

# Diagnóstico de desarrollo territorial de Uruguay

Maria-Varinia Michalun

Colección **Estudios nº 24**

---

Serie **Análisis**  
Área **Descentralización**





# Diagnóstico de desarrollo territorial de Uruguay

Maria-Varinia Michalun

**Estudio nº 24**

Serie: Análisis

Área: Descentralización



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
[www.eurosociasocial.eu](http://www.eurosociasocial.eu)

**Con la colaboración:**

Fundación Internacional y para Iberoamérica  
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



The Organisation for Economic Co-operation and Development



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, enero 2018



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

## Agradecimientos

Este informe fue elaborado por Maria-Varinia Michalun (OECD) y coordinado por Vicente Ruiz (Centro de Desarrollo de la OCDE). Agradecemos los comentarios y sugerencias de dos revisores de pares: Sergio Duarte de Castro y Anne-Marie Romera. Maria de Barbieri y Valentina Cancela de la Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP) de Uruguay prestaron una valiosa ayuda para la elaboración del reporte. El informe fue financiado por EUROsociAL II.



# Índice

Capítulo 1. Contexto económico y socioeconómico.....	11
Introducción.....	11
Características territoriales .....	12
Características económicas.....	17
Características socio-económicas con impacto sobre el bienestar y la calidad de vida.....	22
Reflexiones finales .....	43
Anexo A .....	44
Anexo B.....	48
Capítulo 2. Estructuras de gobernanza y financiamiento para el desarrollo territorial.....	51
Introducción.....	51
Actores e instrumentos clave para el desarrollo territorial en Uruguay.....	52
El marco legal para el desarrollo y gestión territorial en Uruguay.....	55
El marco presupuestario para el desarrollo y la gestión territorial en Uruguay.....	57
Métodos de financiamiento para desarrollo territorial en Uruguay.....	58
Mecanismos de financiamiento subnacional para el desarrollo territorial.....	66
Fortaleciendo la capacidad subnacional para inversiones públicas.....	68
Reflexiones respecto al financiamiento para el desarrollo territorial.....	72
Anexo C .....	73
Anexo D .....	74
Capítulo 3. Estrategia y coordinación política para el desarrollo territorial.....	79
Hacia una estrategia y política nacional para el desarrollo territorial .....	79
Mejorar los mecanismos de coordinación para el desarrollo territorial.....	88
Reflexiones sobre estrategia y coordinación política para el desarrollo territorial.....	103
Anexo E.....	104

Capítulo 4. Zonas cooperativas como instrumento para un desarrollo territorial equitativo .....	107
Introducción .....	107
Estableciendo zonas cooperativas para incentivar un desarrollo territorial más equitativo.....	108
Reforzando zonas cooperativas en Uruguay .....	115
Reflexiones acerca de zonas cooperativas .....	124
Anexo F.....	125
Resumen y Recomendaciones .....	127
El propósito de este Diagnóstico .....	127
Dinámicas socio-económicas Uruguay.....	127
Desafíos territoriales de Uruguay .....	129
Marcos de gobernanza pública para apoyar el desarrollo territorial .....	131
Recomendaciones para reforzar la capacidad de desarrollo territorial en Uruguay.....	134
Bibliografía.....	139

## Índice de figuras

Figura 1. Mapa de los departamentos uruguayos .....	13
Figura 2. Ubicación de los municipios en cada Departamento .....	13
Figura 3. Crecimiento en población (pronosticado) en algunos países de América Latina (1995-2025) .....	14
Figura 4. Distribución de la población en los departamentos uruguayos 2004 y 2011 .....	15
Figura 5. Tasa de variación de la población en Uruguay por departamento 2004-2011 .....	16
Figura 6. Tasa de crecimiento del PIB en Argentina, Brasil y Uruguay vs área OCDE 2003-2014. Precios constantes, USD (Argentina, Brasil, Uruguay) y crecimiento real del PIB (OCDE) .....	18
Figura 7. Contribución departamental al PIB nacional (%) 2011, (precios corrientes) .....	18
Figura 8. PIB Regional per cápita en USD 2011, (precios corrientes) .....	19
Figura 9. Actividad económica sectorial en las tres economías más y menos fuertes 2011 .....	22
Figura 10. Niveles de ingreso y satisfacción con el estándar de vida uruguayo ...	23
Figura 11. Tasa de empleo por departamento, 2014 .....	24
Figura 12. Comparación de la tasa de desempleo por departamento, 2006 y 2014 .....	25
Figura 13. Tasa de desempleo femenino por departamento, 2014 .....	26
Figura 14. Ingreso medio mensual per cápita (con valor locativo) de los hogares. Precios constantes 2008, 2006-2014 .....	27
Figura 15. Índice de GINI en personas según departamento, 2007 y 2012 .....	28
Figura 16. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2006-2014 .....	29
Figura 17. Porcentaje de personas en situación de pobreza, 2006 a 2014. ....	30
Figura 18. Porcentaje de personas en situación de pobreza según departamento, 2006 y 2014 .....	30
Figura 19. Categorías de vivienda por departamento .....	31
Figura 20. Diferencias en la tasa de propietarios de vivienda entre los grupos de alto y bajo ingreso .....	32

Figura 21. Porcentaje de hogares con evacuación del servicio sanitario/red general, 2014 .....	34
Figura 22. Hogares con acceso al menos una computadora e internet, 2004-2014 .....	34
Figura 23. Hogares con PC y acceso al Internet en el hogar por departamento, 2014.....	35
Figura 24. Porcentaje de mujeres y hombres con 13 años o más de estudio, 2006-2013 .....	38
Figura 25. Niveles de homicidio y percepciones de seguridad en América Latina, 2011.....	41
Figura 26. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2006-2009 .....	48
Figura 27. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2009-2014 .....	48
Figura 28. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2006-2014, excluyendo Montevideo.....	49
Figura 29. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2006-2009, excluyendo Montevideo.....	49
Figura 30. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2009-2014, excluyendo Montevideo.....	50
Figura 31. Transferencias a los gobiernos departamentales Cifras devengadas en millones de pesos constantes de 2014 .....	59
Figura 32. Factores en el crecimiento territorial .....	65
Figura 33. Peso de Inversión Pública en los Egresos de los Gobiernos Departamentales, 2013.....	69
Figura 34. El efecto cascada de una visión estratégica a políticas sectoriales .....	81

## Índice de cuadros

Cuadro 1. El impacto de aglomeración sobre productividad.....	17
Cuadro 2. PIB anual por actividad económica 1997-2014 (% , precios constantes) .....	19
Cuadro 3. Índice de concentración de GINI, 2007 a 2013 .....	27
Cuadro 4. Resultados PISA: Países Latinoamericanos miembros y no miembros de la OCDE.....	39
Cuadro 5. Listado Municipios 2015 .....	44
Cuadro 6. Peso de las Transferencias del Gobierno Nacional en los Ingresos Departamentales, 2005, 2009 y 2013 .....	60
Cuadro 7. Experiencia en estandarizar una fuente de ingreso propio subnacional: el Sistema Único de Cobro de Ingreso Vehicular en Uruguay....	64
Cuadro 8. Una definición de inversión pública .....	68
Cuadro 9. Gestión efectiva de la inversión pública subnacional.....	71
Cuadro 10. Las capacidades subnacionales para una efectiva gestión de inversión pública .....	73
Cuadro 11. Los Principios OCDE para una inversión pública eficaz a través los niveles de gobierno.....	74
Cuadro 12. Revelando una visión de largo plazo a nivel nacional y subnacional en Australia .....	82
Cuadro 13. Plan Nacional de Desarrollo: Uruguay .....	83
Cuadro 14. La planificación y la descentralización en Francia: de la desconcentración a la descentralización y la construcción de una alianza multi-nivel.....	84
Cuadro 15. La Estrategia Territorial Nacional de la República de Ecuador.....	87
Cuadro 16. Coordinación, cooperación y colaboración .....	88
Cuadro 17. El Centro de Gobierno: qué es y qué puede lograr.....	89
Cuadro 18. El Centro de Gobierno y “Stewardship” .....	90
Cuadro 19. DATAR: una organización clave para implementar políticas de desarrollo territorial en Francia .....	92
Cuadro 20. Ejemplos internacionales de acuerdos contractuales y cooperativos .	96
Cuadro 21. Medir el desempeño público en Escocia y Noruega.....	100
Cuadro 22. Francia y la Dotation de Solidarité Communautaire.....	102

Cuadro 23. Ejemplos de indicadores utilizados por países de la OCDE para medir servicios subnacionales .....	104
Cuadro 24. El sistema de evaluación para las microrregiones mexicanas: "Banderas Blancas" .....	112
Cuadro 25. Experimentando con territorios "pilotos" en Francia. ....	115
Cuadro 26. Ejemplos de autoridades colectivas en Brasil, Italia y Alemania .....	117
Cuadro 27. Communautés d'Agglomération y Communautés Urbaines en Francia. ....	118
Cuadro 28. El uso de contratos al nivel municipal en Francia. ....	122
Cuadro 29. Criterio de evaluación para el programa Banderas Blancas en México .....	125

# Capítulo 1. Contexto económico y socioeconómico

## Introducción

Con Brasil al noreste, Argentina al oeste, y 660 kilómetros de costa, Uruguay es uno de los países más pequeños de Sudamérica, tanto en términos de territorio (176 120 km<sup>2</sup>) como de población (3.3 millones de habitantes). Uruguay es una república constitucional con un presidente democráticamente elegido y una legislatura bicameral, que recobró la democracia en 1985 después de 13 años de una dictadura militar. Ni su tamaño, ni su historia, han impedido un crecimiento socioeconómico sólido, especialmente durante los últimos 15 años. Después de una crisis económica al inicio del 2000, y a pesar de la crisis económica mundial en 2009, Uruguay ha logrado aumentar su PIB y cambiar las condiciones materiales de su población, particularmente en términos de empleo e ingreso. La tasa de crecimiento del PIB uruguayo ha superado la de la OCDE desde el 2004, mientras que su tasa de desempleo pasó de 10,8% a 6,6% entre 2006 y 2014, y su índice de pobreza total<sup>1</sup> disminuyó durante el mismo período de 32,5% a 9,7%. Hoy Uruguay es considerado como uno de los países sudamericanos más progresistas en términos sociales. Sin embargo, este dinamismo nacional no se ha traducido en una actividad equitativamente repartida a nivel territorial.

Dicho en otros términos, ese dinamismo a nivel nacional no se refleja de manera homogénea a escala subnacional. Hay disparidades entre las 19 regiones administrativas (departamentos) que tienden a materializarse en un fuerte desempeño socioeconómico entre los departamentos del litoral sur y uno más bajo pero homogéneo entre los departamentos del resto del país. Lo anterior incrementa los desafíos para promover o asegurar varias de las dimensiones que pueden aumentar la calidad de vida y el bienestar de la población (ej. trabajo, vivienda, educación, salud, acceso a servicios, etc.). Ciertas estrategias de desarrollo territorial integrado, que sean sensibles a las realidades locales, podrían contribuir a un crecimiento nacional sostenido en el mediano y largo plazo. Este tipo de estrategias —integradas y que se puedan adaptar a las necesidades y características de una localidad— permitirían

---

1. Metodología 2006, porcentaje de personas en hogares debajo la línea de pobreza.

mantener como objetivo central el desarrollo económico y, al mismo tiempo, seguir fortaleciendo las condiciones materiales y no materiales que contribuyan al bienestar de la población.

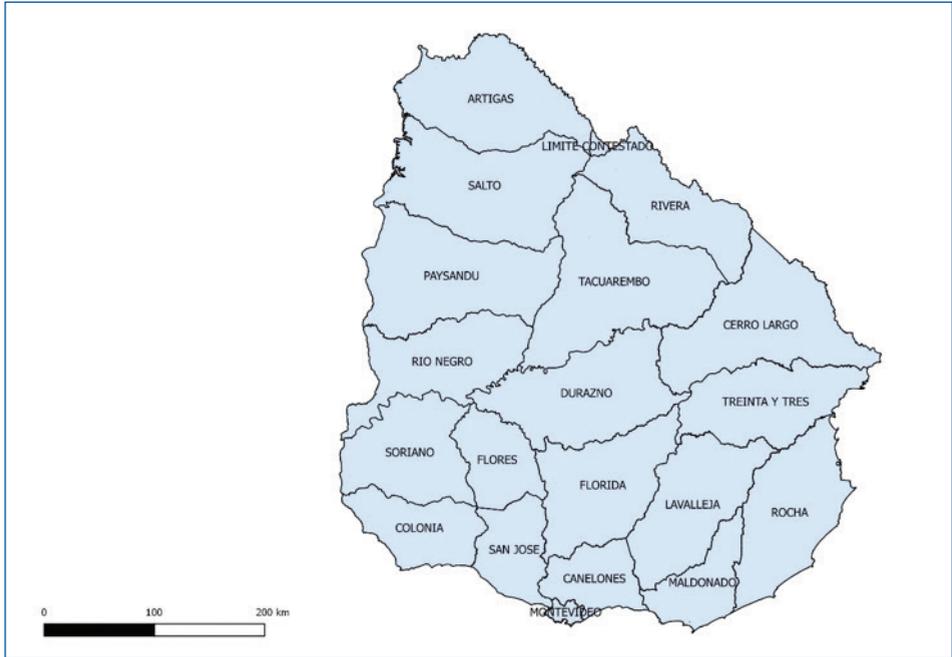
Este capítulo tiene como objetivo presentar las tendencias socioeconómicas más relevantes en Uruguay desde el punto de vista territorial. El capítulo empieza presentando de manera general las características territoriales del país, sigue con una discusión acerca del desempeño de la economía uruguaya y un análisis utilizando los marcos establecidos por las iniciativas de la OCDE “Better Life” y “Regional Well-Being”. El capítulo culmina con una breve síntesis de los retos y oportunidades en materia de desarrollo a partir de las tendencias territoriales observadas en el país.

## Características territoriales

### Características geográficas

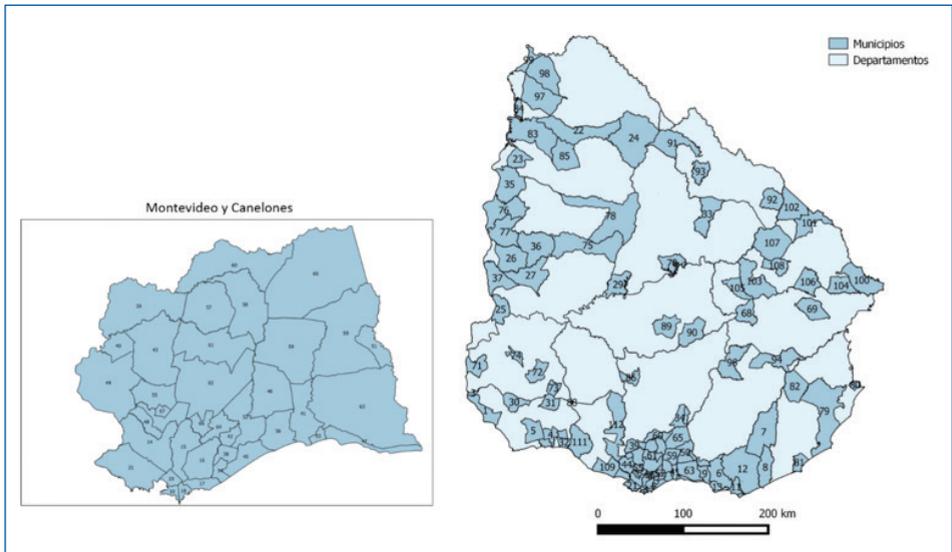
Con una superficie de 176 120 km<sup>2</sup>, después de Surinam, Uruguay es el segundo país más pequeño de América del Sur. Sus vecinos, Argentina al oeste y Brasil al noreste, son 15 y 48 veces más grandes, respectivamente. El territorio uruguayo está dividido en 19 departamentos de distintos tamaños (Figura 1), los cuales incluyen un total de 112 municipios irregularmente distribuidos, tanto en términos de cantidad —9 de los 19 departamentos tienen 2 municipalidades mientras que uno, Canelones, tiene 30— como en ubicación (Figura 2 y Anexo A). Las municipalidades representan el tercer nivel de administración política. En algunos casos, se encuentran muy alejadas las unas de las otras. Esta distribución municipal (i.e. la cantidad de municipios por región y sus ubicaciones) puede impactar en la capacidad regional para generar recursos (humanos, financieros y de infraestructura), así como en la eficiencia para el suministro de servicios públicos (en términos de costo, acceso y variedad de servicios). En otros casos las municipalidades son contiguas, creando áreas económicamente inter-dependientes pero no así administrativamente. Esto parece ser el caso de Montevideo, Canelones y Maldonado. Cada municipalidad tiene zonas urbanas, urbana/rurales, y rurales.

Figura 1. Mapa de los departamentos uruguayos



Fuente: Creado por los autores usando shapes del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Figura 2. Ubicación de los municipios en cada Departamento



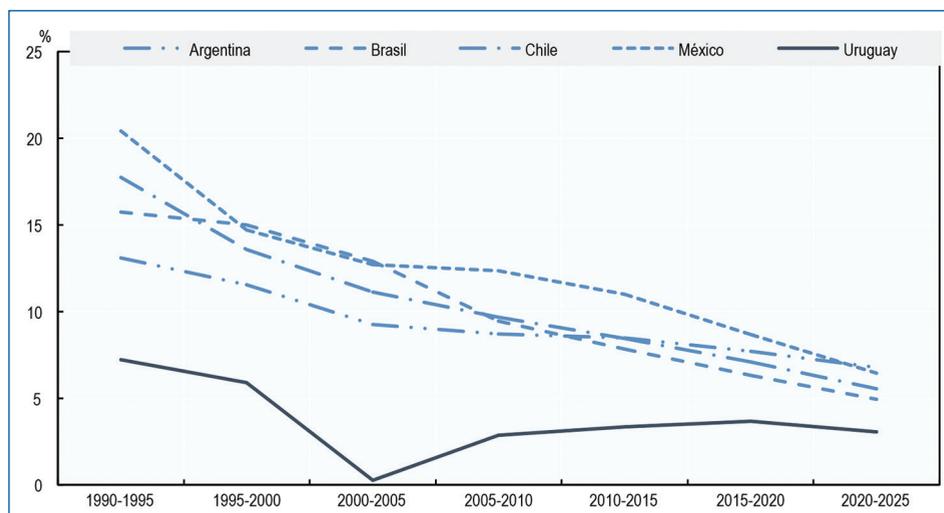
Nota: Ver anexo A para la lista de municipios.

Fuente: Creado por los autores usando shape de límites de Municipios de DINOT y de departamentos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

## Población y demografía

En 1996, Uruguay tenía una población de 3,2 millones de habitantes. De acuerdo al último censo elaborado en 2011, ésta aumentó a 3,3 millones y se proyecta que alcanzará 3,6 millones en 2025, con una tasa de crecimiento natural de 2,99 por mil habitantes<sup>2</sup> (INE, 2015). En general, la tasa de crecimiento poblacional de Uruguay es más baja que la de países como Chile y México (los dos países latinoamericanos también miembros de la OCDE en 2015), así como de sus países vecinos (Figura 3). Sin embargo en 2015 la tasa de fecundidad de Uruguay se ubicó en 1,84 (INE, 2015), valor inferior al de la tasa de reemplazo de la población. Aunado a lo anterior, entre 2004 y 2011 la tasa anual de inmigración fue de 2,08 personas por mil (un total de 49 000 personas) (INE, nd).<sup>3</sup>

**Figura 3. Crecimiento en población (pronosticado) en algunos países de América Latina (1995-2025)**



Fuente: CEPAL (2014), CEPALSTAT, acceso: 20 de octubre 2014, disponible: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=358&idioma=e>

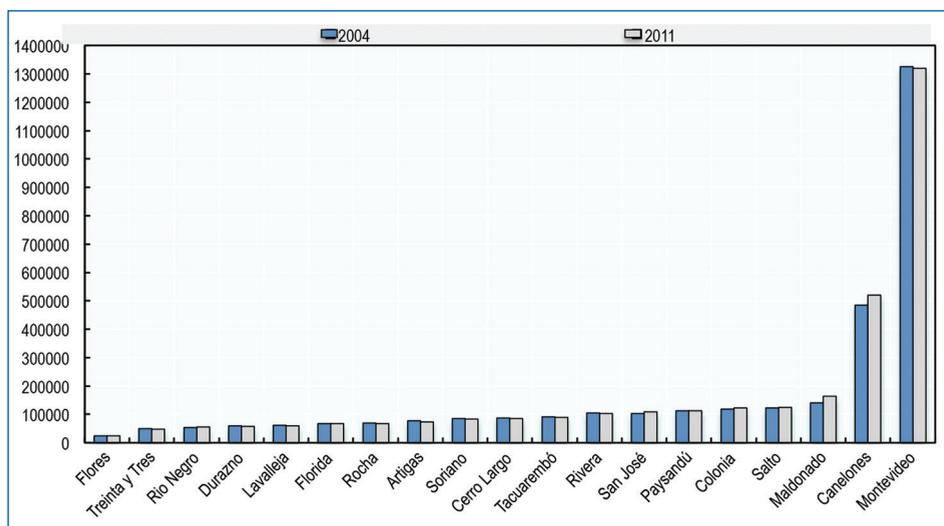
Como es frecuente en países pequeños y/o escasamente poblados, un porcentaje significativo de los habitantes de Uruguay se concentra en áreas predominantemente urbanas. En 2011, un poco más de 40% de la población residía en Montevideo (1,32 millones), cifra que aumenta hasta 56% cuando se incluye Canelones, llegando a aproximadamente 1,84 millones de personas. Si se contrasta este nivel de población con la mayoría de los departamentos (16 sobre 19), la población no supera los 150.000 habitantes. Si bien existe una disparidad bastante grande entre Montevideo y Canelones

2. Los puntos extremos de esta proyección son 11,09 en Canelones y -3,79 en Artigas. En 2013 la tasa de crecimiento natural por mil habitantes estuvo a 3,93 para el país.

3. Maldonado y Montevideo registraron los niveles más altos de población inmigrante: 2,94% y 2,67% respectivamente.

con respecto al resto del país, esa disparidad disminuye al comparar los otros 17 departamentos restantes entre sí (Figura 4).

**Figura 4. Distribución de la población en los departamentos uruguayos 2004 y 2011**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012), Censos: 2011, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, Uruguay, acceso 1 septiembre, 2014, disponible: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

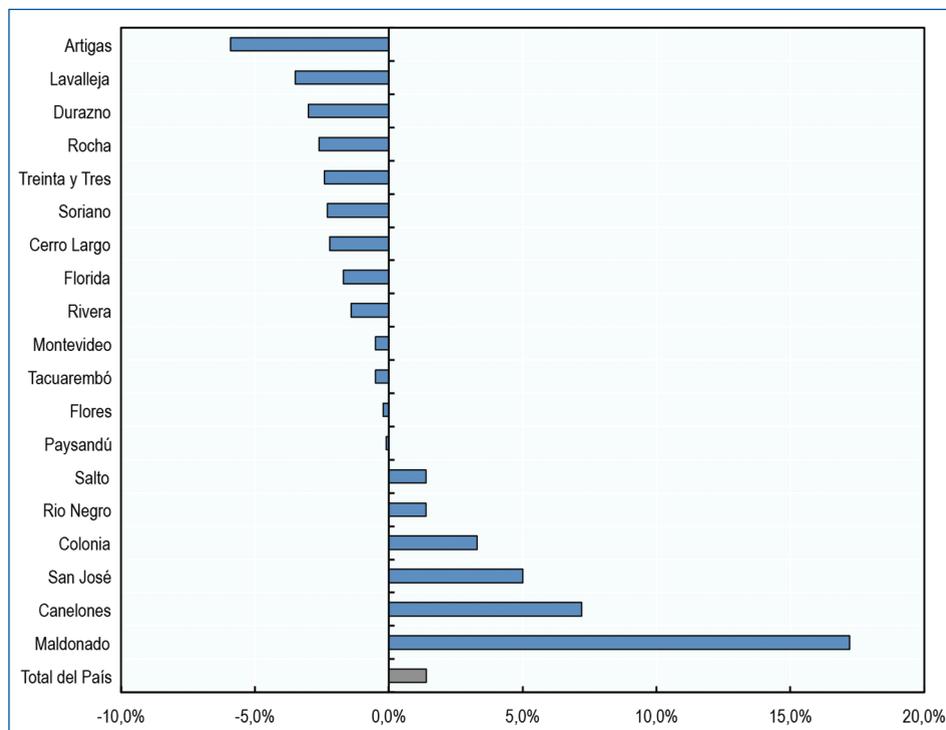
A pesar de un crecimiento poblacional relativamente constante y positivo a nivel nacional entre 2004 y 2011, a nivel departamental se observan distintas tendencias demográficas. Por ejemplo, en Maldonado la tasa de crecimiento de la población fue de 17%, mientras que en Artigas la población disminuyó en casi 6% durante este mismo período (Figura 5). La población de Montevideo también disminuyó, aunque tan solo un 0,5%, lo cual probablemente se deba a movimientos hacia departamentos vecinos. En general, el crecimiento de la población se concentra en Canelones, Maldonado, San José y Colonia. Durante 2004-2011, estos departamentos, ubicados en la costa sur, fueron los únicos donde la población aumentó.

De acuerdo al censo 2011, la densidad de la población uruguaya es de 18,8 personas por km<sup>2</sup> a nivel nacional. Sin embargo, esta cifra varía significativamente en los 19 departamentos, con 2. 488 personas por km<sup>2</sup> en Montevideo, en un extremo, y hasta 5 personas por km<sup>2</sup> en Flores, en otro extremo. La densidad más alta se concentra en la costa sur, donde al excluir Montevideo varía entre 20,2 personas por km<sup>2</sup> en Colonia y 114,7 personas por km<sup>2</sup> en Canelones.

La edad media en Uruguay era de 36 años en 2011 para ambos sexos (INE, 2012). Dada la baja tasa de fecundidad (1,90 en 2011) (INE, 2015) y las tendencias migratorias, si algunos departamentos no pueden retener o reemplazar sus habitantes, podría ser posible una pirámide demográfica invertida (caracterizada por un población de edad avanzada)

fuera de la zona costera del sur. Esto implicaría desafíos y retos de políticas públicas asociados tanto con la despoblación como con una población de edad avanzada.

**Figura 5. Tasa de variación de la población en Uruguay por departamento 2004-2011**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012), *Censos: 2011*, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, Uruguay, acceso: 1 Septiembre, 2014, disponible: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>.

### La urbanización y el rol de aglomeración

El territorio uruguayo se encuentra altamente urbanizado. Alrededor de 95% de su población vive en áreas clasificadas como urbanas, mientras que la población rural disminuye constantemente. De acuerdo al Censo 2011, Uruguay tiene 74 localidades urbanas<sup>4</sup> (Montevideo se considera como una localidad) (INE, 2014a). La actividad económica más importante del país se atribuye a Montevideo y Canelones, que incluye el mayor número de localidades grandes en términos de población (i.e. de 10 000 a más de 1 millón de habitantes) (BID, 2009b).

Dado este nivel de urbanización, sería importante considerar cómo la proximidad entre un Municipio y otro, o de una localidad a un centro urbano, puede impactar en el

4. Una zona urbana se define como aquella de más de 5 000 habitantes. Además de los 74 localidades urbanas, hay 540 localidades de menos de 5 000 habitantes.

acceso a servicios, oportunidades de empleo y de educación. El nivel de aglomeración de centros de población es otro factor a tomar en cuenta respecto a la urbanización, ya que éste puede tener un efecto positivo en la productividad de una ciudad o región, jugando un rol importante en la capacidad de desarrollo sub-nacional (Cuadro 1).

### Cuadro 1. El impacto de aglomeración sobre productividad

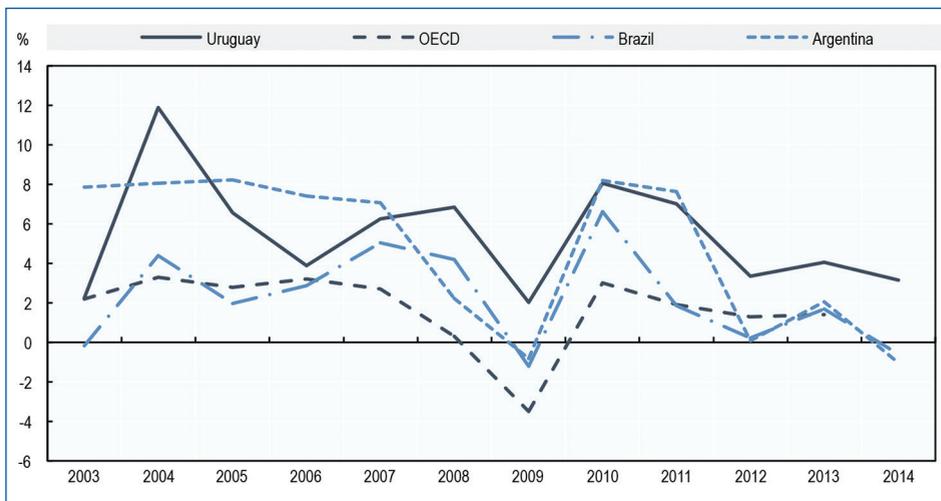
Estudios de la OCDE indican que el crecimiento de la población en una ciudad puede tener efectos positivos sobre la productividad. Sin embargo, el aumento de la productividad depende de ciertas características estructurales de cada país, indicando que el tamaño de la ciudad o la densidad de población no son los únicos determinantes de productividad. Adicionalmente, estos estudios señalan que en las ciudades con estructuras de gobernanza fragmentadas —i.e. ciudades compuestas de varias municipalidades pequeñas, tales como Montevideo o Santiago de Chile— la productividad puede ser más baja. Evidentemente, el capital humano es otro factor clave. Por ejemplo, un aumento de 10 puntos porcentuales en la proporción de gente que terminó la carrera universitaria en una ciudad, está asociada con un aumento de aproximadamente 3% en la productividad de la ciudad (atribuido a externalidades de capital humano). Además, aunque una ciudad sea la capital nacional, y generalmente una de las más grandes del país, no hay evidencia sistemática de una diferencia en el aumento en productividad en una capital versus otras ciudades. Dicho esto, ciudades con puertos marítimos parecen tener niveles de productividad de hasta 3% más altos que otras que no tienen puertos. También se observa que una ciudad puede beneficiarse de los efectos de aglomeración de sus vecinos. Es decir, si la población que habita en un radio de 300 km de un área urbana se multiplicara por dos, la productividad de la ciudad central aumentaría de 1% a 1,5%. Finalmente las ciudades con una proporción más alta de manufactura, servicios financieros y comerciales muestran niveles más altos de productividad. Mientras que las ciudades con una proporción más alta de actividades económicas clasificadas como “high-tech” tienen una prima de productividad aún más alta.

Fuente: Adaptado de Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis, and A. Lembcke (2014), “What makes cities more productive: evidence on the role of urban governance from five OECD countries”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2014/05, OECD Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>

## Características económicas

A pesar de algunas fluctuaciones, entre 2003 y 2014, la tasa de crecimiento del PIB uruguayo superó la de la zona OCDE y la de Brasil (Figura 6). Esto es a pesar de la interrupción del crecimiento económico causada por la crisis financiera de 2009. El valor monetario del PIB sigue una trayectoria creciente, aunque su tasa de crecimiento ha estado disminuyendo desde 2011. Puede haber varios factores detrás de esto, incluyendo las condiciones económicas de los principales socios comerciales de Uruguay como Argentina y Brasil. No está claro si esta reducción en crecimiento es el comienzo de una tendencia a largo plazo o si es una desviación temporal.

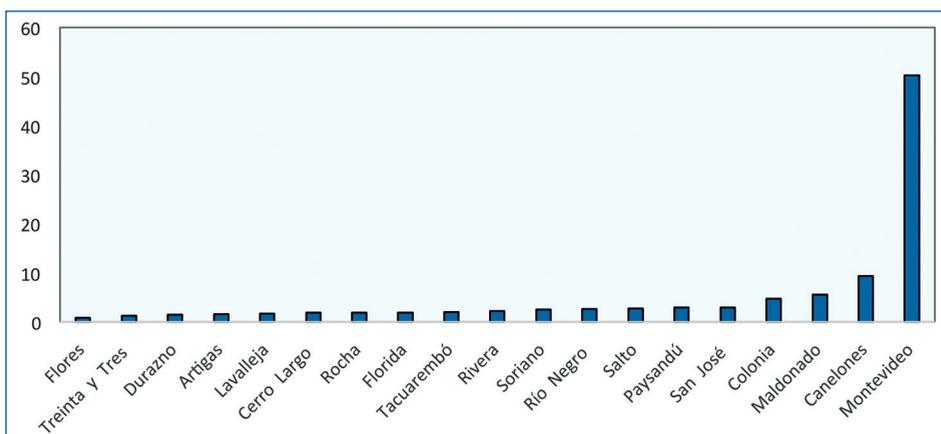
**Figura 6. Tasa de crecimiento del PIB en Argentina, Brasil y Uruguay vs área OCDE 2003-2014**  
Precios constantes, USD (Argentina, Brasil, Uruguay) y crecimiento real del PIB (OCDE)



Fuente: CEPAL (2014), CEPALSTAT, disponible: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=I](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=I); OECD (2014), OECDStat, disponible: <http://stats.oecd.org>

La mayor proporción de la contribución regional al PIB nacional está concentrada en el sur. En 2011, Montevideo contribuyó 50,3% al PIB (en precios corrientes) y Canelones 9,3%. Mientras tanto, en el otro extremo, Flores contribuyó 0,8% al PIB (Figura 7) (OPP, INE, BCU, 2016). El hecho de que dos departamentos representen el 60% del PIB nacional, y de que 72,8% del PIB se genera por los cinco departamentos del sur (Colonia, San José, Canelones, Montevideo, Maldonado), ilustra la oportunidad de estimular el crecimiento productivo en el resto del territorio uruguayo.

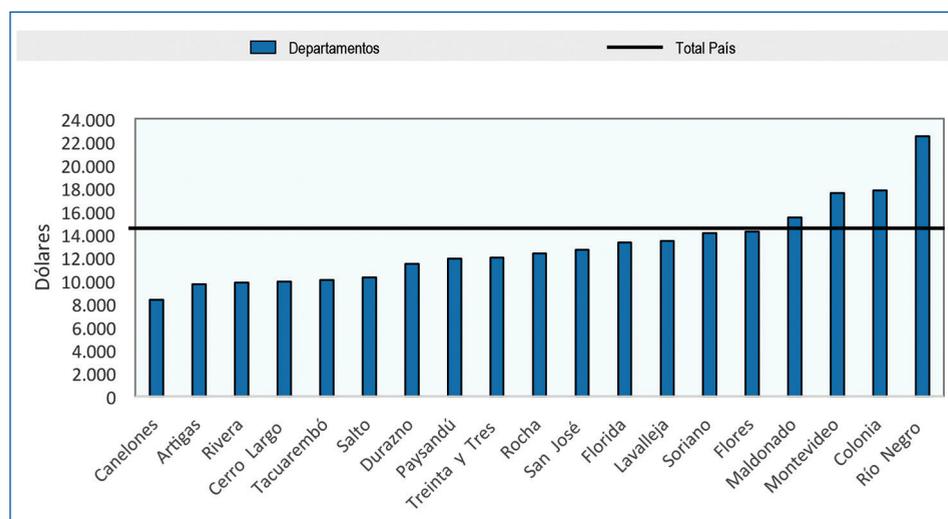
**Figura 7. Contribución departamental al PIB nacional (%) 2011, (precios corrientes)**



Fuente: Elaboración OPP en base a información del BCU, INE y otras (2016).

En 2011, Río Negro, Colonia, Maldonado y Montevideo tenían un PIB *per cápita* significativamente más alto que el valor nacional de 14.065 dólares (Figura 8). En ese mismo año, el PIB regional *per cápita* de Canelones era considerablemente inferior al PIB *per cápita* nacional, mientras que Río Negro tenía un PIB *per cápita* 1,6 veces mayor que el nacional. Como en el caso de las desigualdades en la contribución departamental al PIB nacional, estas desigualdades en PIB regional *per cápita* indican una necesidad de evaluar la capacidad productiva de cada región. Sin embargo, una evaluación completa requiere un análisis del ingreso promedio por hogar en cada departamento a fin de entender la capacidad económica de la población, algo que se presenta más adelante en este capítulo.

**Figura 8. PIB Regional per cápita en USD 2011, (precios corrientes)**



Nota: Para el cálculo del indicador se empleó la cotización promedio 2011 dólares intercambiarlo (INE)  
 Fuente: Elaboración OPP en base a información del BCU, INE y otras (2016).

### Estructura de la economía uruguaya

La estructura de actividad económica de Uruguay en los últimos 15 años fue bastante estable (Cuadro 2) (BCU, nd). El sector que demostró el mayor crecimiento en este período fue “Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones” que en 1997 representó 6,6% del PIB, y que en 2012 incrementó hasta 15,3%. Dentro de este crecimiento es importante notar que las áreas más dinámicas fueron: “Comunicaciones” con una contribución de 1,58% al PIB nacional en 1997 y 10,83% en 2013; y “Telecomunicaciones” con contribuciones de 1,50% en 1997 y 10,68% en 2013. Una diversificación se observa también en la reducción de la contribución del sector servicios, el cual a pesar de esto sigue siendo el más importante de la economía uruguaya, representando el 30% de la actividad económica. Sin embargo, hay cambios estructurales que pueden estar

ocultos en la actividad de las subcategorías sectoriales. Por ejemplo, si se analiza información de 1990, se puede observar un cambio mayor en la contribución al PIB de los sectores de actividad primaria y en las industrias manufactureras. El hecho de que varios y distintos sectores productivos siguen bastante estables a través del tiempo (aunque sea un período limitado), puede ayudar a cada departamento, o región, a identificar sus ventajas competitivas y a usarlas como base de desarrollo territorial. No obstante, sería importante también evaluar el desempeño de los departamentos entre aquellos con economías basadas en actividades primarias y aquellos que tienen un enfoque hacia el sector servicios.

**Cuadro 2. PIB anual por actividad económica 1997-2014 (% , precios constantes)**

Sector productivo	1997	2002	2007	2012*	2013*	2014*
Actividades primarias (incluye pesca y minería)	8,4	8,4	7,7	7,5	7,6	6,9
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	7,8	7,9	7,3	7,2	7,2	6,5
Pesca	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Minería	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
Industrias manufactureras	14,7	13,2	15,2	13,2	12,6	13,0
Suministro de electricidad, gas y agua	3,3	4,1	3,2	1,4	2,1	2,5
Construcción	6,1	5,3	5,9	5,5	5,4	5,3
Comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles	15,4	12,9	13,0	14,3	14,0	13,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,6	7,3	9,63	15,3	15,8	16,5
Otros servicios, de los cuales:	35,3	39,8	33,5	30,6	30,6	30,3
Intermediación financiera	5,7	7,5	4,6	5,7	6,0	6,3
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	12,9	14,4	12,9	10,8	10,6	10,3
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4,9	5,3	4,5	3,5	3,4	3,4
Enseñanza	3,1	3,7	3,3	2,9	2,8	2,8
Salud	5,0	5,3	4,4	4,3	4,4	4,2
Servicios personales y hogares con servicio doméstico	3,8	3,9	3,8	3,5	3,4	3,2

Notas: \*Datos preliminares; Serie anual, precios constantes referencia 2005 por empalme; La suma de los parciales no coincide con el total debido a la no aditividad que genera el empalme de las series.

Fuente: Cálculos propios basados sobre datos del Banco Central del Uruguay (BCU) (n.d.), "Producto Interno Bruto por Industrias", *Cuentas Nacionales, Evolución de la base económica, Base 2005*, BCU, Montevideo, disponible en: <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/presentacion05.htm>

Al comparar los tres departamentos con el PIB más alto y los tres departamentos con el PIB más bajo, en base a la estructura de sus economías<sup>5</sup>, se observa que estos últimos (Flores, Durazno y Treinta y Tres) tienen una mayor actividad económica en los sectores primarios y manufactureros (Figura 9).<sup>6</sup> Estos datos contrastan con los tres departamentos que generan el más alto PIB —Montevideo, Canelones y Maldonado—, los cuales muestran una economía más enfocada hacia los sectores de servicios, comercio, así como sectores secundarios. Los departamentos con un mayor PIB son aquellos cuyas economías no dependen del sector primario y secundario, sino del sector secundario complementado por varios tipos de servicios (ej., hoteles, comercio etc., y “otros”), y cuya economía se encuentra más diversificada. Esto es parecido a la tendencia nacional en términos de las tasas de crecimiento sectoriales. A la vez, surge la pregunta de cómo las economías regionales dependientes en los sectores primarios y secundarios se desarrollarán a través del tiempo, y por cuánto tiempo pueden los sectores comerciales y “otros servicios” sostener un crecimiento económico regional sin mucha innovación. Un indicador de los desafíos en este tema es la capacidad innovadora en Uruguay y la actividad innovadora en el sector dedicado a la industria versus el sector de servicios.

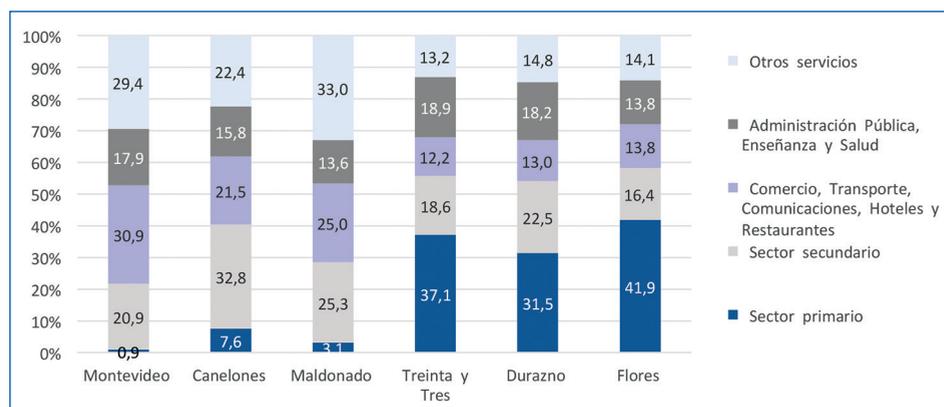
El gasto para investigación y desarrollo (I+D) en Uruguay ha aumentado en casi 100% durante los últimos diez años, siendo semejante al de otros países en la región, pero relativamente bajo (0,34% del PIB en 2012) con respecto a niveles internacionales (OECD, 2014c; ANII, 2014). Al mismo tiempo, el sector industrial es más activo en términos de innovación que el sector de servicios.<sup>7</sup> Entre 2010 y 2012, las empresas dentro del sector industrial no sólo realizaron un porcentaje de actividades relacionadas a la innovación equivalente o más alto que el sector de servicios (en 9 de 11 actividades de innovación), sino que también invirtieron más en innovación en los años 2006, 2010 a 2012 (ANII, 2014). No todos los departamentos pueden concentrarse económicamente en el desarrollo de servicios, hoteles, restaurantes u otras actividades ligadas a servicios para hacer crecer sus economías. Políticas públicas que promueven la innovación y la I+D podrían ayudar a incrementar la productividad y aumentar la contribución de otros sectores a través de efectos contagio o de derrame espacial (spill-over effects).

5. *Sector primario*: producción agropecuaria, forestación y pesca, explotación de minas y canteras; *Sector secundario*: industrias manufactureras, suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento, construcción; *Comercio, transporte, comunicaciones, hoteles y restaurantes*: comercio al por mayor y al por menor, reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas, transporte y almacenamiento, alojamiento y servicios de comida, información y comunicación; *Administración pública, enseñanza, salud*: administración pública y defensa, planes de seguridad social de afiliación obligatoria, enseñanza, servicios sociales y relacionados con la salud humana; *Otros servicios*: actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias, actividades profesionales, científicas y técnicas, actividades administrativas y servicios de apoyo, artes, entretenimiento y recreación, otras actividades de servicio, actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para su uso propio.

6. No es posible comparar directamente las contribuciones sectoriales del nivel nacional con aquellas del nivel regional dado un cambio en la metodología de los sectores que se publican más agrupados al nivel regional.

7. Servicios incluye: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Suministro de agua, alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento (no incluye divisiones 37 y 39); Transporte y almacenamiento; Alojamientos y servicio de comida; Información y comunicación; Actividades profesionales, científicas y técnicas, Actividades administrativas y servicios de apoyo; y Servicios sociales y relacionados con la salud humana (no incluye divisiones 87 y 88) (ANII, 2014).

**Figura 9. Actividad económica sectorial en las tres economías más y menos fuertes 2011**



Fuente: Elaboración OPP (2016) en base a información del BCU, INE y otras.

## Características socio-económicas con impacto sobre el bienestar y la calidad de vida

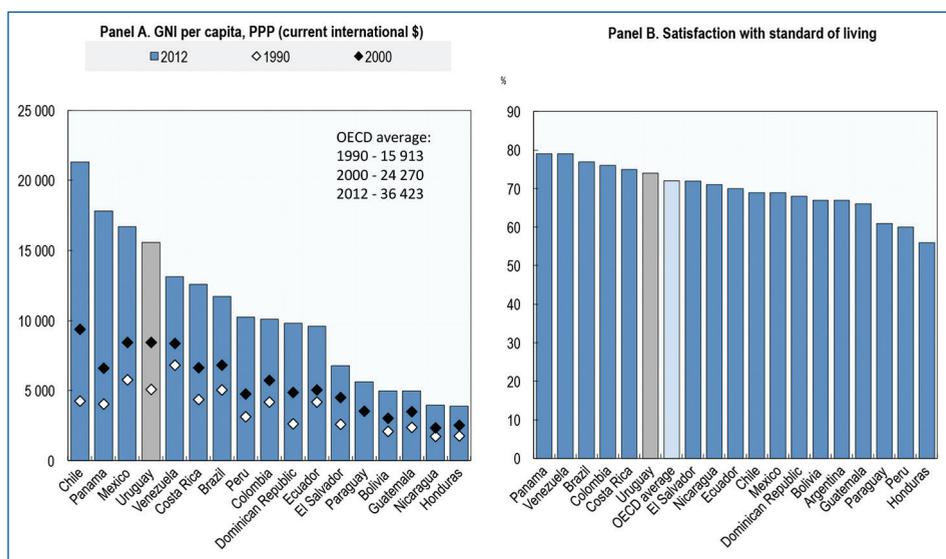
El PIB es un indicador importante del desempeño de un país o una región, pero de escasa información acerca del bienestar o la calidad de vida de una población. El índice “Better Life” de la OCDE y su marco de bienestar regional (*OECD Regional Well-being Framework*) proponen una serie de factores, divididos entre condiciones materiales y no materiales, que contribuyen al bienestar de una población. En la primera categoría se encuentran, entre otros, indicadores tales como empleo, ingreso y vivienda. La segunda categoría, condiciones no materiales, está compuesta de educación<sup>8</sup>, salud, acceso a los servicios públicos, seguridad, participación cívica, y medio ambiente. Un análisis de las desigualdades en estos factores (aunque sean algunos) entre los departamentos uruguayos puede alimentar el diseño estratégico de políticas nacionales para el desarrollo regional. Además, podrían mostrar la necesidad de acción multisectorial en la creación de intervenciones para lograr resultados más sostenibles. Por ejemplo, aumentar la participación femenina en la fuerza laboral puede tener un impacto positivo en la tasa de fecundidad, niveles de pobreza y salud, y puede requerir intervenciones no solamente en las políticas de empleo, sino también en aquellas de educación, capacitación, transporte y servicios sociales.

8. Para información sobre la metodología y más detalles sobre los índices, favor de referirse a: OECD (2012), *Better Life Index*, acceso: <http://www.oecdbetterlifeindex.org> y OECD (2014), *How's Life in Your Region?: Measuring regional and local well-being for policy making*, OECD Publishing, Paris, acceso : <http://www.oecdregionalwell-being.org/>

## Condiciones materiales

Las condiciones materiales en Uruguay son bastante buenas, particularmente en términos de empleo e ingreso. El Ingreso Nacional Bruto (INB) *per cápita*<sup>9</sup> de Uruguay se incrementó significativamente durante las últimas décadas, consolidándose como uno de los más altos de la región. Entre 1990 y 2012 el INB *per cápita* uruguayo aumentó de 5.080 a 15.570 USD PPP<sup>10</sup>. Aunado a esto, estudios uruguayos muestran un alto nivel de satisfacción de la población con el estándar de vida: tres de cuatro uruguayos indican estar satisfechos con su nivel de vida y con lo que pueden comprar y hacer (Figura 10) (OECD, 2014c).

Figura 10. Niveles de ingreso y satisfacción con el estándar de vida uruguayo



Fuente: OECD (2014), *Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 1, Initial Assessment*, OECD/UN-ECLAC, OECD Publishing, Paris.

## Trabajo: empleo y desempleo

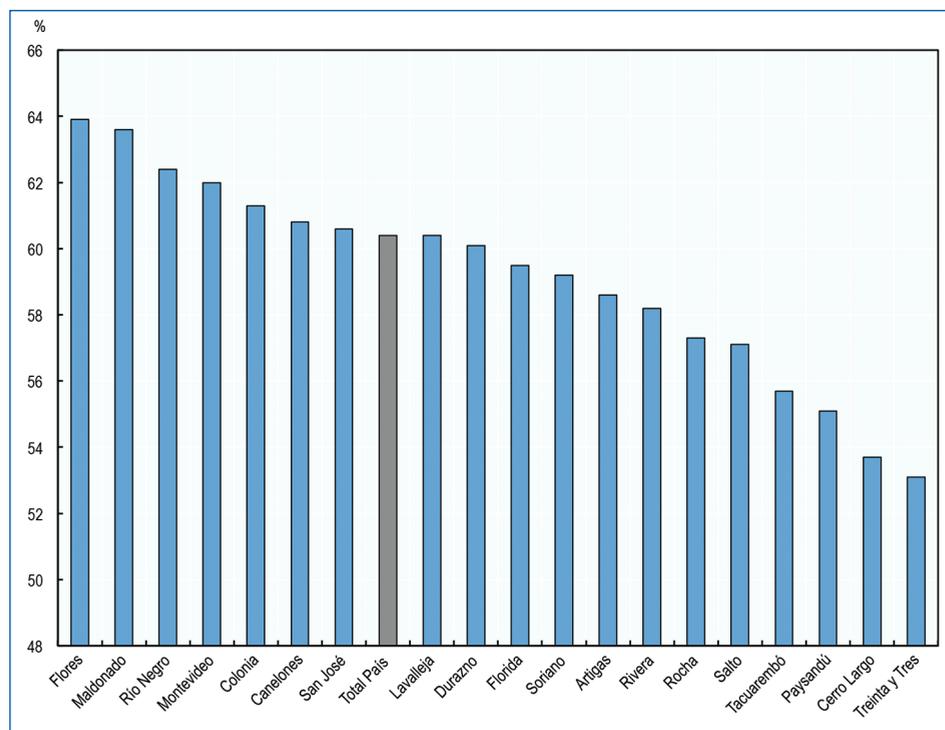
Entre los años 2006 y 2014, la tasa de empleo en Uruguay aumentó de 54,1% a 60,4%, representando una tasa de variación positiva de casi 12%. Esta tasa de empleo es menor o equivalente a la de Chile, México y Brasil, cuyos valores en 2014 eran 62,2%, 60,4% y 66,7%<sup>11</sup> respectivamente (INE, 2014d; OECD, 2015a). La tasa de participación total de la fuerza laboral uruguayo en 2014 fue 64,7% (INE, 2014d), siendo similar a aquella de Chile, México y Brasil (66,6%, 64,3% y 71,4%<sup>12</sup> respectivamente) pero menor que el promedio de la zona OCDE (71,2%) en el mismo año. El nivel de "empleo

9. Este indicador mide los ingresos brutos de empleo propio e ingresos del capital de los individuos.  
 10. Dólares estadounidenses expresados en PPP.  
 11. Valor para Brasil refleja la tasa de empleo en 2013; datos para 2014 no disponibles.  
 12. Dato Brasil son para 2013; datos para 2014 no disponibles.

vulnerable<sup>13</sup> representa una proporción relativamente baja del empleo total —20% comparado con un promedio sudamericano de 36%. Esto puede indicar que la calidad de empleo disponible es relativamente buena (OECD, 2014c).

A nivel regional, en 2014 la tasa de empleo varió entre 53,1% en Treinta y Tres y 63,9% en Flores, mientras que a nivel nacional fue de 60,4% (Figura 11). Los departamentos que tuvieron la tasa de crecimiento de empleo más significativa entre 2006 y 2014 fueron Lavalleja (20,1%), Durazno (19,5%) y Río Negro (18,9%). En contraste, los departamentos con el menor aumento fueron Paysandú (6,2%), Treinta y Tres (5,6%) y Cerro Largo (3,3%) (MIDES, 2015). Lo interesante de esto es que se ve un cierto dinamismo de empleo y potencial de crecimiento fuera de las zonas costeras o litorales. Esto es algo que Uruguay podría capitalizar a través de una estrategia nacional de desarrollo territorial.

**Figura 11. Tasa de empleo por departamento, 2014**



Fuente: Observatorio Social del MIDES en base a ECH del INE.

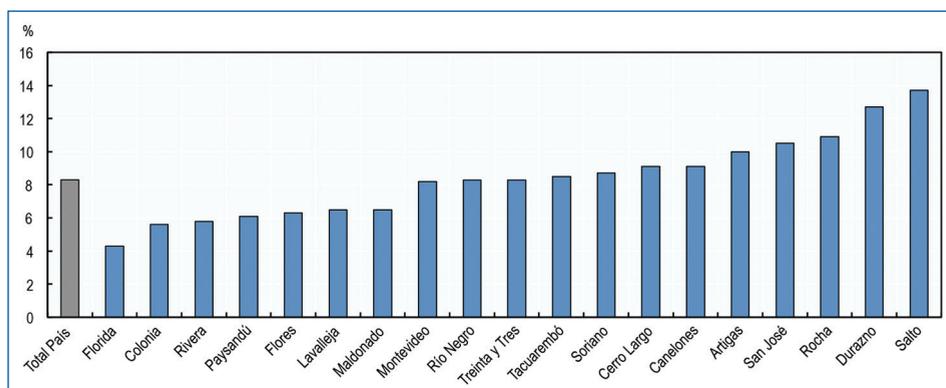
13. El porcentaje de empleo vulnerable indica el número de gente que trabaja por su cuenta, y gente que trabaja en familia sin remuneración, como porcentaje del empleo total. Empleo vulnerable esta frecuentemente caracterizada por ingresos inadecuados, baja productividad, y condiciones de trabajo difíciles que ponen a riesgo los derechos fundamentales del trabajador. La Organización Internacional de Trabajo (ILO) desarrolló esta medida como indicador de pobre calidad de empleo dado que gente en esta categoría son menos probables a tener trabajo formal y más probables a no tener condiciones de trabajo decentes, seguro social adecuado, y “voz” a través de representación eficaz sindical o semejante (OECD, 2014c; ILO, 2010).

## Desempleo

Entre 2006 y 2014 el nivel de desempleo en Uruguay cayó de 10,8% a 6,6%. Los departamentos que destacan por su reducción del desempleo durante este período son: Artigas, con una reducción de 8.2 puntos porcentuales, seguido por Rivera (6.3), Paysandú (5.7), y Maldonado (5.6). En contraste, los departamentos con la reducción más pequeña de la tasa de desempleo fueron San José, con un reducción de tan solo 1.2 puntos porcentuales, Salto (1.4) y Rocha (1.7).

Áreas de bajo desempleo no se concentran necesariamente en la costa sur. De los 10 departamentos cuyos niveles de desempleo eran menores al total del país en 2014, siete están fuera de la costa, y de éstos solamente dos en el litoral (Figura 12). Al mismo tiempo, hay que preguntarse si la reducción en la tasa de desempleo está ligada a aumentos reales en oportunidades laborales en los departamentos o si se debe a movimientos migratorios de la población.

**Figura 12. Comparación de la tasa de desempleo por departamento, 2006 y 2014**

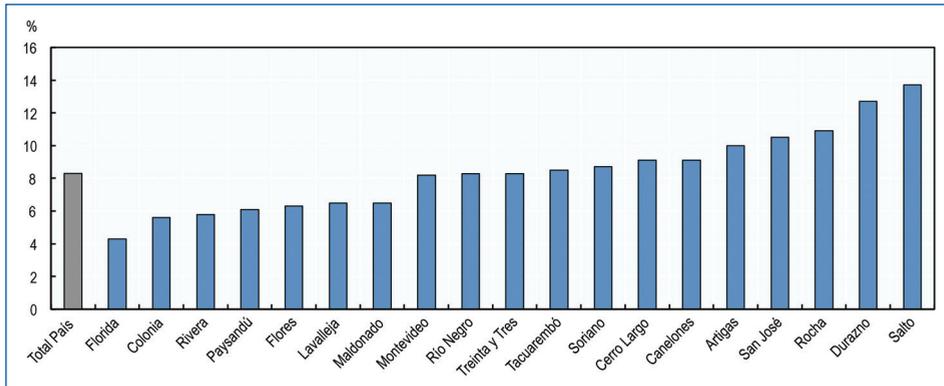


Fuente: Observatorio Social del MIDES en base a ECH del INE.

En relación a la proporción de hombres respecto a mujeres que participan en la fuerza laboral en Sudamérica, Uruguay se ubica detrás de Perú, Bolivia y Brasil. Datos de 2011 indican que Uruguay es el líder dentro de la región en términos de porcentaje de ingresos del hogar contribuidos por mujeres (44,9%), así como por el porcentaje de hogares encabezados por mujeres<sup>14</sup> (31,9%). Sin embargo, datos para 2014 indican que a nivel subnacional solamente en cuatro departamentos la tasa de desempleo femenino es igual o inferior al promedio nacional, mientras que en casi todos los casos supera significativamente la tasa promedio de desempleo masculino (Figura 13).

14. Esto se refiere al porcentaje de los hogares donde una mujer tiene el nivel más alto de ingresos individuales (OECD, 2014c).

**Figura 13. Tasa de desempleo femenino por departamento, 2014**



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Encuesta Continua de Hogares).

Mientras que la diferencia entre el desempleo masculino y femenino es 3,3 puntos porcentuales a nivel nacional, Durazno registró una brecha de 8,3 puntos porcentuales en 2014 —con una tasa de desempleo masculino de 4,5% y femenino de 12,7%. En Salto, la tasa de desempleo masculino fue de 6,2%, mientras que la tasa de desempleo femenino fue de 13,7%. No es inusual ver un nivel de desempleo más alto para mujeres que para hombres. Pero lo preocupante es el tamaño de la brecha. Primero, las economías regionales y locales están perdiendo la contribución económica (productiva y fiscal) que se puede realizar con una fuerza laboral femenina más activa. Segundo, hay importantes beneficios socio-económicos asociados con una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral, incluyendo una disminución del número de pobres en edad avanzada, mejores resultados educacionales a largo plazo, y tasas de fecundidad más bajas.

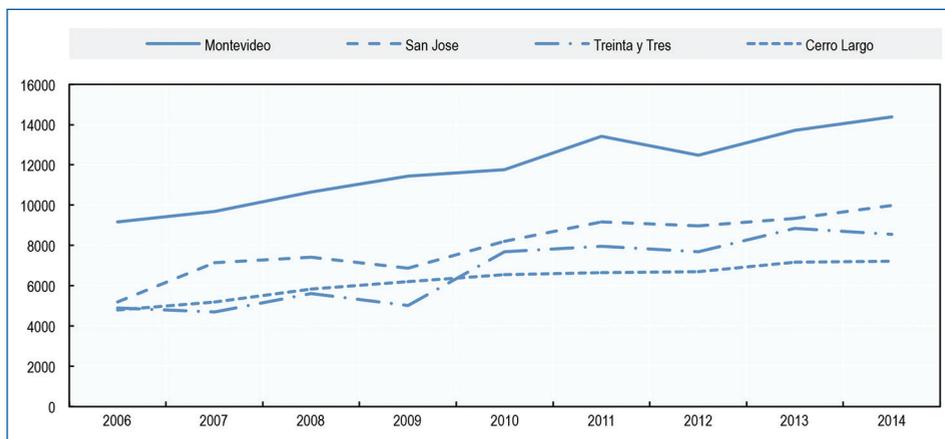
### Ingreso medio per cápita y pobreza

El ingreso promedio mensual *per cápita* de los hogares (con valor locativo sin servicio doméstico) aumentó en un promedio de 6,7% anualmente entre 2006 y 2014 (en base a OTU, 2014). Aunque el ingreso mensual promedio es más alto en Montevideo —UYU 14.377 en 2014 comparado con UYU 11.666 a nivel nacional—, éste ha aumentado más lentamente que en otros departamentos. Cerro Largo y Montevideo muestran el porcentaje de crecimiento promedio anual más bajo en estos años. Esto puede indicar un aumento en el poder adquisitivo fuera de Montevideo, más posibilidades de inversión, ahorro o consumo, y potencialmente una base fiscal más fuerte para gobiernos subnacionales.

Evaluando el crecimiento del ingreso medio *per cápita* mensual, está claro que Montevideo tiene niveles más altos de ingreso (Figura 14). Se pueden observar diferencias en los niveles de crecimiento de los distintos departamentos, observación que genera las siguientes preguntas: ¿cómo es que algunos departamentos aumentaron

tanto su ingreso medio? ¿Son estos aumentos sostenibles? Y quizás lo más importante de todo, ¿qué se puede hacer para ayudar a los departamentos que tienen mayores brechas con el nivel de desempeño nacional?

**Figura 14. Ingreso medio mensual per cápita (con valor locativo) de los hogares. Precios constantes 2008, 2006-2014**



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Encuesta Continua de Hogares)

En comparación con Brasil, Chile y México, y la región en general, los uruguayos experimentan una menor desigualdad en la distribución de ingresos, medida por el coeficiente de GINI (Cuadro 3). Además, entre 2007 y 2012 Uruguay ha logrado reducir sistemáticamente dicha desigualdad.

**Cuadro 3. Índice de concentración de GINI, 2007 a 2013**

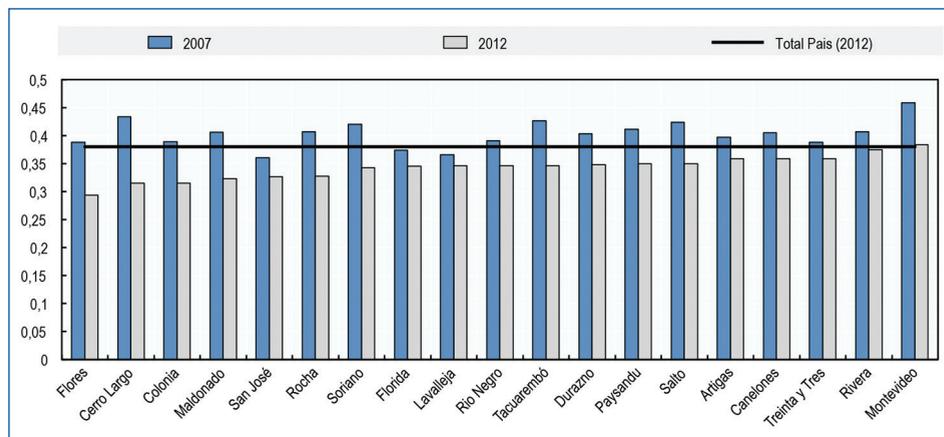
Año	Brasil	Chile	México	Uruguay	América Latina (Promedio Simple)
2007	0,59	nd	nd	<b>0,46</b>	nd
2008	0,59	nd	0,52	<b>0,45</b>	0,52
2009	0,58	0,52	nd	<b>0,43</b>	nd
2010	nd	nd	0,48	<b>0,42</b>	0,51
2011	0,56	0,52	nd	<b>0,40</b>	nd
2012	0,57	nd	0,49	<b>0,38</b>	0,50
2013	0,55	0,51	nd	<b>0,38</b>	0,50

Nota: nd = datos no disponibles.

Fuente: CEPALSTAT acceso: 21 de febrero de 2015, disponible: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=250&idioma=e>

Entre 2007 y 2013, el coeficiente de GINI disminuyó en todos los departamentos (Figura 15), y de manera significativa en Cerro Largo (-0,14), Salto (-0,11) y Flores (-0,10).

**Figura 15. Índice de GINI en personas según departamento, 2007 y 2012**



Nota: Dato para "Total País" obtenido en la base de datos CEPAL.

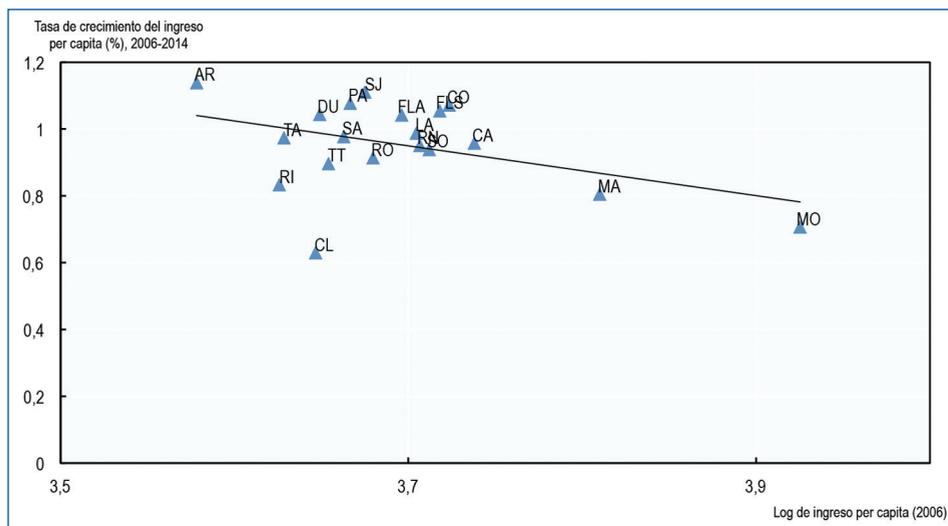
Fuente: Observatorio Social del MIDES en base a ECH del INE; Observatorio Social acceso: 21 de febrero de 2015, disponible: [http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/index.php?subportal=mides\(ppal\)#](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/index.php?subportal=mides(ppal)#)

Otra forma de analizar la evolución de las condiciones de vida a nivel departamental es examinando la presencia de convergencia regional. La presencia de convergencia regional indica que las regiones con niveles de ingreso más bajos están creciendo más rápido que aquellas con los niveles de ingreso más altos<sup>15</sup>. Lo anterior puede traducirse en un mayor nivel de vida y mejores resultados sociales. Dentro de la literatura, factores tales como capital humano, la productividad laboral, la infraestructura y las características geográficas de una región han sido identificados como determinantes para que se lleve a cabo un proceso de convergencia.

La presencia de convergencia, en términos del ingreso per cápita, se mide para los 19 departamentos de Uruguay entre 2006 y 2014. Hay dos factores que deben tenerse en cuenta con respecto a este período de análisis: *i)* es corto y, por lo tanto, algunos cambios estructurales que requieren una perspectiva a más largo plazo tal vez no puedan ser reflejados; *ii)* incluye el estallido de la crisis financiera en 2008/2009. El análisis de 2006-2014 muestra que, efectivamente, existe un proceso de convergencia lenta entre los departamentos de Uruguay, que se caracteriza por tener a Artigas en un extremo y a Montevideo en otro (Figura 16).

15. Es importante recalcar que la presencia de convergencia depende entre otras cosas del período de tiempo analizado.

**Figura 16. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2006-2014**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ingreso del INE (Encuesta Continua de Hogares).

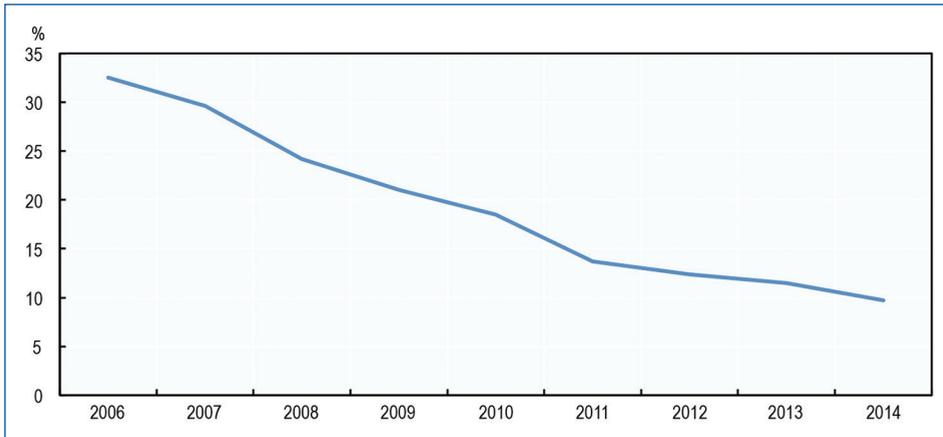
Sin embargo, si el período de tiempo evaluado se divide antes y después de 2009, se observa que entre 2006 y 2009 había menos convergencia que después de que comenzó la crisis (Anexo B). Esto puede deberse a que a partir de 2009 el crecimiento de los departamentos más ricos se desaceleró. Por último, dada la primacía económica de Montevideo (en todos los aspectos), es interesante realizar este ejercicio sin considerar este departamento. Al hacer lo anterior, se observa una relativa homogeneidad entre los departamentos y menor evidencia de convergencia, a excepción del período 2009-2014 (Anexo B). Los resultados de este análisis son consistentes con los de un estudio del PNUD realizado a partir de datos de ingreso per cápita entre 1989 y 2010, el cual también reveló evidencia de convergencia (Miranda, 2014).

### Pobreza

La pobreza en Uruguay disminuyó significativamente —de 32,5% a 9,7%— entre 2006 y 2014 (Figura 17). A la vez, entre 2006 y 2011, la población en condiciones de pobreza extrema pasó de 2,5% a 0,5%.

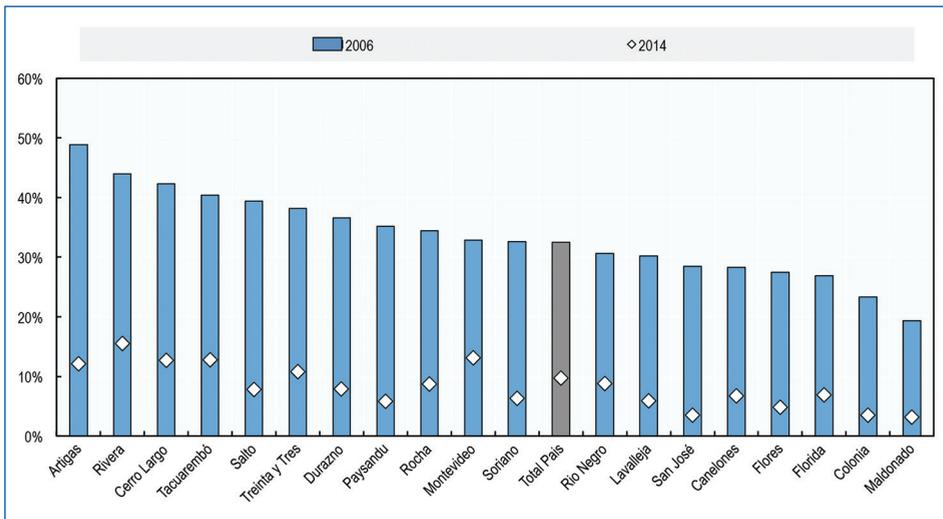
La disminución de los niveles de pobreza varió entre los departamentos. Los que presentaron la reducción más grande entre 2006 y 2014 fueron Artigas, con una reducción de 36.8 puntos porcentuales, Salto (31.6), Cerro Largo (29.6) y Paysandú (29.4), mientras que Montevideo y Maldonado (-52%) fueron los que presentaron la menor reducción durante este período, 19.8 y 16.1 puntos porcentuales respectivamente (Figura 18).

**Figura 17. Porcentaje de personas en situación de pobreza, 2006 a 2014**



Fuente: Observatorio Social MIDES en base a datos ECH INE.

**Figura 18. Porcentaje de personas en situación de pobreza según departamento, 2006 y 2014**



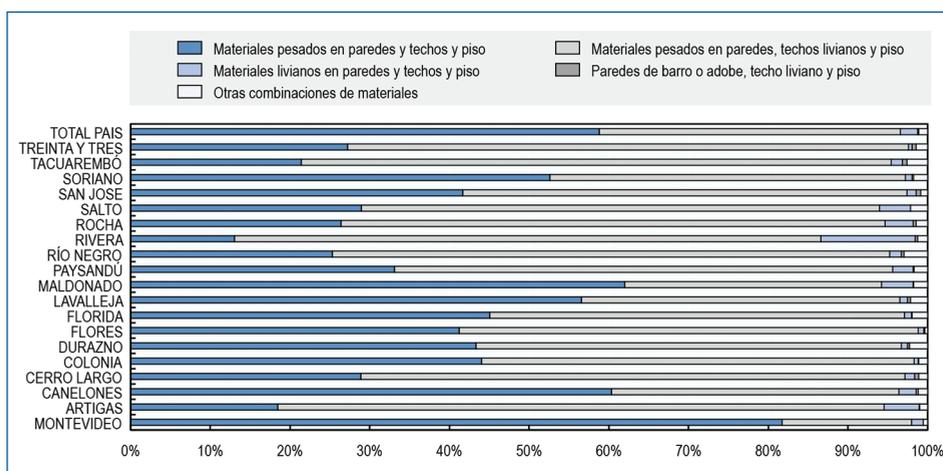
Fuente: Observatorio Social MIDES en base a datos ECH INE.

### Vivienda

Factores como la accesibilidad, la forma y la ubicación de una vivienda están asociados con la salud, la satisfacción de vida, el empleo, y las oportunidades escolares de una población. Por lo tanto, esta es una dimensión socio-económica importante para promover el bienestar y reducir las desigualdades entre y dentro de regiones. Si se analizan los 19 departamentos, según datos del último censo, el número de personas por

hogar varía entre 2,6 a 3,3; los hogares más grandes están concentrados en los departamentos del norte y noroeste (en base a OTU, 2014). En términos de calidad, 56% de las viviendas particulares del país están construidas con materiales pesados en paredes, techos y pisos; 41% con materiales pesados en paredes, techos livianos y piso; mientras que el 3% restante está construido con materiales livianos, incluyendo barro. No obstante, la proporción de estos dos tipos de vivienda varían significativamente entre departamentos (Figura 19). Por ejemplo, Montevideo es el departamento con el porcentaje más alto de viviendas sólidas compuestas por materiales pesados en paredes, techos y pisos (78%), mientras que Artigas es el departamento con el porcentaje más bajo (16%).

**Figura 19. Categorías de vivienda por departamento**

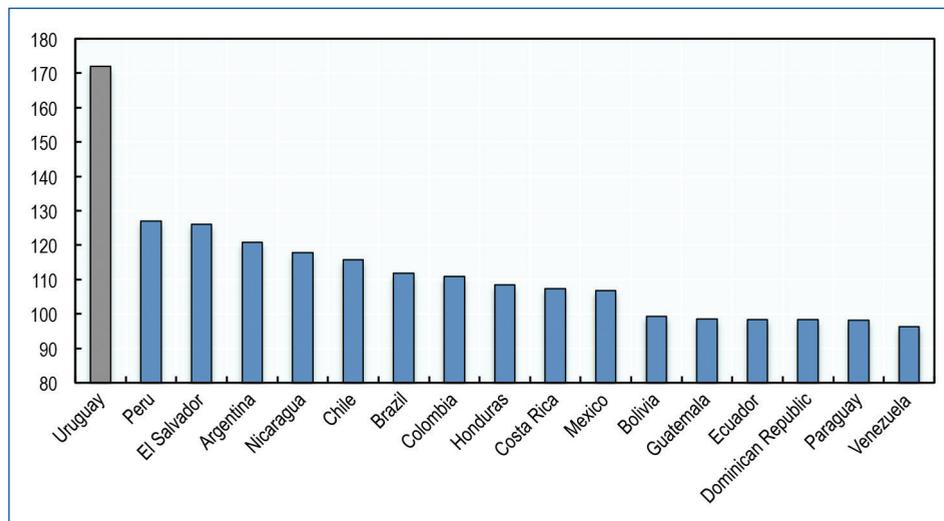


Nota: Las categorías "Materiales pesados en paredes y techos y piso", "Materiales livianos en paredes y techos y piso" y "Paredes de barro o adobe, techo liviano y piso" incluyen pisos resistentes y no resistentes; la categoría "Otras combinaciones" incluye las categorías censales de "Otras combinaciones de materiales" y "Materiales de desecho en paredes o techos".

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Censo 2011).

Más allá de la definición de vivienda decente (i.e. vivienda con acceso adecuado a sanitarios y drenaje, pisos resistentes, agua canalizada y electricidad), hay una insatisfacción general con su accesibilidad (OECD, 2014c). Solamente 40% de la gente indica una satisfacción con la accesibilidad de vivienda, un nivel superado por la mayoría de países en la región, excepto Argentina (38%), Bolivia (38%) y Perú (35%), y por los países OCDE con un nivel general de 51% (OECD, 2014c). Esto se podría atribuir en parte al alto costo de vivienda, reflejado en una proporción excepcionalmente alta de propietarios entre los grupos de alto-ingreso. La tasa de propietarios de vivienda en los quintiles más altos de la población es dos veces mayor que la de los dos quintiles más bajos (OECD, 2014c). Lo anterior hace de Uruguay una anomalía en la región (Figura 20).

**Figura 20. Diferencias en la tasa de propietarios de vivienda entre los grupos de alto y bajo ingreso**



Fuente: OECD (2014), *Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 1, Initial Assessment*, OECD/UN-ECLAC, OECD Publishing, Paris.

## Transporte

Técnicamente el transporte no es una medida de bienestar. Sin embargo, juega un papel importante en la conectividad, en el movimiento de capital humano y en la facilidad de acceso a empleo, educación, comercio, etc. Como en el caso de la vivienda, tanto su calidad como su cantidad son relevantes. En términos de calidad, 89,3% de los 8.800 kilómetros de la red vial de Uruguay están cubiertos con hormigón, concreto asfáltico o tratamiento bituminoso (INE, 2013)<sup>16</sup>. Dicho esto, se pueden apreciar algunas diferencias departamentales en el alcance de la red, entre las cuales se destaca el hecho de que algunos de los departamentos más grandes o más aislados tienen una red vial limitada. Por ejemplo, Artigas con un territorio de 11.928 km<sup>2</sup> tiene 394 km<sup>2</sup> de red vial, representando 4,5% del total del país. Tacuarembó, el departamento más grande en términos de superficie (15.348km<sup>2</sup>) tiene 6,5% de la red vial nacional, mientras que Canelones con una superficie de 4.563 km<sup>2</sup> está cubierta por 12,9% de la red vial nacional. Hasta cierto punto, esto refleja las realidades de densidad de población y las diferencias en el uso de suelo para la productividad económica. En Artigas y Tacuarembó el sector primario (producción agropecuaria, forestación y pesca, explotación de minas y canteras) representa 27,5% y 25,5% respectivamente de sus PIB regionales, mientras que en Canelones este sector contribuye solamente en 7,6% al PIB regional. También se puede notar

16. Publicado en el anuario estadístico del INE 2013, usando datos de 2012 de la Dirección Nacional de Vialidad, Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

que en Tacuarembó la industria manufacturera representa 29,2% del PIB regional (32,8% en Canelones), lo cual hace preguntarse si la red vial es suficiente para el transporte de mercancía hacia y desde Tacuarembó y otros departamentos parecidos. Citada varias veces en entrevistas con representantes del gobierno nacional y de gobiernos departamentales, la infraestructura vial es un factor importante para el desarrollo regional y está percibida como una de las limitantes en este aspecto. Este es el caso de aquellos departamentos lejos de centros tradicionales de productividad económica (ej., el litoral o la costa sur). A la vez, no es el único factor que impulsa el desarrollo regional.

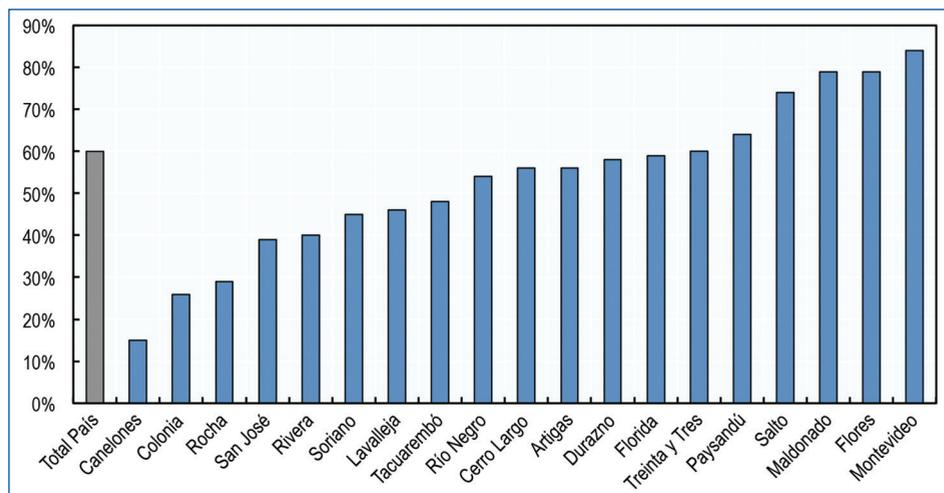
### **Condiciones no materiales**

La forma en que la gente percibe su calidad de vida va más allá del trabajo, el ingreso, la vivienda y la disponibilidad de infraestructura y abarca aspectos no materiales de la vida. Esto puede incluir el acceso a los servicios públicos básicos (educación, salud, seguridad) pero también un sentido de comunidad, participación cívica y la calidad del medio ambiente. Mientras que la percepción de la calidad de vida puede ser sumamente subjetiva, existen algunos indicadores que ayudan a delinear el desempeño nacional y subnacional respecto a estas condiciones y sus impactos sobre el bienestar. Debido a la disponibilidad de datos a nivel regional, esta sección se enfoca en el acceso a servicios públicos, la educación, la seguridad y, con ciertas limitaciones, el medio ambiente.

#### **Acceso a servicios públicos básicos**

Uruguay ha logrado proveer un nivel de acceso a agua y electricidad casi universal. A pesar de esto, existen desigualdades entre los departamentos respecto al acceso a servicios de distintos tipos. En los 19 departamentos, 95% o más de los hogares tienen electricidad, y un poco más del 90% tienen acceso al agua. Este no es el caso de los servicios sanitarios, donde el porcentaje a nivel nacional es 60% (hogares con servicio sanitario por red general). Dentro de estas categorías de servicios públicos también existen disparidades: 99% de los hogares en Canelones y San José tienen acceso a electricidad, y 95% en Tacuarembó. La brecha en relación al acceso a agua es más grande, y varía de 99% en Montevideo a 83% en San José. La desigualdad más importante está en la evacuación de los servicios sanitarios a red general, donde llega a 84% de los hogares en Montevideo pero solamente a 15% en Canelones (Figura 21) (en base a OTU, 2014). Dicho esto, el desafío respecto a este servicio en Canelones puede estar ligado a una urbanización muy rápida y una infraestructura inadecuada para el nivel de crecimiento en población.

**Figura 21. Porcentaje de hogares con evacuación del servicio sanitario/red general, 2014**

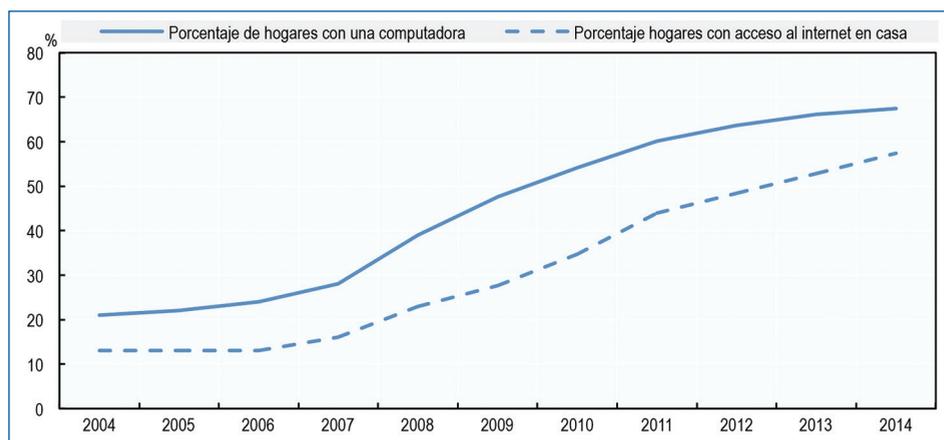


Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Encuesta Continua de Hogares).

### Capacidad de acceder a servicios por Internet

Internet ha cambiado el acceso de la gente a ciertos servicios disponibles, así como a la variedad de los mismos —desde la compra de bienes hasta trámites bancarios y administrativos. Dicho esto, tomar en cuenta la disponibilidad de computadoras y acceso a Internet por hogar puede ser un indicador de la capacidad de la población para acceder a determinados servicios. Esto es particularmente pertinente en Uruguay, debido a los territorios escasamente poblados y las largas distancias que pueden existir entre localidades y/o centros administrativos. El porcentaje de hogares con acceso a tecnologías de la información y comunicaciones (TICs) ha aumentado en paralelo al porcentaje de hogares equipados con al menos una computadora (Figura 22) (CEPAL, 2014).

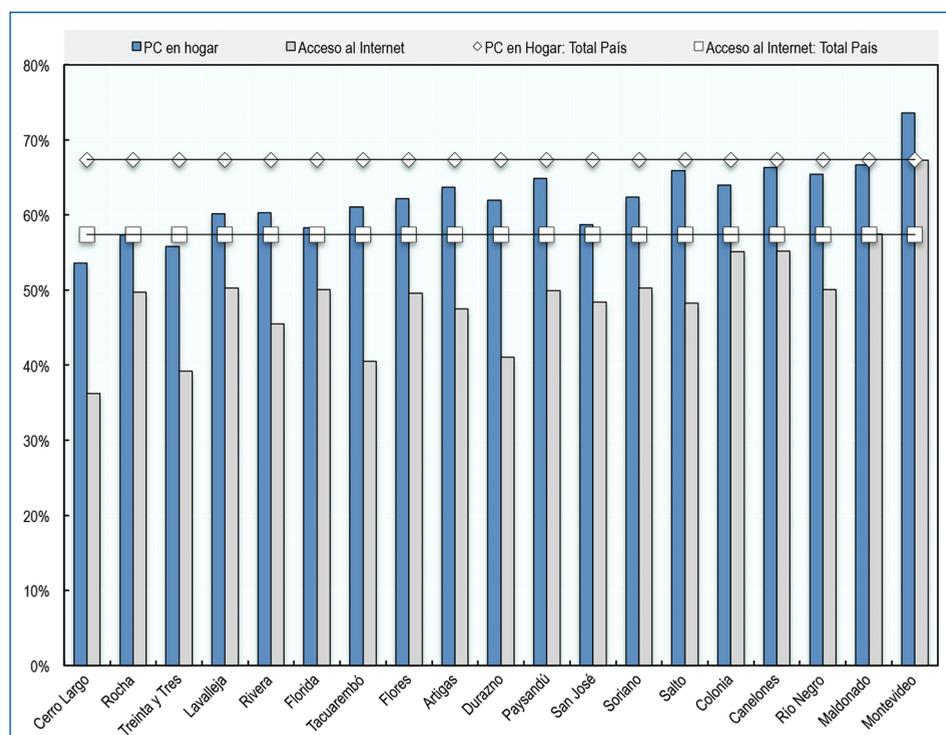
**Figura 22. Hogares con acceso al menos una computadora e internet, 2004-2014**



Fuente: CEPALSTAT (2014).

A nivel departamental, el porcentaje de hogares con acceso a Internet ha crecido drásticamente, en general duplicándose o triplicándose entre 2009 y 2014. Sin embargo, en 2014 el acceso a Internet en las regiones más remotas (ej., Artigas, Cerro Largo y Rivera) se ubicó por debajo del promedio nacional de 57,4% (Figura 23). Estas regiones son también aquellas donde el acceso a Internet en el hogar puede ofrecer ventajas significativas en términos de acceso a servicios. Esto se debe comparar con la cantidad promedio de hogares, 67,4%, con por lo menos un PC, lo cual indica que parte de la “infraestructura doméstica” para acceder a Internet está disponible. La pregunta que surge es si el bajo acceso a Internet en algunas áreas se debe a la cobertura de la red, costos, interés o capacidad individual de uso, elementos demográficos, etc.

**Figura 23. Hogares con PC y acceso al Internet en el hogar por departamento, 2014**



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Encuesta Continua de Hogares).

### Salud

Los factores que determinan la salud de una persona y una población son múltiples, incluyendo entre otros la capacidad adecuada de acceder a los requerimientos básicos nutritivos, inmunización de niños, condiciones ambientales, educación, estilo de vida (ej., consumo de tabaco, etc.), y enfermedades crónicas (ej., diabetes). Desde 1962 ha habido una caída en el número de muertes (por 100.000 personas) causadas por tuberculosis y accidentes, y un aumento en muertes relacionadas al cáncer. Aquellas muertes ligadas a complicaciones cardiovasculares están estables en cantidad.

Dada la diversidad de elementos con impacto sobre la salud, frecuentemente la esperanza de vida al nacimiento y la tasa de mortalidad infantil son utilizadas como indicadores de la salud general de una población. Desde 2003, la esperanza de vida en Uruguay ha aumentado, pasando de 75,1 años para ambos géneros a 77,1 años en 2014. La esperanza de vida femenina en 2014 era de 80,3 años y la masculina de 73,4 (INE, 2014b). Las desigualdades en esta materia entre los diversos departamentos son bajas —variando entre 75 y 77 años para ambos géneros en 2014 (INE, 2014b).

Uruguay ha experimentado un fuerte descenso en el nivel de mortalidad infantil —pasando de 13,2 muertes por cada 1.000 nacimientos vivos en 2004 a 9,3 en 2012. Este descenso ha variado significativamente entre departamentos: -17,1% en Rocha y -2,2% en Salto, mientras que Canelones, Flores y Lavalleja tuvieron pequeños incrementos (entre 0,3 y 1,9) (MSP, 2014).

Las diferencias en los resultados en salud por departamento pueden ser atribuidos a diversos factores. Entre otros, se puede incluir la accesibilidad de infraestructura de salud (clínicas, hospitales, etc.), diferencias en el desempeño y calidad de los proveedores de salud a nivel local, la capacidad local respecto a la salud pública (OECD, 2012c), y también diferencias demográficas, de educación, oportunidades de empleo, de estilo de vida regional, etc. La cuestión para Uruguay es cómo seguir mejorando los resultados relacionados con la salud de su población. Esto puede ser asegurando un cierto estándar de servicios en todo el país, facilitando el acceso a los servicios de salud ya existentes, asegurando que estén presentes y sean accesibles en áreas escasamente pobladas, y que su oferta esté alineada con la demográfica regional y perfiles de salud locales. Además, en la afectación de la salud se deben considerar comportamientos individuales asociados con el estilo de vida. Por ejemplo, 90% de la población uruguaya muestra por lo menos un factor de riesgo para una enfermedad crónica, incluyendo el consumo regular de bebidas alcohólicas, alto colesterol, consumo diario de tabaco, un estilo de vida sedentario, sobrepeso u obesidad, y un consumo insuficiente de frutas y verduras. El promedio de la población con presión alta y que fuma tabaco es más alto que el promedio regional<sup>17</sup>, aunque el uso de tabaco ha disminuido en aproximadamente 3,3% cada año entre 2005 y 2011. El uso de drogas está aumentando, así como también el abuso de medicamentos por receta médica<sup>18</sup> (OCED, 2014c).

## Educación

El nivel de educación formal de un individuo o una población entera tiene implicaciones no solamente para el desarrollo económico sino también para la calidad de vida y el bienestar general. La educación formal representa un factor en la habilidad de una persona para trabajar y ganar su vida, pero también juega un rol en su salud, su nivel

---

17. "Regional" se refiere a América Latina.

18. Esto está basado en el consumo *per cápita* de benzodiazepinas, que en este momento es una preocupación importante en la categoría de medicamentos por receta médica. El consumo de estos en Uruguay es el segundo más alto del mundo detrás de Bélgica (OECD, 2014 – uru).

de actividad, su compromiso hacia la comunidad y su felicidad en general. También puede impactar en un descenso del nivel delictivo y en una menor dependencia de la asistencia social (OECD, 2012b).

La población adulta de Uruguay (25 años y más) ha alcanzado en promedio 9 años de estudios aprobados (combinando los niveles primarios, secundarios y superiores). En términos generales, en 2014, 32% alcanzó el nivel primario, 48% alcanzó el nivel secundario, 2% una formación terciaria no universitaria, 3% magisterio o profesorado y 14% nivel universitario. Entre los departamentos, Maldonado registra el nivel más alto de adultos con el nivel educativo secundario (57%), y Tacuarembó el más bajo (40%).

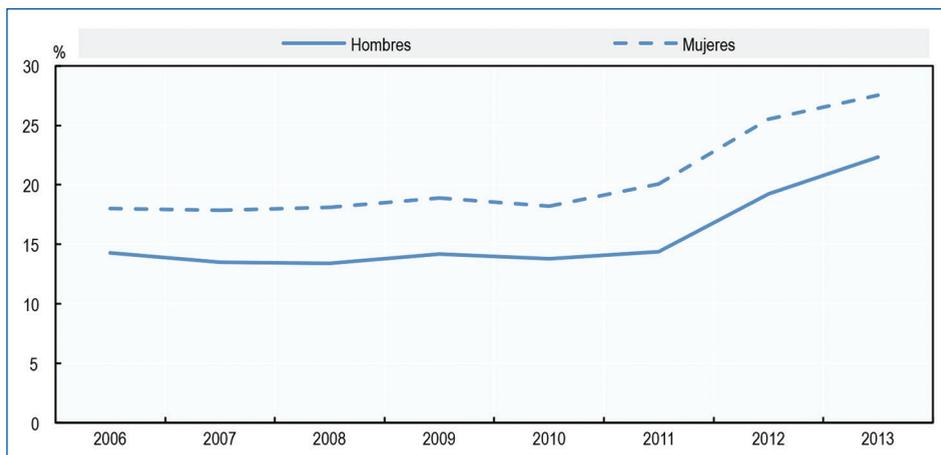
De cara al futuro hay que asegurarse que la fuerza laboral de hoy y mañana esté preparada y capacitada para *i)* cumplir con las necesidades inmediatas de los empresarios; *ii)* enfrentar cualquier cambio en la importancia de sectores económicos o industriales. Es decir, ¿están alineadas las capacidades disponibles en el mercado laboral a los requerimientos de las economías regionales de hoy y mañana?

De acuerdo a un estudio sobre innovación publicado por la UNESCO, 32,4% de las empresas uruguayas manufactureras y activas en términos de innovación indicaron la falta de personal calificado como un factor que impedía la capacidad de innovación (UNESCO, 2012; ANII, 2013). Este estudio coincide con las conclusiones del BID y la OIT, indicando que aproximadamente un tercio de las empresas uruguayas notan una falta de conocimiento específico, experiencia o capacidades no-técnicas como un obstáculo a la innovación. Más específicamente, 20% de las empresas consideran de alta importancia la escasez de personal calificado y 13% de importancia media como obstáculo a la innovación (ANII, 2013). Además, las empresas reportan que el bajo nivel educativo es uno de los obstáculos más importantes respecto al aumento de productividad, más importante aún que la falta de financiamiento (IDB/ILO, 2010; OECD, 2014c). El mismo estudio muestra que en 2011 alrededor del 16% de las empresas no podían cubrir su demanda para empleados. Los requerimientos más importantes eran a nivel intermedio de empleados calificados y artesanos (31% de respuestas), y de profesionales y técnicos (25% del total). En general los puestos no se llenaron a raíz de la falta de candidatos calificados y con la experiencia necesaria (OECD, 2014c).

Las próximas generaciones pueden llegar a niveles más altos de educación y mayor desarrollo de capacidades dada la inversión relevante que Uruguay ha hecho en su sistema educativo, algo que se destaca en la nueva generación de escolares frente a la de los adultos. De acuerdo al Censo de 2011, el 93% de niños uruguayos entre 6 y 11 años están matriculados en educación primaria. El departamento con el menor nivel de participación es Montevideo (92,4%), siendo Flores el más alto (94,5%). Entre los jóvenes de 12 a 17 años matriculados en educación media, el porcentaje de participación es significativamente menor que en Primaria; ese porcentaje varía entre 64,3% en Salto hasta 69,9% en Colonia (cálculos de OPP en base al censo 2011). Es importante

tomar en cuenta que entre 2006 y 2012, más mujeres que hombres mayores de 25 años alcanzaron un nivel educativo superior a 13 años, tanto a nivel nacional como en las áreas urbanas del país (Figura 24) (INE, 2014e). Llama la atención la baja tasa de participación femenina en la fuerza laboral, no solamente porque hay una porción importante de la población sin empleo, sino también porque es un grupo de la población que tiende a tener un buen nivel educativo.

**Figura 24. Porcentaje de mujeres y hombres con 13 años o más de estudio, 2006-2013**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE) (2014), Encuesta Continua de Hogares, cuadro: “Distribución porcentual de la población total de 25 años y más de edad según tramos de años de estudio completados, Total País.”

En adelante, el desafío será no solamente asegurar que los jóvenes completen su educación formal, sino también que haya una complementariedad entre las capacidades y calificaciones deseadas por los empleadores y lo que se está enseñando. Aunado a esto, las oportunidades de empleo deben ser coherentes con el nivel educativo alcanzado. Existe evidencia que habrá un desafío en esta área. Los niveles de matriculación escolar no señalan necesariamente el nivel educativo. En Uruguay, el porcentaje de jóvenes que dejan los estudios antes de completarlos es alto: 20% de jóvenes entre 13 y 18 años abandonan la educación media básica (OECD, 2014c). En 2013, el nivel de desempleo entre jóvenes (menores de 25 años) fue 19,2% (INE, 2014d), con una tasa más alta entre mujeres que entre hombres (24,0% versus 15,8%). Además, según los datos del Censo 2011, la cantidad de jóvenes entre 14 y 25 años clasificados como “Ni-Ni” (ni estudian ni trabajan) llega a 17,8%. Esto se debe contrastar con el hecho de que el nivel educativo de este grupo de personas está aumentando —71% había completado la educación secundaria básica en 2012—, lo cual tiene implicancias económicas, demográficas y sociales a mediano y largo plazo (OECD, 2014c).

La matriculación y el nivel educativo son indicadores importantes, pero también es relevante saber qué es lo que se aprende y los resultados del sistema educativo. En

los últimos años, los países latinoamericanos han mejorado en términos de cobertura e inversión en sus sistemas educativos. Sin embargo, indicadores tanto del acceso como de la calidad de educación, medidos por sistemas internacionales como PISA de la OCDE, muestran una gran heterogeneidad, independientemente del nivel socio-económico considerado. Países en la región, incluyendo los miembros de la OCDE, muestran un bajo rendimiento en los resultados de PISA y no han logrado mejoras significativas entre los períodos de implementación de la prueba (OECD, 2012c).

De acuerdo a los resultados de PISA en 2012, los alumnos uruguayos de 15 años no superan el promedio OCDE en matemáticas, lectura o ciencia, mostrando resultados semejantes a sus pares mexicanos y por debajo de los chilenos, pero mejor que los alumnos de otros países latinoamericanos que participaron en el estudio (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Resultados PISA: Países Latinoamericanos miembros y no miembros de la OCDE**

	<b>Puntuación promedio en Matemáticas - PISA 2012</b>	<b>Puntuación promedio en Lectura - PISA 2012</b>	<b>Puntuación promedio en Ciencia - PISA 2012</b>
Promedio OCDE	<b>494</b>	<b>496</b>	<b>501</b>
Uruguay	<b>409</b>	<b>411</b>	<b>416</b>
Chile	423	441	445
México	413	424	415
Argentina	388	404	398
Brasil	391	410	405
Colombia	376	403	399
Costa Rica	407	441	429
Perú	368	384	373

Nota: Chile y México son los dos países de América Latina que son miembros de la OCDE. Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú, y Uruguay no son miembros de la Organización pero participan en el estudio PISA.

Fuente: OECD (2014), *Pisa 2012 Results in Focus: What 15 year olds know, and what they can do with what they know*, OECD Publishing, Paris, available at: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>

En matemáticas, mientras los resultados de las pruebas de alumnos uruguayos en todos los grupos socio-económicos estaban más o menos cerca del promedio, la relación entre buenos resultados y status socio-económico era más alta que el promedio de la OCDE. Esto quiere decir que los estudiantes de familias más prósperas tienden en general a tener mejores resultados que aquellos de familias menos prósperas. La competencia en matemáticas es particularmente importante: es un fuerte indicador de resultados positivos para adultos jóvenes, pronosticando su habilidad para acceder a la educación superior, así como al nivel de ingresos esperados en el futuro (OECD,

2014d). Además, los resultados de PISA muestran que los sistemas educativos con buenos resultados en matemáticas tienden a asignar recursos más equitativos entre instituciones educativas. Uruguay podría identificar maneras para asegurar que los departamentos con menos ventajas tengan un acceso adecuado o equivalente a aquellos con más ventajas económicas, o aumentar la capacidad de movilizar recursos de una manera más eficaz (OECD, 2014d).

Varios factores pueden impactar en los resultados de los alumnos, incluyendo la motivación que tienen para aprender, el compromiso con sus estudios y su confianza general, por ejemplo. Más del 80% de los participantes uruguayos en el estudio de PISA indicaron que estaban felices en su centro educativo, y 97% reportaron que se sienten apreciados por otros alumnos, lo cual es positivo en términos de confianza. La calidad de la enseñanza es otro factor importante que afecta los resultados. Países que han mejorado los resultados en PISA han desarrollado políticas para mejorar la calidad de los docentes, aumentando los requerimientos necesarios para obtener un título de grado en educación, desarrollando incentivos para que buenos alumnos elijan la educación como carrera, aumentando sueldos, u ofreciendo incentivos para que los docentes continúen su formación profesional.

## Seguridad

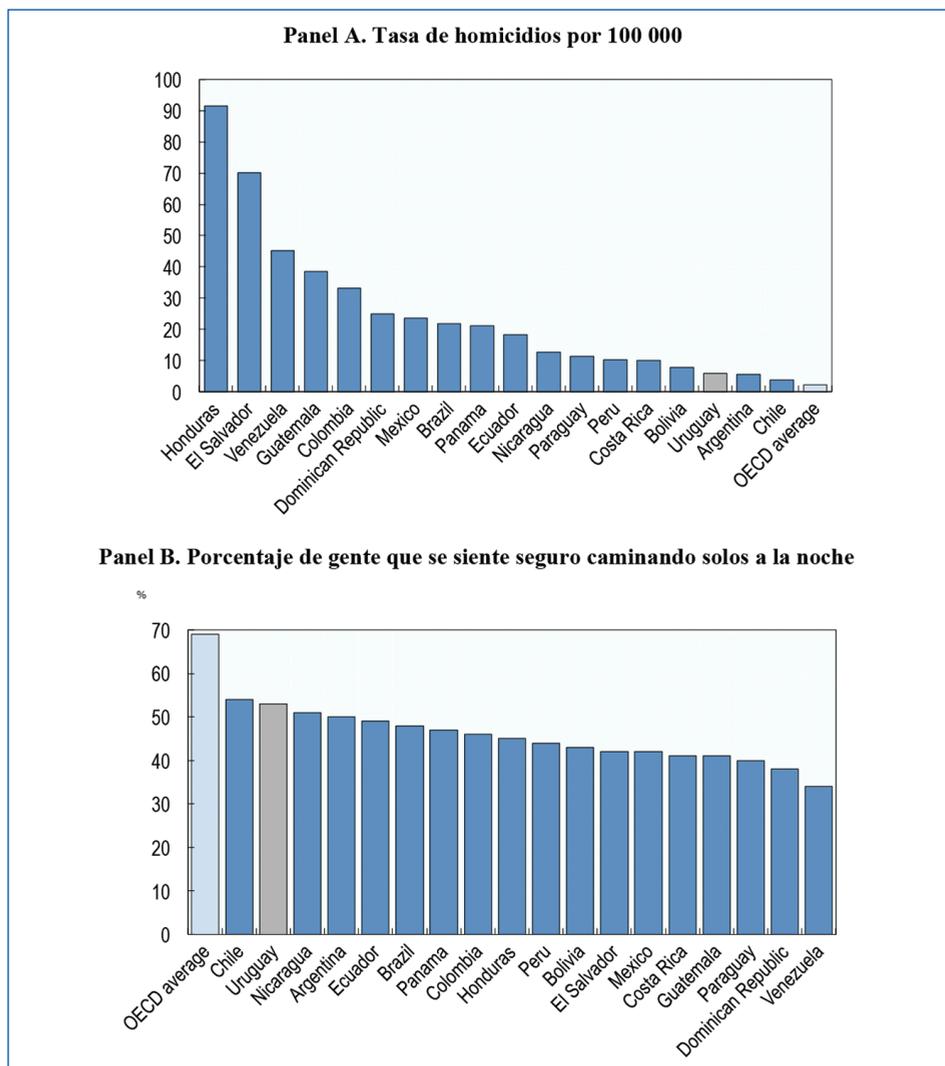
La criminalidad no solamente constituye una pérdida de propiedad y vida, sino también un dolor físico, estrés y ansiedad (OECD, 2012c). La seguridad real y percibida de un país, región, o ciudad puede afectar su crecimiento y desarrollo. Por un lado, impacta en la voluntad de agentes nacionales y extranjeros a invertir capital en una determinada zona. Por otro lado, afecta la calidad de vida de los individuos, lo cual hace que sea un factor determinante cuando se elige dónde vivir. Esto puede jugar un rol importante en aquellas regiones que desean diversificar sus economías y/o aumentar el nivel de su población. Latinoamérica se caracteriza por altos niveles de violencia en comparación con la zona OCDE. Uruguay es uno de los países más seguros de la región<sup>19</sup>, pero sigue por debajo del promedio OCDE (Figura 25) (OECD, 2014c).

La tasa de homicidios es un indicador de seguridad fiable debido a que esos delitos casi siempre son denunciados a la policía (OECD, 2012c). Usando cifras exactas regionales, en lugar de la medida estándar de número de homicidios por 100.000 personas, en 2014 hubo un total de 256 homicidios en Uruguay<sup>20</sup>. De ellos, 59,8% ocurrieron en Montevideo (153). La segunda tasa más alta fue en Canelones (14,1% o 36 personas), seguido por Maldonado (4,7% o 12 personas). Varios departamentos registraron menos de tres homicidios en el año, entre ellos Artigas, Florida y Soriano, (Ministerio del Interior, 2014).

19. Basado en la tasa de homicidios en 2009 y la percepción de seguridad reportada por la población.

20. Se excluyen 6 homicidios que ocurrieron en cárceles en 2014.

Figura 25. Niveles de homicidio y percepciones de seguridad en América Latina, 2011



Nota: Datos para la tasa de homicidios son para 2011, excepto para Brasil, Bolivia, Chile y Honduras (2010), y Uruguay (2009). Datos para "Gente que se siente seguro caminando solos a la noche" son para 2011 y refiere a la cantidad de gente respondiendo "sí" a la pregunta: "Se siente usted seguro caminando solo a la noche en la ciudad o aérea donde vive?".

Fuente: UNODC, United Nations Office for Drugs and Crime (database), [www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html](http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html) and Gallup Organization (2013), *Gallup World Monitor (database)*; OECD (2014) *Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 1, Initial Assessment*, OECD/UN-ECLAC, OECD Publishing, Paris.

El número de asaltos es otro indicador de seguridad porque afecta la sensación de vulnerabilidad del individuo, especialmente entre las poblaciones femeninas y de tercera edad. Entre 2005 y 2011 hubo un descenso en el número de homicidios, violaciones,

heridas corporales, vandalismo, y robos no armados en Uruguay, pero a la vez se constató un aumento en las denuncias de robos armados y violencia doméstica<sup>21</sup> (OECD, 2014c). Hay grandes disparidades en el nivel de asaltos reportados (independientemente del tipo) entre departamentos —0,05% de éstos ocurren en Flores y 81,1% en Montevideo—, llegando a un nivel de desequilibrio potencialmente crítico. En 2013, 76% de los homicidios del país y 95% de los asaltos ocurrieron en Montevideo y Canelones (Ministerio del Interior, 2013). Aunque en cifras reales la cantidad es baja, la concentración es considerable, y la percepción de seguridad por los habitantes es importante.

Los temas de seguridad y su percepción están íntimamente relacionados al desarrollo económico y socio-económico, y la situación respecto al tema puede ser un reflejo de un proceso de desarrollo (OECD, 2014c). Ciertamente, el cuidado contra un aumento de homicidios y asaltos es necesario. Manejar el desafío también requiere intervenciones que pueden reducir las incidencias. Esto necesita no solamente una evaluación más detallada de las percepciones de los ciudadanos respecto a su seguridad y de los indicadores de seguridad, también una evaluación de los factores económicos y socio-económicos a nivel departamental (ej., de educación, medio ambiente, etc.).

### Medio ambiente

La dimensión de medio ambiente está compuesta de múltiples miradas. Tradicionalmente el medio ambiente se consideraba en términos de agua o aire y sus niveles de contaminación, por ejemplo por monóxido de carbono (MO), dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), dióxido nitroso (NO<sub>2</sub>), partículas respirables (PM), etc., pero también puede extenderse al ambiente físico como la generación de desechos y su manejo, parques y áreas verdes, y el ambiente más amplio donde se vive.

Uruguay muestra buenos resultados en medidas subjetivas respecto a la satisfacción con la calidad de agua y aire, disfrutando el nivel más alto en la región (OECD, 2014c). No hay datos estadísticos para la calidad de agua y aire para cada departamento, pero los niveles de PM10 en Montevideo están por debajo del límite promedio anual de 50 µ/m<sup>3</sup> establecido por Gesta Aire<sup>22</sup>. Por ejemplo, en 2012, el nivel PM10 reportado para Montevideo era menos de 30 µ/m<sup>3</sup>. En el mismo año, los niveles de otros indicadores de calidad de aire, como el dióxido nitroso (NO<sub>2</sub>) y monóxido de carbono (MO), también están por debajo de los límites promedios anuales (MVOTMA, 2014). Para llegar a conclusiones concretas respecto al medio ambiente, o por lo menos respecto a la calidad de aire, habría que tener no solamente datos por departamento sino también datos a largo plazo.

21. En 2005, hubo 9 100 denuncias de robo armado en Uruguay, representando 5,3% de todos crímenes reportados, comparado a los 16 300 casos en 2011 (9.7%). Con respecto a la violencia doméstica, el número de casos reportados aumentó de 6 900 en 2005 (4% del total de crímenes reportados) a 15 900 en 2011 (9.5%). Este aumento puede significar una verdadera tendencia, o puede reflejar cambios en términos de consciencia social y mejores métodos o procedimientos de reportaje.

22. Gesta Aire fue formado en 1999 en el marco de la COTAMA como grupo de estandarización para definir estándares de calidad de aire. Gesta aire es conformada por diversas instituciones públicas y privadas.

La generación de residuos sólidos ha aumentado en Montevideo de 0,7 kilos por persona por día en el 2000 a aproximadamente 1,5 kilos por persona por día en 2012. Los datos disponibles para áreas urbanas en todo el país muestran desigualdades en la generación de residuos: empezando a 0,5 kilos por habitante por día (kg/hab/día) en Treinta y Tres y llegando hasta 1,8 kg/hab/día en Maldonado-Punta del Este (MVOTMA, 2014). Sería importante que cada departamento asegurara la capacidad de manejar cualquier tendencia de aumento.

## Reflexiones finales

Las características básicas demográficas de Uruguay —una población en proceso de envejecimiento, con una edad promedio aún joven y una baja tasa de crecimiento demográfico— generan cierta presión sobre el gobierno nacional y autoridades subnacionales para asegurar un ambiente donde las condiciones materiales (ej. empleo, ingreso y vivienda) y no materiales (ej. educación, salud, servicios sociales, medio ambiente, etc.) sean lo suficientemente equilibradas para satisfacer las necesidades de diversos sectores de la población. Esto puede significar, por ejemplo, generar políticas públicas y recursos para asegurar el acceso a una educación continua y de calidad, servicios sociales, oportunidades de empleo adecuadas y una compatibilidad entre las capacidades de la fuerza laboral con las necesidades del sector privado. También requiere la capacidad de todos los niveles de gobierno de actuar estratégicamente y con suficiente flexibilidad para ajustar las políticas públicas y las capacidades de financiamiento de acuerdo a los requerimientos de distintas situaciones.

Para entender mejor si los servicios ofrecidos satisfacen las necesidades del público o hay que ajustarlos, lo que implica facilitar la búsqueda y acceso a ciertos servicios, algunas autoridades subnacionales en países de la OCDE, incluyendo Finlandia y el Reino Unido (RU), han empezado a usar un sistema basado en el “ciclo de vida” o “etapas de vida”. Uruguay está creciendo de manera constante, lo cual se ha traducido en una caída en la tasa de desempleo, una drástica reducción en el nivel de pobreza y un aumento en el ingreso promedio per cápita de los hogares. A través de una década, Uruguay ha logrado mejorar de una manera significativa las condiciones materiales del bienestar de sus ciudadanos.

Al mismo tiempo, los niveles de empleo han crecido modestamente, y la población, que permanece relativamente constante, está migrando a los departamentos de la costa sur. Esto acentúa las desigualdades regionales en términos de densidad poblacional y productividad, especialmente entre los departamentos del sur y los demás. El resultado trae a luz los desafíos asociados con una expansión urbana (ej., segregación espacial, contaminación, problemas de transporte, de vivienda, etc.), lo cual tiene implicancias sobre los recursos (financieros, humanos e infraestructura) y la provisión de servicios públicos.

En ámbitos de gobierno nacional y departamental sería relevante determinar si se desea incentivar una migración constante hacia el sur. El desarrollo de políticas eficaces en el corto, mediano y largo plazo requiere de un mejor entendimiento, entre otras cosas, de: *i*) cuáles son los perfiles de quiénes migran de sus departamentos (ej. jóvenes, familias, hombres o mujeres, personas con baja o alta educación, etc.), y *ii*) las razones detrás de esta migración —mejores oportunidades, mejor calidad de vida, necesidad de ayuda familiar.

Como último punto, Uruguay tendrá que evaluar cómo está desarrollando su territorio en términos espaciales y económicos. Esto implica determinar si se quiere consolidar este desarrollo de una manera monocéntrica, alrededor de Montevideo, o si se prefiere un desarrollo policéntrico, incentivando un crecimiento más fuerte en regiones fuera de la costa sur. Para lograr esto, es necesario considerar los factores positivos que pueden afectar el desarrollo regional, incluyendo el capital humano, el potencial de innovación, aglomeraciones, y distancia o acceso a mercados. Otros elementos, como la infraestructura y la conectividad también juegan un rol importante, sin embargo estos dos aspectos por sí solos no determinan el crecimiento —más bien sirven para apoyar y acrecentar los otros factores (OECD 2012a).

## Anexo A

**Cuadro 5. Listado Municipios 2015**

Departamento	Municipio	Código
COLONIA	CARMELO	100
COLONIA	NUEVA HELVECIA	2
COLONIA	NUEVA PALMIRA	3
COLONIA	ROSARIO	4
COLONIA	TARARIRAS	5
MALDONADO	PAN DE AZUCAR	6
MALDONADO	AIGUÁ	7
MALDONADO	GARZÓN	8
MALDONADO	SOLIS GRANDE	9
MALDONADO	PUNTA DEL ESTE	10
MALDONADO	MALDONADO	11
MALDONADO	SAN CARLOS	12
MALDONADO	PIRIAPOLIS	13
MONTEVIDEO	G	14
MONTEVIDEO	D	15
MONTEVIDEO	F	16

**Cuadro 5. Listado Municipios 2015 (cont.)**

<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Código</b>
MONTEVIDEO	E	17
MONTEVIDEO	CH	18
MONTEVIDEO	B	19
MONTEVIDEO	C	20
MONTEVIDEO	A	21
SALTO	LAVALLEJA	22
SALTO	SAN ANTONIO	23
SALTO	MATAOJO	24
RIO NEGRO	NUEVO BERLIN	25
PAYSANDU	PORVENIR	26
RIO NEGRO	YOUNG	27
COLONIA	JUAN LACAZE	28
TACUAREMBO	PASO DE LOS TOROS	29
COLONIA	OMBUES DE LAVALLE	30
COLONIA	FLORENCIO SANCHEZ	31
COLONIA	COLONIA VALDENSE	32
TACUAREMBO	ANSINA	33
FLORIDA	FRAY MARCOS	34
PAYSANDU	CHAPICUY	35
PAYSANDU	PIEDRAS COLORADAS	36
RIO NEGRO	SAN JAVIER	37
CANELONES	NICOLICH	38
CANELONES	SANTA LUCIA	39
CANELONES	AGUAS CORRIENTES	40
CANELONES	ATLANTIDA	41
CANELONES	BARROS BLANCOS	42
CANELONES	CANELONES	43
CANELONES	LOS CERRILLOS	44
CANELONES	CIUDAD DE LA COSTA	45
CANELONES	EMPALME OLMOS	46
CANELONES	LA FLORESTA	47
CANELONES	LA PAZ	48
CANELONES	LAS PIEDRAS	49
CANELONES	MIGUES	50
CANELONES	MONTES	51
CANELONES	PANDO	52

**Cuadro 5. Listado Municipios 2015 (cont.)**

<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Código</b>
CANELONES	PARQUE DEL PLATA	53
CANELONES	PASO CARRASCO	54
CANELONES	PROGRESO	55
CANELONES	SALINAS	56
CANELONES	SAN ANTONIO	57
CANELONES	SAN BAUTISTA	58
CANELONES	SAN JACINTO	59
CANELONES	SAN RAMON	60
CANELONES	SANTA ROSA	61
CANELONES	SAUCE	62
CANELONES	SOCA	63
CANELONES	JOAQUIN SUAREZ	64
CANELONES	TALA	65
CANELONES	TOLEDO	66
CANELONES	18 DE MAYO	67
TREINTA Y TRES	SANTA CLARA DE OLIMAR	68
TREINTA Y TRES	VERGARA	69
TACUAREMBO	SAN GREGORIO DE POLANCO	70
SORIANO	DOLORES	71
SORIANO	JOSE ENRIQUE RODO	72
SORIANO	CARDONA	73
SORIANO	PALMITAS	74
PAYSANDU	GUICHON	75
PAYSANDU	QUEBRACHO	76
PAYSANDU	LORENZO GEYRES	77
PAYSANDU	TAMBORES	78
ROCHA	CASTILLOS	79
ROCHA	CHUY	80
ROCHA	LA PALOMA	81
ROCHA	LASCANO	82
SALTO	VILLA CONSTITUCION	83
SALTO	PUEBLO BELEN	84
SALTO	RINCON DE VALENTIN	85
FLORIDA	SARANDÍ GRANDE	86
FLORIDA	CASUPÁ	87
FLORES	ISMAEL CORTINAS	88

**Cuadro 5. Listado Municipios 2015 (cont.)**

<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Código</b>
DURAZNO	VILLA CARMEN	89
DURAZNO	SARANDÍ DEL YÍ	90
RIVERA	TRANQUERAS	91
RIVERA	VICHADERO	92
RIVERA	MINAS DE CORRALES	93
LAVALLEJA	JOSE PEDRO VARELA	94
LAVALLEJA	SOLIS DE MATAOJO	95
LAVALLEJA	JOSE BATLLE Y ORDOÑEZ	96
ARTIGAS	BALTASAR BRUM	97
ARTIGAS	TOMAS GOENSORO	98
ARTIGAS	BELLA UNIÓN	99
CERRO LARGO	RIO BRANCO	100
CERRO LARGO	ISIDORO NOBLIA	101
CERRO LARGO	ACEGUA	102
CERRO LARGO	TUPAMBAE	103
CERRO LARGO	PLACIDO ROSAS	104
CERRO LARGO	AREVALO	105
CERRO LARGO	ARBOLITO	106
CERRO LARGO	RAMON TRIGO	107
CERRO LARGO	FRAILE MUERTO	108
SAN JOSE	LIBERTAD	109
SAN JOSE	CIUDAD DEL PLATA	110
SAN JOSE	ECILDA PAULLIER	111
SAN JOSE	RODRIGUEZ	112

## Anexo B

### Impacto de la crisis financiera sobre la convergencia regional en Uruguay

Figura 26. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2006-2009

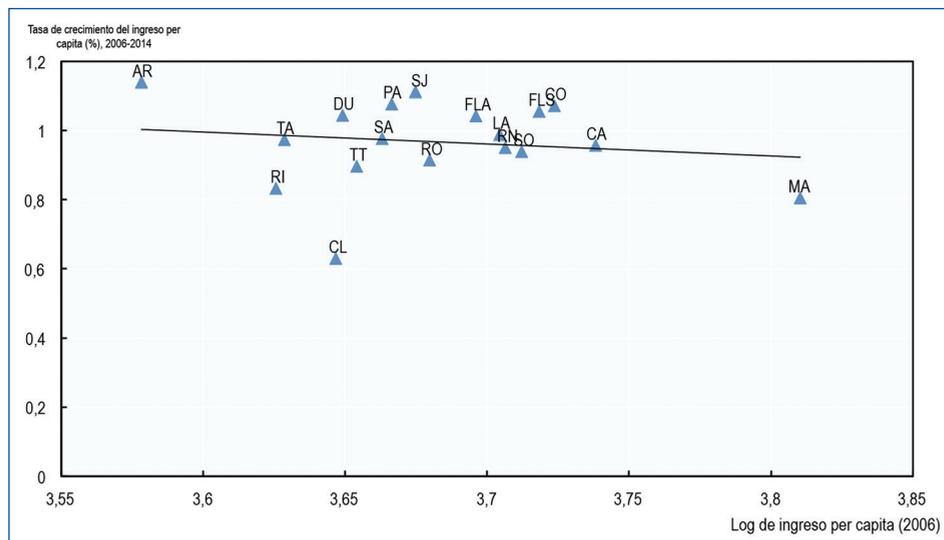
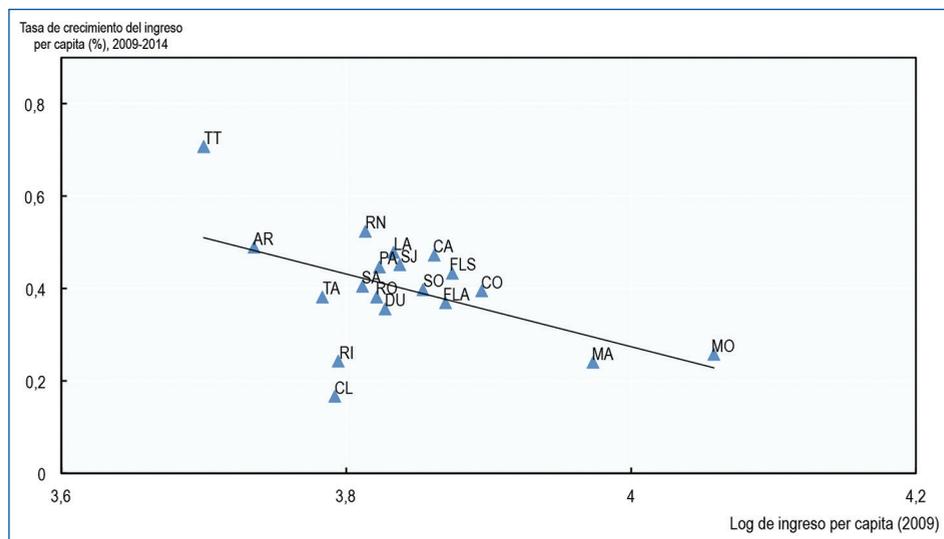


Figura 27. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2009-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

## El impacto de Montevideo sobre la convergencia regional en Uruguay

Figura 28. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2006-2014, excluyendo Montevideo

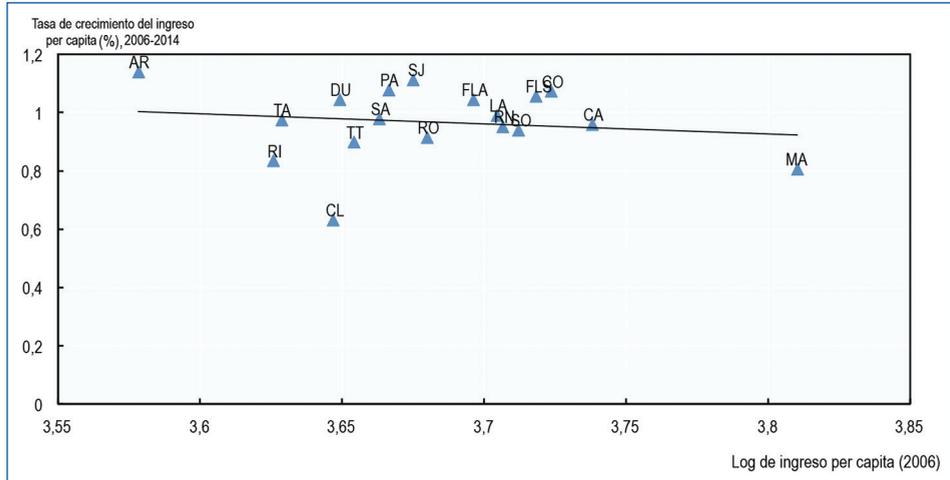


Figura 29. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2006-2009, excluyendo Montevideo

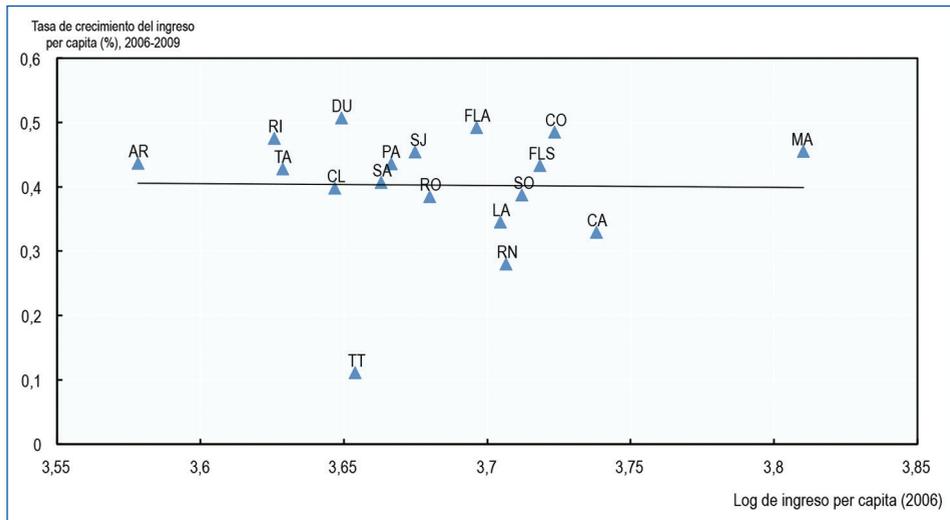
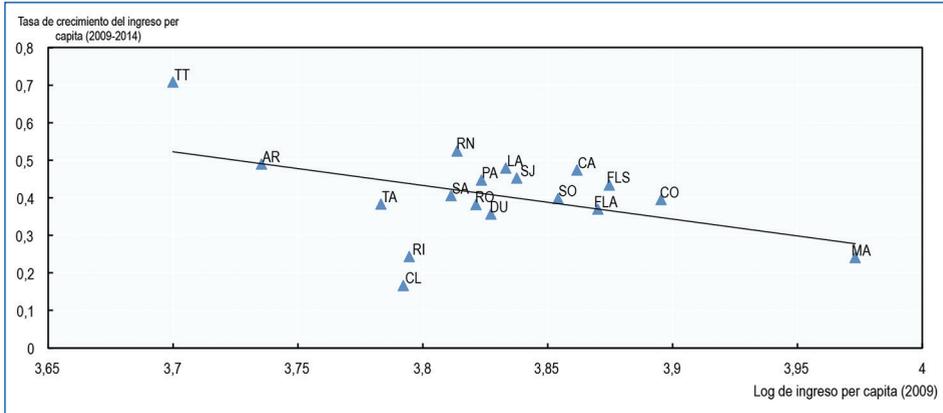


Figura 30. Ingreso per cápita y su tasa de crecimiento, 2009-2014, excluyendo Montevideo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ingreso del INE (Encuesta Continua de Hogares).

## Capítulo 2. Estructuras de gobernanza y financiamiento para el desarrollo territorial

### Introducción

Las instituciones y los marcos que encuadran el sistema de gobernanza pública juegan un rol importante en el desarrollo territorial de un país. Éstos establecen los diversos actores y sus responsabilidades, las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno y la asignación de recursos, además de delinear las normas administrativas y operacionales. La fortaleza del sistema de gobernanza, la manera en que se gestiona, y su capacidad de adaptarse o ser adaptada a nuevas circunstancias contribuyen a la formación de un sistema que apoya la realización de objetivos gubernamentales y de la sociedad.

Como fue expuesto en el primer capítulo, el desarrollo territorial uruguayo enfrenta desafíos relativamente comunes, incluyendo desigualdades entre y dentro de sus 19 departamentos y altos niveles de migración hacia la zona sur, donde se concentra un máximo de oportunidades laborales y educacionales. A su vez, Uruguay muestra ventajas nacionales con posibles impactos territoriales: un descenso significativo en el nivel de pobreza y una escasa pobreza extrema; ingresos medios de hogar que crecen en todo el país; una población con un alto nivel de alfabetismo y acceso a educación primaria; y un deseo por parte de los sectores públicos, privados y de sociedad civil de crecer en forma coherente e integrada, fomentando y sosteniendo el bienestar de la gente.

Uruguay tiene instituciones robustas, apoyadas por marcos sólidos y diversos. Éstas se encuentran respaldadas por una serie de buenas prácticas, especialmente en el área presupuestal y financiera, que pueden apoyar el desarrollo territorial. Entre ellas se destacan un plan presupuestal de mediano-plazo (cinco años), anualmente actualizado y asignado de acuerdo a 18 áreas programáticas, con objetivos e indicadores específicos; un sistema de transferencias financieras que contribuye a que los gobiernos departamentales compartan el éxito económico del país, complementado por mecanismos para asegurar una gestión financiera responsable por parte de las intendencias; un enfoque integral de política pública, reconociendo que mejorar el bienestar

requiere acciones con perspectiva multisectorial; y un deseo de incorporar la participación ciudadana en temas que afectan a la sociedad.

Sin embargo, para fortalecer el desarrollo territorial habría que reconsiderar las prácticas en tres áreas<sup>23</sup>: *i)* financiamiento; *ii)* estrategia y planificación; *iii)* coordinación.

Primero, aunque las prácticas fiscales tienen fuertes atributos positivos y han ayudado a mejorar la cohesión social, puede haber una necesidad de mayor equilibrio en el uso de los mecanismos de financiamiento de desarrollo territorial, específicamente entre las subvenciones y transferencias del nivel nacional, y los recursos generados por las autoridades departamentales y la capacidad subnacional de inversión pública.

Segundo, las políticas y los programas de desarrollo territorial podrían ser más efectivos si estuvieran basados en una visión estratégica y de largo plazo<sup>24</sup>, sostenida por una política de desarrollo territorial nacional bien definida y claramente articulada. La falta de esta visión resulta en un sistema de programas dedicados al desarrollo territorial que son difíciles de priorizar, difíciles de medir en términos de resultados, y posiblemente menos efectivos a largo plazo. Además, dicha falta de visión puede crear una incoherencia o fragmentación entre las instituciones de gobernanza pública, dado que los ministerios y agencias nacionales, y autoridades subnacionales, siguen sus propios objetivos sectoriales o territoriales sin necesariamente reflejar objetivos más concretos de desarrollo.

Finalmente, los mecanismos de coordinación horizontales y verticales que vinculan iniciativas individuales podrían ser más fuertes, pero están limitados por una falta de planificación estratégica y un liderazgo con falta de claridad.

El presente capítulo comienza con un breve resumen de los actores y marcos legales claves que se aplican en Uruguay para el desarrollo territorial, y sigue con un enfoque sobre los mecanismos financieros, para destacar los desafíos clave asociados con el desarrollo territorial e introducir algunas maneras de abordarlos.

## Actores e instrumentos clave para el desarrollo territorial en Uruguay

Uruguay es un país unitario con un presidente y legislatura bicameral universalmente elegidos. Está dividido en 19 departamentos, cada uno administrado por un intendente democráticamente elegido y una legislatura compuesta de 31 representantes, la Junta Departamental, ambos con mandatos de cinco años. La reforma constitucional de 1996

23. Este capítulo se enfoca en la primera área y el siguiente en las otras dos áreas

24. Dentro de este contexto, una visión de largo plazo se refiere al tipo de desarrollo territorial y a las características del territorio en el cual los uruguayos quieren vivir en los próximos 20 a 30 años.

introdujo fechas escalonadas de seis meses entre las elecciones nacionales y subnacionales, para evitar que temas nacionales dominen el debate durante campañas departamentales y municipales. En los últimos diez se introdujeron varias leyes y otros instrumentos para apoyar una descentralización más profunda.

## El nivel nacional

A nivel nacional, la responsabilidad para el desarrollo e implementación de políticas con una lógica territorial está dividida entre la *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* (OPP) y 13 ministerios sectoriales. La actividad de la OPP se concentra en tres áreas: estrategia de desarrollo, política territorial y descentralización, y presupuesto, gestión y evaluación. Parte de la misión de la OPP es construir y apoyar una coherencia entre políticas públicas, y promover la coordinación entre los ministerios con un enfoque integrado del desarrollo.

Los ministerios más involucrados en el desarrollo territorial son los de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), de Desarrollo Social (MIDES), de Transporte y Obras Públicas (MTOP), y de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Algunas políticas sectoriales que implementan los ministerios están coordinadas con las autoridades departamentales. Algunos ministerios mantienen una presencia territorial para brindar servicios públicos. Por ejemplo, en la mayoría de los departamentos el MVOTMA tiene oficinas encargadas de la gestión de temas bajo sus competencias, tales como vivienda, agua y la rehabilitación urbana. Por su parte, el MIDES ha establecido las oficinas para Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SO-CAT). Hay 77 puntos de contacto en todo el territorio, facilitando el acceso a los servicios del MIDES (y de otras instituciones públicas) y asegurando que los programas y proyectos propuestos sean adaptados a las localidades a las cuales se destinan (MIDES, 2013).

## El nivel subnacional

Uruguay tiene dos niveles de gobierno subnacional: 19 departamentos y 112 municipios. Como muchos países con una población dispersa, el tema de la escala territorial, especialmente para la provisión de servicios públicos y distribución de oportunidades productivas, es un desafío para Uruguay.

### Los departamentos

La estructura administrativa de los departamentos es similar al nivel nacional: los intendentes son los ejecutivos departamentales y las Juntas Departamentales tienen funciones legislativas. Los gobiernos departamentales, a través de sus intendentes y Juntas, pueden dictar regulaciones y resoluciones administrativas; establecer presupuestos operativos; crear o establecer impuestos, tasas, contribuciones, tarifas, y el precio de servicios públicos prestados, además de otorgar concesiones para servicios

públicos departamentales y locales. Aunque el gobierno nacional es responsable del desarrollo de las políticas de salud y educación, los gobiernos departamentales tienen competencias en estos temas, proponiendo medios adecuados para su mejoramiento a las autoridades competentes (República de Uruguay, 2004). También tienen atribuciones en vivienda; aseo y alumbrado; caminos viales y transporte; obras públicas (incluyendo infraestructura); desarrollo social y desarrollo económico; planificación urbana; y la gestión de emergencias que surgen en su territorio (BID, 2009; Cetrángolo y Curcio, 2014). Los gobiernos departamentales son responsables del desarrollo y ejecución de políticas públicas en sus zonas. Para cumplir con estas atribuciones, reciben subvenciones y transferencias del gobierno nacional y generan sus propios recursos a través de impuestos, tasas y tarifas, y otras fuentes (ej. la venta de bienes o terrenos departamentales).

La capacidad departamental en términos de capital humano, tecnología y gestión tiene limitaciones.

Los departamentos tienen un cuerpo colegiado —el Congreso de Intendentes— que se reúne mensualmente y los ayuda a establecer posiciones coordinadas sobre temas subnacionales y a fortalecer sus capacidades de lobby frente al gobierno nacional.

### Los municipios

El nivel municipal en Uruguay se creó a través de la *Ley 18.567: Descentralización Política y Participación Ciudadana* de 2009. Esta ley estableció la creación obligatoria de municipios en las localidades de 2.000 habitantes o más (en 2010 fue obligatorio para las mayores a 5.000 y a partir de 2015 para las mayores de 2.000), excluyendo las capitales departamentales. Además habilitó la creación voluntaria de municipios definidos por las Juntas Departamentales, a propuesta de los intendentes. A consecuencia de esto sólo una parte del territorio uruguayo está municipalizado.

La ley estableció un Concejo Municipal votado directamente por la población mediante un sistema de representación proporcional donde el candidato con más votos se designa como alcalde. La ley también promueve una participación ciudadana a través del intercambio de información, consultas, e iniciativa ciudadana en temas municipales (República Oriental del Uruguay, 2009). La *Ley 19.272: Descentralización Política y Participación Ciudadana* de septiembre 2014 introduce modificaciones a la ley de 2009, y ayuda a esclarecer las responsabilidades entre los gobiernos departamentales y municipales (República Oriental del Uruguay, 2014).

Las competencias municipales incluyen el desarrollo de anteproyectos de decretos y resoluciones departamentales para colaborar en la implementación y mantenimiento de obras públicas, tales como vías, tránsito, espacios públicos, alumbrado y el drenaje de agua (canaletas). También tienen atribuciones en las áreas de salud, higiene, protección del medio ambiente, aseo, mantenimiento de sitios con valor patrimonial o histórico,

cobro de tasas o impuestos para el departamento, gestión de los mercados y ferias, y pueden adoptar medidas para promover el desarrollo de tales sectores económicos como ganadería, industria, turismo, etc., en coordinación con el gobierno departamental (OPP, 2013). Estas atribuciones se otorgan sin perjuicio de aquellas competencias nacionales y departamentales.

Los gobiernos municipales en Uruguay son políticamente pero no fiscalmente descentralizados —es decir, no tienen mecanismos de autofinanciación, sirviendo como entes administrativos y de asesoría local al gobierno departamental. Hasta hoy, tienen poco margen para la autogestión dado que planes y programas son entregados al intendente para su aprobación o como elementos para los planes departamentales. Con el tiempo, esto podría cambiar ya que la estructura institucional es relativamente nueva, y los alcaldes son activos en establecer su propio cuerpo colegial: la Mesa Permanente del Plenario de Municipios<sup>25</sup>, que puede servir como un mecanismo de coordinación entre los alcaldes.

## El marco legal para el desarrollo y gestión territorial en Uruguay

Uruguay está abordando el tema de desarrollo y gestión territorial de manera activa, introduciendo una serie de mecanismos para promover la descentralización, la planificación y la cohesión territorial.

### Unidades administrativas subnacionales: apoyando la descentralización

La *Ley 9.515: Ley Orgánica Municipal*, promulgada en 1935, establece la estructura administrativa de los departamentos. Desde su promulgación, la ley no ha sido actualizada, sino “modernizada” con otras normas, como la reforma constitucional sobre las elecciones y financiamiento de 1996, y la *Ley 18.567: Descentralización, Política y Participación Ciudadana* del 2009. Parte del impulso detrás de estos cambios es el deseo de fortalecer el nivel de descentralización territorial en el país.

La descentralización territorial en Uruguay está respaldada por una serie de objetivos claros y tradicionales: *i)* reequilibrar las disparidades económicas en el territorio; *ii)* aumentar la democracia participativa; y *iii)* garantizar servicios públicos básicos para todos. Pero, a diferencia de muchos países que descentralizan con el objetivo de aumentar las atribuciones y responsabilidades fiscales de gobiernos subnacionales, como ya existe un cierto grado de descentralización fiscal a través de la *Ley Orgánica Municipal* y sus varios ajustes, el modelo uruguayo parece estar enfocándose en una descentralización política y administrativa.

---

25. A diferencia del Congreso de Intendentes, la Mesa Permanente del Plenario de Municipios no tiene un estatus constitucional.

Respecto a la descentralización fiscal hay una dicotomía originada en la capacidad de generar recursos propios por parte de los gobiernos departamentales y un fuerte aumento de apoyo financiero desde el nivel nacional. Un énfasis en transferencias y subsidios a los niveles de gobierno subnacionales puede ayudar a promover una redistribución de ingreso. Sin embargo, puede también aumentar la vulnerabilidad de estas autoridades a cambios en la capacidad fiscal del nivel nacional (ej. si hay que disminuir el nivel de subsidios en momentos de crisis financiera o económica), y en las prioridades políticas. Dada la estructura de transferencias básicas a los departamentos, Uruguay ha establecido salvaguardias contra el riesgo de cambios en la capacidad fiscal nacional. Para minimizar los riesgos posibles, continúa siendo importante encontrar la combinación apropiada entre un apoyo basado en transferencias y subsidios y un enfoque político que promueva más auto-suficiencia subnacional en términos fiscales, una competitividad territorial más fuerte y con más equidad.

### **Uso de suelo: hacia una lógica regional**

La *Ley 18.303: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* (2008) establece las normas, responsabilidades e instrumentos para el uso de suelo a nivel nacional y subnacional. Crea una jerarquía de directrices para la planificación e implementación del uso de suelo, incluyendo un requerimiento para la participación ciudadana, a fin de promover un ordenamiento propicio del desarrollo socio-económico, que proteja los recursos naturales y que asegure el acceso ciudadano a servicios sociales (MOVTMA, 2012). La ley clasifica escalas de ordenamiento territorial —nacional, regional, departamental e interdepartamental y local— e identifica los instrumentos disponibles a cada nivel para apoyar la planificación. Un punto fuerte de esta iniciativa es la introducción de instrumentos de ordenamiento territorial que promueven la regionalización. La necesidad de obtener economías de escala y una masa crítica para proveer servicios y crear oportunidades de desarrollo y empleo es uno de los desafíos territoriales que enfrenta Uruguay, y los artículos 12 y 13 de la *Ley 18.308* establecen una manera de manejar esto de modo regional. Estas estrategias incluyen la planificación de servicios territoriales e infraestructura, y propuestas para el desarrollo regional y fortalecimiento institucional. Una vez elaboradas por los gobiernos departamentales interesados, junto con las instituciones interesadas del gobierno nacional (ej. ministerios), las estrategias requieren la aprobación de los ejecutivos del nivel nacional y departamental.

La *Ley 18.303* tiene el potencial de realizar cambios a nivel de ordenamiento nacional en términos del desarrollo territorial y podría permitir alcanzar los objetivos asociados a una estrategia de desarrollo territorial. Para lograr esto, y ser más eficaz en sí, la ley debería mejorar y asegurar los vínculos entre sus varias directrices. Por el momento, mientras establece la necesidad de planificación, la ley no establece ni necesariamente promueve vínculos entre planes a nivel nacional, departamental o local. Por ejemplo, los elementos u objetivos de una Directriz Nacional sobre áreas costeras no

necesitan ser reflejados o tomados en cuenta en una Directriz Departamental, o en los Planes Locales de los departamentos. El resultado puede ser una planificación incoherente, que arriesga la realización de objetivos nacionales.

## El marco presupuestario para el desarrollo y la gestión territorial en Uruguay

El gobierno nacional opera usando un plan presupuestal de mediano-plazo (cinco años), anualmente actualizado, y asignado de acuerdo a 17 áreas de programación operativa y de inversión<sup>26</sup>. Estas son áreas prioritarias y tienen asociadas objetivos e indicadores específicos. *Servicios Públicos Generales* es el área de programación que cubre las obligaciones del gobierno para el financiamiento subnacional, la cual recibió 26,2% del presupuesto en 2014 (Contaduría General de la Nación, 2014b). Este sistema presupuestal construye vínculos entre los objetivos de los planes y los fondos atribuidos; de esta manera asegura a los ministerios objetivos claros para sus planes, que son ligados a indicadores asociados con su realización, información que se comparte con las autoridades presupuestarias. El sistema debe identificar cómo los planes ministeriales y las asignaciones de fondos apoyan la realización de objetivos gubernamentales y sectoriales. Además, puede sostener más fácilmente una programación multisectorial. Por ejemplo, iniciativas para la protección civil pueden combinar los intereses del Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, y recibir fondos de ambos si es apropiado. Esta estructura programática fue introducida en 2010 a fin de superar una lógica basada en proyectos que creaba obstáculos a un enfoque más integrado respecto a la gobernanza y las políticas públicas.

Por su parte, los gobiernos departamentales uruguayos operan un sistema presupuestal paralelo al del gobierno nacional, con un plan fiscal de cinco años, actualizado anualmente, y asignaciones basadas en áreas de programación diseñadas para apoyar la provisión de servicios públicos y otras atribuciones. Mientras que el gobierno nacional presenta su presupuesto al Parlamento cada 31 de agosto del primer año de gobierno, los intendentes tienen hasta enero siguiente para presentar los suyos. Esto es positivo dado que facilita una planificación presupuestaria más precisa a los gobiernos departamentales, quienes tienen ya establecido el volumen de transferencias que recibirán.

26. Las cifras para cada área de programación indica la asignación presupuestaria en 2014: Administración de Justicia (1,5%); Asuntos Legislativos (1,4%); Ciencia, Tecnología e Innovación (0,3%); Control y Transparencia (0,3%); Cultura y Deporte (0,8%); Defensa Nacional (2,5%); Desarrollo Productivo (2,6%); Educación (17,5%); Infraestructura, Transporte y Comunicaciones (3%); Medio Ambiente y Recursos Naturales (0,3%); Protección y Seguridad Social (24,1%); Registros e Información Oficial (0,7%); Salud (10,6%); Seguridad Pública (6,2%); Servicios Públicos Generales (26,2%); Trabajo y Empleo (0,6%); Vivienda (1,6%) (Contaduría General de la Nación, 2014b).

## Métodos de financiamiento para desarrollo territorial en Uruguay

El financiamiento del desarrollo territorial es una responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de gobierno, y depende generalmente de tres vías: *i)* fondos del gobierno nacional; *ii)* recursos propios generados por el nivel subnacional; y *iii)* inversión pública, incluyendo asociaciones público-privadas. Aunque Uruguay es activo en cada una de estas vías, sería importante reevaluar prácticas, específicamente respecto a:

1. El importante aumento en el monto de transferencias del nivel nacional al nivel subnacional, que se ha llevado a cabo sin una evaluación formal acerca de su impacto, y que ha sido canalizado para el desarrollo de infraestructura;
2. Una caída en el porcentaje de ingresos propios en el presupuesto de las intendencias;
3. La capacidad para alcanzar un nivel de inversión pública que sea utilizado de manera eficaz por parte de los gobiernos departamentales.

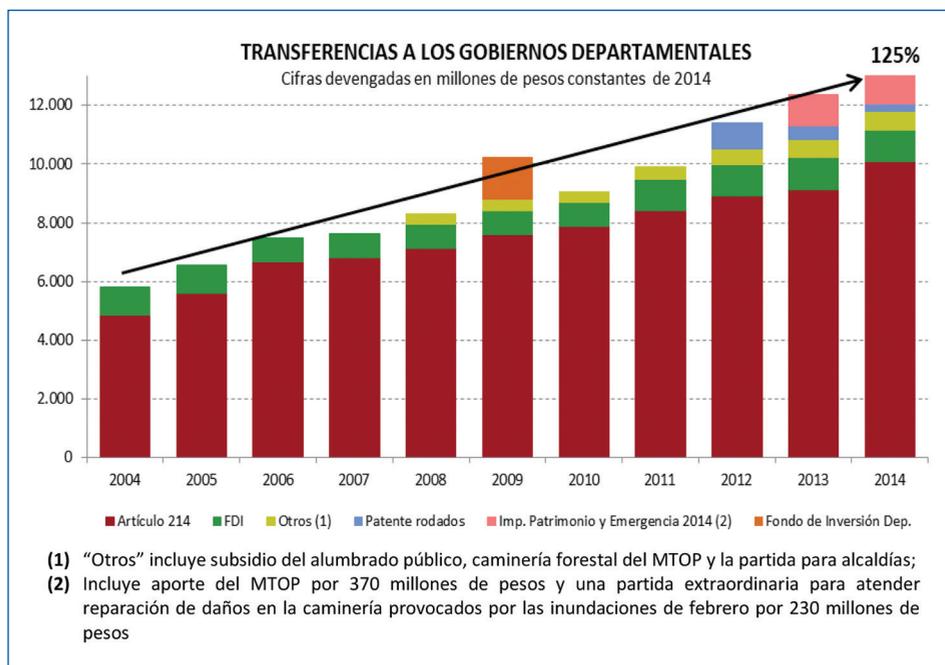
Los mecanismos de financiamiento subnacional en Uruguay incluyen subvenciones y transferencias a los gobiernos departamentales, leyes para facilitar la inversión y el desarrollo, y programas de financiación para facilitar la inversión pública y privada. Éstos se complementan con los recursos propios de las intendencias.

Hasta hoy, Uruguay ha enfocado sus esfuerzos en materia de desarrollo a través de aumentar la cohesión social a lo largo del país, asegurar acceso “universal” a los servicios, y promover una convergencia territorial usando medidas fiscales nuevas o modificadas. El resultado es un aumento de 125% en las transferencias del nivel nacional al nivel subnacional entre 2004 y 2014 en términos reales (Figura 31) (Contaduría General de la Nación, 2014)<sup>27</sup>. La proporción que este financiamiento representa en los ingresos subnacionales también ha aumentado, creciendo de 21,3% en 2005 a 29,7% en 2013 (en base a OTU, 2014). Es difícil determinar si los avances logrados respecto a la cohesión social y convergencia territorial se pueden atribuir directamente a este aumento en transferencias, a políticas públicas más efectivas, a cambios en la economía nacional, regional y global, o a una combinación de estos factores. Lo que está claro es que si Uruguay quiere desarrollar su territorio de una manera sostenible, tendrá que encontrar un mejor equilibrio entre el uso los mecanismos de financiamiento nacionales y subnacionales.

---

27. Las cifras indicadas reflejan precios constantes.

**Figura 31. Transferencias a los gobiernos departamentales Cifras devengadas en millones de pesos constantes de 2014**



Fuente: Contaduría General de la Nación (2014a), *Ejercicio 2014: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Informe Económico-Financiero*, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, Uruguay.

## Fondos del gobierno nacional para el desarrollo territorial

El sistema de transferencias en Uruguay tiene muchas cualidades positivas y el gobierno nacional lo ha usado para señalar su apoyo a la descentralización como un objetivo de desarrollo territorial. Sin embargo, hay un punto crítico para considerar respecto a esta táctica: un aumento en la descentralización no viene solamente con más transferencias sino con más capacidad a nivel subnacional de generar y gestionar sus recursos —transferencias e ingreso propio—, a fin de realizar los objetivos territoriales a través de políticas nacionales y departamentales. Lo preocupante es que, con pocas excepciones, el aumento en las transferencias está complementado por un aumento en la proporción que las transferencias representan en los ingresos subnacionales, en vez de permanecer estables o disminuir (Cuadro 6). La pregunta es si esto refleja exclusivamente el apoyo nacional para la reducción de desigualdades territoriales, o si refleja también una deficiencia en los incentivos para el uso de mecanismos que estimulen la generación de recursos propios por parte de los gobiernos departamentales.

**Cuadro 6. Peso de las Transferencias del Gobierno Nacional en los Ingresos Departamentales, 2005, 2009 y 2013**

Departamento	2005	2009	2013
Montevideo	4,8%	7,7%	12,5%
Artigas	32,1%	48,6%	55,9%
Canelones	29,0%	29,4%	27,5%
Cerro Largo	51,8%	56,3%	56,8%
Colonia	28,6%	26,2%	25,1%
Durazno	46,8%	47,5%	50,8%
Florida	36,1%	41,6%	49,6%
Flores	36,5%	38,5%	39,4%
Lavalleja	40,8%	42,9%	54,3%
Maldonado	18,7%	21,3%	21,7%
Paysandú	41,1%	47,4%	48,8%
Río Negro	38,2%	56,9%	56,3%
Rivera	47,6%	51,9%	50,5%
Rocha	33,4%	39,8%	38,1%
Salto	34,1%	38,8%	48,7%
San José	31,7%	37,0%	39,6%
Soriano	38,0%	51,0%	47,1%
Tacuarembó	39,4%	47,5%	49,8%
Treinta y Tres	45,7%	57,3%	61,7%
Total	21,3%	26,3%	29,7%

Fuente: OPP (2015), en base a Rendiciones de Cuentas de los Gobiernos Departamentales.

### **Transferencias garantizadas por la Constitución: Artículos 214 y 298**

La proporción más importante de las transferencias a los gobiernos subnacionales tiene origen en el artículo 214 de la Constitución de Uruguay. Este artículo establece que 3,33% del ingreso total anual del gobierno será transferido a los gobiernos departamentales. El valor de las subvenciones vinculadas al artículo 214 aumentó de aproximadamente UYU 4.500 millones<sup>28</sup> en 2004 a UYU 5.158 millones en 2009 y a UYU 9.805 millones en 2014, o sea un incremento de 29% en términos reales en los últimos cinco años (Contaduría General de la Nación, 2013; Contaduría General de la Nación, 2014a). El sistema está construido para que los gobiernos departamentales compartan el éxito económico del país, y en el caso de dificultades económicas

28. UYU en precios constantes del 2013.

cuenten con un margen de atenuación de riesgo a través del mecanismo de garantía.<sup>29</sup> A su vez, si un gobierno departamental no cumple con sus compromisos de gestión, no recibe la totalidad de su asignación del 3,33%, sino un 2,9%. Esto implica la incorporación tanto de un mecanismo de monitoreo como de un incentivo para una gestión financiera responsable.

El Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) es la segunda fuente más importante para alimentar los presupuestos subnacionales y también disfruta de una garantía constitucional bajo el artículo 298. Todos los departamentos, menos Montevideo, reciben una porción de este fondo, que está determinada en base a los impuestos nacionales recaudados fuera de Montevideo, usando el valor de 1999 como base, y ajustado por inflación. El FDI aumentó de aproximadamente UYU 562 millones en 2009 a UYU 1.051 millones en 2014 (Contaduría General de la Nación, 2014a). Del fondo total, 66,65% se destina a la implementación de políticas sectoriales apoyando la descentralización, y el tercio restante se destina a los Gobiernos Departamentales para proyectos<sup>30</sup> cofinanciados entre el gobierno nacional con fondos del FDI (80%) y las intendencias con sus recursos propios (20%). Por un lado, el FDI es un buen mecanismo para promover las políticas nacionales para la descentralización: apoya a los gobiernos departamentales en financiar proyectos para su desarrollo, asegurándose que las intendencias participan en los costos, lo cual puede fortalecer la eficiencia y los resultados de la programación. Por otro lado, puede penalizar a los departamentos con menos capacidades de elaborar proyectos y con menos ingresos propios.

El FDI enfrenta una serie de desafíos. Primero, el mecanismo original que establece el valor distribuido se considera opaco, y causa una cierta tensión entre el nivel nacional y los gobiernos departamentales, enfocada en la “titularidad” del fondo. Las autoridades departamentales perciben el fondo esencialmente como un mecanismo propio del nivel subnacional. Como los impuestos son nacionales y redistribuidos por el gobierno nacional, quien también aprueba los proyectos subvencionados por el fondo, el gobierno lo percibe como un instrumento nacional. Esto pone en cuestión a quién pertenece el fondo, y básicamente quién lo debe controlar. Desacuerdos respecto al control de un fondo pueden afectar sus insumos y su uso. Segundo, como mecanismo de desarrollo, su impacto no ha sido evaluado, entonces es difícil determinar si está verdaderamente promoviendo el desarrollo del interior o si se está utilizando para cubrir los gastos departamentales para competencias que deben o pueden ser financiadas de otra manera. Si este es el caso, puede ser que exista una brecha entre las competencias a nivel departamental y su capacidad financiera. Esto puede tener consecuencias para la implementación de cualquier estrategia de desarrollo territorial. Cuando un departamento tiene que concentrar la

---

29. Si el ingreso nacional cae por debajo de un cierto nivel, los gobiernos departamentales recibirán su porción del 3,33% basada en un mínimo de ingreso nacional garantizado.

30. Estos proyectos se presentan al OPP para una evaluación técnica y requieren la aprobación de la Comisión Sectorial de Descentralización

mayoría de sus recursos en temas administrativos y operacionales, hay menos capacidad para dedicar recursos a un programa de desarrollo que tendrá un impacto importante a mediano y largo plazo. Tercero, los fondos distribuidos a proyectos específicos tienen que ser utilizados dentro del año presupuestal. La capacidad de absorción financiera de los gobiernos departamentales es frecuentemente baja y las intendencias suelen pedir extensiones. Esto se atribuye, en parte, a una falta de capacidad técnica para la ejecución de proyectos. Esto indica que el sistema en sí no está alineado con la capacidad subnacional y entonces no funciona de manera óptima. Finalmente, la mayoría de los proyectos financiados por el FDI se enfocan en el desarrollo y mantenimiento de infraestructura (ej, caminos, drenaje de agua, rehabilitación de espacios urbanos, etc.), siendo los proyectos productivos marginales. Un breve inventario de proyectos aprobados para el 2015 confirma esto. De los 107 proyectos, 77% están relacionados a la infraestructura, 16% al desarrollo de la capacidad productiva y 7% a “otras actividades”<sup>31</sup> (OPP, 2015a). La distribución despareja entre tipo o categoría de proyecto parcialmente apoya la conjetura de que los fondos recibidos se están usando para cubrir una brecha en la capacidad financiera a nivel departamental. Las competencias de los gobiernos departamentales incluyen alumbrado público, saneamiento, mantenimiento de calles, avenidas y caminos vecinales, mantenimiento de parques y plazas, etc., y muchas de estas actividades, que deberían poder cubrirse con los fondos recibidos del 3,33% de asignación presupuestaria, son objeto de proyectos FDI. Mientras que esto no es necesariamente un problema o algo negativo en sí, el FDI fue establecido específicamente para apoyar proyectos que promueven el desarrollo territorial y la descentralización departamental; sin embargo, un enfoque sobre proyectos de infraestructura no garantiza esto.

### **Transferencias permanentes y temporales del gobierno nacional**

Otros mecanismos de financiamiento también han aumentado en peso, especialmente para alumbrado, infraestructura vial y los municipios. El subsidio al alumbrado público se instauró en 2008 y fue incremental hasta representar 30% de la facturación medida en 2011; a partir de 2012 se incrementó en 10% anual y llegó a 60% en 2014 (Rendición de Cuentas 2013, Contaduría General de la Nación). El subsidio fue diseñado para estimular cambios tecnológicos y fue transferido a los gobiernos departamentales solamente cuando estaban al día con el pago de obligaciones asociadas. Los aumentos anuales incorporados dentro del sistema de subsidio están sujetos a que los gobiernos departamentales logren cumplir requisitos preestablecidos que crecen progresivamente. Las intendencias deben: *i*) entrar en un acuerdo con la empresa nacional de energía —la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)— para pagar deudas acumuladas antes del 2011 y aún pendientes; y *ii*) establecer un Plan Departamental de

31. Estos se concentran predominantemente en consolidar un barrio dentro de una ciudad o promover proyectos con una orientación social, tales como sostener el desarrollo de una huerta familiar para mejorar la nutrición de la familia.

Extensión y Mantenimiento de Porcentaje Medido del Alumbrado Público con UTE y OPP. En ambos casos, los planes son revisados semestralmente para asegurar cumplimiento. El costo del subsidio está aumentando, algo que se prevé continúe debido al tiempo que está llevando establecer algunos de los requisitos (Contaduría General de la Nación, 2013). No está claro si este subsidio permanecerá para facilitar el acceso universal a un servicio básico, o si hay una estrategia de salida por parte del gobierno nacional. Si bien una estrategia de salida no es siempre necesaria, se debe dar alguna consideración al impacto de crear una fuerte dependencia en subsidios. Para aumentar su apoyo al mantenimiento vial, MTOP empezó en 2011 transfiriendo UYU 150 millones anualmente para la rehabilitación y mantenimiento de las redes viales departamentales. Finalmente, para sostener los nuevos municipios, el gobierno nacional estableció el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios. Este fondo transfirió a los municipios UYU 50 millones en 2011, que llegó a UYU 67 millones en 2014. Los gobiernos departamentales recibieron los fondos en proporción al número de municipios en sus territorios, y después transfirieron la proporción correspondiente a las autoridades locales. El valor total que llega al tercer nivel de gobierno es el mismo para todos los municipios, pero muchas veces es suficiente solo para remunerar al alcalde<sup>32</sup> dado que el valor total transferido es generalmente bajo —aproximadamente UYU 600.000 por municipio por año, repartido a través de 12 meses.<sup>33</sup> Estos valores y criterios de distribución se revisan en el nuevo presupuesto nacional.

Entre las transferencias reformadas o introducidas están el Sistema de Unificación del Tributo de Patente de Rodados y el impuesto al patrimonio agropecuario. En 2012, el gobierno nacional estandarizó el impuesto sobre la circulación vehicular, unificando los aforos y alcúotas según tipología de vehículos, generando una transferencia por fondo de compensación y gastos de administración (Cuadro 7). La *Ley 19.088: Impuesto al Patrimonio del Sector Agropecuario*, se votó en 2013 y se redistribuye entre varios actores gubernamentales. En 2013, el primer año de implementación, 90% fue destinado a los gobiernos departamentales, disminuyendo a 45% en el segundo y tercer año del impuesto<sup>34</sup>. Las transferencias destinadas a las intendencias tienen que apoyar la rehabilitación y mantenimiento de rutas departamentales fuera de áreas urbanas, incluyendo maquinaria para la construcción vial (Contaduría General de la Nación, 2013).

32. Otros miembros del *Concejo Municipal* no son remunerados.

33. El equivalente de aproximadamente USD 20 500 o EUR 18 000 usando la tasa de cambio del 5 de octubre de 2015.

34. En el primero año (2013) 10% del total recaudado fue destinado al UTEC y 90% a los gobiernos departamentales; en los años subsiguientes 10% sigue destinado al UTEC, 45% a los gobiernos departamentales y 45% al MTOP. En 2014, un proyecto de ley se envió al Parlamento modificando la ley para garantizar una transferencia de USD 15 millones a los gobiernos departamentales, extraído de la porción correspondiente al MTOP en el 2014.

## Cuadro 7. Experiencia en estandarizar una fuente de ingreso propio subnacional: el Sistema Único de Cobro de Ingreso Vehicular en Uruguay

Tradicionalmente, una porción importante del ingreso propio de cada gobierno departamental se atribuía a un impuesto sobre la circulación vehicular —en algunos casos esto llegaba a representar hasta 30% de la totalidad de los ingresos propios. Dado la importancia de este impuesto, “una carrera cuesta abajo” ocurrió que departamentos competían con sus vecinos, rebajando el valor tributario para atraer registros vehiculares a sus territorios. Después de años de negociaciones intensas, se logró estandarizar el valor (porcentaje) del tributo por categoría de vehículo, convirtiéndolo en un sistema único de cobro de ingreso vehicular.

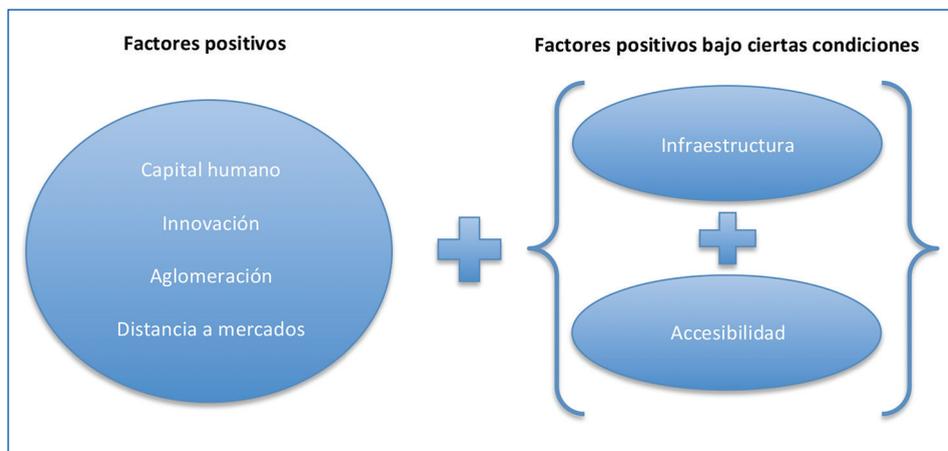
El gobierno nacional se comprometió a asegurar que ningún gobierno departamental recibiría un valor de financiamiento inferior a lo que ellos habían recaudado directamente en el 2010. El gobierno asumió el costo de la gestión y administración del sistema, incluyendo aquellos asociados con la tecnología de información y comunicación (TIC), comunicaciones y las comisiones debidas a los agentes. Con el tiempo el costo al gobierno central baja, cayendo de UYU 729 millones en 2012 a UYU 277 millones en 2014.

Fuente: Entrevistas OCDE en Montevideo con representantes del gobierno nacional, diciembre 2014; Contaduría General de la Nación (2014), *Ejercicio 2014: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal*, Informe Económico-Financiero, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, Uruguay.

A estas transferencias, hay que agregar los fondos utilizados por los ministerios sectoriales para programación —frecuentemente proyectos— específica, y los fondos del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS). El PDGS es manejado por la OPP para el financiamiento de inversiones ligadas al desarrollo urbano y la modernización de la gestión. En el 2013, las transferencias del PDGS oscilaban entre UYU 9 millones en crédito para Flores hasta UYU 49 millones para Montevideo (Contaduría General de la Nación, 2013).

De manera general, muchas de las transferencias nacionales ponen énfasis en la infraestructura, que es una preocupación territorial importante en Uruguay, reconocida por todos los niveles de gobierno. Sin embargo, se deben considerar otros factores del crecimiento y el desarrollo más allá de la infraestructura, especialmente factores positivos que contribuyen al desarrollo territorial. La infraestructura es importante para el desarrollo y puede atraer, facilitar y mejorar la creación y mantenimiento de fuentes productivas. Sin embargo, no es un motor autónomo o independiente en el desarrollo territorial. Para que juegue un rol positivo y no resulte en rutas, puentes y edificios pocos utilizados, se tienen que considerar la presencia de otros factores: el capital humano, la innovación, la aglomeración humana, y la distancia a mercados (Figura 32). Sin estos elementos, una inversión en infraestructura será menos eficaz.

**Figura 32. Factores en el crecimiento territorial**



Fuente: Adaptado de OECD (2012b), *Promoting Growth in all Regions*, OECD Publishing, Paris.

Al aumentar el número y tipo de transferencias a las intendencias, el gobierno nacional ha ayudado a reducir el nivel de desigualdad entre departamentos, permitiendo a los departamentos con menor ingreso una manera de abordar algunas de sus necesidades más importantes y asegurando que servicios básicos, tales como la electricidad, sean más accesibles. Sin embargo, un vínculo directo entre los fondos y los resultados no ha sido monitoreado pues no hay un indicador específico o un mecanismo para medir el desempeño en esta área. Las transferencias también se usan para cubrir nuevas atribuciones, como los costos asociados con los municipios, y en algunos casos las transferencias tienen dos propósitos: ingresos para el gobierno departamental y un mecanismo de incentivo para resolver algunos asuntos preocupantes respecto a la finanza subnacional, por ejemplo saldar deuda a UTE y parar la dinámica de espiral descendente que caracterizaba el ingreso vehicular.

El riesgo de seguir tal camino es que aumentar las transferencias puede crear una dependencia más fuerte por parte de los gobiernos departamentales sobre fondos o recursos nacionales. Una dependencia de este tipo puede ser altamente volátil, especialmente si los ingresos del país están vinculados a mercados extranjeros o condiciones fuera de su control. El resultado es una posible reducción en la resiliencia<sup>35</sup> de los departamentos. Aunado a esto, el esquema actual da un menor margen para gastar en programas o iniciativas desarrolladas a nivel departamental y para fomentar un desarrollo adaptado a las necesidades específicas del territorio o la región. Esto, en general, se logra más fácilmente con recursos propios. Los gobiernos

35. En su reunión de 2014, el Consejo Ministerial de la OCDE definió la resiliencia como la habilidad de resistir y recuperar de un shock adverso, y llegar a ser más fuerte que antes de la crisis, mientras también aprendiendo de la experiencia (OECD, 2014c).

departamentales de Uruguay tienen la ventaja de tener un presupuesto a mediano plazo, de poder generar sus propios recursos y estimular la inversión pública. El desafío es utilizar estas oportunidades de una manera óptima.

## Mecanismos de financiamiento subnacional para el desarrollo territorial

Está generalmente acordado que la capacidad subnacional de generar sus propios ingresos puede mejorar la atribución de recursos y promover una gestión de los mismos más eficiente. Esto se atribuye, en parte, a la presión sobre las autoridades locales para ser más eficientes y atentas a las preferencias de los ciudadanos que pagan por los bienes y servicios suministrados por el gobierno. Se considera también como un factor para promover más responsabilidad democrática y una orientación más fuerte hacia políticas económicas y fiscales (OECD, 2012a).

Los presupuestos departamentales están compuestos de las subvenciones y transferencias centrales ya citados, más sus ingresos propios generados a través de impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y otras fuentes (ej. la venta de propiedad/terreno u otros bienes pertenecientes al gobierno departamental, casinos, tarifas para el uso de ciertos servicios como centros de recreo, etc.). Con respecto a los tributos, los gobiernos departamentales pueden establecer la tasa y cobrar impuestos inmobiliarios<sup>36</sup>, un impuesto sobre el remate y venta de semovientes, y otras fuentes —la importancia de las cuales varía por departamento.

Muchos de los gobiernos departamentales podrían utilizar mejor sus capacidades de generar recursos propios. La mayoría de los ingresos en esta categoría se generan por impuestos, con la contribución inmobiliaria urbana representando la proporción más importante, seguida por el patente de rodados y otras tasas. Entre 2005 y 2013 estas tres fuentes de ingresos propios aumentaron en términos reales. Sin embargo, como porcentaje del total de ingresos pasó de 31,8% a 21,6% en el mismo período. Para reequilibrar esta pérdida, ajustar otras fuentes de ingreso<sup>37</sup> propias es una posibilidad, dado que en términos generales llegaron a representar un total de 18% en 2013 (en base a OTU, 2014). No obstante, debido al aumento en transferencias, hay poca razón para que los gobiernos departamentales tomen una acción políticamente impopular, como un aumento de tasas, multas u otras fuentes de ingreso.

---

36. Los gobiernos departamentales son responsables para la colecta de todos los impuestos inmobiliarios (urbana, suburbana y rural). Para la contribución inmobiliaria urbana y suburbana la tasa está definida por cada departamento y varía entre 0,41% a 1,5%. En el caso de la contribución inmobiliaria rural, su tasa se establece por el gobierno nacional, con un valor de 0,25% en 2014.

37. En Uruguay la categoría "otros" para ingresos propios subnacionales incluye: concesiones, multas y recargos, precios (cobrados por servicios específicos), resultado de actividades de industria y comercio (por ejemplo: madero municipal), tasas, recaudación extraordinaria y recaudación financiera.

Gobiernos subnacionales que tienen más control sobre la tasas de impuestos locales y que pueden recaudar “otras” fuentes de ingreso importantes están en condiciones de enfrentar mejor y ser más resistentes a un “shock” externo que aquellos sin estas capacidades (Vammalle, *et al*, 2014). Una crisis económica puede impactar el nivel de transferencias a los gobiernos subnacionales, lo cual se puede compensar hasta cierto punto con ingresos propios, dándoles a los gobiernos subnacionales más margen de maniobra si necesitan reducir déficits o asegurar un cierto nivel de ingreso. En los países donde los tributos autónomos representan una proporción pequeña de los ingresos subnacionales, las autoridades tienen poca capacidad de aumentar sus ingresos sin apoyo nacional, y dependen más de la reducción de gastos para equilibrar sus presupuestos (OCDE, 2012a). La capacidad de las intendencias para generar sus propios recursos es particularmente importante en el caso de Uruguay, ya que el país tiene fuerte enlaces económicos con Argentina y Brasil. Si las economías de estos dos países sufren, o bajan precios internacionales de mercancía, esto puede afectar la economía uruguaya y reducir el valor de transferencias o ingresos para los departamentos. Si bien una autonomía tributaria puede generar un “carrera cuesta abajo” (ej. con la patente de rodados), el país ha demostrado capacidad para manejar esto.

En términos generales, hay tres factores que impactan la capacidad fiscal de gobiernos subnacionales: *i)* ingresos y patrimonio imponibles; *ii)* habilidad de aumentar ingresos propios; *iii)* estabilidad y características (contra) cíclicas de transferencias e ingresos tributarios (Vammalle, *et al*, 2014). Jurídicamente las intendencias uruguayas tienen el derecho de generar y aumentar sus propios recursos y parece haber un fuerte compromiso por parte del gobierno nacional en asegurar un grado de estabilidad en términos de transferencias e ingresos tributarios. Esto se ilustra en las transferencias adicionales recibidas por los gobiernos departamentales en 2009 con la crisis financiera, y en la reforma de la patente de rodados para que sea una fuente de ingreso más justo y estable. Además, el marco de una planificación presupuestaria de cinco años construye un grado de estabilidad y previsibilidad en la capacidad fiscal de las autoridades subnacionales. Dicho esto, es razonable asumir que uno de los factores limitantes en la capacidad fiscal es la base tributaria. Esto se puede abordar por lo menos de dos maneras: aumentando los impuestos, lo que no es políticamente popular, o reforzando la base tributaria. Aumentar la capacidad tributaria para aumentar ingresos propios generalmente requiere crear más oportunidades empresariales y agrandar la fuerza laboral. Esto se puede lograr con más inversión, especialmente en áreas donde tal actividad es más necesaria. Al mismo tiempo, para que las inversiones rindan un máximo de beneficio, por ejemplo en estimular un crecimiento en el interior, tienen que ser acompañadas con políticas que generan oportunidades de empleo y una mejor calidad de vida local. Identificar maneras para promover y generar más capacidad fiscal por parte de las autoridades subnacionales puede respaldar aún más el compromiso uruguayo con la descentralización, y hacerla más sostenible a largo plazo dado los riesgos asociados con una alta dependencia en las transferencias. Crear oportunidades y aumentar la calidad de vida local de los ciudadanos requerirá más capacidad financiera al nivel

subnacional. Si los gobiernos departamentales son reacios a usar sus capacidades de generar recursos propios para ayudar a financiar el desarrollo de sus territorios, se podrá poner más atención a la capacidad de inversión subnacional.

## Fortaleciendo la capacidad subnacional para inversiones públicas

Uno de los motores clave para el desarrollo territorial es la capacidad de usar una combinación de instrumentos de financiación e inversión (OECD, 2010c), incluyendo la inversión pública (Cuadro 8). Al estimular el desarrollo económico de un territorio o una región (ej. a través de mejoras en el ambiente empresarial, los mercados laborales y la infraestructura), el desarrollo territorial no queda sujeto tan fuertemente a la capacidad financiera del gobierno nacional, susceptible a circunstancias imprevistas.

### Cuadro 8. Una definición de inversión pública

En general, la “inversión pública” se refiere a un desembolso de capital sobre infraestructura física (ej. rutas, edificios oficiales, etc.), e infraestructura “blanda” (ej. capital humano, apoyo para la innovación, investigación y desarrollo, etc.) con un uso productivo que se extiende temporalmente más de un año. La inversión pública se constituye por inversiones directas e indirectas. Aquella se define como una formación de capital bruto y adquisiciones menos la venta (“disposals”) de bienes no financieros y no producidos durante un período determinado. Las inversiones indirectas son transferencias de capital (ej. transferencias y subsidios) para inversiones en efectivo o una contribución en especie (“in kind”), hecho por un gobierno subnacional a otras unidades institucionales.

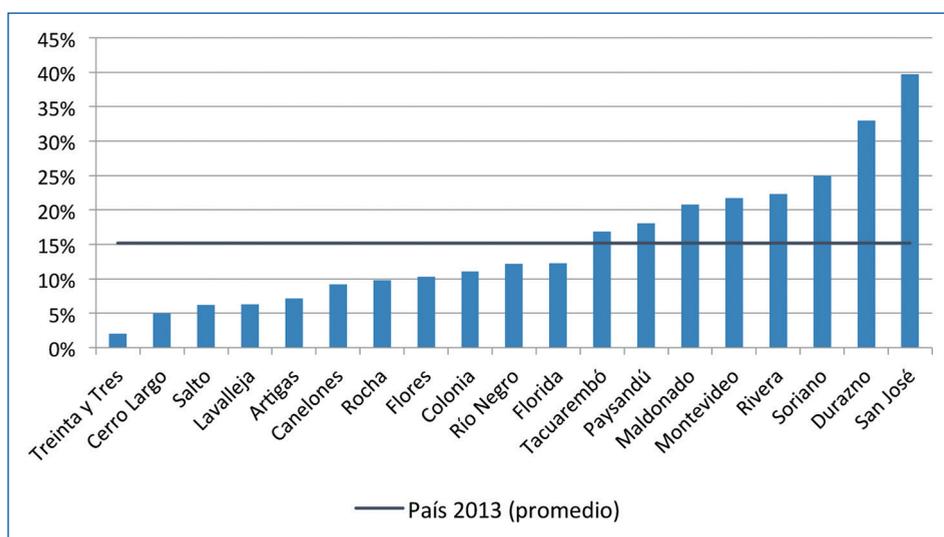
Fuente: OECD (2014h), *Recommendations of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris.

La capacidad de inversión pública es una responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de gobierno, y una buena gestión tiene el potencial de convertirse en gasto público que promueve el crecimiento. Por otro lado, decisiones pobres en términos de inversión pueden desperdiciar recursos, deteriorar la confianza pública y enlentece las oportunidades para el crecimiento. En 2012, los países de la OCDE gastaron casi USD 1,2 trillones en inversiones públicas —2,7% del PIB de la zona OCDE y 15% de la inversión total. En términos de volumen, 72% de toda la inversión pública en 2012 se atribuye a los gobiernos subnacionales. La mayoría de la inversión pública subnacional se destina a áreas críticas para el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y el bienestar del ciudadano. En términos de inversión total por parte de los gobiernos subnacionales en la OCDE, 37% se asigna a asuntos económicos (transporte, comunicaciones, desarrollo económico, energía, construcción, etc.). Aproximadamente 23% de la inversión pública fue dedicada a la educación, lo cual ayuda a determinar

la calidad de la futura fuerza laboral. Un 11% más se dirige a la vivienda y servicios o comodidades en un barrio o localidad (OECD 2014h).

En Uruguay hay una variación importante en la tasa de inversión pública por parte de las intendencias, lo cual también puede contribuir a desigualdades territoriales (Figura 33). En 2013, con pocas excepciones<sup>38</sup> la inversión pública representó el tercer egreso más importante para las intendencias, con los primeros dos generalmente concentrados en “remuneraciones” y “gastos”. El nivel promedio del país en 2013 era de 15,2%, pero en los extremos se encuentran San José con 39,7% de sus egresos dedicados a la inversión pública<sup>39</sup> y Treinta y Tres con 2%. En este último caso, los 98% restantes se dividieron entre remuneración de personal (49,4%), gastos operacionales (41,9%) y subsidios y transferencias (5,9%) (en base a OTU, 2014). Qué impulsa este grado de variación no está claro, pero indica una diferencia importante en la capacidad de las intendencias respecto a inversiones y a la promoción del desarrollo en sus territorios.

**Figura 33. Peso de Inversión Pública en los Egresos de los Gobiernos Departamentales, 2013**



Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a Rendiciones de Cuentas de los Gobiernos Departamentales.

Como una base para la inversión pública, Uruguay ha establecido el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), una serie de normas, instrumentos y procedimientos para orientar el proceso de inversión pública y guiarlo hacia el cumplimiento de objetivos y prioridades nacionales. El SNIP abarca las inversiones de los Gobiernos Departamentales. El sistema incluye guías y pautas metodológicas, y materiales de apoyo, particularmente

38. En 2013 la inversión pública representó el egreso más importante para San José (39,7% de sus egresos totales); el segundo más importante para Montevideo (21,7%), Durazno (33%), Soriano (25,0%); y el cuarto más importante en Cerro Largo (5,0%) y Cerro Largo (2,0%).

39. En San José, “remuneraciones” representaron 34,0% de los egresos y “gastos” 21,2%.

para los sectores de la educación, infraestructura vial, transporte, puertos deportivos, salud y vivienda. Cuando los proyectos de participación público-privada (PPPs) caen dentro del alcance del SNIP, éstos también necesitan cumplir con los mismos requisitos que los proyectos 100% públicos (incluyendo estudios preliminares, metodologías de formulación y evaluación y normas técnicas) (OPP, 2015b).

Además del apoyo nacional para la inversión a través del SNIP, FDI y programas como el PDGS, también existen leyes específicas para facilitar la inversión y fondos especiales dirigidos al sector privado: la *Ley 16.906 "Interés Nacional, Promoción y Protección de Inversiones"* y la *Ley 18.786 "Contratos de Participación Pública-Privada para la Realización de Obras de Infraestructura y Prestación de Servicios Conexos"*

La ley de promoción de inversiones establece incentivos financieros, generalmente beneficios tributarios, para inversores. Los beneficios exactos y sus montos dependen del aporte que hace el proyecto al desarrollo nacional, evaluado en base a una serie de objetivos preestablecidos: empleo, descentralización, exportaciones, valor agregado nacional, impacto económico, tecnología más limpia, e investigación y desarrollo e innovación (Ruis e Isabella, 2012). Esta ley ha incorporado un incentivo para inversiones en el interior del país (asociado con el objetivo "descentralización"), pero aparentemente es menos eficaz de lo que se esperaba. Esto se atribuye, en parte, al hecho de que la descentralización como criterio de evaluación no está incluida en los proyectos "pequeños."<sup>40</sup> Por otra parte, "descentralización" tampoco es uno de los criterios más utilizados para los proyectos medianos y grandes, dado que el beneficio está basado en la diferencia entre el valor del Índice de Desarrollo Humano del departamento y el máximo nacional (Ruis e Isabella, 2012). Si se invierte en las áreas menos desarrolladas del país, especialmente en el norte donde la necesidad puede ser más importante, el beneficio aumenta. La debilidad del incentivo surge cuando en estas áreas hay una carencia de elementos o recursos (humanos o infraestructurales, por ejemplo) necesarios para realizar un proyecto la inversión general podrá no ser lo suficientemente ventajosa para el inversor. Entre 2008 y 2010, el porcentaje de proyectos que obtuvo puntos por la descentralización no superó el 5%, y los montos de inversión total para proyectos evaluados en base a este indicador llegaron a un máximo de 19% (Ruis e Isabella, 2012). Estudios iniciales no encuentran una correlación entre la ubicación de los proyectos y el desarrollo del departamento donde se implementó, y quedan dudas respecto al verdadero incentivo que esta ley aporta para la inversión en el interior del país (Ruis e Isabella, 2012).

La ley sobre las asociaciones pública-privadas establece el marco regulatorio para este tipo de iniciativa, delineando claramente en qué áreas se pueden aplicar las inversiones pública-privadas<sup>41</sup>. Esta ley está diseñada específicamente para facilitar el desarrollo de

40. Pequeño se define como proyectos de menos de 3,5 millones de Unidades Indexadas (aproximadamente UYU 420 000 a las cotizaciones promedio en enero 2012).

41. De acuerdo a esta ley, las asociaciones público-privados pueden ser utilizados para la construcción de: *i)* rutas, ferroviarias, puertos y aeropuertos, y obras viales rurales; *ii)* infraestructura para la generación de energía; *iii)* la

grandes infraestructuras y la provisión de servicios asociados con ellas. La ley es relevante dada la necesidad de infraestructura en el país, y podría respaldar a los gobiernos departamentales que generalmente no suelen entrar en este tipo de arreglo financiero. Dentro de la ley, se identifican valores máximos de inversión, basados en el PIB, para ambos sectores, público y privado. Un gobierno departamental puede entrar en un acuerdo aportando recursos regulados por el artículo 214 de la Constitución, o sea la transferencia garantizada por el gobierno nacional para cubrir sus asignaciones. Los gobiernos departamentales también pueden contraer deuda, sin embargo, la acumulación de deuda requiere una aprobación del Parlamento y una garantía del gobierno nacional que se cobra al deudor a través del sistema de transferencias. Más tiempo será necesario para ver si los gobiernos departamentales empiezan a utilizar este mecanismo de inversión o si su uso permanece dentro de las prácticas del nivel nacional.

Lo más crítico en la inversión subnacional es la falta de ella donde más se necesita: en áreas remotas, pobres o menos desarrolladas. La raíz de esa falta de capacidad de inversión no está completamente claro (Cuadro 9). Uruguay parece tener los elementos estructurales para sostener inversión pública a escala subnacional, y reconoce dicha necesidad.

#### **Cuadro 9. Gestión efectiva de la inversión pública subnacional**

Gestionar efectivamente la inversión pública a niveles subnacionales depende de varios factores en cada etapa del ciclo de inversión (Anexo C: Capacidades subnacionales para una efectiva gestión de la inversión pública). Entre estos, se identifica seis factores críticos: (OECD 2013a):

1. Comprometerse a una planificación estratégica que es entallada, enfocada en los resultados, realista, mirando hacia el futuro, y coherente con objetivos nacionales.
2. Llevar a cabo una evaluación rigurosa ex ante.
3. Utilizar fuentes tradicionales e innovadoras para el financiamiento de inversión pública.
4. Comprometerse en procesos de compras públicas transparentes y competitivas, y que tengan un sistema de control interno.
5. Diseñar y usar sistemas de monitoreo en base a indicadores con objetivos y metas realistas que incentivan el rendimiento.
6. Asegurar la calidad y disponibilidad de los expertos técnicos y en gestión necesarios para planificar e implementar inversiones públicas.

OECD (2013a), Investing Together: Working Effectively across Levels of Government, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>.

eliminación y tratamiento de residuos; iv) otra infraestructura de característica social, tal como cárceles, centros de salud, equipamiento para la educación, vivienda social, centros de deporte, y obras destinadas para mejorar una zona urbana, su equipamiento y desarrollo; v) otras actividades especificadas en la ley. Con algunas excepciones, estas asociaciones no se pueden usar para la entrega de servicios públicos en educación, salud o seguridad con algunas excepciones (República Oriental del Uruguay, 2011).

## Reflexiones respecto al financiamiento para el desarrollo territorial

El desarrollo territorial se puede financiar a través de los presupuestos nacionales y subnacionales, así como también a través de la inversión privada. Uruguay tiene mecanismos sólidos en cada área, por ejemplo un presupuesto de mediano-plazo, fondos de inversión para el desarrollo de los sectores públicos y privados, y gobiernos departamentales que pueden generar sus propios ingresos. El uso de un presupuesto a mediano plazo permite la implementación de planes de corto, mediano y largo plazo, tanto dentro de un sector como a través de áreas de programación temáticas. Los fondos de inversión no sólo están diseñados para aumentar la capacidad de las intendencias en cuestiones de gestión financiera (PDGS), sino también hay una intención por parte del gobierno en identificar los mecanismos financieros más apropiados para sostener el desarrollo de empresas privadas y promover oportunidades para crecimiento local. Sin embargo, estas prácticas y la capacidad de financiamiento enfrentan desafíos a nivel subnacional. Si bien los gobiernos departamentales tienen la habilidad de generar sus propios ingresos, el incentivo para hacer esto ha disminuido en los últimos años con el aumento de transferencias del gobierno nacional. Además, existe una variación importante en la capacidad de los departamentos para asumir una inversión de capital, y esta capacidad tendrá que equilibrarse para lograr un desarrollo territorial que no dependa completamente del nivel nacional para recursos o iniciativas de programación.

Asegurar que las herramientas disponibles rindan un máximo de valor dependerá de la habilidad de Uruguay para cambiar su orientación acerca del desarrollo territorial, basada en proyectos y programas, y adoptar un enfoque más estratégico. El presupuesto nacional incluye mecanismos para construir vínculos con los ministerios sectoriales en las áreas de programación presupuestales, pero lograr objetivos territoriales será difícil usando esos mecanismos sin una estrategia y política de desarrollo territorial explícita y con una perspectiva de largo plazo. Actualmente, la lógica es sumamente orientada a proyectos y programas sin estar anclada en objetivos generales para el desarrollo. Dado que el desarrollo territorial requiere una perspectiva integrada, Uruguay podría considerar incluir el tema de desarrollo territorial como un área en la programación presupuestaria. Finalmente, para gestionar el desarrollo territorial, Uruguay necesitaría un mecanismo de coordinación más eficaz, uno que pueda asegurar que todos los programas tengan una lógica territorial, y que los fondos asociados estén encaminados hacia la realización de objetivos para el desarrollo territorial. El siguiente capítulo estudia los temas de estrategias de desarrollo territorial y los mecanismos de coordinación.

## Anexo C

Cuadro 10. Las capacidades subnacionales para una efectiva gestión de inversión pública

Objetivo	Etapa del ciclo de inversión	Capacidad necesaria
1. Diseñar una cartera (portafolio) de inversión que estimula el desarrollo regional	Planificación y selección de proyecto	1. Comprometerse a una planificación estratégica que es entallada, enfocada en los resultados, realista, mirando hacia el futuro, y coherente con objetivos nacionales.
		2. Coordinar entre los varios sectores para realizar un enfoque integrado y apropiado para las características y circunstancias de un territorio específico.
		3. Coordinar con otras jurisdicciones para asegurar complementariedades y realizar economías de escala que cruzan fronteras
		4. Involucrar actores (stakeholders) en la planificación para aumentar la calidad y el apoyo para las opciones de inversión elegidas, mientras también minimizando el riesgo de "capture" por grupos de interés.
		5. Llevar a cabo una rigurosa evaluación <i>ex ante</i> .
2. Asegurar suficientes recursos	Financiamiento y fiscalización	6. Ligar planes estratégicos a presupuestos multianuales
		7. Utilizar fuentes tradicionales e innovadoras para el financiamiento de inversión pública.
		8. Movilizar financiamiento por parte del sector privado, sin comprometer la sostenibilidad financiero a largo plazo de proyectos de inversión pública.
3. Asegurar responsabilidad para los recursos públicos	Implementación	9. Comprometerse a procesos de adquisición transparentes y competitivos, y que tengan un sistema de control interno.
4. Promover resultados y aprendizaje	Evaluación	10. Diseñar y usar sistemas de monitoreo en base a indicadores con objetivos de desempeño realistas y que incentivan la realización de metas (targets).
		11. Llevar a cabo evaluaciones <i>ex post</i> rigurosas y regulares.
		12. Usar información proviniendo de los sistemas de monitoreo y evaluación para mejorar la toma de decisiones
5. Respalda todas las etapas del ciclo de inversión	A lo largo del ciclo	13. Monitorear y manager los riesgos a la integridad y "accountability" a lo largo del ciclo de inversión.
		14. Comprometerse a "mejores regulaciones" en los niveles subnacionales, con coherencias a través de todos los niveles de gobierno.
		15. Asegurar la calidad y disponibilidad de los expertos técnicos y en gestión necesarios para la planificación y ejecución de inversiones públicas.

Nota: = una capacidad crítica para todos tipos de regiones.

Fuente: Mizell, L., and D. Allain-Dupré (2013), "Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-Level Governance Context", *OECD Regional Development Working Papers, 2013/04*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k49j2cgv5mq-en>; based on a review of Rajaram, A et al (2010), "framework for Reviewing Public Investment Efficiency", *World Bank Working Paper*, No. 5 397, World Bank, Washington DC; Dabla-Norris E., et al (2011), "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency", *IMF Working Paper* No. 11/37, International Monetary Fund; Milio, S. (2007), "Can Administrative Capacity Explain Differences in Implementation Performances?," *Regional Studies*, Vol. 41, No. 4, in particular.

## Anexo D

**Cuadro 11. Los Principios OCDE para una inversión pública eficaz a través los niveles de gobierno**

Pilar	No.	Principio	Ejemplos internacionales
Coordinación	1.	<b>Invertir usando una estrategia “personalizado” a diferentes lugares</b>	En <b>Nueva Zelanda</b> cada gobierno subnacional tiene el requisito de adoptar planes de largo plazo, estableciendo sus intenciones de gasto e inversión por los 10 años a venir. Los planes son diseñados a asegurar que las decisiones de inversión por parte de los gobiernos subnacionales están integrados y vinculados a los objetivos de cada comunidad.
	2.	<b>Adoptar mecanismos de coordinación que cruzan los niveles de gobierno (nacional y subnacional).</b>	En <b>Australia</b> , el Consejo de Gobiernos Australianos ( <i>Council of Australian Governments: COAG</i> ) es el foro principal para el desarrollo e implementación de políticas inter-jurisdiccionales. Está compuesto por el Primer Ministro australiano (presidente de COAG), el jefe de gobierno de cada estado, los jefes territoriales ( <i>territory chief ministers</i> ), y el presidente de la asociación australiana de gobiernos locales ( <i>Australian Local Government Association</i> ). A través COAG, el gobierno federal y los gobiernos subnacionales han respaldado directrices nacionales respecto a asociaciones público-privadas, acordaron sobre una estratégica nacional portuaria, y concluyeron acuerdos inter-gubernamentales sobre la seguridad ferroviaria, marítima y de vehículos pesados. Además, COAG recibe informes regulares de <i>Infrastructure Australia</i> , un ente estatutario federal que apoya la inversión en infraestructura por todo el país, y aconseja los gobiernos y otros “stakeholders” de la inversión.
	3.	<b>Coordinar entre gobiernos subnacionales para invertir a la escala más relevante</b>	<b>Suiza</b> depende en tres mecanismos principales para promover la cooperación entre sus regiones (cantones): <i>i)</i> conferencias cantonales; <i>ii)</i> concordatos inter-cantonales; <i>iii)</i> cooperación transfronterizo. El gobierno federal aporta hasta CHF 500 000 por año sobre tres a seis años para proyectos innovadores multijurisdiccionales (más de 50 desde 2002).
Capacidades	4.	<b>Evaluar desde el inicio los impactos y riesgos a largo plazo de inversión pública</b>	<b>Corea</b> estableció una unidad específicamente para asociaciones público-privadas – el Centro de Gestión para la Inversión Infraestructural Pública y Privada ( <i>Public and Private Infrastructure Investment Management Centre: PIMAC</i> ) – para dar un apoyo técnico al Ministerio de Territorio, Transporte y Marítimo. Al lanzar un proyecto asociativa, el Ministerio es responsable para el desarrollo inicial del proyecto, incluyendo un estudio de viabilidad y examen calidad/precio (“Value for Money”). PIMAC ayuda en ejecutar el estudio de viabilidad, formulando la invitación para propuestas, evaluando las propuestas presentadas, y apoyando el proceso de negociación.

**Cuadro 11. Los Principios OCDE para una inversión pública eficaz a través los niveles de gobierno (cont.)**

Pilar	No.	Principio	Ejemplos internacionales
Capacidades	5.	<b>Involucrar los “stakeholders” en el ciclo de inversión completo</b>	Desde 2007, cada de las cinco regiones en <b>Dinamarca</b> son obligadas a nombrar por lo menos un Foro de Crecimiento Regional para guiar las estrategias de desarrollo empresarial regional y el uso de los fondos regionales y de la Unión Europea (EU <i>Structural Funds</i> ). Por ley, estas Juntas público-privadas, son compuestas por 20 miembros e incluyen oficiales electos regionales y municipales, empresarios, representantes de la comunidad académica (terciario) y de investigación, y los sindicatos. Se reúnen entre cuatro y seis veces por año y están respaldados por la administración regional.
	6.	<b>Movilizar actores privados e instituciones financieras para diversificar fuentes de financiamiento y fortalecer capacidades</b>	En diciembre 2013, <b>Francia</b> estableció la Agencia Francia Local ( <i>Agence France Locale</i> ) como resultado de una nueva legislación bancaria votada el 26 de julio 2013. <i>Agence France Locale</i> pertenece 100% a las autoridades locales del país. Su mandato es levantar recursos rentables en mercados de capital (capital markets) agrupando (“Pooling together”) las necesidades de financiamiento de todas las autoridades locales miembros. Intenta dar a las autoridades locales francesas fuentes de financiamiento alternativas. Su meta de participación en el mercado es 25%. Presta hasta un máximo de 50% de las necesidades de préstamo anuales de sus miembros (o 100% si el valor es menos de EUR 1 millón). El modelo se percibe de manera positiva, y ya ha tenido éxito en varios países norte europeos (ej. Dinamarca, Finlandia, Noruega, y Suecia), en los Países-Bajos, y está en proceso de desarrollo en Nueva Zelanda y el Reinado Unido.
	7.	<b>Reforzar la experiencia de oficiales e instituciones públicos involucrados en la inversión pública</b>	En <b>Colombia</b> el Departamento Nacional de Planeación desarrolló un índice de capacidad institucional en los municipios, permitiendo medir el desempeño de las autoridades locales a través de cuatro dimensiones: eficacia, eficiencia, cumplimiento con requisitos legales, y gestión. Los índices son publicados anualmente, y contribuyen a aumentar el “accountability” hacia los ciudadanos. El rango de desempeño en el país de acuerdo al índice es de 81 puntos (de un total de 100) en Bogotá, a menos de 31 puntos en el departamento de Bichada y en la región Orinoquía, en la frontera con Venezuela. El promedio nacional es 63,4 puntos. Las notas más bajas (menos de 55 puntos) se encuentran en los 10 departamentos más pobres y en zonas post-conflicto.

**Cuadro 11. Los Principios OCDE para una inversión pública eficaz a través los niveles de gobierno (cont.)**

Pilar	No.	Principio	Ejemplos internacionales
Capacidades		<b>8. Enfocar en los resultados y promover el aprendizaje por experiencia</b>	La región de Basilicata en <b>Italia</b> tiene una unidad para la evaluación de inversión pública dentro del Departamento de Fondos Estructurales, responsable para el monitoreo y evaluación de inversiones públicas en la región, y por asegurar que los proyectos estratégicos son coherentes con el plan regional de desarrollo y el plan anual de financiamiento. Además la unidad lleva a cabo evaluaciones del impacto de proyectos de inversión pública sobre el empleo y desempeño económico. Los esfuerzos de Basilicata están respaldados por un apoyo técnico por parte de la Unidad para la Evaluación de Inversión Pública al nivel nacional. Datos regionales sobre inversiones públicas son recolectadas por un Sistema Centralizado para el Monitoreo de Inversiones Públicas que sigue la información varía para cada proyecto de inversión pública. El sistema se ha utilizado en cinco regiones pilotos desde 2007.
Marcos	9.	<b>Desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión.</b>	<b>Israel</b> utiliza diversas recaudaciones fiscales para el manejo de temas medioambientales. Por ejemplo la recaudación fiscal vertedero, introducido en 2007, apunta a reflejar los costos externos de este tipo de eliminación de residuos y rendir a otras formas más competitivos. Los ingresos recolectados de esta recaudación fiscal son reservados para financiar el desarrollo relacionado a los residuos (“waste-related developments”). Esto puede incluir ayudar a las autoridades locales a establecer puntos de colección de residuos municipales, operar sistemas de formación e información, y construir infraestructura para el reciclaje. Recaudaciones fiscales medioambientales se aplican también a la extracción de agua, las canteras y flete. En el caso de los últimos dos, estos están ligados a fondos dedicados para la restauración de canteras y la prevención de contaminación marítima, respectivamente.

**Cuadro 11. Los Principios OCDE para una inversión pública eficaz a través los niveles de gobierno (cont.)**

Pilar	No.	Principio	Ejemplos internacionales
Marcos	10.	<b>Requerir por todos los niveles de gobierno una gestión financiera sólida y transparente</b>	Como parte de su reforma administrativa local en 2014, <b>Irlanda</b> tiene previsto introducir una nueva Comisión Nacional de Controlaría y Auditoría para Gobiernos Locales ( <i>National Oversight and Audit Commission for Local Government: NOAC</i> ), encabezado por un presidente independiente. Su mandato será de aportar, de manera independiente y de alta calidad, una examinación del desempeño de los gobiernos locales en realizar los mandatos nacionales, regionales y locales, y en la relación calidad-precio de los servicios públicos provisionados. La comisión evaluará el desempeño general y financiero, además de los resultados, reportando sus conclusiones y recomendaciones a miembros electos. En adición, los informes serán disponibles al público, y enviados a los ministros pertinentes y los comités conjuntos parlamentarios ( <i>Oireachtas</i> ). Un objetivo clave para el NOAC es identificar o fomentar buenas prácticas en términos de eficiencia al nivel local.
	11.	<b>Promover la transparencia y el uso estratégico de compras o contratación pública por todos los niveles de gobierno</b>	Al nivel regional, Galicia, <b>España</b> , ha desarrollado una plataforma web para los procedimientos de las compras públicas para todos entes públicos, incluyendo los municipios. El objetivo es integrar todos los órganos públicos y las empresas privadas en un "one-stop-shop" para las compras públicas. Compras colaborativas entre los gobiernos y al nivel regional puede mejorar la capacidad de compras (ej. alianzas de adquisición, redes, acuerdos de marco ("framework agreements")), además de órganos centrales de compras.
	12.	<b>Esforzarse para calidad y coherencia en sistemas regulatorias a través los niveles de gobierno</b>	En octubre 2012, el Consejo de Ministros de <b>España</b> lanzo un proceso de reforma en la administración pública, estableciendo una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). El enfoque es la racionalización administrativa, la simplificación legislativa y de procedimientos, y el evitar una duplicación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CAs). De los 217 propuestas presentados en la reforma, 118 se relacionan a la eliminación de las duplicaciones al nivel nacional y entre el nivel nacional y subnacional. Un código de mejores prácticas esta propuesto a fin de racionalizar los gastos públicos y aumentar la eficiencia de los servicios públicos para optimizar el uso de nuevas tecnologías.

Fuente: Adaptado de OECD (2014h), Recommendations of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government, OECD Publishing, Paris; OECD (2014X), Effective Public Investment Across Levels of Government: Toolkit, accessible: <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>



## Capítulo 3. Estrategia y coordinación política para el desarrollo territorial

### Hacia una estrategia y política nacional para el desarrollo territorial

Como fue subrayado en el capítulo 1, Uruguay ha mejorado la calidad de vida de sus ciudadanos —reduciendo la tasa de pobreza, mejorando la educación, recuperando y sosteniendo su crecimiento, aumentando el ingreso *per cápita* e incrementando el acceso a servicios públicos básicos a través de todo el territorio. El gobierno se ha concentrado en reducir las desigualdades entre departamentos, lo cual se continúa realizando. Sin embargo, Uruguay parece tener menos éxito en gestionar las causas que pueden estar generando estas desigualdades, incluyendo una migración constante hacia el sur y las diferencias departamentales en productividad. Uno de los factores detrás de esto es la falta de un plan estratégico nacional para el desarrollo del territorio. Actualmente, las intervenciones del gobierno para el desarrollo territorial se basan en proyectos o programas, impulsados por objetivos temáticos o sectoriales. Una estrategia nacional, con objetivos de largo plazo que sean claramente articulados y con metas realistas, podría ayudar a Uruguay a priorizar sus intervenciones territoriales, servir como un mapa de ruta para políticas sectoriales y a nivel departamental, y aumentar la participación ciudadana.

### Iniciativas para el desarrollo territorial

El Programa de Gobierno y el Presupuesto Nacional son los instrumentos de planificación fundamentales para la administración política y pública en Uruguay. La dimensión territorial del Programa para 2015-2020 se enfoca en la descentralización y una articulación más clara respecto a los diferentes niveles de gobierno. Mientras que el Programa establece objetivos generales, no parece haber una guía para que las instituciones relevantes identifiquen y aborden los desafíos del desarrollo territorial.

### Una programación temática y sectorial guía el desarrollo territorial

Las intervenciones con una lógica territorial son varias y variadas en Uruguay, enfocadas en temas críticos, como el desarrollo social, económico y de zonas rurales. Los

ministerios uruguayos y entidades gubernamentales han establecido programas dedicados a promover un aumento en la cohesión y crecimiento territorial. Por ejemplo, la OPP lanzó *Uruguay Integra*, un programa de cooperación entre la OPP y la Comisión Europea para fomentar la cohesión social y territorial, y *Uruguay más Cerca* para apoyar el desarrollo económico local.

Ministerios con una lógica o responsabilidad territorial, solos o en conjunto con otros actores, han elaborado maneras de promover sus objetivos sectoriales a través de programas, proyectos o planes aplicados al nivel subnacional. Por ejemplo, una serie titulada *Agenda Estratégica hacia un Plan de Desarrollo Social 2012-2015* fue respaldado por MIDES en un esfuerzo para mejorar el desarrollo social a nivel subnacional. Las Agendas fueron creadas con una participación inter-institucional a diferentes niveles de gobierno, consultando a organizaciones de la sociedad civil (OSC). Estas Agendas establecieron una estrategia de trabajo conjunto e identificaron prioridades para la acción. Los desafíos asociados con el desarrollo social que estas agendas abordan fueron identificados por los gobiernos departamentales, y corroborados por las estadísticas del ministerio. Los resultados asociados con estas Agendas son menos claros.

Para fortalecer un enfoque sobre el desarrollo en zonas rurales, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) lanzó las “mesas de desarrollo rural” en 2007 en base a la *Ley 18.126: Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental* —una por departamento—, a fin de construir diálogo entre los gobiernos locales y la sociedad civil. Estas mesas evolucionaron hacia un foro multisectorial para la identificación de soluciones a diversos problemas que afectan a áreas rurales, como vivienda, agua, y rutas (infraestructura), y que pueden ser abordados con políticas públicas. En 2015, hubo aproximadamente 40 mesas involucrando más de 20.000 personas (Presidencia de la Republica, 2015), dado que ahora hay actividad a nivel técnico y no sólo a nivel político-administrativo.

Existen también varias agencias y otras entidades con actividades que pueden contribuir al desarrollo y crecimiento de los departamentos. Entre ellas, la *Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)* que se enfoca en la investigación e innovación como factores del crecimiento productivo, y el *Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)*. Éste último es una iniciativa tripartita<sup>42</sup> que se concentra en las poblaciones vulnerables y aquellas con dificultades de acceso al empleo, incluyendo jóvenes y mujeres. Se dedica a asegurar una formación nueva o continua alineada con las necesidades empresariales y los intereses del individuo que se está formando.

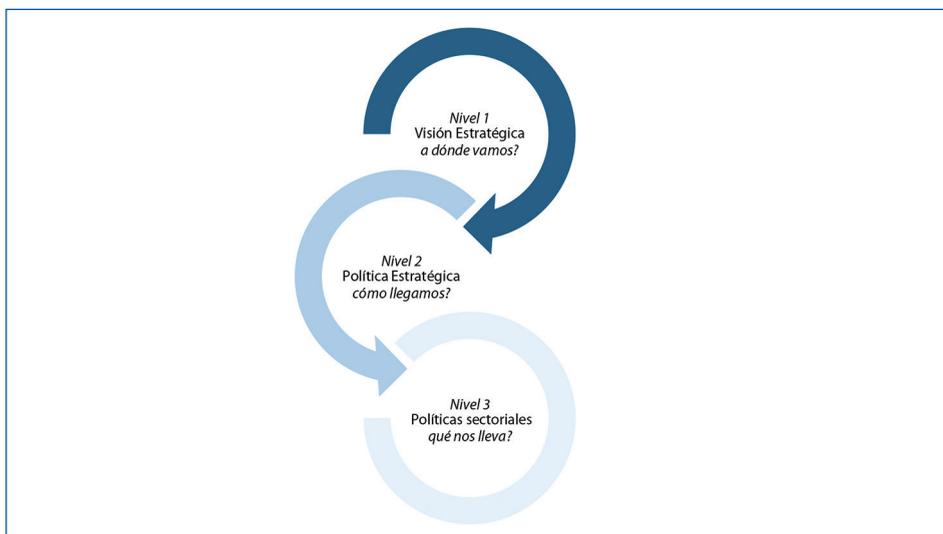
---

42. Compuesto de instituciones gubernamentales, sindicatos, colegios profesionales/representantes del sector privado, y un representante de la sociedad civil con voz pero sin voto.

## La construcción de una visión y una estrategia territorial

Un marco general para la planificación estratégica y el desarrollo de políticas públicas está basado en una jerarquía clara, donde cada nivel crea un efecto de cascada (Figura 34). La visión estratégica debe ser el motor de la política estratégica, y ésta debe alimentar y ser realizada por las políticas, planes o programas sectoriales. La visión estratégica es de largo plazo (10 años o más), basada en escenarios previstos e idealmente desarrollada con la participación de ciudadanos, partidos políticos, la administración pública, el sector privado, la sociedad civil, y debe reflejar el camino a un futuro deseado para el país. Con respecto al desarrollo territorial, esto debe ser una estrategia nacional basada en una visión que delinea *dónde* el país quiere estar en una generación respecto a su territorio. Los resultados de Nivel 1 deben trascender los partidos y ciclos políticos y ser un reflejo de las ambiciones sociales y aspiraciones culturales del país.

Figura 34. El efecto cascada de una visión estratégica a políticas sectoriales



En el segundo nivel, la política estratégica suele estar ligada a la plataforma electoral de un gobierno. En este nivel se establecen prioridades y se identifica *cómo* los objetivos estratégicos serán realizados. El Nivel 2 generalmente refleja una estrategia o política de alto nivel para el mediano plazo (3-10 años). Políticas, programas y actividades asociadas con el Nivel 3 generalmente son impulsados sectorialmente y tienen un enfoque de corto plazo (1-2 años), sirviendo como medidas proactivas para implementar las prioridades del Nivel 2. Se concentran en el *qué* —por ejemplo una política urbana que promueve el desarrollo de ciudades de tamaño mediano en el interior; políticas de educación que aseguran maestros/profesores altamente calificados y motivados en barrios vulnerables; políticas de familia y empleo que apoyan mujeres en la fuerza laboral, etc.

Uruguay ha concentrado la mayoría de sus acciones territoriales en el Nivel 3, enfocándose en programas que reducen las desigualdades inter e intra-territorial y que construyen una cohesión social. Mirando la suma de los resultados socio-económicos de los últimos 10 a 20 años, presentados en el Capítulo 1, el balance es positivo. Aunque el proverbio “si no está roto, ¿para qué arreglarlo?” se puede aplicar, Uruguay tiene la oportunidad y los medios para abordar sus desafíos territoriales clave y ser aún más exitoso.

El Nivel 1 puede ser difícil de realizar y requiere voluntad política y social, recursos, y tiempo. Un buen ejemplo de establecer una visión de largo plazo a nivel nacional y subnacional viene de Australia (Cuadro 12). También hay bastante actividad en esta área entre miembros de la Unión Europea. *La Estrategia Nacional para el Desarrollo Regional: 2010-2020* de Polonia es un ejemplo completo —delinea una visión y objetivo estratégico, objetivos para la política regional, mecanismos de implementación y marcos de financiamiento (Ministry of Regional Development, 2010)—, aunque hay que reconocer el rol que la distribución de fondos europeos incide en el desarrollo de este tipo estrategia. En abril 2015, la OPP presentó ejes estratégicos para el desarrollo nacional a largo plazo (2050), lo cual puede señalar un cambio respecto a este nivel (Cuadro 13).

#### Cuadro 12. Revelando una visión de largo plazo a nivel nacional y subnacional en Australia

En abril 2008, el gobierno australiano convocó el *Australia 2020 Summit* para avanzar en una conversación sobre el futuro australiano a largo plazo. La cumbre tuvo como objetivo recolectar las mejores ideas para construir una Australia moderna, lista para los desafíos del siglo 21. Reunió 1 000 participantes de todo el país para reflexionar sobre los desafíos a largo plazo enfrentando el futuro de Australia, y que requerían una respuesta a nivel nacional que no sería limitado al período usual del ciclo electoral. La cumbre generó más de 900 ideas en dos días. Participantes —empresariales, académicos, representantes de organizaciones civiles e industriales, y los medios— debatieron y desarrollaron opciones de largo plazo para Australia en diez áreas críticas: productividad (educación, competencias, ciencia e innovación); economía; sostenibilidad (ej. población, cambios climáticos, agua); direcciones para industrias y comunidades rurales; una estrategia nacional de largo plazo para la salud; fortaleciendo comunidades (ej. cohesión social); poblaciones indígenas; cultura (ej., arte, cinematografía, diseño); gobernanza; seguridad y prosperidad. El Departamento del Primer Ministro y Gabinete (*Department of the Prime Minister and Cabinet*) puso la secretaría para la cumbre, era responsable para coordinar el desarrollo del informe final y comunicar la respuesta del gobierno australiano a la cumbre, en adición a la implementación de las políticas y programas generados.

## Cuadro 12. Revelando una visión de largo plazo a nivel nacional y subnacional en Australia (cont.)

En diciembre 2010, el gobierno australiano, a través del Departamento para el Transporte e Infraestructura (*Department for Transport and Infrastructure*) lanzó un documento de discusión sobre una política nacional urbana, basada en un informe sobre el estado de las ciudades australianas. El objetivo era tomar el primer paso —obtener información— para diseñar e introducir su primera política urbana a escala nacional. El reporte documento de discusión, titulado “Nuestras Ciudades: Construyendo un futuro productivo, sostenible, y vivible” (*Our Cities: Building a Productive, Sustainable and Livable Future*) explicó por qué una política nacional urbana era necesaria, y delineó la perspectiva oficial (gubernamental) de cómo abordar el desarrollo urbano, detallando también los desafíos a enfrentar. El documento solicitó las opiniones de ciudadanos respecto a varios temas y oportunidades que enfrentan las ciudades australianas a fin de guiar la política del gobierno en su objetivo de promover ciudades más productivas, sostenibles y vivibles. Las preguntas cubrían diversos asuntos, incluyendo aspiraciones y visión (ej. “¿cómo se deben “ver” las ciudades australianas en 2030 o 2050?”); productividad (ej. “¿cuál es el tema más importante respecto al transporte en su ciudad?”); sostenibilidad (ej. “¿Cómo apoyar un uso más eficiente de recursos tales como agua, energía y alimento?”); una ciudad vivible (ej. perspectivas sobre un desarrollo más compacto); mejorar la gobernanza y la planificación (ej. “¿qué podrían hacer los gobiernos para mejorar la planificación y la gestión de ciudades?”). Se les dieron tres meses a los ciudadanos a contestar una serie de 28 preguntas abiertas y de forma electrónica por escrito que después se usó para informar y alimentar la discusión y el plan.

Fuente: OECD (2010a), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris; Commonwealth of Australia (2010), “Our Cities: Building a Productive, Sustainable and Liveable Future”, Discussion Paper, Canberra, Australia.

## Cuadro 13. Plan Nacional de Desarrollo: Uruguay

En abril 2015, la OPP presentó los ejes estratégicos para el desarrollo nacional a largo plazo (2050). Como parte de este esfuerzo, se estableció la de Dirección Nacional de Planificación dentro de la OPP, con tres unidades (Planificación Estratégica (corto y mediano plazo), Estudios Prospectivos (largo plazo), y Estadística) para apoyar el desarrollo e implementación de un Plan Nacional de Desarrollo. Como parte del análisis y desarrollo del plan nacional se incluyera un extenso dialogo social y una fuerte colaboración con la sociedad civil organizada. En adición, la OPP se enfocará en la coordinación estratégica de políticas públicas sectoriales. Es aún demasiado temprano para identificar y evaluar los resultados de esta iniciativa.

Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2015c), “Ejes Estratégicos: Oficina de Planeamiento y Presupuesto: Uruguay en 2015 hacia el 2050, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, Uruguay.

Un ejercicio del tipo propuesto por la OPP para la planificación nacional podría ayudar a Uruguay a establecer un mapa de ruta para el futuro. Por ejemplo ¿Uruguay quiere consolidar la actividad económica y socio-económica en la costa sur y fortalecer un desarrollo monocéntrico? o ¿prefiere un territorio que sea económicamente y socialmente más policéntrico? La respuesta a estas preguntas podría servir como guía para una política de desarrollo territorial de tipo Nivel 2 (Figura 34), que establezca como objetivo prioritario una alta calidad de vida en la costa sur o que priorice promover la competitividad y calidad de vida en el interior (departamentos que no forman la costa sur), dependiendo de la visión y la estrategia establecida. La experiencia francesa con la planificación estratégica para reducir la presión sobre la región parisina puede ilustrar la evolución estratégica a través del tiempo y la importancia de establecer la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. Además subraya la importancia de tomar una perspectiva de largo plazo en la implementación de estrategias territoriales —en el caso de Francia el proceso tardó más de 40 años— y de ser capaz de ajustar la estrategia si necesario (Cuadro 14).

#### **Cuadro 14. La planificación y la descentralización en Francia: de la desconcentración a la descentralización y la construcción de una alianza multi-nivel**

Francia está organizada en tres niveles administrativos: regiones, departamentos y ciudades. Las ciudades y los departamentos son niveles que se han constituido de manera histórica y que se encuentran cerca de la ciudadanía. Las regiones, creadas más recientemente, son instituciones relativamente débiles en términos de presupuesto y competencia en comparación a sus homólogos alemanes, italianos y españoles. Históricamente, París, la capital, y su región, concentran una alta proporción de la riqueza nacional, representando en 2015 31% del PIB francés.

##### **La política de ordenamiento territorial**

Después de la segunda guerra mundial, y dentro del contexto de una fuerte reactivación económica y de una rápida urbanización, se hizo un primer constato de lo que se conoció como “Paris y el desierto francés”<sup>43</sup>. Esto alertó a las autoridades francesas del desequilibrio de desarrollo entre la metrópolis parisina y la provincia. En efecto, la zona metropolitana de París concentra las actividades económicas y atrae fuertemente a todos aquellos quienes desean triunfar. Una política de ordenamiento territorial fue introducida y conducida desde 1956, teniendo como objetivo principal la deslocalización de industrias hacia las grandes ciudades. El ejemplo más conocido es el de la industria aeronáutica en Toulouse.

43. Jean-François Gravier. 1947. « Paris et le désert français ». Paris, Flammarion.

#### **Cuadro 14. La planificación y la descentralización en Francia: de la desconcentración a la descentralización y la construcción de una alianza multi-nivel (cont.)**

En 1963, a fin de gestionar esta política, y después de un esfuerzo poco persuasivo a instaurar un ministerio, se estableció una Delegación para el Ordenamiento del Territorio y la Acción Regional (la *Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*). Bajo la autoridad del primer ministro, esta Delegación interministerial debía enfocarse en dos principales desafíos: acondicionar la región de París y en paralelo potenciar las grandes ciudades (*grande villes*) provinciales. La idea era de establecer "metrópolis en equilibrio" (*métropoles d'équilibre*) destinadas a polarizar el desarrollo urbano y económico. La misma Delegación también instaura una serie de políticas adaptadas al contexto de los distintos territorios del país (ej. ordenamiento rural, del litoral, de los territorios montañosos) dentro de una visión global. Este periodo se caracteriza, entonces, por un ordenamiento directamente pilotado por el estado central dentro de una lógica descendiente e jerárquico de desconcentración de París hacia el interior.

#### **La descentralización**

En 1983 por primera vez se impone la Ley de Descentralización. Esta ley dirige a la repartición de competencias entre el estado central y las colectividades territoriales (o sea las regiones, los departamentos y las ciudades). Un cierto reequilibrio es efectuado entre París y las otras grandes ciudades francesas, dentro del cual la conexión rápida por los trenes de alta velocidad (*trens à grande vitesse – TGV*) juega un rol crucial para reducir la distancia temporal entre los polos del interior y la capital —por consecuencia facilitando los intercambios y favoreciendo el desarrollo de centros de negocios a dos horas de París (ej. Lille, Lyon, Nantes, etc.). Sin embargo, el contexto económico cambio considerablemente llevando a cabo reconversiones hacia actividades industriales a través de los distintos territorios.

Entre las competencias delegadas por el estado hacia las colectividades, el ordenamiento territorial pasa por esquemas de desarrollo a una escala territorial que incorpora varias ciudades. Los permisos de construir son directamente otorgados por las ciudades. Las autoridades locales tuvieron que equiparse con técnicos competentes. Poco a poco construyeron sus capacidades y constataron que existían de vez en cuando divergencias con la visión centralizado de los servicios del Estado que surgían de un mejor conocimiento del contexto local. También se construyeron las condiciones para un dialogo más equilibrado.

#### **Cuadro 14. La planificación y la descentralización en Francia: de la desconcentración a la descentralización y la construcción de una alianza multi-nivel (cont.)**

Nuevas leyes respecto a la descentralización se introdujeron en 2014 y 2015 para dotar a las ciudades grandes (*grandes villes*) un estatuto de metrópolis y para definir nuevas divisiones regionales. Diferente a las “metrópolis en equilibrio” que fueron designadas por el estado central, las nuevas metrópolis se establecen con base a reivindicaciones locales, especialmente en temas de gobernanza. Las nuevas divisiones regionales, después de una concertación, surgen de decisiones del Estado.

Es, sin embargo, posible hoy de hablar de una verdadera cooperación entre el Estado y las colectividades territoriales.

Fuente: Romera, A. M., 2015, “La planificación y la descentralización en Francia”, documento interno preparado durante el marco del Diagnóstico de Desarrollo Territorial de Uruguay.

En términos del Nivel 2, el Programa de Gobierno 2015-2020 uruguayo apoya el desarrollo territorial pero no alcanza a articular una política propia para el tema. Aborda la dimensión territorial a través del enfoque de la “transformación democrática del estado y la sociedad”. En este sentido, hay un compromiso a mejorar los sistemas de gobierno y gestión, y expandir la descentralización y la regionalización (Frente Amplio, 2014). Objetivos programáticos incluyen reforzar la participación democrática en todos niveles de gobierno; reforzar las instituciones del nuevo nivel municipal; avanzar en la reforma de marcos legales para gobiernos sub-nacionales; promover la regionalización (Frente Amplio, 2014). El programa también delinea ambiciones sectoriales con un impacto territorial. Por ejemplo, mejorar las condiciones de vida y trabajo para las poblaciones rurales y semi-rurales; asegurar que la ciencia y la tecnología estén alienadas con el aparato productivo en el sector industrial; promover el turismo; asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a servicios de telecomunicación; garantizar un acceso universal a todos niveles de educación y las posibilidades reales de permanencia y egreso en todos los niveles del sistema educativo, etc., (Frente Amplio, 2014). Usando tal programa como guía, se puede asegurar que las iniciativas ministeriales a nivel territorial estén alineadas con los objetivos del gobierno. Sin embargo, no suministra un marco para manejar y superar los desafíos territoriales, como una migración constante hacia el sur, y desigualdades en los resultados socio-económicos. También puede reforzar una programación de corto plazo, basada en proyectos, fuertemente vinculada a los ciclos políticos y los fondos puntualmente disponibles, en vez de tomar una perspectiva impulsada por una estrategia de mediano a largo plazo. Es posible que la inclusión de una dimensión territorial al Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el ejecutivo pueda alimentar el Nivel 2.

Ejemplos de programas de alto nivel que sostienen directamente el desarrollo territorial y el bienestar se encuentran en Colombia y Ecuador. El Programa de Gobierno

colombiano —el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*<sup>44</sup> incluye una sección detallada sobre el desarrollo regional y de áreas rurales (Departamento Nacional de Planeación, 2014). En Ecuador, el Programa de Gobierno —*Buen Vivir: Plan Nacional 2013-2017*— se desarrolló en base a una consulta amplia con “stakeholders”. El Plan está respaldado por un sistema de indicadores para facilitar el monitoreo y la evaluación, e incluye la *Estrategia Territorial Nacional* (Cuadro 15) (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013).

#### Cuadro 15. La Estrategia Territorial Nacional de la República de Ecuador

La *Estrategia Territorial Nacional* de Ecuador es el componente territorial del programa de gobierno —*Buen Vivir: Plan Nacional 2013-2017*. Establece las directrices para el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, grande infraestructura, desarrollo territorial, actividad económica, equipamientos, y la protección y conservación del patrimonio natural y cultural. Cuatro ejes prioritarios están identificados: *i)* asentamientos humanos; *ii)* sostenibilidad del medio ambiente; *iii)* la transformación de la matriz productiva; *iv)* cerrar las brechas socio-económicas para reducir el nivel de pobreza. Cada objetivo fue evaluado en términos de la situación actual, seguido por una elaboración del modelo deseado. Por ejemplo, en el caso del primer objetivo —asentamientos humanos— la situación es de bipolaridad. Hay dos centros de importancia, Quito y Guayaquil, lo cual contribuye a relaciones territoriales asimétricas y un desequilibrio territorial. El modelo deseado es uno basado en una red policéntrica generada por una mejor distribución de la población. Respecto al cuarto objetivo —cerrar las brechas socio-económicas para reducir la pobreza— la situación actual subraya desigualdades territoriales señalando que en las áreas de bajo desarrollo socio-económico y altos niveles de pobreza estas características contribuyen a una sobre explotación de recursos naturales y un progresivo deterioro ambiental. El modelo que Ecuador se esfuerza a implementar en esta área es uno donde el las políticas de una lógica territorial apoyan la entrega de servicios de tal manera que se reducen las brechas socio-económicas y de pobreza. Para cada modelo el plan provee la evidencia, evaluación, y directrices para implementación, y donde geográficamente, directrices específicas son más pertinentes. Entonces, en el objetivo tres tratando de la matriz productiva, una directriz es “Fomentar y consolidar el desarrollo de la industria metalmeccánica” con, después de un estudio de viabilidad, una énfasis geográfica específicamente en Latacunga.

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013), “Estrategia Territorial Nacional”, *Buen Vivir: Plan Nacional 2013-2017*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Gobierno Nacional de la República de Ecuador, Quito, Ecuador.

44. El plan es un documento legal establecido el marco estratégico para la política pública del gobierno, es bajo mandato Constitucional.

A pesar del deseo de crear un impacto a nivel territorial, y una amplia variedad de mecanismos y herramientas con una lógica territorial, Uruguay aún no ha definido ni una estrategia para el desarrollo territorial ni una política nacional. El resultado es un desarrollo territorial con énfasis en políticas, programas y proyectos sectoriales. Mientras que esto genera mucha actividad positiva, también puede resultar en una falta de coherencia entre proyectos y una superposición de éstos. Una estrategia juega un rol unificador en la gobernanza pública, no importa si la estrategia es nacional, regional o local. Puede ser una herramienta poderosa para establecer prioridades y dar una dirección clara a los actores institucionales respecto al sendero para el país o en un área de política pública multisectorial como el desarrollo territorial (OECD, 2011).

Para Uruguay, una planificación estratégica nacional de desarrollo territorial podría beneficiar a las autoridades públicas, desde la OPP y los ministerios sectoriales hasta los gobiernos departamentales y los municipios. Podría ayudar a aumentar la escala, establecer prioridades, identificar dónde invertir y qué políticas, programas o proyectos apoyar.

## Mejorar los mecanismos de coordinación para el desarrollo territorial

El gobierno nacional uruguayo y los gobiernos departamentales enfatizan un enfoque integrado de la política pública y reconocen que mejorar el bienestar de la gente requiere una acción con perspectiva multisectorial. Un enfoque integrado del desarrollo territorial significa tejer diferentes hilos de políticas públicas a fin de obtener un resultado consolidado. Al mismo tiempo tal enfoque puede enfrentar obstáculos en términos de intereses institucionales, duplicación de funciones y responsabilidades que no son claramente delineadas. Un factor clave para superar estos obstáculos es la coordinación, cooperación y colaboración efectiva entre los actores involucrados (Cuadro 16). La importancia de esto —tanto de manera horizontal, al interior de un nivel de gobierno, y vertical entre los diferentes niveles de gobierno— está en la capacidad de fomentar una fusión entre los intereses divergentes de los “stakeholders” internos y externos.

### Cuadro 16. Coordinación, cooperación y colaboración

La coordinación, cooperación y colaboración se construyen uno sobre el otro, con “coordinación” formando la base de una acción que pueda llegar a ser colaborativa.

- **Coordinación:** Información colectiva o compartida asegurada por la circulación de información entre organizaciones. La “coordinación” implica una arquitectura específica en la relación entre organizaciones (i.e., centralizada o entre pares; directo o indirecto), pero no cómo se utiliza la información.

### Cuadro 16. Coordinación, cooperación y colaboración (cont.)

- **Cooperación:** Propósitos colectivos por parte de organizaciones individuales. La “cooperación” implica una acción colectiva pero no aborda la relación entre las organizaciones participantes.
- **Colaboración:** Cooperación —propósito colectivo— con coordinación. O sea, un propósito colectivo con comunicación directa entre pares en (distintas) organizaciones. La “colaboración” implica una acción colectiva y una relación estructurada entre entes u organizaciones.

Fuente: Adaptado de OECD (2005), *e-Government for Better Government*, OECD Publishing, Paris.

Otro factor importante para lograr un enfoque integrado de la política pública es el liderazgo del Centro de Gobierno (Cuadro 17), donde el énfasis no está en controlar o dirigir sino en guiar y gestionar. Más y más Centros de Gobierno en los países OCDE están buscando maneras de fortalecer esta capacidad de “stewardship”, como manera de asegurar el desarrollo e implementación de políticas públicas integradas. Uruguay tiene instituciones y mecanismos establecidos para ser exitoso en esta área. Sin embargo, podría mejorar la combinación de mecanismos de coordinación utilizados, construir incentivos para más coordinación y colaboración y aclarar la responsabilidad para el liderazgo del desarrollo territorial.

### Cuadro 17. El Centro de Gobierno: qué es y qué puede lograr

El término “Centro de Gobierno” (CoG) se refiere a la estructura administrativa que sirve al Ejecutivo (colectivamente el Presidente, Primer Ministro, y Gabinete). No incluye otras unidades, oficinas o comisiones que pueden reportar directamente al Presidente o Primer Ministro (ej. oficinas de deporte o cultura) pero que, en efecto, cumplen funciones sectoriales que podrían ser parte del portafolio ministerial. Quien está al Centro del Gobierno varía por país, pero generalmente siempre incluye al ente (o entes) que sirve al Jefe de Gobierno y/o al Jefe de Estado, y muchas veces se incorpora también el Ministerio de Hacienda (Finanzas). Entre los varios roles del Centro de Gobierno se encuentra:

- **Dar una perspectiva estratégica** sobre las actividades gubernamentales en términos de políticas públicas, incluyendo una función de previsión (“foresight”), apuntando a la identificación de asuntos emergentes y la construcción de una capacidad anticipatoria;
- **Aumentar la coherencia de las políticas** asegurando que todos los intereses relevantes están involucrados a la etapa adecuada del desarrollo de una política.
- **Comunicar las decisiones** respecto a políticas a todos los actores relevantes y supervisar su implementación;
- **Aplicar regímenes efectivos** de gestión de desempeño (“performance management”) y la evaluación de las políticas públicas;

### Cuadro 17. El Centro de Gobierno: qué es y qué puede lograr (cont.)

- **Asegurar coherencia y consistencia en la discusión interna** de las políticas, como son presentadas y comunicadas al público.

Fuente: Adaptado de OECD (2014j), *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris; OECD (2013c), *Colombia – Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>

### Liderazgo para el desarrollo territorial

Asegurar la cooperación y la colaboración entre múltiples actores —dentro y fuera del gobierno— es un desafío para todo gobierno que aplica un enfoque integrado respecto al desarrollo e implementación de las políticas públicas. ¿Quién crea el ambiente que puede habilitar la cooperación y colaboración, estableciendo las reglas o normas básicas que encuadran la interacción, estableciendo las líneas de responsabilidad y aportando una supervisión? Con el enfoque sectorial de los ministerios ¿cómo se puede mantener una perspectiva amplia sobre qué se desarrolla dentro de y a través de los varios sectores? Y ¿cómo se puede asegurar que las iniciativas tomadas sean óptimas para avanzar en el Programa de Gobierno y realizar objetivos gubernamentales, en general en un área específica como el desarrollo territorial? (OECD, 2011). “Stewardship” desde el Centro de Gobierno es una fuerza impulsora detrás de estas preguntas y se está volviendo más y más crítico para los gobiernos que desarrollan y ejecutan políticas de una manera integrada. En un modelo de gobernanza jerárquico o “top-down”, el énfasis está en controlar y dirigir la actividad política, mientras que en estructuras de gobernanza caracterizadas por una red, “stewardship” y las capacidades de guiar y gestionar son más adecuadas (Cuadro 18).

### Cuadro 18. El Centro de Gobierno y “Stewardship”

En actuar como un “steward”, el Centro de Gobierno (o sus instituciones) sirve varias funciones simultáneas en su relación con los ministerios sectoriales y el gobierno general:

- **El liderazgo:** permite el Centro de Gobierno a representar el Jefe de Estado/Gobierno cuando se trabaja con ministros buscando proponer iniciativas que contribuyen a la implementación de la estrategia nacional (de desarrollo por ejemplo). Esta función pretende establecer las prioridades del gobierno y la secuencia de iniciativas para un máximo de beneficio al país.

### Cuadro 18. El Centro de Gobierno y “Stewardship” (cont.)

- **Las funciones de coordinación *ex ante* y *ex post*:** permite al Centro de Gobierno a emplear —teniendo en cuenta las complejidades asociadas con la implementación eficaz de una estrategia nacional— recursos de diversas partes del gobierno a fin de: *i)* asegurar una coherencia en establecer e implementar políticas; *ii)* una optimización en la toma de decisión del Gabinete; *iii)* que la evaluación de desempeño *ex-post* toma en cuenta las características particulares del diseño y ejecución de políticas integradas.
- **La función de impugnar (“challenge function”):** permite al Centro de Gobierno obtener evidencia sólida y cuestionar como un ministro sectorial aborda la solución a un problema no importa la iniciativa presentada para la consideración del Gabinete, a fin de medir o evaluar si la propuesta toma en cuenta todas las consideraciones, internas y externas, de corto, mediano y largo plazo (ej. costos, riesgos, etc.).
- **La función de aconsejar:** permite al Centro de Gobierno a aconsejar al Ministro, el comité de Gabinete y al Jefe de Gobierno/Estado sobre la validez y utilidad de una iniciativa presentada para consideración, por ejemplo, ¿está lista para consideración? ¿Es oportuno? ¿Entra dentro de la estrategia general del gobierno? ¿Fueron hechas las consultas con “stakeholders” y de una manera apropiada y con significado? ¿Se reflejan los resultados de la consulta en la propuesta sometida para consideración?
- **La función de “semáforo”:** permite al Centro de Gobierno a aconsejar un ministro sectorial que su iniciativa aún no está lista para consideración por el Gabinete.
- **La función de comunicación:** a través de las actividades del Centro de Gobierno, permite al gobierno a reportar interna- y externamente sobre sus objetivos estratégicos y su avance en lograrlos, aumentando la responsabilidad del gobierno a sus ciudadanos.

Fuente: Adaptado de OECD (2014j), *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris; OECD (2013c), *Colombia – Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>

Al ser una área de política pública multidimensional, el desarrollo territorial se basa en políticas y acciones bien coordinadas, tanto sectoriales (ej., políticas de educación), como multisectoriales (ej., políticas de mercado laboral). Algunos países tienen ministerios específicamente responsables para el desarrollo regional, incluyendo el Ministerio de Infraestructura y Desarrollo Regional en Australia, la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en México, el Ministerio de Infraestructura y Desarrollo en Polonia, y el Departamento para Desarrollo Regional en el Reino Unido. Otros países, como Estonia y Portugal, tienen ministros sin portafolio responsables para el desarrollo territorial. Otros, como Chile, tienen un Subsecretario para el desarrollo regional, formando parte del equipo del Ministro de Interior. En Francia, el DATAR es una delegación interministerial dedicada a preparar, impulsar y coordinar políticas de ordenamiento y desarrollo territorial (Cuadro 19). En Uruguay, no hay un ministerio, ministro o secretario con un mandato exclusivamente enfocado en el

desarrollo territorial o regional. Tampoco hay un ente multidisciplinario coordinando los diversos actores con responsabilidades territoriales. Lo más cercano podría ser la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la OPP (anteriormente el Área de Políticas Territoriales). Como también se observa en muchos países, las intervenciones uruguayas a nivel territorial son responsabilidad de diversos ministerios: MVOTMA, MTOP, MGAP y MIDES entre otros. A esto se debe agregar los Gabinetes y Comisiones sectoriales y regionales. Los gobiernos departamentales también tienen una capacidad de establecer una política de desarrollo, y son actores importantes en el tema.<sup>45</sup> La fragmentación muchas veces asociada a un sistema como este parece estar minimizada en Uruguay por la fuerte preferencia por órganos coordinadores y enfoques integrados. Sin embargo, el problema surge porque no está bien definido un líder en el tema, uno claramente responsable para coordinar las intervenciones territoriales de estos entes diversos. No hay un coordinador de nivel más alto que mantenga en perspectiva los objetivos más amplios y estratégicos, y que ayude a guiar las políticas hacia los objetivos y las metas estratégicas.

#### **Cuadro 19. DATAR: una organización clave para implementar políticas de desarrollo territorial en Francia**

Organismo de “misión” en contraste a una administración de gestión, la DATAR dirige programas de prospectiva a fin de anticipar e identificar los desafíos a la escala local y nacional.<sup>46</sup> Una serie de escenarios confeccionan visiones del futuro, incluyendo sobre evoluciones “inaceptables”. La DATAR se rodea de expertos y puede comisionar estudios específicos. Estos trabajos ayudan a definir las prioridades y a proponer políticas innovadoras. Ella vincula los representantes del Estado dentro de los territorios<sup>47</sup> para asegurar el seguimiento de asuntos regionales. Para que se tome en cuenta cuestiones territoriales dentro de las políticas sectoriales, la DATAR prepara los Comités Interministeriales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (*Comités interministériels d'aménagement et de développement territorial*).

Uruguay podría considerar la identificación del ente o institución más adecuado para servir como “steward” para el desarrollo territorial, incluyendo la creación de una estrategia de desarrollo territorial y la responsabilidad de coordinar su implementación. Esto se podría realizar a través de un Gabinete o Consejo de desarrollo territorial que reúna los actores apropiados, liderado por un ente relevante (ej. la OPP por su posición dentro del Centro de Gobierno). Este sistema no le quita importancia a los ministerios con responsabilidades territoriales. Las políticas sectoriales y temáticas siguen siendo vitales para realizar los objetivos territoriales de Uruguay. Mientras que el Centro de

45. Los municipios no están incluidos en esto dado que son relativamente nuevas, tienen una responsabilidad mínima para políticas públicas, y por el momento parecen aconsejar los gobiernos departamentales respecto a políticas locales en vez de desarrollar e implementarlas.

46. En 2015 el DATAR tenía 140 agentes.

47. Secretarios generales de la prefectura regional y los departamentos.

Gobierno debe asegurar el logro de los objetivos, no es su responsabilidad coordinar la implementación de todas las iniciativas políticas con una lógica territorial. Su rol es de supervisión estratégica. La gestión de las políticas y los programas, combinado con una agenda ministerial clara, es el rol de los ministerios sectoriales. La responsabilidad de lograr resultados sectoriales podría permanecer en un ministerio sectorial o en el órgano coordinador a cargo de dicha iniciativa (OECD, 2011).

### **Equilibrando la combinación de mecanismos de coordinación**

El rango de mecanismos de coordinación utilizados por los gobiernos va de mecanismos “duros”, tales como leyes, legislación y reglamentos, a “blandos”, generalmente reuniones *ad hoc* y/o informales. Los gobiernos de la OCDE suelen usar una mezcla de mecanismos, siendo los legislativos los más utilizados seguidos de órganos coordinadores. Otros mecanismos comunes incluyen acuerdos cooperativos y contratos, además de medidas de desempeño basadas en un sistema de indicadores (Charbit and Michalun, 2009). En general, estos mecanismos se pueden usar de manera horizontal, por ejemplo entre entes del gobierno nacional, o de manera vertical, entre los diferentes niveles de gobierno para encuadrar la relación nacional/subnacional.<sup>48</sup>

Uruguay emplea diversos mecanismos de coordinación para gestionar el desarrollo territorial con énfasis en legislación y órganos coordinadores. El gobierno podría considerar un fortalecimiento en el uso de otros mecanismos, particularmente aquellos que pueden aumentar la cooperación regional, y fomentar una cooperación en la entrega de servicios, especialmente entre gobiernos departamentales o entre una intendencia y los municipios en su territorio administrativo.

### **Leyes y legislación**

Para promover más coordinación entre actores, las leyes pueden crear un espacio que promueva un enfoque integrado. Por ejemplo, al nivel nacional la *Ley 18.308: Ordenamiento Territorial* fomenta un intercambio multisectorial a través del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial, y al nivel subnacional facilita una cooperación regional entre gobiernos departamentales, ayudando a crear escala y capacidad. Algunos países crean un incentivo “duro” para la cooperación con la incorporación de un requisito de coordinación establecido dentro de una ley. En México, por ejemplo, la ley de ordenamiento/planificación prescribe la colaboración a través los Estados (Mizell and Allain-Dupré, 2013).

### **Órganos coordinadores gubernamentales**

Uruguay utiliza de una manera amplia el concepto de órganos o cuerpos coordinadores. A nivel ejecutivo además del Gabinete tradicional existen tres Gabinetes

---

48. Se podría considerar manejo de desempeño como una excepción a esta generalización dado que se usa más para el manejo dentro de una institución para incentivar un trabajo coordinado horizontal. Es mucho más difícil aplicarlo al nivel vertical si los diferentes entes son independientes uno del otro.

Sectoriales con una participación multisectorial al nivel de ministerial.<sup>49</sup> Estos Gabinetes están respaldados por Consejos Sectoriales concentrándose en áreas específicas. El Consejo Nacional de Políticas Sociales, por ejemplo, aconseja el Gabinete de Desarrollo Social y está compuesto de nueve ministerios y once entidades del sector público.<sup>50</sup> Estas son las entidades más activas en la coordinación multisectorial para el desarrollo de políticas públicas. Complementándolas está la Comisión Sectorial de Descentralización, compuesta por siete representantes ministeriales y siete intendentes. La Comisión formalmente aprueba los proyectos FDI que han sido evaluados técnicamente por la OPP y discute todos los temas vinculados a la descentralización (criterios de distribución de recursos, prioridades de inversión, modificaciones legislativas, etc.).

Lo que atrae la atención es la falta de una comisión sectorial específicamente dedicada al desarrollo territorial, como la hay para la descentralización. Entonces, aunque hay un enfoque sobre el desarrollo subnacional y una cultura de colaboración que contribuye al desarrollo del territorio, no existe una colaboración multisectorial para abordar el tema. A través de la Constitución, la OPP tiene la capacidad de establecer consejos. Podría considerar establecer uno que encabece una iniciativa para formular una estrategia de desarrollo territorial, y después coordinar la ejecución de la estrategia. Esto significa guiar iniciativas sectoriales y temáticas con una lógica territorial y coordinar su medida, monitoreo, evaluación, y ajuste si es necesario.

Cuerpos coordinadores como el Congreso de Intendentes y el Plenario de Municipios sirven como foros para líderes subnacionales. El Congreso de Intendentes, considerado por las autoridades nacionales como un interlocutor de alta credibilidad, es utilizado por los gobiernos departamentales para discutir temas comunes y desarrollar una posición unida sobre políticas relevantes, especialmente frente al gobierno nacional. Como se mencionó anteriormente, uno de los desafíos que enfrenta Uruguay a nivel territorial, particularmente en el interior, es su escala. Para que algunas iniciativas de desarrollo sean más eficaces, y en algunos casos viables, sería importante que los departamentos trabajen juntos. Esta es la intención detrás del componente regional de la Ley 18.308. Sin embargo, parece ser difícil para los gobiernos departamentales salir de su lógica departamental. Los intendentes demuestran capacidad de trabajar juntos y abordar temas de una manera cooperativa dentro del marco del Congreso, pero esta capacidad no se traduce fácilmente en actividades concretas o específicas a nivel

---

49. De los tres gabinetes sectoriales, uno se enfocaba en innovación, otro en el desarrollo social, y el tercero en la productividad. Con respecto a la participación multisectorial, el Gabinete Productivo, por ejemplo, está representado la OPP y los ministros de Ganadería, Agricultura y Pesca; Economía y Finanzas; Industria, Energía y Minería; Trabajo y Seguridad Social; Transporte y Obras Públicas; Relaciones Exteriores; y Turismo y Deporte.

50. Estos son los Ministerios: de Desarrollo Social, Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Turismo y Deporte, Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Interior, Ganadería Agricultura y Pesca; OPP; Congreso de Intendentes; Administración Nacional de Educación Pública; Banco de Previsión Social; Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; Instituto Nacional de Estadística (INE); Administración de los Servicios de Salud del Estado; Junta Nacional de Drogas; Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP); Plan Juntos; Obras Sanitarias del Estado.

territorial. Este foro es efectivo para crear una fuerte voz para el nivel subnacional frente al nivel nacional, pero no es un cuerpo fuerte para fomentar soluciones en conjunto a una escala territorial más amplia que las fronteras administrativas. Dado sus características positivas, podría ser ventajoso identificar maneras para que el Congreso de Intendentes ayude a incentivar un enfoque regional al desarrollo y sus políticas asociadas cuando necesario.

Se identifican también dificultades en la coordinación y cooperación entre gobiernos departamentales y municipales. Esta relación es relativamente nueva y dadas las estructuras subnacionales pudo haber tensiones intrínsecas. Los gobiernos departamentales son responsables de asegurar los servicios públicos en sus territorios y trabajan con los gobiernos municipales para que el suministro de estos servicios sea adecuado, siguiendo las prioridades municipales. Al mismo tiempo, los municipios dependen de los gobiernos departamentales para su financiamiento y apoyo. Debido a esto, y al hecho que generalmente el que controla la cartera controla la acción, este modelo puede poner en duda el origen de las prioridades sobre las cuales finalmente se actúa: aquellas de las autoridades municipales que pueden tener una perspectiva más precisa sobre lo que es necesario para su territorio, o aquellas del gobierno departamental que es directamente responsable a nivel nacional y quien controla la mayoría del flujo de fondos.

### **Colaboración multisectorial**

La colaboración multisectorial es otro mecanismo utilizado en Uruguay para abordar la política territorial. El INEFOP es un ejemplo de este tipo de colaboración a dos niveles. Primero, su estructura tripartita automáticamente señala una colaboración, o una coordinación, entre diferentes entes. Segundo, su actividad —identificar oportunidades para una formación fundada en los requisitos de la industria— está basada en trabajar con distintos actores, desde instituciones gubernamentales como MIDES o el Ministerio de Turismo y Deporte y las Juntas Departamentales, hasta el sector privado.

Las Mesas de Desarrollo Rural son otro ejemplo de una colaboración temática multisectorial. Encabezado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, las mesas unen distintas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil para discutir y explorar posibles políticas e iniciativas rurales. Además, están ayudando a construir un diálogo y una cooperación entre sus diversos integrantes.

También se pueden destacar las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana que impulsa el Ministerio del Interior y las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales.

Sin embargo, no es claro cuán eficaces son estos distintos mecanismos de coordinación. A los niveles más altos del gobierno, donde la política está definida y desarrollada, hay un nivel de actividad coordinada bastante importante, ilustrado por la presencia y número de consejos y comisiones sectoriales. La presencia de éstos puede ayudar

a construir y mantener una cultura de pensar y trabajar en conjunto. Lo que no está claro es cuán efectivos son estos entes en asegurar una perspectiva integral en la implementación de las políticas. La coordinación a nivel técnico, donde las políticas se ejecutan, es menos evidente, y su ausencia puede resultar en la superposición o duplicación de un programa o trabajo. Esto puede generar una confusión sobre las responsabilidades, afectar de manera negativa el monitoreo del desempeño del programa, reducir el impacto de los resultados, y puede terminar también en un uso ineficiente de recursos. En muchos países, la cooperación a este nivel sucede a través de redes personales e informales, especialmente en países pequeños donde todos se conocen. Esto puede ser el caso en Uruguay, sin embargo se debe considerar la posibilidad de equilibrar cualquier informalidad que existe con estructuras más formalizadas a fin de asegurar una responsabilidad más clara en la toma e implementación de decisiones. Además, sería ventajoso reflexionar sobre la cantidad de entidades coordinadoras y los mecanismos de incentivo para la participación. Demasiada cantidad de órganos puede terminar en una 'fatiga' de coordinación, especialmente si la eficiencia del grupo es baja y los resultados de un enfoque integrado o coordinado no son evidentes.

### Contratos y acuerdos cooperativos

Una utilización más activa de contratos y acuerdos cooperativos podría fortalecer la coordinación horizontal y vertical. Los contratos se usan frecuentemente para manejar las interdependencias entre niveles de gobierno y mejorar debilidades institucionales (Charbit and Michalun, 2009). Además pueden aclarar los roles y las responsabilidades de las partes, establecer mecanismos claros de responsabilidad y asegurar que todos los actores estén trabajando hacia el mismo resultado. Los acuerdos contractuales en Francia, el oeste de Canadá y el Reino Unido, y también los acuerdos de programación chilenos pueden servir como ejemplos o inspiración para diversificar los mecanismos de coordinación en Uruguay (Cuadro 20).

### Cuadro 20. Ejemplos internacionales de acuerdos contractuales y cooperativos

Los **Contratos de Ciudad** en **Francia** (*contrats de ville*), una herramienta para mejorar la colaboración entre los municipios y el gobierno central, fueron introducidos en 1993 para fomentar una colaboración multisectorial para la política urbana. Los contratos de ciudad duran generalmente un período de siete años, y sirven de programas de desarrollo para áreas urbanas desfavorecidas a la escala de la ciudad o de una comunidad urbana más grande (ej. una área metropolitana). Más de 1 300 áreas y 6 millones de habitantes benefician de acciones lanzadas bajo 247 contratos de ciudad. "Stakeholders" externos están involucrados en el proceso también, incluyendo agencias de vivienda y transporte, varias organizaciones de la sociedad civil, y organizaciones no-gubernamentales.

## Cuadro 20. Ejemplos internacionales de acuerdos contractuales y cooperativos (cont.)

En un informe de 2005, el Senado francés reconoció que los contratos de ciudad habían ayudado a facilitar una colaboración horizontal a nivel local (i.e., entre municipalidades), e involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones respecto a temas urbanos\*. Sin embargo, en este informe, el Senado criticó la complejidad de los contratos y su baja legibilidad. El informe también indicó que los contratos habían logrado solamente 50% de sus metas, y se recomendó simplificar el procedimiento

El uso de contratos entre el nivel nacional y los niveles de gobierno es cada vez más frecuente en Francia. Los **Contratos de Proyecto** (*Contrats de Projet*) se utilizan para financiar, a través de una reagrupación de fondos del estado (incluyendo fondos estructurales de la Comunidad Europea) y del presupuesto de inversión de la región pertinente, los proyectos con un efecto palanca (ej. transición ecológica, conexiones digitales, etc.). Los **Contratos de Territorio** (*Contrat de Pays*) se usan para incentivar la reagrupación de distintas localidades para sostener proyectos de desarrollo, a veces a lo largo de los límites administrativos, adaptándose al espacio de donde vive la gente. El proyecto completo se prepara por el territorio. Este tipo de contrato incluye ventajas fiscales para las empresas. Finalmente, el Estado está promoviendo proyectos por los cuales los territorios mismos se presentan como candidatos. Los más emblemáticos son los “polos de competitividad” (*pôles de compétitivité*) —la terminología francesa para los “clusters”— introducidos en 2004.

En las **provincias del oeste de Canadá** el gobierno federal participó en los **Acuerdos de Desarrollo Urbano** (*Urban Development Agreements*), específicamente concebidos para ciudades, con la participación de las provincias. En *Winnipeg*, un compromiso tripartito para CAD 75 millones sobre de cinco años fue implementado a través de siete programas en las áreas de desarrollo de barrios y la seguridad, el desarrollo de la fuerza laboral, e inversiones estratégicas y sectoriales. La Iniciativa de Desarrollo Económico de *Edmonton* (*Edmonton Economic Development Initiative: EEDI*) se firmó en 1995 y fue diseñado a respaldar el desarrollo sostenible de largo plazo de la ciudad, por ejemplo a través de un apoyo para un centro de innovación (*Edmonton Capital Region Innovation Centre*), un centro de aseo (*Edmonton Waste Management Centre*), y una estrategia de competitividad (*Edmonton Competitiveness Strategy*). En *Vancouver*, el primer acuerdo (*Vancouver Agreement*) se firmó en el año 2000 por un período inicial de cinco años y fue renovado en el 2005 hasta el 2010. El alcance del acuerdo era bastante amplio, con tres componentes dominantes: *i*) salud y seguro (incluyendo servicios de salud básica, el abuso de drogas y otras sustancias, vigilancia policial y justicia); *ii*) desarrollo económico y social (incluyendo vivienda); *iii*) fortalecer la capacidad de los barrios. Su objetivo principal era de promover la cooperación entre los tres niveles de gobierno (federal, provincial y municipal) para abordar temas locales tales como la pobreza, el estar sin hogar, el abuso de drogas, la seguridad y una revitalización económica, concentrándose en el microcentro este de Vancouver. Mientras que el acuerdo de Vancouver tuvo fondos propios o exclusivos, utilizó mandatos, autoridades y programas ya existentes para financiar las iniciativas. Los participantes acordaron a usar los fondos disponibles de programas federales, provinciales y municipales ya activos para financiar los proyectos y enfocar una porción de estos desembolsos/gastos estratégicamente en las actividades acordadas.

## Cuadro 20. Ejemplos internacionales de acuerdos contractuales y cooperativos (cont.)

Desde fines de 2011, la política urbana en el **Reino Unido** se está concentrando más y más en los **Tratos de Ciudad** (*City Deals*) que se están implementando por etapas. Los Tratos de Ciudad son acuerdos entre el gobierno nacional y una ciudad que otorga a la ciudad control para tomar cargo y responsabilidad para las decisiones que afectan sus áreas, hacer lo que creen más eficaz para ayudar el crecimiento empresarial, estimular el crecimiento económico y decidir cómo se debe desembolsar fondos públicos. Estos tratos permiten un cierto nivel de devolución de responsabilidad alineada con las capacidades de la ciudad. Se estima que los tratos requieren mejor coordinación horizontal (entre departamentos nacionales) y vertical (entre el gobierno nacional y las ciudades) y más capacidad local.

Los **acuerdos de programación en Chile** son acuerdos cooperativos formales entre uno más gobiernos regionales y uno o más ministerios, detallando las medidas y los procedimientos para tomar en proyectos de mutuo interés a través de un período temporal específico. Estos acuerdos pueden incluir otras instituciones públicas, privadas, nacionales, regionales o locales. Para que los recursos sean disponibles, los acuerdos tienen que respetar las siguientes etapas: *i) formular la idea*: identificar proyectos que abordan problemas regionales de una manera eficaz en el contexto de la estrategia de desarrollo regional; *ii) firmar un protocolo de propósito*: iniciar la negociación entre las partes; *iii) decidir los programas y proyectos*: tomar la decisión sobre los proyectos, hacer estudios de pre-inversión, identificar las unidades técnicas para el monitoreo de resultados; *iv) redactar el acuerdo de programación*: definir los derechos y las responsabilidades de las partes involucradas; y *v) presentar el acuerdo*: el consejo regional tiene que aprobar y firmar el acuerdo. Proyectos se realizan utilizando los recursos de los ministerios sectoriales y los gobiernos regionales. Estos acuerdos ofrecen un marco legal útil para la coordinación de prioridades y responsabilidades nacionales y regionales. Sin embargo hasta ahora, Chile los utiliza predominantemente para una planificación y financiamiento compartido para proyectos de gran infraestructura.

\* Citado en OECD (2006b), *OECD Territorial Reviews: France 2006*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/9789264022669-en.

Fuente: OECD (2013b), *OECD Urban Policy Reviews: Chile 2013*, OECD Publishing, Paris, adapted from original source: OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264027091-en; Vancouver Agreement (n.d.), "The Agreement", [www.vancouveragreement.ca/the-agreement](http://www.vancouveragreement.ca/the-agreement), accessed 4 February 2012; OECD (2009X), *OECD (2009b) Territorial Reviews: Chile, 2009*, OECD Publishing, Paris; OECD (2014d), *Effective Public Investment Across Levels of Government: Toolkit*, OECD, Paris, accessible: <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>

## Medidas de desempeño

Sistemas de medición y monitoreo en base a indicadores son fundamentales para una medida eficaz del desempeño. Respaldan la gestión del presupuesto, la atribución de transferencias y subvenciones a nivel subnacional, y aumentan el conocimiento del gobierno respecto a los resultados asociados con una política. Además, sirven para construir fuentes de evidencia para acciones y decisiones políticas, y respaldan la capacidad y provisión respecto a los servicios públicos. Como actividad continua, y

cuando es comunicada, los indicadores y sistemas de medición del desempeño pueden demostrar a los ciudadanos cómo el gobierno está realizando sus objetivos y cómo sus políticas públicas pueden impactar de manera positiva en el bienestar de un país, una región o una comunidad.

Uruguay enfrenta por lo menos tres desafíos respecto a la medida y el monitoreo del desempeño: *i)* los operacionales; *ii)* los que surgen de la carencia de una estrategia y objetivos claramente articulados; *iii)* los que se asocian con monitorear en vez de medir.

Los desafíos operacionales incluyen una falta de datos correspondientes al desempeño subnacional. Esto es un problema común dado que muchas veces los niveles de gobierno subnacionales no tienen la capacidad de recolectar, procesar, evaluar y reportar los datos; también pueden carecer de voluntad para hacerlo y entonces son necesarios mecanismos de incentivo para asegurar el cumplimiento con el deber de reportar información. A nivel subnacional, el uso de datos y sistemas de indicadores para entender la efectividad de las políticas y los programas implementados, y obtener y difundir información de y entre las intendencias y los municipios, puede aumentar la capacidad de los gobiernos y ser particularmente importante en la negociación de contratos y acuerdos cooperativos (Charbit and Michalun, 2009). Países de la OCDE usan varios métodos y enfoques en el desarrollo de sistemas de indicadores, algunos de los cuales podrían ser útiles para Uruguay (Anexo E). Monitorear grandes tendencias y medir el impacto de programas a diferentes niveles de gobierno son acciones complementarias, una no debe desplazar a la otra. En el caso de Uruguay se puede considerar la necesidad de objetivos concretos en base a los cuales se pueden medir los resultados y evaluar el impacto.

Quizás la preocupación más importante respecto a la medida de desempeño en Uruguay es que no parece estar basada en objetivos concretos de desempeño nacional o territorial. Esto vuelve difícil un análisis del progreso del gobierno en el logro de sus objetivos, sin considerar si son de corto, mediano o largo plazo. Esto se debe, en parte, a la falta de una estrategia nacional de desarrollo. Además, no parecen existir objetivos vinculados al Programa de Gobierno que se pueden medir; y más específicamente a la dimensión territorial del programa. Declarar los objetivos y presentar medidas de desempeño precisas puede promover la responsabilidad y la transparencia del gobierno y son una manera de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. El ejemplo de *Scotland Performs* (Cuadro 21) es relevante, tanto como el *Plan Nacional para el Buen Vivir* de Ecuador.

## Cuadro 21. Medir el desempeño público en Escocia y Noruega

El gobierno escocés tradujo sus objetivos nacionales estratégicos en un serie de resultados nacionales precisos, medidos por un sistema de indicadores de desempeño. Esto provee al gobierno una manera de medir los resultados y actualizar sus objetivos. Además, les otorga a los ciudadanos una herramienta al día para entender la actividad del gobierno y los resultados logrados. El **gobierno escocés** que empezó su mandato en mayo 2007, pretendió racionalizar (“streamline”) los recursos del gobierno y mejorar de manera general su desempeño territorial. Para realizar esto, reestructuró el gobierno alrededor de **cinco objetivos estratégicos** —una Escocia que era más rica y más equitativa; más inteligente/hábil; más sana; más segura y fuerte; más verde. De estos cinco objetivos, estableció una serie de **16 resultados nacionales** articulando lo que Escocia quería realizar durante los próximos 10 años. De ahí, formuló **50 indicadores** que atravesaron varios de los distintos resultados, ayudando a los quienes toman las decisiones y quienes diseñan las políticas a identificar complementariedades y los ciudadanos a identificar donde progreso se podría lograr en más de una área. Por ejemplo, una de los 16 resultados se articula como: “Nuestros jóvenes son novicios exitosos, individuos seguros, contribuyentes efectivos a la sociedad, y ciudadanos responsables.” Está relacionada a tres objetivos estratégicos —más inteligente, más sana, y más rica y más equitativa— y asociada con 15 indicadores cuali- y cuantitativos. Por lo general, los indicadores se orientan en los resultados, de mejorar la percepción de la gente de su barrio a reducir carencias entre los niños. En su sitio web, “**Scotland Performs**”, el gobierno comunica claramente sus objetivos estratégicos y que desea realizar. También explica por qué cada meta es importante, los factores que tienen un impacto sobre los resultados, y el rol de gobierno en realizarlos. Además identifica los vínculos relevantes entre los objetivos estratégicos y los indicadores nacionales.

Usando una flecha se identifica el desempeño en cada indicador de una manera fácil a interpretar: un mejoramiento (flecha para arriba), un descenso (flecha para abajo) o ningún cambio (flecha horizontal). La importancia de cada indicador se explica en el sitio web, con la condición actual, la medida del indicador, que puede influenciar un cambio, el role del gobierno, los resultados de Escocia en ese indicador a través del tiempo, criterio para cambio, los entes dedicados en crear un cambio, y objetivos estratégicos relacionados. Estos últimos dos puntos subrayan no solo los diferentes “stakeholders” comprometidos al proceso pero también la característica multisectorial en la medida del bienestar y las complementariedades que existen en un enfoque integrado a la política pública. Además puede demostrar la importancia de una cooperación entre diversos intereses en la realización de objetivos comunes y servir como un incentivo para fomentar tal acción.

Escocia monitorea constantemente su desempeño respecto a estos objetivos, actualizándolos cuando es apropiado. Por ejemplo, en 2011, un resultado nacional relativo a los ancianos fue agregado. Con respecto a los indicadores, Escocia los ajusta si y cuando es necesario. En 2007 había 45 indicadores y en 2014 aumentaron a 50. Algunos de los indicadores originales se mantuvieron, otros tuvieron ajustes a sus definiciones, 12 fueron agregados y siete fueron eliminados (los resultados se habían cumplidos) o fueron remplazados con medidas de progreso más adecuadas.

Fuente: OECD (2014f), *How's life in your Region?*, OECD Publishing, Paris; adapted from The Scottish Government (2014), “Scotland Performs”, available at: <http://www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms>, accessed on 4 July, 2014.

La falta de objetivos claros y estratégicos, así como de una articulación de los resultados deseados es parte del problema en Uruguay. Agravando esto está el hecho que las políticas territoriales o los objetivos territoriales de las políticas sectoriales tampoco están claramente definidos.

Finalmente, aunque Uruguay tiene la capacidad de obtener y analizar datos, faltan los indicadores que pueden ilustrar si se están alcanzando los objetivos esperados. A pesar de que se ha invertido en monitoreo, mayores esfuerzos son necesarios para medir los resultados de diferentes políticas, los cuales deberían de ser integrados dentro de un marco estratégico que permita subrayar éxitos, identificar ajustes necesarios, así como los agentes encargados de realizar estos cambios. En efecto, actualmente se le da gran importancia a monitorear tendencias sociales de gran escala, pero menos tendencia a medir la producción y los resultados asociados con un programa, una iniciativa política, una estrategia existente, o los resultados de la entrega de servicios públicos a nivel subnacional. Mientras que el monitoreo y reporte sobre tendencias sociales de gran escala pueden ser muy reveladores, los resultados podrían ser más fuertes si estuvieran ligados a un objetivo. Sin saber cuál es el objetivo, es más difícil comunicar el éxito que pueden tener las políticas del gobierno. Además es más difícil motivar a los distintos actores ya que ellos pueden no tener claro hacia qué están trabajando, y como sus acciones contribuyen al alcance del objetivo.

Esta tendencia puede también afectar la longevidad de los programas y proyectos con una lógica territorial. Si el énfasis es en tendencias a gran escala (ej., la reducción de pobreza, ingreso promedio por hogar, etc.) puede haber menos capacidad, menos interés o menos incentivo de medir y evaluar el impacto de programas o iniciativas individuales o locales, entender cómo los resultados de éstos pueden sostener una ambición más estratégica a nivel territorial y si el financiamiento debe continuar. Cuál es el criterio para suspender o continuar con un programa no es claro, aunque básicamente debe depender de los resultados obtenidos y la medición de desempeño. También sería importante identificar y articular “estrategias de salida” temprana en el ciclo de programación —o para cerrar el programa con un mínimo de pérdida y perturbación o para ayudar a que el programa florece y llegue a ser auto-sostenible después del período de programación y el financiamiento inicial. No hay evidencia que este tipo de evaluación se aplique regularmente a este tipo de programas en Uruguay.

### **Construir incentivos para acción cooperativa**

La falta de incentivos para la coordinación parece ser un tema central en Uruguay. A nivel nacional, la estructura del Programa de Gobierno y el presupuesto exige un trabajo en conjunto, o al menos, establecer un diálogo multisectorial entre los varios gabinetes y consejos. Esto no existe a nivel subnacional. Por ejemplo, no hay un incentivo incorporado o integrado en la *Ley 18.308* para que los gobiernos departamentales tomen una perspectiva regional cuando abordan un problema territorial. La falta de tal mecanismo puede ser uno de los varios factores detrás de la baja coordinación entre

intendencias. Puede también ser un elemento crítico para adoptar un enfoque regional al desarrollo con el objetivo de crear escala.

Los mecanismos de incentivo para el desarrollo territorial varían y dependen del nivel de intervención. En términos de relaciones nacionales/subnacionales, los sistemas de indicadores pueden ser un importante incentivo para una coordinación más fuerte, tanto de manera horizontal como vertical. La experiencia de la OCDE sugiere que indicadores de desempeño generen efectos de incentivo aún en ausencia de recompensas o sanciones específicas: el monitoreo y reporte de resultados en sí tiende a generar incentivos debido a otros efectos como prestigio o reputación. Entonces, estos indicadores, aunque útiles, tienen que ser diseñados y utilizados con cuidado dado que pueden subrayar claramente los resultados y déficits de políticas públicas y programas (OECD, 2009a).

Frecuentemente, los mecanismos fiscales son los más efectivos para motivar una coordinación vertical. Éstos se pueden aplicar sistemáticamente reservando una porción del financiamiento subnacional exclusivamente para una actividad específica (ej, inversiones colaborativas), o de manera *ad hoc*. Por ejemplo, Suiza se basa en tres mecanismos para promover la cooperación interregional: *i*) conferencias cantonales; *ii*) concordatos entre cantones; *iii*) cooperación transfronterizo. El gobierno federal aporta hasta CHF 500 000 por año por tres a seis años para proyectos innovadores multi-jurisdiccional (se ha financiado más de 50 proyectos desde el año 2002) (OECD, 2014i). El plan francés de igualación (Cuadro 22) es otro ejemplo de incentivos financieros usados para aumentar la cooperación y optimizar los resultados deseados. En Galicia, España, el gobierno regional ha tomado pasos a construir economías de escala entre municipios pequeños usando incentivos financieros para arreglos voluntarios de coordinación intermunicipal. Por ejemplo, proyectos de inversión que involucran varios municipios tienen la prioridad para recibir fondos regionales (Mizell and Allain-Dubpré, 2013). El uso de incentivos financieros en Uruguay puede estar por debajo de su potencial.

#### Cuadro 22. Francia y la *Dotation de Solidarité Communautaire*

En Francia, la *Dotation de Solidarité Communautaire*, es un plan de igualación intra-metropolitana. En contribuir fondos adicionales a las municipalidades que quieren cooperar entre ellos, el plan fomenta incentivos para alcanzar un nivel óptimo de entrega de servicios públicos. Las ventajas de un plan de igualación basada en tributos es que los costos de los servicios públicos consumidos en toda la área urbana también se comparten entre los residentes; que empresas e individuos serán menos dispuestos a mudar de una área de la regional metropolitana a otra simplemente por razones tributarias; y que todas las municipalidades están puestos en un nivel más equilibrado para pagar los servicios públicos. Las desventajas son que subvenciones de igualación basadas en tributos pueden ser repartidos a base de consideraciones políticas en vez de económicas; pueden desincentivar las municipalidades a desarrollarse, dado que cuanto más fondos tienen menos reciben en subvenciones; y puede separar los costos y los beneficios de servicios públicos locales, haciéndolo difícil para los ciudadanos a tomar decisiones informadas.

Fuente: OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris.

A pesar del compromiso de Uruguay con el desarrollo territorial, es posible que sin mayor “stewardship” a través de un ente general coordinador, que pueda asegurar que se cumpla con los objetivos estratégicos, las desigualdades que Uruguay desea disminuir a nivel territorial se puedan consolidar aún más. Un aspecto positivo es que Uruguay está tratando de abordar el desarrollo territorial de una manera integrada en vez de una manera estrictamente sectorial. Esto fomenta una perspectiva integrada respecto a temas críticos en la política de desarrollo. No obstante, al enfocar casi exclusivamente en las desigualdades, una perspectiva más amplia de qué está detrás de estas desigualdades se pierde. A fin de asegurar que la desigualdad entre y al interior de los departamentos sea reducida, habría que poner más atención sobre los mecanismos o motores detrás de este hecho, e identificar maneras estratégicas de minimizarlos. Sin esto, Uruguay corre el riesgo de que a pesar de sus mejores esfuerzos para descentralizar y asegurar un acceso universal a servicios públicos sin consideración de donde vive la gente, la gente decidiera vivir donde existe una máxima de oportunidad: dentro del centro productivo más importante del país, Montevideo y los departamentos que lo rodean. Esto servirá solo a ampliar la brecha territorial en vez de reducirla.

## **Reflexiones sobre estrategia y coordinación política para el desarrollo territorial**

El presente capítulo, junto al anterior, tiene como objetivo identificar los actores, herramientas y mecanismos clave para el desarrollo territorial en Uruguay. Vale aclarar que la información presentada no ha sido exhaustiva. Ésta tiene la intención de ilustrar la cantidad y tipo de actividad de los distintos actores uruguayos con responsabilidades para el desarrollo territorial, así como sus distintos intereses. Tres puntos se deben subrayar.

Primero, muchos de los elementos necesarios para el desarrollo de una fuerte estrategia nacional de desarrollo territorial están ya presentes y activos en Uruguay, incluyendo las estadísticas e información a nivel territorial, una ciudadanía y sociedad civil más y más activa y un compromiso político con la participación ciudadana. Sin embargo, no hay un plan estratégico general para el desarrollo territorial capaz de anclar toda esta actividad, y no parece haber movimiento hacia la toma de tal ejercicio.

Segundo, es importante notar que muchos de los factores que contribuyen a un fuerte desarrollo regional están ya alojados en la OPP, incluyendo el presupuesto nacional; la gestión, evaluación y coordinación de políticas públicas; la política territorial y su gestión; la cooperación internacional; estrategias para el desarrollo productivo y políticas de inversión. Los ministerios parecen coincidir en lo que es importante, y desarrollan sus políticas, programas y procesos alineados a esto. Hay una capacidad general de trabajar de manera cooperativa, pero hay poca coordinación de iniciativas entre instituciones gubernamentales para el desarrollo territorial. Existe una oportunidad importante en Uruguay para mejorar la coordinación horizontal y vertical.

Finalmente, los mecanismos de finanzas son fuertes y ofrecen un potencial importante para el desarrollo regional. Sin embargo, un crecimiento territorial más fuerte puede ser impedido por el bajo incentivo entre los gobiernos departamentales a aumentar sus propios ingresos, una brecha fiscal que puede estar agrandándose y una brecha en la capacidad de inversión pública a nivel subnacional.

Sin un enfoque estratégico para el desarrollo del territorio, uno que sea acordado entre los partidos políticos y los diversos intereses, que sea coordinado y que tenga suficientes recursos para ser implementado, muchos de los avances socio-económicos realizados en el país pueden no ser sostenibles a largo plazo, y las desigualdades territoriales que Uruguay desea minimizar podrían aumentar.

## Anexo E

**Cuadro 23. Ejemplos de indicadores utilizados por países de la OCDE para medir servicios subnacionales**

Categoría		Ejemplos	País (Sistema)
<b>Contexto</b>	<i>Demográfica</i>	Población, genero, edad, estado civil, nacimientos, fallecimientos	Italia (política regional)
	<i>Contexto de Servicio</i>	Irregularidades en la distribución del agua	
		Despensas promedios, per cápita, para el teatro y conciertos	
		Contaminación ambiental debido al transporte	
<b>Entradas ("Inputs")</b>	<i>Materiales</i>	Camas en geriátricos municipales	Finlandia
	<i>Personal</i>	Número de empleados requeridos para el servicio	Turquía (BEPER)
		Número y calificaciones de maestros/instructores	Finlandia
	<i>Finanzas</i>	Gastos operacionales netos	Noruega (KOSTRA)
		Expensas en educación	Finlandia
		Gastos e ingresos desinflados	Países-Bajos
	<i>Esfuerzo política</i>	Desembolsos de capital ("capital expenditure") por nivel y sector de gobierno	Italia (política regional)
Preparación y aprobación de documentos de programación territoriales y de ordenamiento			
<b>Producción ("Outputs")</b>	<i>Producción política</i>	Número de habitantes servidos	Turquía (BEPER)
		Cantidad de residuos sólidos recolectados	
		Visitas al médico, al dentista	Finlandia
		Número de permisos de construcción emitidos	Australia
		Numero de pasaportes, licencias de conducir emitidos	Países-Bajos

**Cuadro 23. Ejemplos de indicadores utilizados por países de la OCDE para medir servicios subnacionales (cont.)**

Categoría		Ejemplos	País (Sistema)
<b>Producción ("Outputs")</b>	<i>Cubertura de servicios</i>	Porcentaje de residentes ancianos recibiendo servicios en el hogar	Noruega (KOSTRA)
		Porcentaje de niños registrados en jardín de infantes	
		Usuarios de servicios sociales como porcentaje de la población	
	<i>Eficiencia</i>	Financiamiento gubernamental por unidad de producción aportado	Australia
		Eficiencia en gastos: realización de un nivel de pago equivalente a 100% de la asignación financiera del año previo	Italia (política regional)
		Niños 1-5 en jardín de infantes por equivalencia a tiempo completo	Noruega (KOSTRA)
		Número de niños por maestro	Suecia (educación)
		Costo por usuario	Suecia (cuidado de los ancianos)
	<b>Resultados ("Outcomes")</b>	<i>Resultados de las políticas</i>	Tasa de transición en la educación
Mejoramiento en la capacidades de idioma entre los migrantes			Países-Bajos
<i>Eficacidad</i>		Eficacidad de producción de acuerdo a las características importantes para servicio (ej., a tiempo, económico)	Australia
		Medidas de rentabilidad asociada con enfermedades específicas	Finlandia (hospitales)
		Pasajeros	Países-Bajos (transporte)
		Proporción de estudiantes que completaron una educación secundaria	Suecia (educación)
		<i>Equidad</i>	Variación geográfica en el uso de servicios
Unidades por 1 000 miembros de un grupo "target"			Alemania (Berlín)
Usuarios de cuidado en domicilio como porcentaje de residentes en diferentes grupos de edad			Noruega (KOSTRA)
<i>Calidad</i>		Número de días para aportar a un individuo con asistencia necesaria	Países-Bajos
		Numero de cuidadores distintos aportando a un individuo cuidado en el hogar para ancianos	Dinamarca
<i>Opinión pública</i>		Satisfacción del usuario con servicios locales	Países-Bajos

Fuente: Charbit and Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government, OECD Working Paper on Public Governance, No. 14, OECD Paris; OECD (2006), "Workshop Proceedings: The Efficiency of Sub-Central Spending", OECD Fiscal Network Workshop on Performance Indicators and Local Government Collaboration, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, Internal Document, OECD, Paris; OECD (2008), "Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub-Central Spending", OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government Working Paper, No. 5, OECD Paris.



## Capítulo 4. Zonas cooperativas como instrumento para un desarrollo territorial equitativo

### Introducción

Asegurar la equidad socio-económica en todo el territorio es una prioridad para el gobierno uruguayo. En términos de políticas territoriales, hasta cierto punto, este objetivo se puede alcanzar a través de subsidios del gobierno nacional. Sin embargo, como fue presentado en el Capítulo 2, este tipo de acciones no promueve un crecimiento sostenible. Un enfoque más eficaz, a mediano y largo plazo, considera aquellas políticas que aumentan la capacidad humana, económica y productiva de una determinada área. La capacidad humana depende mucho de las condiciones y la calidad de vida, así como del bienestar. Generar estas condiciones requiere de un cúmulo de acciones de varios actores.

El desafío de Uruguay respecto a su capacidad de generar un desarrollo territorial más equitativo tiene que ver con su distribución poblacional. Como algunos otros países con regiones poco pobladas o con una importante migración hacia grandes centros urbanos, Uruguay necesita una masa crítica de población en sus departamentos para que las intendencias y los municipios puedan crecer económicamente, administrar de manera eficiente sus recursos y suministrar los servicios públicos efectivamente. Países de la OCDE han abordado este problema de distintas maneras, pero con la tendencia de fomentar una mayor cooperación entre localidades. Por ejemplo, algunos gobiernos nacionales han creado incentivos para fusionar áreas administrativas. Este es el caso de Dinamarca, con sus municipios, o de Suecia, donde se experimentó con una fusión de los condados. Otra técnica, practicada mucho en Francia, es facilitar la cooperación voluntaria entre autoridades locales vecinas. Aunado a esto, un tema discutido de manera más frecuente en países como Francia y Brasil es el de red de ciudades. También existen iniciativas que no sólo se enfocan directamente en el tamaño del municipio, sino en las competencias atribuidas, ajustando éstas al nivel de población (ej. servicios básicos están disponibles en localidades con baja población, y la responsabilidad para brindar servicios más complejos o costosos aumenta con la población de la localidad o ciudad). En otros países se han

creado microrregiones para apoyar el crecimiento y suministro de servicios públicos en zonas pobres, rurales o remotas donde temas de capacidad y escala impiden el crecimiento socio-económico. Cada modelo es distinto pero todos son mecanismos —más o menos formales— para agrupar localidades y fomentar más cooperación entre ellas dentro de un área territorial precisa.

Este capítulo se dedica a explorar cómo distintos países han creado agrupamientos de localidades para promover el desarrollo territorial. Muchas veces estos esfuerzos tienen como enfoque áreas remotas y/o con un bajo desempeño socio-económico. Este capítulo comienza con una breve presentación de varias experiencias internacionales relativas al agrupamiento de localidades —enfocado particularmente en las microrregiones. Posteriormente, el capítulo discute los marcos de gobernanza que pueden sostener agrupamientos de localidades en Uruguay con el fin de crear una masa crítica para el desarrollo socio-económico y el suministro de servicios públicos. El capítulo no es una evaluación exhaustiva de los métodos, ni de las capacidades uruguayas respecto a implementar una estrategia de tal tipo. Tampoco intenta ser normativo respecto a cómo se debe proceder en este tema. Más bien busca establecer una plataforma sobre la cual se puede lanzar una discusión acerca del agrupamiento de localidades y acuerdos de cooperación como instrumento de desarrollo territorial en Uruguay.

## **Estableciendo zonas cooperativas para incentivar un desarrollo territorial más equitativo**

En las últimas dos décadas, países tan diversos como Argentina, Hungría, República Checa y México han trabajado con el concepto de microrregiones, como una forma de promover más cooperación entre localidades vecinas. Cada país ha aplicado lógicas sutilmente —y no sutilmente— distintas. Las microrregiones son usualmente agrupamientos de autoridades locales que forman un área funcional con suficiente escala o masa crítica para una administración y gestión territorial más eficaz. Las microrregiones no agregan un nuevo nivel de gobierno, sino que se encuentran entre el segundo y tercer nivel para realizar los objetivos de ambos, así como los del gobierno nacional. Muchas veces, se introducen para gestionar mejor las desigualdades asociadas con áreas remotas y/o con problemas de escala. Esto incluye asegurar acceso a servicios públicos y generar más actividad económica a mediano y largo plazo, ayudando a mejorar el nivel de vida.

### **Experiencia internacional sobre construcción de microrregiones**

Experiencias en Europa y América Latina indican que las microrregiones se establecen por dos razones principales: *i)* para fomentar mayor cooperación entre autoridades locales a fin de aumentar su capacidad en la gestión y/o administración pública, el suministro de servicios públicos, desarrollo económico, y la capacidad de acceder a

fondos de desarrollo; *ii*) respaldar el desarrollo socio-económico de áreas pobres, remotas y/o rurales. Es importante notar que ambas razones son complementarias y no excluyentes. Hay ejemplos donde las microrregiones forman parte de una estrategia o plan de desarrollo nacional donde el gobierno central juega un rol esencial en su creación, así como ejemplos donde las autoridades locales forman microrregiones (a veces sin llamarla microrregión) para abordar desafíos comunes. En cualquier caso, para que su rol como instrumento de desarrollo sea realizado, el apoyo de autoridades nacionales y/o subnacionales es importante. Esto requiere una base legal o normativa/reglamentaria para su creación y funcionamiento, mecanismos para asegurar su institucionalización, estructuras de gobernanza apropiadas al contexto y a las prácticas del país, y finalmente recursos adecuados, incluyendo el capital humano, y la capacidad de gestionarlos.

### **El uso de microrregiones para incentivar la cooperación subnacional y aumentar su capacidad**

Entre las principales razones para establecer microrregiones está la necesidad de superar problemas asociados con escala territorial y pequeñas localidades de baja capacidad. El uso de microrregiones para manejar una fragmentación territorial y fomentar más cooperación entre localidades se puede ilustrar con los casos de República Checa, Hungría y Argentina.

Las microrregiones checas son agrupamientos voluntarios de municipios, institucionalizados en forma de asociaciones municipales. Estas asociaciones municipales, sin poderes administrativos, surgieron en los años '90 cuando localidades con semejantes objetivos para el desarrollo decidieron trabajar juntas para realizarlos. El gobierno nacional apoyó la formación de las microrregiones a través de transferencias financieras cuyo valor se basaba en el tamaño de la población resultante. Las microrregiones checas se organizaban alrededor de una o dos localidades de tamaño pequeño o mediano, y promovían el desarrollo económico de su zona. En un estudio territorial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sugirió que a pesar de que las competencias de las asociaciones municipales fueron establecidas por ley era necesario crear un marco formal que ayudara a institucionalizar las microrregiones, fortaleciendo sus contribuciones al desarrollo territorial (OECD, 2004). Dicho marco podría incluir un acta constitutiva, un proceso de consulta claramente definida, directrices o guías indicando como un municipio se podía asociar con más de una microrregión, y cómo gestionar recursos, incluyendo los recursos financieros.

En 1994, el gobierno húngaro designó 138 microrregiones como unidades territoriales estadísticas. En 2004, Hungría contaba con 168 microrregiones. Estas fueron respaldadas por una ley introducida en 1996 definiéndolas como unidades territoriales formadas por relaciones funcionales uniendo un grupo de localidades vecinas. Como parte de esta iniciativa, el gobierno nacional impulsó el desarrollo de oficinas administrativas compartidas entre las localidades más pequeñas a fin de mejorar la eficiencia administrativa

y la gestión de servicios públicos y su equipamiento. El gobierno también estimuló la cooperación entre estas localidades en el desarrollo de propuestas para proyectos elegibles para fondos descentralizados. Dadas sus limitaciones administrativas, tradicionalmente estas localidades tenían poca capacidad para acceder a este tipo de recursos cuando presentaban proyectos individualmente. También en 1996, la ley húngara oficialmente reconoció las Asociaciones para el Desarrollo Territorial establecidas por las autoridades locales formando una microrregión, y aseguró su participación en los Consejos de Desarrollo Territorial. Estas asociaciones solían preparar programas de desarrollo requiriendo una implementación intermunicipal, una actividad que aumentaba el rol de los municipios en el desarrollo territorial y aseguraba que los planes y proyectos propuestos eran relevantes para el área en la cual se realizaban. Las asociaciones también podrían formarse para sostener un programa de desarrollo específico, como una ruta de vinos para promover el turismo, o para representar los intereses locales medioambientales frente a proyectos de infraestructura planeados por el gobierno nacional. Cada microrregión tenía múltiples asociaciones a las cuales los municipios podían asociarse voluntariamente. Mientras que las asociaciones variaban en tamaño, aproximadamente 75% de ellas contaban con 20 municipios miembros, representando alrededor de 34 000 habitantes. Surgieron desafíos respecto a las microrregiones, en parte porque la ley formalizándolas no especificó su tamaño, forma, o criterio estableciendo límites o "fronteras" territoriales. Tampoco dio pautas para guiar la relación entre la microrregión funcional y las diversas asociaciones que se fueran formando. Esto se complicó más con una fragmentación entre la planificación territorial y su implementación. Los planes se elaboraban por las Asociaciones para el Desarrollo Territorial en las microrregiones, mientras que su financiamiento e implementación eran responsabilidad la autoridad administrativa subregional (*kisterseg*). Tal fragmentación puede subordinar las prioridades locales establecidas en un plan a las prioridades del ente financiero/operacional. En 2004 se modificó la ley de 1996, estableciendo Consejos Autónomos de Desarrollo integrado por los alcaldes, las cámaras de comercio y las organizaciones de la sociedad civil de cada municipio en una microrregión. Las responsabilidades de estos consejos se concentraban en la coordinación del ordenamiento territorial, incluyendo la adopción de estrategias y programas para el desarrollo territorial (Maurel, 2005).

En los años '90 después de un proceso importante de descentralización, varias provincias argentinas, incluyendo Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy y Misiones, empezaron a introducir microrregiones para apoyar el asociativismo y cooperación intermunicipal. En el caso argentino, las microrregiones fueron establecidas no solamente entre municipios de la misma provincia, sino también entre dos (o más) provincias, por ejemplo entre Chubut y Santa Cruz, y Catamarca, Tucumán y Salta, con el objetivo de fomentar un crecimiento económico que incluía la creación de empleo y la mejora de la calidad de vida (Pianovi, 2009). En Misiones, la Microrregión Misiones se constituyó en 2002 con el Acta de Acuerdo Intermunicipal de Desarrollo en la localidad de Campo Viera. Su objetivo era superar los desafíos ligados a bajos recursos financieros y una baja capacidad en el suministro de servicios públicos, asistencia social e

infraestructura, entre otros (Pianovi, 2009). Inicialmente la cooperación en esta microrregión se basaba en la necesidad inmediata y se concentraba en mejorar servicios públicos. Por ejemplo, para mejorar los caminos vecinales los municipios con maquinarias de arreglo de caminos las prestaban a otros municipios quienes cubrían el costo del combustible utilizado (Pianovi, 2009). La capacidad de la microrregión evolucionó para poder negociar el acceso a varios programas y planes de apoyo financiera con la provincia y el nivel nacional. También se empezó a planificar estratégicamente respecto a ciertos objetivos, desarrollando una política de diversificación agrario. En 2004 se incorporaron otros municipios, formando una microrregión de 15 autoridades locales (Pianovi, 2009). Es importante subrayar el hecho que dadas las limitaciones constitucionales, la Microrregión Misiones era una entidad informal. Sin embargo los adherentes construyeron un sistema de gobernanza que incluía un consejo integrado por un representante por municipio asociado y un coordinador (rol asumido por uno de los alcaldes). El coordinador convocaba mensualmente a todos los alcaldes a reuniones ordinarias de la microrregión. El puesto de la secretaría era ocupado por otro alcalde. Cada alcalde tenía "voz", cada voto tenía el mismo peso, y las decisiones se tomaban por mayoría. Este tipo de consejo se respaldaba con un grupo técnico de especialistas, compuesto por representantes de los distintos municipios, que se reunían una o dos veces por mes. Entre los resultados atribuidos a la Microrregión Misiones se encuentran: la capacidad de los alcaldes de asociarse y trabajar en conjunto; intercambio entre los equipos técnicos; expansión de la microrregión; ayuda financiera, técnica y de capacitación a pequeños productores agropecuarios; y la creación de una base de datos socioeconómicos para los municipios asociados a la microrregión. Al mismo tiempo, se experimentaron algunas dificultades, incluyendo fragmentación territorial dentro de la microrregión dado que no todos los municipios asociados eran contiguos; incapacidad de institucionalizarse dada por restricciones constitucionales, lo cual impactó el financiamiento de proyectos; falta de reconocimiento por parte del Gobierno de la Provincia de Misiones que también afectaba la capacidad de negociar con este nivel de gobierno y otros actores; falta de un plan estratégico para toda la microrregión; y ausencia de otros actores (ej. cámaras de comercio o empresariales, sindicatos, representantes de la sociedad civil, etc.) entre otros (Pianovi, 2009).

### **Usando microrregiones para reducir pobreza y promover más equidad socio-económica**

En febrero 2001, el gobierno mexicano lanzó su estrategia de microrregiones. Este es quizás uno de los ejemplos internacionales de microrregiones más ampliamente estudiado, y junto con el caso de Argentina, más pertinente para Uruguay. La estrategia se enfocó en áreas pobres, rurales y muchas veces remotas con el objetivo de reducir la pobreza y mejorar el suministro de servicios públicos básicos a fin de promover el desarrollo socio-económico. Usando instrumentos geográficos y estadísticos, se seleccionaron aproximadamente 260 regiones<sup>51</sup> con municipios pequeños y dispersos

51. La mayoría de estas regiones eran rurales, y en total representaban una población de más de 20 millones de personas altamente marginalizadas.

(OECD, 2003). En cada microrregión se identificó un municipio para ser el Centro Estratégico Comunitario (CEC). Para ser seleccionado como CEC, una localidad tenía que tener: fácil accesibilidad para las otras localidades incorporadas a la microrregión; población mayor a 500 habitantes; infraestructura adecuada (ej. caminos y rutas viables la mayoría del año, electricidad, agua potable); y capacidad de ofrecer un mínimo de servicios de salud y educación (OECD, 2003). La estrategia, desarrollada al nivel nacional, tomó un enfoque altamente “place-based” asegurando infraestructura y servicios básicos adaptados a las necesidades de la zona que también podían fomentar las condiciones fundamentales para un desarrollo económico y contener una migración a las áreas urbanas (OECD, 2007).

La estrategia se implementó a través de Convenios de Desarrollo Social firmados entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Estos convenios establecían el número de microrregiones por estado, y el financiamiento se negociaba con cada estado individualmente, tomando en cuenta sus condiciones particulares. Los fondos se obtenían por diversos programas federales, estatales y municipales, requiriendo la participación de diversas Secretarías nacionales.<sup>52</sup> Un Comité Intersecretarial de Microrregiones fue el responsable para la coordinación de la estrategia y de las diversas instituciones contribuyendo a su implementación. El Comité, presidido por el Presidente de la República, se reunía cuatro veces por año juntando a cada Secretario involucrado en el proyecto. La estrategia logró generar una perspectiva multisectorial respecto al desarrollo territorial. Además fue útil para identificar déficits de infraestructura en las regiones, para coordinar los esfuerzos de las Secretarías para ocuparse de estos déficits, y para evaluar el desempeño de la iniciativa a través de un sistema de monitoreo y evaluación (Cuadro 24 y Anexo F) (OECD, 2007).

#### Cuadro 24. El sistema de evaluación para las microrregiones mexicanas: “Banderas Blancas”

Desde el inicio, México integró un sistema de evaluación de desempeño —“Banderas Blancas”— a su estrategia de microrregiones. Idealmente cada Centro Estratégico Comunal (CEC) alcanzaría las 14 banderas blancas, aunque 11 se consideraban requisitos para asegurar que cada CEC tenía la infraestructura adeudada y servicios públicos básicos. Conseguir una bandera blanca indicaba que un CEC había cumplido con un objetivo específico respecto al desarrollo de infraestructura o el suministro de un servicio. Además, representaba el logro de un objetivo de mediano plazo para el CEC y servía como señal de “accountability” para los miembros de la comunidad y otros actores. En 2007, casi 60% de todas banderas blancas se habían cumplido. Anexo F presenta las 14 banderas blancas, sus criterios de evaluación y el organismo responsable para su evaluación.

Fuente: OECD (2007), *Territorial Policy Monitoring Review: Mexico*, GOV/TDPC(2007)5, unpublished, OECD, Paris.

52. La Secretaría para el Desarrollo Social (SEDESOL) aportaba la contribución financiera más importante.

En general, esta estrategia mexicana ayudó a focalizar el gasto público para el desarrollo y contribuyó a la medición de recursos públicos canalizados a las localidades más pobres. Además, mejoró condiciones de vida en las comunidades más desfavorecidas y sirvió como plataforma de coordinación para políticas sectoriales. Al mismo tiempo, fue limitada en términos financieros, en parte por la falta de una distribución clara y transparente de responsabilidades y presupuestos entre las Secretarías involucradas en la estrategia. Esto resultó en un proceso de financiamiento menos eficaz de lo que podría haber sido. Otra limitación fue su enfoque en servicios básicos en vez de tomar una mirada más amplia que podía promover activamente un desarrollo económico (OECD, 2003). Esto se podría abordar, por ejemplo, con incentivos para que las comunidades más pequeñas cooperaran en un sector productivo de tal manera que se alcanzara una masa crítica para la promoción de comercio (OECD, 2007). Acuerdos o convenios formales para clarificar las responsabilidades y compromisos presupuestales, para fomentar la coordinación y cooperación, y para garantizar la continuidad de la estrategia, fueron recomendados a México por parte de la OCDE. Para que la estrategia tuviera un impacto más importante se sugirió, también, una integración más profunda con otros programas de desarrollo social y económico, y que el programa de las microrregiones se extendiera a comunidades no marginalizadas (OECD, 2007).

Una evaluación de Janvry y Sadulet sobre las microrregiones mexicanas enfatizó la necesidad de tomar en cuenta el contexto local para reducir desigualdades, mejorar el suministro de servicios públicos y promover un crecimiento económico. Una manera de hacer esto es a través de la descentralización, la gobernanza local, y la participación de diversos actores (Janvry and Sadulet, 2004). También recomiendan asegurar la capacidad local en la planificación e implementación de proyectos y programas para asegurar que las iniciativas de desarrollo reflejen las necesidades más importantes de las localidades, y la microrregión. Básicamente, para un crecimiento económico y una reducción en la tasa de pobreza es esencial establecer un equilibrio entre proyectos sociales, económicos y/o productivos. Tal equilibrio es más fácil de lograr con un enfoque multisectorial e integrado con respecto al diseño, implementación y financiamiento de microrregiones que con un enfoque sectorial.

### **Observaciones basadas en estas experiencias internacionales**

Estas experiencias internacionales subrayan la diversidad en el “cómo” detrás una microrregión. Pueden ser resultados de iniciativas locales, con o sin apoyo de los niveles más altos de gobierno como lo visto en la República Checa y Argentina. Se pueden formar como unidad territorial estadística, la técnica usada por Hungría, o como parte de una política nacional para reducir la pobreza y promover el desarrollo socio-económico en áreas específicas, visto en México. Por su parte, el “por qué” detrás de una microrregión es más homogéneo: se utiliza para respaldar el suministro de servicios públicos, el crecimiento económico, y el bienestar de los habitantes de municipios pequeños y poblaciones desfavorecidas. En el caso de la República Checa y México, la microrregión está estructurada alrededor de uno o dos municipios más grandes que también tienen la capacidad de proveer servicios esenciales y funcionar como un núcleo económico para la región, idealmente atrayendo el capital necesario para generar

más actividad económica. Parecería que, al crear áreas funcionales a través de una cooperación intermunicipal, las microrregiones son capaces de generar una masa crítica que facilite el suministro de servicios públicos. Además, podrían resultar en una aglomeración básica que, como explorado en el Capítulo 1, puede tener efectos positivos en la productividad de una área, jugando un rol importante en el desarrollo subnacional. Sin ser ciudades, al juntar las actividades de varias localidades, las microrregiones posiblemente pueden ayudar a las pequeñas localidades a alcanzar las condiciones asociadas con las aglomeraciones y disfrutar de sus beneficios, incluyendo empleo, más alta remuneración, acceso a más servicios y a mercados, mejor transporte, etc. (OECD, 2015b).

No se debe olvidar la importancia del capital humano, dado que es un elemento fundamental para realizar los objetivos económicos de una microrregión. Por un lado, una microrregión puede fortalecer el capital humano de un área gracias a su impacto respecto a los servicios públicos básicos, el acceso a la educación, servicios de salud, e idealmente creando un área funcional con una economía activa. Por otro lado, el éxito de una microrregión depende de actores capacitados: políticos, funcionarios, representantes de la sociedad civil, y la población misma. El grado de desarrollo en cada localidad está vinculado a las capacidades y destrezas de la gente en la zona, su habilidad de generar un excedente económico, y su interés en reinvertir este excedente en la microrregión misma (Sepúlveda, 2002). Para generar los beneficios económicos y las ventajas sociales necesarias para un crecimiento sostenible y reducción de pobreza, hace falta la capacidad humana para construir y mantener la productividad local.

La dimensión democrática también merece ser considerada respecto a las microrregiones. Dado que las microrregiones generalmente dependen de una cooperación intermunicipal, muchas veces voluntaria, hay que equilibrar los intereses de cada municipio con los intereses colectivos de la microrregión. Resulta crítico que existan mecanismos que puedan legitimar la microrregión como área funcional y legitimar la actividad que ocurre dentro de esa área (Lemoine and Sarabia, 2001).

Legitimar una microrregión, en términos espaciales, puede requerir métodos formales. Esto sucedió en el caso de Hungría y México, donde las regiones fueron establecidas por el nivel nacional. Microrregiones informalmente establecidas, como en la República Checa o en Argentina, pueden beneficiarse de marcos que institucionalizan si no la región, al menos su actividad (este es el caso de Argentina, con el sistema de gobernanza). Esta institucionalización también se puede lograr con un acta constitutiva, con criterios que especifiquen cómo debe establecerse o expandir una microrregión (ej., en base de tamaño, población, homogeneidad o complementariedad en actividad económica, etc.), con directrices estableciendo el rol de los municipios y sus responsabilidades, o con mecanismos que apoyen la financiación y la gestión de recursos. En el caso de la República Checa, Hungría y Argentina, los consejos o asociaciones han hasta cierto punto legitimaron las actividades de la microrregión.

La consulta y participación ciudadana son dos aspectos importantes dentro del establecimiento de una microrregión, ya que al no ser unidades administrativas independientes y tampoco estar establecidas a través de un proceso electoral directo, se corre el riesgo de un posible déficit democrático. El éxito de las iniciativas lanzadas por una microrregión depende de su capacidad de reflejar los deseos y necesidades de los habitantes del área. Dicho esto, es necesario resaltar que hay que ayudar al ciudadano a pensar en términos no solamente de su municipio, sino de la microrregión en su totalidad. El éxito de una microrregión dependerá del compromiso político de todos niveles de gobierno, de mecanismos regulatorios adecuados, de una coordinación institucional y de políticas públicas, y de un fuerte apoyo de los integrantes de las comunidades mismas, incluyendo los oficiales de gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil, y los habitantes.

## Reforzando zonas cooperativas en Uruguay

Uruguay se podría beneficiar de una política que apoye un agrupamiento de localidades, o zonas cooperativas, que pueda generar una masa crítica de población que facilite la provisión de servicios públicos. Este tipo de política es particularmente relevante para los departamentos con poblaciones remotas, con localidades pequeñas y medianas, que se caracterizan por un bajo nivel socio-económico.

Aunque es posible aplicar este tipo de política en todo el territorio, sería prudente considerar su implementación inicial a través de programas pilotos, por ejemplo promoviendo cooperación intermunicipal en algunos de los departamentos con los resultados socio-económicos más bajos. Este enfoque permitiría a los actores nacionales y subnacionales identificar factores de éxito, limitantes y obstáculos, así como lo que se necesitaría ajustar (en términos de diseño, implementación y evaluación) antes de lanzar este tipo de política a nivel nacional. Este tipo de estrategia de cooperación subnacional, basada en programas piloto, es comúnmente utilizada en Francia (Cuadro 25).

### Cuadro 25. Experimentando con territorios “pilotos” en Francia

Las colectividades territoriales francesas (*les collectivités territoriales*) disponen de equipos no solamente profesionales pero quienes también tienen un conocimiento exhaustivo de sus territorios. Ellos son capaces de proponer políticas públicas innovadoras y adaptadas al contexto territorial. Esto es una de las razones por la cual, dentro de un aborde “bottom up”, se lanzan experimentaciones de acuerdo a los servicios del estado central. Una evaluación rigurosa de estos procesos permite capitalizar sobre los adelantos y de ayudar que otros territorios beneficien de los procesos y experiencias de sus pares.

La selección de localidades para formar una zona cooperativa debe de poner énfasis en las localidades pequeñas y medianas, dado que las localidades grandes (generalmente las capitales) tienden a liderar sus departamentos en términos de desarrollo y población. Este proceso de selección debe incluir un análisis de los niveles de población, la accesibilidad a servicios públicos y también una identificación de los vínculos económicos y productivos entre municipios, incluyendo patrones de desplazamiento (i.e. si la gente vive en una localidad y trabaja en otra). Este último punto es crítico: aumentar la base económica de una área y generar más cooperación entre autoridades locales será más fácil si las comunidades ya tienen lazos económicos o productivos, ya se relacionan y si no son aisladas físicamente.

### **Mecanismos de gobernanza para zonas cooperativas en Uruguay**

Para el establecimiento de microrregiones o zonas cooperativas que promuevan el desarrollo socio-económico, se deben considerar factores clave relacionados a la gobernanza pública, incluyendo el marco institucional, los mecanismos de coordinación verticales y horizontales, y distintas posibilidades de financiamiento.

#### **Marcos institucionales**

En la experiencia internacional se destacan dos marcos institucionales básicos para el agrupamiento de localidades: *i)* arreglos intermunicipales voluntarios, donde las autoridades locales cooperan en temas de administración, gestión, desarrollo, y/o el suministro de servicios públicos; *ii)* un arreglo establecido por el gobierno nacional donde se identifican y agrupan municipios formando una área funcional, y donde los servicios públicos de segundo nivel (más allá de los básicos) se concentran en uno o dos centros locales.

De las asociaciones intermunicipales voluntarias, destaca una construcción de abajo hacia arriba (“bottom-up”), lo cual tiene ventajas y desventajas. El establecer una microrregión basada en arreglos intermunicipales voluntarios puede no solamente crear escala para un suministro de servicios públicos más eficaz, superando problemas asociados con fragmentación institucional y administrativa (OECD, 2013), sino que también puede incluir procesos consultivos, reforzar procesos democráticos, y reflejar mejor las preferencias, costumbres e identidades locales. No obstante, el éxito de estos arreglos requiere de redes horizontales y verticales efectivas entre los diversos actores territoriales (Klink, 2008). Estudios enfocados en la gobernanza urbana identifican tres grandes categorías dentro de las cuales se pueden clasificar asociaciones voluntarias, frecuentemente nombradas “autoridades colectivas” (“joint authorities”): *i)* metropolitana o por toda una ciudad; *ii)* infra-metropolitana; *iii)* sectorial o con propósito único (Lefèvre, 2008; OECD, 2006). Aunque las microrregiones no son áreas metropolitanas, tienen desafíos en común, como por ejemplo una fuerte necesidad de coordinar divergentes intereses municipales para el desarrollo de un área funcional. Autoridades colectivas en São Paulo, Milán, y Alemania ilustran distintas maneras de abordar la institucionalización de actividades colectivas (Cuadro 26).

## Cuadro 26. Ejemplos de autoridades colectivas en Brasil, Italia y Alemania

En **São Paulo, Brasil**, el Consorcio Intermunicipal para la Gran Región ABC (Greater ABC Region) representa siete municipios<sup>53</sup> (2.4 millones de habitantes). Fue establecido por los líderes de las distintas comunidades en los años '90 para encontrar soluciones a una contracción económica. A través del Consorcio se establecieron estrategias integradas en varios sectores y se aumentó la capacidad para alcanzar objetivos, por ejemplo en materia de coordinación administrativa y cooperación entre distintos actores. El Consorcio es responsable de coordinar, al nivel de la Gran ABC, la planificación estratégica, el desarrollo económico y otras políticas que atraviesan los límites administrativos municipales.

En **Milán, Italia**, la Asociación para el Desarrollo del Área Norte de Milán (North Milan Area, ASNMI) fue voluntariamente establecida en 1996 entre cuatro municipios (aproximadamente 4 millones de habitantes) para generar una transformación económica y social. Su consejo está integrado por representantes de los cuatro municipios, el gobierno provincial de Milán, y la Cámara de Comercio. El intendente del municipio más grande es el presidente del consejo. Cuando se estableció el ASNMI sus responsabilidades se enfocaban en la regeneración urbana. A través del tiempo estas actividades expandieron para incluir la planificación estratégica. Los municipios miembros pueden “delegar” o retirar responsabilidades al Consejo. El ASNMI no genera sus propios recursos —su financiamiento viene de los municipios miembros y de subvenciones nacionales, regionales, provinciales así como de la Unión Europea.

Autoridades colectivas sectoriales promueven la cooperación horizontal en un sector específico con la intención de aumentar la coordinación y crear economías de escala para un cierto servicio. Las federaciones de tránsito en **Alemania** son un ejemplo. Estos se encuentran en casi todas las grandes áreas urbanas e involucran la participación del municipio central, el distrito metropolitano (*Kreise*), y el *Länder*. Se concentran en la planificación y gestión del transporte público, que incluye establecer las tarifas, gestionar las subvenciones, decidir sobre los niveles de servicio, y manejar los operadores de tránsito públicos y privados. Algunas de estas federaciones administran los sistemas de estacionamiento y están involucrados en la planificación del uso de suelo, con la autoridad de oponerse a permisos de construcción o el desarrollo de terrenos que puedan representar un desarrollo de transporte público demasiado complejo y costoso.

Fuente: adaptado de OECD (2013b), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris; Original sources: Slack, E., (2007), “Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance,” *World Bank Policy Research Paper 4317*, Finance Economics and Urban Development, Urban Development Unit, The World Bank Group, Washington D.C.; Lefèvre, C. (2008), “Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities”, in E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura and J.M. Fernández Güell (eds.), *Governing the Metropolis: Principles and Cases*, Inter-American Development Bank, Washington, DC, and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, Massachusetts; OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264027091-en

53. La Región ABC es el tercer centro industrial de Brasil, compuesto de las ciudades Santo Andre, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul. Cuando se combinan con las ciudades de Diadema, Maua, Ribeirao Pires, y Rio Grande da Serra se forma la Gran Region ABC, representado por el Consorcio Intermunicipal (Gray, 2015).

Una autoridad colectiva puede enmarcar el desarrollo de iniciativas dentro de una micro-región. Su jurisdicción, frecuentemente refleja los límites funcionales del área, y tiende a ser responsable de una gran variedad de actividades territoriales, incluyendo el desarrollo económico, la planificación, el suministro de servicios públicos, y la coordinación. Este modelo se puede desarrollar solo (o sea sin la intervención de niveles más altos de gobierno) y a través del tiempo, o se pueden utilizar incentivos nacionales, tal como una legislación que promueva la cooperación intermunicipal. Hay casos, como en Francia con las Comunidades de Aglomeración (*Communautés d'agglomération*), donde los incentivos establecidos por niveles más altos de gobierno son críticos (Cuadro 27). Las autoridades colectivas pueden generar economías de escala en sectores específicos y en algunas instancias pueden ayudar a equilibrar el reparto de los costos asociados con servicios públicos. Estos mecanismos tienen sus ventajas y pueden ser útiles para institucionalizar una microrregión, al mismo tiempo tienden a contar con recursos propios, tanto financieros como administrativos, con fondos suficientes para su operación y gestión (OECD, 2013). En estos casos los gobiernos nacionales, provinciales y municipales están dispuestos a subvencionar este tipo de autoridad y/o transferir responsabilidades de gestión.

#### Cuadro 27. *Communautés d'Agglomération* y *Communautés Urbaines* en Francia

Las Comunidades de Aglomeración (*Communautés d'agglomération*) y las Comunidades Urbanas (*Communautés urbaines*) **francesas** son buenos ejemplos de autoridades colectivas cubriendo una área territorial específica, en este caso regiones metropolitanas. A fines de los años '90, el gobierno francés decidió reconocer el concepto de aglomeración para clarificar el marco institucional y acomodar una proliferación de convenios y actores. Con la introducción de tres leyes [La Ley de Planificación Espacial y Desarrollo Sustentable (LOADDT); la Ley para Fortalecer y Simplificar la Cooperación Intermunicipal, y la Ley de Solidaridad y Desarrollo Urbano (SRU)], el gobierno nacional desarrolló un mecanismo para fomentar la creación de comunidades de aglomeración y comunidades urbanas. Estas se encuentran por todo el país, en aproximadamente 150 áreas urbanas y progresivamente han aumentado su rol en la administración de las ciudades. Las comunidades de aglomeración se aplican a las áreas urbanas de entre 50 000 y 500 000 residentes, mientras que las comunidades urbanas se aplican a áreas de más de 500 000 habitantes. Ambas tienen consejos indirectamente elegidos, integrando representantes de cada municipio del área. En general el presidente del consejo es el intendente de la ciudad central o más grande. Estas autoridades son responsable de las competencias en toda el área establecida, incluyendo transporte público, medio ambiente, vivienda social, planificación, desarrollo económico, cultura, aguas residuales y la gestión de residuos. Para asegurar suficiente capacidad en términos de recursos y para ejecutar sus responsabilidades las comunidades pueden recaudar un impuesto común sobre el comercio. Además, reciben un apoyo financiero por parte de los municipios miembros y del Estado a través de un aumento de una subvención operacional (*Dotation Global de Fonctionnement*).

Fuente: adaptado de OECD (2013b), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>.

Una autoridad colectiva intermunicipal no implica necesariamente un nuevo nivel de gobierno. En realidad, dicha autoridad es tan sólo un grupo de representantes de localidades que establecen una estructura en común, por ejemplo un consejo, para la realización de objetivos compartidos. Los municipios miembros tienden a mantener su autonomía, diversidad e identidad local. Sin embargo, la experiencia de países de la OCDE indica que sin fuertes incentivos para fomentar una cooperación voluntaria, los municipios son reticentes a entrar en tal arreglo (OECD, 2013b). El éxito de este modelo también depende de la habilidad de asegurar una legitimidad popular y política, e integrar distintas funciones. La legitimidad puede diluirse dado que las autoridades colectivas muchas veces son administradas por consejos indirectamente elegidos, y pueden surgir problemas en términos de la implementación de actividades si los municipios no están obligados a respetar decisiones colectivas (OECD, 2013b). Otros desafíos pueden materializarse. Por ejemplo, sin un mecanismo adecuado, si uno o dos miembros de una microrregión deciden no participar en el suministro de un servicio, el resultado puede afectar los servicios para los habitantes de estas localidades. Otro posible problema es una forma de “discriminación” donde las autoridades con más recursos prefieren no asociarse con municipios desfavorecidos. Si el modelo de una autoridad colectiva se aplicara en Uruguay como base institucional para las zonas cooperativas, habría que considerar el grado de autonomía que disfrutará esta autoridad, los mecanismos para evitar una duplicación de responsabilidades con el gobierno departamental, y mecanismos para asegurar cooperación entre municipios adherentes. Si hay un gran riesgo de baja cooperación intermunicipal y los mecanismos de gestión no se pueden establecer al nivel de un agrupamiento local (ej, con convenios), habría que considerar un modelo más cercano al utilizado en México, donde el marco institucional y las directrices encuadran la participación municipal en una microrregión.

El modelo mexicano es significativamente distinto a una estrategia basada en la cooperación voluntaria intermunicipal. Primero, el modelo mexicano fue generado a nivel nacional con el propósito de reducir pobreza y generar un crecimiento socioeconómico sostenible. Segundo, la estrategia se enfoca en los Centros Estratégicos Comunes (CECs), desarrollándolos como puntos de referencia que a su vez soportan las localidades vecinas (SEDESOL, n.d.). Tercero, para recibir fondos nacionales estas zonas o agrupamientos tienen que implementar una serie de programas o acciones preestablecidas y diseñadas para mejorar la infraestructura básica y la calidad de vida (ej., infraestructura social básica, desarrollo comunitario; salud, educación cultura y deporte; vivienda: abasto y acopio; telefonía, etc.). Aunque es la zona que se beneficia de estas acciones, parece haber poco énfasis y pocos mecanismos que fomenten una cooperación intermunicipal para la implementación de los proyectos. La estrategia se ejecuta a través de convenios entre el gobierno nacional y los estados, y con acuerdos para la transferencia de recursos y asistencia técnica entre los gobiernos estatales y municipales. Dado que las autoridades locales tienen distintas prioridades y planes, y que no hay una planificación estratégica y coordinada para el

desarrollo de la microrregión, el impacto de las actividades programadas es diferenciado y puede ser sujeto de influencia política dentro de la localidad (SEDESOL, n.d.).

Una cooperación intermunicipal puede generarse a través de una autoridad colectiva como en el caso de la Gran Región ABC de São Paulo, o gracias a un programa de microrregiones establecido por el nivel nacional, como en el caso de México. Ambos pueden resultar en la escala necesaria para un mejor suministro de servicios públicos y un desarrollo socio-económico local. La diferencia se encuentra en la metodología utilizada para establecerlas, y cómo se integran los municipios miembros. Si Uruguay decide establecer microrregiones, tendrá que decidir si prefiere que la mayoría de las actividades se concentren en núcleos regionales, como los CECs en México, y de esta manera se apoye la transformación de pequeñas localidades en ciudades medianas, o si quiere mantener el sistema de asentamientos existente y usar una fuerte cooperación intermunicipal para apoyar un desarrollo planificado incluyendo el suministro de servicios públicos. Otros elementos fundamentales para la institucionalización de una microrregión incluyen los marcos nacionales y subnacionales, sosteniendo e incentivando la cooperación, las leyes y reglamentaciones así como las costumbres y prácticas. Para generar un crecimiento socioeconómico y mejorar la calidad de vida ofrecida en el territorio es necesario que las autoridades subnacionales tengan la capacidad de trabajar juntas.

Un marco institucional híbrido podría ser lo óptimo en el caso uruguayo. Esto puede incluir una acción por parte del nivel nacional, como incorporar el concepto de zonas cooperativas en una estrategia nacional para el desarrollo territorial y establecer cada zona identificando las localidades y municipios que conforman un área funcional, eliminando la dimensión de cooperación voluntaria. Algunos antecedentes para una cooperación horizontal se encuentran en la *Ley 18.303: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* que impulsa a las intendencias a trabajar conjuntamente para el desarrollo e implementación de políticas regionales con impacto económico. Al mismo tiempo, es importante crear un espacio para la "voz" subnacional, sus preferencias y prioridades, lo cual podría ser apoyado por la *Ley 18.567: Descentralización, Política y Participación Ciudadana*. En un modelo híbrido, mientras que la necesidad de cooperar y las áreas en que se debe cooperar se pueden atribuir al nivel nacional, los objetivos y la priorización de las intervenciones podrían establecerse en consulta con las autoridades subnacionales. De esta manera se podrían mitigar algunos de los desafíos vistos en México con respecto a prioridades divergentes, resultados diversos, e influencia política, así como minimizar algunos de los desafíos asociados con las asociaciones voluntarias o autoridades colectivas, incluyendo la no participación de localidades y un posible déficit democrático.

### **Mecanismos de coordinación**

Para que una estrategia territorial respaldada por agrupamientos de localidades sea eficaz, requiere mecanismos de coordinación horizontales y verticales, a fin de asegurar

coherencia entre las políticas y su implementación. Estos mecanismos son esenciales para diseñar un plan de desarrollo integrado (o sea no dominado por un sector), y establecer líneas claras de responsabilidad y rendición de cuentas (“accountability”). Evaluadores de la estrategia de microrregiones mexicana reportaron una falta de estos mecanismos y subrayaron algunas de las implicaciones. Por ejemplo, observaron que una localidad se equipó con sistemas de drenaje de agua, pero que esa misma localidad aún no tenía agua potable, resultando en una baja capacidad de solucionar problemas de salud pública de una manera integrada (SEDESOL, n.d.). Estos mismos evaluadores indicaron que la falta de coordinación entre las instituciones relevantes y la inexistencia de una fuerte estrategia de coordinación impedían que el programa sea verdaderamente integrado. Notaron que en la práctica, la estrategia operaba como una iniciativa compuesta de diversos proyectos e intervenciones, y lograba realizar los objetivos de una manera atomizada y poco enfocada (SEDESOL, n.d.). Dado esta experiencia, es fundamental establecer mecanismos de coordinación e identificar y acordar las prioridades.

Un cuerpo interministerial para las zonas cooperativas, como fue usado en México para las microrregiones, coordinado por la OPP podría ser un mecanismo útil para crear la estrategia. Sin embargo, esto se debe complementar con un grupo técnico que se reúna regularmente para asegurar que las políticas y sus programas sean coherentes unos con los otros y también con la realidad de la localidad. Mecanismos de coordinación verticales también merecen consideración, por ejemplo entre el gobierno departamental y la microrregión. El liderazgo para intervenciones multisectoriales dentro de la microrregión debe estar claramente establecido, incluyendo la autoridad para la toma de decisiones y responsabilidad para la coordinación. Al mismo tiempo es importante mantener una responsabilidad colectiva para los resultados compartidos dentro de una iniciativa multisectorial, así como tener un compromiso para implementar las decisiones por parte de los municipios miembros.

Los contratos y otros tipos de acuerdos son un mecanismo formal para establecer y promover la coordinación entre instituciones. Frecuentemente son utilizados por gobiernos para gestionar interdependencias y resolver debilidades institucionales (Charbit and Michalun, 2009). Uruguay podría considerar el uso de contratos entre el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y los municipios integrantes de una microrregión. Estos acuerdos podrían establecer el agrupamiento, sus objetivos para el desarrollo, y las prioridades, responsabilidades y recursos disponibles para alcanzar estos objetivos. Las competencias y responsabilidades que se deben ejecutar bajo un sistema de coordinación se pueden establecer legislativamente por el nivel nacional, o se pueden instituir usando mecanismos menos “duros”, por ejemplo contratos. En ambos casos sería importante establecer estas responsabilidades en consulta con las intendencias y los municipios. Además, utilizar contratos de cooperación entre los municipios sería valioso, como se observa por ejemplo en los acuerdos para el desarrollo urbano en Canadá (presentado en el Capítulo 2) y los contratos de ciudades utilizados en Francia (Cuadro 28).

## Cuadro 28. El uso de contratos al nivel municipal en Francia

En **Francia**, los Contratos de Ciudad (*contrats de ville*) son un instrumento para mejorar la colaboración entre los municipios y el gobierno central. Introducidos en 1993 para fomentar la colaboración multisectorial en la política urbana, estos contratos multianuales (generalmente duran 7 años) se usan como programas de desarrollo para áreas desfavorecidas a la escala de la ciudad o comunidades urbanas más amplias. Más de 1 300 áreas y 6 millones de habitantes benefician de las iniciativas lanzadas bajo 247 contratos. Actores externos están involucrados en el proceso también, incluyendo agencias de transporte y vivienda, varias organizaciones de la sociedad civil, y ONGs. En un informe del año 2005, el Senado francés reconoció que estos contratos habían contribuido a facilitar la cooperación horizontal al nivel local —y que lograron incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones.\* No obstante, el mismo informe criticó la complejidad y baja legibilidad de los contratos, subrayando que solamente se alcanzaron el 50% de los objetivos por los contratos, y recomendaron simplificar el procedimiento.

\* Citado en OECD (2006b), *OECD Territorial Reviews: France 2006*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/9789264022669-en

Fuente: adaptado de OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264027091-en

Otra consideración fundamental es la coordinación dentro de la zona cooperativa, tanto de las políticas públicas a introducir y ejecutar, como también de los distintos actores. Esto se puede realizar con un consejo en el cual cada municipio esté representado en igualdad de condiciones. Si tal consejo debe establecerse legislativamente queda fuera del alcance de este informe, pero si fuese así, habría que equilibrar esto consultando con los municipios respecto a la composición, forma electoral, etc., de tal consejo. Contar con un marco formalizado podría asegurar que el consejo y su integración reflejara las realidades del área específica. Al mismo tiempo se podría usar un acta constitutiva para establecer los parámetros del acuerdo entre los municipios y la composición del consejo, así como identificar las funciones del área y las expectativas respecto a la programación. Mientras que un contrato se puede establecer entre los distintos niveles de gobierno, un acta constitutiva puede ser un instrumento menos formal para delinear la cooperación entre los municipios.

Otro mecanismo crítico que puede impulsar la cooperación es un plan estratégico de desarrollo que cubra toda la zona pertinente. Como se presentó en el Capítulo 2, la planificación estratégica une a los actores relevantes, sin consideración del nivel de gobierno. Funcionando como una hoja de ruta para la acción, estos planes estratégicos pueden generar acuerdo alrededor de las prioridades, la secuencia de los proyectos a realizar y su implementación. Cuando están asociados con objetivos claramente articulados y acordados, acompañados con sistemas de medición también sirven

como una base para el monitoreo y evaluación de resultados, y como un mecanismo de rendición de cuentas. Uno de los puntos débiles identificado por la OCDE respecto a las microrregiones mexicanas era la falta de una planificación estratégica al nivel microrregional, lo cual también fue una debilidad en la Microrregión Misiones en Argentina. Requerir planes de desarrollo para cada zona es algo que el gobierno nacional uruguayo tendrá que promover —por lo menos al inicio— dado que las intendencias y los municipios no están obligados a diseñar e implementar este tipo de planes. La planificación puede variar con cada zona y dentro de la zona misma. Por ejemplo, un agrupamiento de localidades puede tener menos problemas con respecto al suministro de agua que otro, requiriendo una programación distinta, reflejando los distintos requisitos para el desarrollo territorial. Al mismo tiempo, dentro de un agrupamiento puede haber un municipio que tiene más problemas respecto al agua que sus vecinos lo cual puede requerir otro tipo de intervención, quizás no a base de este modelo.<sup>54</sup> Una participación activa por parte de los municipios es fundamental. Líderes locales, en consulta con sus ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado están idealmente situados para identificar las prioridades para su desarrollo. Sin embargo, dado que el propósito de un agrupamiento de localidades es construir una masa crítica y promover la cooperación intermunicipal para el desarrollo, es importante acordar sobre las prioridades de la zona completa en lugar de las prioridades de cada municipio individual. Para esta razón, y también para desarrollar una estrategia en consulta con la intendencia y el nivel nacional, un consejo u otro tipo de ente responsable podría ser beneficioso.

### Financiamiento

Financiar una iniciativa respaldando zonas cooperativas en Uruguay podría seguir por lo menos tres formatos. Uno sería semejante a aquello de México: el financiamiento viene de distintos ministerios así como de los gobiernos subnacionales, y los fondos están destinados a proyectos específicos de desarrollo, cayendo dentro de un marco estratégico. Este método tiene algunas ventajas, incluyendo la clara responsabilidad financiera y de rendición de cuentas (“accountability”). No obstante, puede generar un enfoque fragmentado respecto a la programación e impedir un desarrollo más integrado, especialmente si los mecanismos de coordinación entre los ministerios y otros actores son débiles. Una segunda opción es permitir que un consejo funcione como una autoridad colectiva intermunicipal con responsabilidad para la gestión financiera, en cuyo caso los fondos se pueden transferir a este ente exclusivamente para uso en la zona pertinente. Otra opción sería que el gobierno departamental administrara los fondos del agrupamiento, usándolos para financiar proyectos en la zona. Esta última opción está alineada con los mecanismos de financiamiento subnacionales ya establecidos en Uruguay, pero podría: *i)* crear más fragmentación entre el desarrollo de un proyecto y su financiamiento, visto en Hungría; *ii)* ser difícil de gestionar si la área

54. También es posible que comunidades vecinas puedan ser parte de la solución, como en el caso de Misiones donde un municipio prestaba equipamiento a otro.

cubre más de un departamento; *iii*) crear una tensión entre la intendencia, la zona cooperativa y los municipios que la conforman.

El plan de financiamiento adoptado puede depender del nivel de intervención del gobierno nacional y de la estructura de gobernanza de la zona cooperativa, incluyendo su autonomía financiera y su gestión territorial. Si el sistema de gobernanza se estructura alrededor de una autoridad colectiva, un consejo o un consorcio que establece los objetivos y programación para la región, la necesidad de autonomía puede ser importante para evitar una fragmentación institucional. Si se estructura de una manera semejante al modelo mexicano donde la programación y el financiamiento se establece a través de acuerdos entre los distintos niveles de gobierno la autonomía puede ser menos importante dado que los fondos son destinados a proyectos muy específicos, reduciendo el énfasis en la coordinación intermunicipal. En este caso, un ente intermunicipal (ej., una autoridad colectiva o un consejo colectivo) podría ser innecesaria. Sin embargo, en tal caso puede ser prudente asegurar que la zona está representada ante los niveles superiores de gobierno para evitar que se desarrolle de manera fragmentada y para asegurar que intereses individuales o políticos de los gobiernos no suplanten las necesidades de la región.

Uruguay ya tiene una serie de mecanismos no sectoriales que pueden apoyar al financiamiento de proyectos en zonas cooperativas, especialmente para construir la capacidad subnacional y estimular un crecimiento económico y productivo.

## **Reflexiones acerca de zonas cooperativas**

Una política que promueva el agrupamiento de localidades a través de zonas cooperativas, podría ser un valioso instrumento para la realización de los objetivos territoriales de Uruguay, tomando en consideración las experiencias de otros países, el problema de escala territorial en Uruguay y el deseo de promover un desarrollo territorial equitativo. No obstante, el gobierno de Uruguay tendría que establecer un modelo adaptado a las particularidades de su territorio y a los mecanismos de gobernanza ya existentes.

Entre los elementos críticos a considerar para establecer estos agrupamientos se encuentra el rol del gobierno nacional —si juega un papel activamente estratégico o si establece los marcos y mecanismos y deja que los niveles subnacionales tomen el rol principal. Al mismo tiempo hay cuestiones prácticas respecto al ordenamiento territorial de una zona cooperativa, que incluyen decidir si se concentrará la mayoría de la actividad en un núcleo regional, y qué margen tendrán los municipios para establecer las prioridades de intervención.

Uruguay podría “pilotear” un programa de microrregiones en dos o tres departamentos, usando la experiencia como base para una estrategia más amplia. Esto permitiría entender mejor:

- la dinámica entre los niveles de gobierno;
- cuáles mecanismos de coordinación son más eficaces;
- la necesidad de un consejo micro regional y su nivel de autonomía;
- la capacidad subnacional para desarrollar e implementar un plan estratégico de desarrollo utilizando zonas cooperativas;
- el rol del ciudadano; y
- cómo equilibrar los diversos intereses individuales y colectivos.

Preguntas respecto a la homogeneidad o heterogeneidad en la composición de estas zonas, sus marcos de gobernanza y las intervenciones políticas que podrían fomentar un desarrollo socio-económico adaptado para ese territorio específico también merecen debate.

## Anexo F

**Cuadro 29. Criterio de evaluación para el programa Banderas Blancas en México**

Bandera blanca		Criterio de evaluación	Institución responsable para la validación
1.	Servicio básico de electricidad	Completar la construcción de una planta eléctrica con la capacidad de proveer 100% de la demanda de talleres y domicilios en la localidad.	Comisión Federal de Electricidad; Gobierno municipal
2.	Camino conectado al red vial estatal o nacional	Cuando hay un camino adecuado para un vehículo (a motor) a usar todo el año que llega un red vial estatal o nacional.	Secretaría de Comunicación y Transporte; Gobierno municipal
3.	Servicio básico de educación	Cuando el CEC y su área de influencia tienen una cobertura completa de educación básica con la infraestructura adecuada y los recursos humanos calificados.	Gobierno municipal
4.	Servicio público de teléfono	Cuando el servicio opera en la localidad.	Gobierno municipal
5.	Cubertura básica de servicios de salud	Cuando el servicio se provee de manera permanente y con equipamiento actualizado, de acuerdo a la definición de procedimientos y estándares oficiales para la asistencia de salud.	Secretaría de Salud
6.	Servicio público de computadoras y acceso al internet	Cuando servicios de conectividad llegan a un mínimo de 6 computadoras en un Centro de Comunidad de Aprendizaje (CAA), abierto a la población general y los acuerdos de operación y mantenimiento han sido firmados por la oficina del intendente municipal; si no, cuando el servicio sea aportado por una institución o un tercero.	Unidad de Microrregiones (SEDESOL)

**Cuadro 29. Criterio de evaluación para el programa Banderas Blancas en México (cont.)**

Bandera blanca		Criterio de evaluación	Institución responsable para la validación
7.	Provisión de agua	Cuando una planta hidráulica con la capacidad de eventualmente suministrar 100% de la localidad está construido a su fin (terminación).	Gobierno municipal
8.	Provisión de alimentos básicos	Cuando se provee el servicio de manera permanente en Centro de Servicio Diconsa o en por lo menos 3 negocios privados o un mercado público.	Gobierno municipal; Diconsa
9.	Servicios sanitarios	Cuando por lo menos 80% de los hogares tiene una letrina "seca" y/o todas las aguas residuales y sistema de tratamiento de agua están construidas a su fin.	Comisión Nacional de Agua
10.	Promoción de actividad productiva	Cuando una asociación formal y activa existe en el CEC y/o su área de influencia que pueda financiar proyectos productivos y/o cuando un proyecto de productividad viable existe y esté aprobado técnicamente en términos de eco-eficiencia, auto-sostenibilidad, rendimiento, alcance; o cuando un comité de planificación existe para atestiguar a su funcionalidad.	Unidad de Microrregiones (SEDESOL)
11.	Piso sólido	Cuando la cantidad de hogares en el CEC con pisos de cemento llega al nivel promedio del estado en base a datos del Censo 2002.	Gobierno municipal
12.	Planificación urbana local (no requisito)	Cuando el Plan de Desarrollo Local del CEC está aprobado por el consejo municipal y registrado con la participación del comunidad.	Gobierno municipal
13.	Legalización del patrimonio rural (no requisito)	Cuando, en aquellos municipios con un CEC establecido, 100% de la propiedad en terreno está certificado y registrado y los casos de disputa están documentados.	Registro Nacional Agrario
14.	Identidad jurídica (no requisito)	Cuando 80% de la población de un CEC y su área de influencia esta registrado y recibe su Clave Única de Registro de Población (CURP).	Registro civil; Gobierno municipal

Fuente: OECD (2007), *Territorial Policy Monitoring Review: Mexico*, GOV/TDPC(2007)5, unpublished, OECD, Paris.

## Resumen y Recomendaciones

### El propósito de este Diagnóstico

Este Diagnóstico de Desarrollo Territorial es una herramienta impulsada por el Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el programa de la cooperación Europea (EUROsociAL). Está basada en el mecanismo de evaluación entre pares (*peer review*) utilizado por la OCDE para el análisis de políticas públicas. A través del Diagnóstico se intenta *i)* contribuir al diálogo entre países latinoamericanos sobre políticas públicas de convergencia y desarrollo regional; *ii)* ofrecer insumos para incrementar el impacto de las estrategias de desarrollo territorial a nivel nacional, aprovechando el diálogo de políticas y del aprendizaje entre pares.

Una prioridad para el gobierno uruguayo es asegurar equidad socio-económica en todo el territorio. Durante los últimos 15 años Uruguay ha experimentado un crecimiento económico sólido y hoy es considerado como uno de los países sudamericanos más progresistas en términos sociales. El desafío que enfrenta Uruguay es cómo sostener un crecimiento equitativo y una continua mejora en la calidad de vida ofrecida a sus habitantes. Este Diagnóstico ofrece un análisis interdepartamental basado en las distintas dimensiones que sostienen el desarrollo territorial, tomando la perspectiva del nivel nacional en términos de los instrumentos disponibles y/o necesarios. El primer capítulo presenta evidencia acerca de las dinámicas territoriales en el país desde un punto de vista multidimensional. El segundo capítulo continúa con una evaluación de las estructuras de gobernanza y financiamiento que contribuyen al desarrollo territorial. El siguiente, analiza la estrategia y coordinación política, el Diagnóstico termina con un cuarto capítulo dedicado a mostrar distintas iniciativas a nivel internacional cuyo objetivo es la creación de mecanismos que fomenten la cooperación territorial a nivel local.

### Dinámicas socio-económicas Uruguay

Las características demográficas de Uruguay —una población en proceso de envejecimiento, con una edad promedio relativamente joven, y una baja tasa de crecimiento

demográfico— ponen una cierta presión sobre el gobierno nacional y las autoridades subnacionales para asegurar un ambiente donde las condiciones materiales (ej. empleo, ingreso y vivienda) y no materiales (ej. educación, salud, servicios sociales, medio ambiente, etc.) sean lo suficientemente equilibradas para satisfacer las necesidades de diversos sectores de la población.

El territorio uruguayo se encuentra altamente urbanizado. Alrededor de 95% de su población vive en áreas clasificadas como urbanas, mientras que la población rural disminuye consistentemente. Dado este nivel de urbanización, sería importante considerar cómo la proximidad de un municipio a otro, o de una localidad a un centro urbano, puede impactar el acceso a servicios, oportunidades de empleo y de educación. El nivel de aglomeración de los poblacionales es un factor a tomar en cuenta, ya que éste puede tener un efecto positivo en la productividad de una ciudad o región, jugando un rol importante en la capacidad de desarrollo sub-nacional.

En términos del desempeño económico, después de una crisis económica al inicio del 2000 y a pesar de la crisis económica mundial del 2009, Uruguay aumentó su PIB con una tasa de crecimiento superior a aquel de la OCDE, alcanzando un PIB *per cápita* de más de USD 15.500 (PPP) en 2012. Al mismo tiempo, comparado con Brasil, Chile, México y la región en general, los uruguayos experimentan una menor desigualdad en la distribución de ingresos (medido por el coeficiente de Gini). Más aún entre 2007 y 2012 hubo una reducción sistemática de dicha desigualdad. Las condiciones materiales de los uruguayos han mejorado también en términos de empleo e ingreso, con una tasa de desempleo que bajó de 10,8% a 6,6% entre 2006 y 2014, y un índice de pobreza total que disminuyó de 32,5% a 9,7% durante el mismo período. Respecto a condiciones no materiales, un ejemplo interesante es la esperanza de vida, que ha aumentado de un promedio de 75,1 años en 2003 a 77,1 años en 2014.

Respecto a la innovación y el capital humano como factores de productividad, de acuerdo a un estudio recientemente publicado por la UNESCO, 32,4% de las empresas uruguayas manufactureras y activas en términos de innovación indicaron la falta de personal calificado como un factor muy importante, que impedía la capacidad de innovación. Este estudio coincide con las conclusiones por otras organizaciones internacionales, indicando que aproximadamente un tercio de las empresas uruguayas notan una falta de conocimiento específico, experiencia o capacidades no-técnicas como un obstáculo para la innovación. Específicamente, 20% de las empresas consideran de alta importancia la escasez de personal calificado, y 13% de importancia media como obstáculo a la innovación. Más aun, las empresas reportan que el bajo nivel educativo es uno de los obstáculos más importantes respecto al aumento de productividad, más importante aún que la falta de financiamiento. El mismo estudio muestra que en 2011 alrededor de 16% de las empresas no podían cubrir su demanda de empleados. Los requerimientos intermedios más importantes eran de empleados calificados y artesanos (31%), y de profesionales y técnicos (25%).

En términos generales, se reporta un alto nivel de satisfacción con el estándar de vida en el país: tres de cada cuatro uruguayos indican estar satisfechos con su nivel de vida y todo lo que se puede comprar y hacer. Se puede decir que, en general, ha habido una mejora en la calidad de vida y el bienestar de los 3,3 millones de uruguayos. No obstante, los resultados socio-económicos que se han logrado en los últimos 15 años no están distribuidos uniformemente entre los departamentos, ni en términos económicos ni sociales. Las disparidades entre los 19 departamentos tienden a materializarse en un fuerte desempeño socio-económico entre los departamentos del litoral sur y uno más bajo entre los del resto del país. Lo anterior incrementa los desafíos de promover o asegurar varias de las dimensiones que pueden aumentar la calidad de vida y el bienestar de la población.

La mayor contribución regional al PIB nacional está concentrada en los cinco departamentos de la costa sur: Montevideo, Canelones, Maldonado, Colonia y San José. Tomando en cuenta todo el país, la tasa de empleo entre departamentos en 2014 varió de 53,1% en Treinta y Tres a 63,9% en Flores, con un total país de 60,4%. Con respecto a la fuerza laboral, en muchos departamentos hay una carencia en la participación femenina. Esto puede resultar no solamente en una pérdida de productividad pero también en una pérdida de los beneficios socio-económicos asociados con una mayor participación de mujeres en el mercado laboral. La pobreza disminuyó significativamente entre 2006 y 2014, cayendo de 32,5% a 9,7% en esos ocho años. No obstante, hay una variación notable interdepartamental respecto a esta tasa, mientras que en 2014 en el departamento de Maldonado solo 3,1% de la población se encontraba en situación de pobreza (el nivel más bajo en el país), en el departamento de Rivera este porcentaje se ubicó alrededor de 15,5% —la tasa más alta de pobreza en el país. La zona urbana más grande, Montevideo, se encuentra en segundo lugar con una tasa de pobreza de 13,1%. Otras discrepancias en el desempeño de los departamentos se traducen en carencias infraestructurales. Por ejemplo, en 2014 el porcentaje de hogares con evacuación del servicio sanitario a la red general varía entre 16% en Canelones y 85% en Montevideo. La conectividad física y cibernética es otro punto a tomar en cuenta, con diferencias entre departamentos tanto en el desarrollo vial como en el desarrollo de acceso a una computadora e internet. La conectividad tiene un impacto no solamente en temas económicos, como el transporte de mercancía, sino también en temas sociales que pueden derivar en situaciones de pobreza, como el acceso a servicios públicos, redes sociales, exclusión social, etc.

## Desafíos territoriales de Uruguay

El desafío de Uruguay es alcanzar un desarrollo territorial más equilibrado que permita garantizar la provisión de servicios públicos y un mayor acceso a oportunidades productivas. Como algunos otros países con regiones poco pobladas o con una importante migración hacia grandes centros urbanos o áreas metropolitanas, Uruguay necesita

una masa crítica de población en sus departamentos, para que las intendencias y los municipios puedan crecer económicamente, administrar de manera eficiente, y suministrar los servicios públicos efectivamente. Limitaciones en capacidad, incluyendo capacidad financiera y administrativa, pone una presión sobre los gobiernos departamentales en términos de capacidad gestión, y en sus habilidades a desarrollar e implementar políticas y programas que sostienen efectivamente un crecimiento socio-económico y el bienestar en sus territorios.

Se destacan dos tendencias que contribuyen al desafío de alcanzar un desarrollo territorial balanceado: *i)* una baja diversificación económica en los departamentos más desfavorecidos; *ii)* una persistente migración hacia los departamentos del sur. Respecto al primer punto, aunque en su totalidad la estructura de actividad económica de Uruguay ha sido bastante estable en los últimos 15 años, en términos comparativos los departamentos con un mayor PIB son aquellos cuyas economías no dependen de los sectores primarios sino del sector secundario complementado por varios tipos de servicios. Los departamentos con una actividad económica concentrada en el primer (y segundo) sector generalmente muestran un desempeño menor en términos económicos y también en indicadores sociales, tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice Social.

La migración hacia el sur se ilustra con una fuerte variación entre las tasas de crecimiento poblacional de los departamentos durante el período 2004-2011. Por ejemplo, en Maldonado la tasa de crecimiento de la población fue de 17% mientras que en Artigas la población disminuyó en casi 6%. Durante estos años, los únicos departamentos donde la población aumentó en más de 3% fueron aquellos de la costa sur: Canelones, Maldonado, San José, y Colonia. La población de Montevideo disminuyó de 0,5%, lo que probablemente se deba al traslado de personas a departamentos vecinos.

Estas tendencias acentúan las desigualdades interdepartamentales en términos de población, productividad y densidad, especialmente entre la zona sur y el resto del país. Esto aumenta el riesgo de problemas asociados a una expansión urbana no planificada, como la segregación espacial, contaminación, problemas de transporte y de vivienda, etc., lo cual tiene implicaciones sobre recursos financieros, humanos y de infraestructura. Este es particularmente el caso de Montevideo y sus alrededores donde hay y habrá que absorber una creciente población, promover la creación de fuentes de empleo, y satisfacer las demandas de vivienda, de infraestructura, de transporte y de servicios públicos básicos y no básicos. Existen ya desigualdades intra-urbanas en Montevideo y su región metropolitana, así como una segregación socio-especial. El análisis de esta tendencia está fuera del alcance de este diagnóstico pero es importante tenerlo en consideración dado que puede ser el resultado de políticas cuyo impacto se manifiesta a través del territorio. Uruguay debe dejar atrás la concepción dualística de su territorio basada en "Montevideo vs interior", y

avanzar hacia una visión de desarrollo territorial que reconozca los lazos e interacciones entre sus departamentos, y también la existencia de un sistema de centros poblacionales.

Estos desafíos no son insuperables. Pero abordarlos de una manera eficaz requiere un impulso territorial estratégico, complementado por un plan de acción multisectorial. Para esto, es útil una evaluación crítica de los marcos de gobernanza pública.

## **Marcos de gobernanza pública para apoyar el desarrollo territorial**

Las instituciones y los marcos que encuadran el sistema de gobernanza pública establecen los diversos actores y sus responsabilidades, las atribuciones de los diferentes niveles de gobierno, y la asignación de recursos, además de delinear las normas administrativas y operacionales. Uruguay tiene instituciones robustas, apoyadas por marcos sólidos y diversos, y respaldadas por una serie de buenas prácticas, que pueden apoyar un programa de desarrollo territorial. Por ejemplo, la *Ley 18.303: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible* es un paso para impulsar a los departamentos a trabajar de forma conjunta para el desarrollo e implementación de políticas con un enfoque regional, especialmente respecto a la productividad económica (ej. en relación a los puertos, bosques, producción agraria, etc.). Un punto fuerte de esta iniciativa es la introducción de instrumentos de ordenamiento territorial promoviendo la regionalización de manera flexible. Es decir, esta ley no establece regiones de manera permanente si no que permite que las intendencias se agrupen de manera territorialmente lógica para abordar un tema específico.

Hay tres áreas donde el gobierno nacional podría considerar o reconsiderar sus políticas para mejorar el apoyo al desarrollo territorial. Estas áreas son las finanzas públicas subnacionales, la planificación estratégica y la mezcla de mecanismos de coordinación.

Por un lado, Uruguay tiene buenas prácticas en términos de finanzas públicas con incidencia sobre el nivel de gobierno subnacional. Éstas incluyen un plan presupuestal de mediano plazo (cinco años), y la asignación de recursos de acuerdo a 18 áreas de programación operativa y de inversión. Este sistema nacional tiene su paralelo a nivel subnacional. Otro punto positivo en las prácticas financieras subnacionales de Uruguay es la capacidad de las intendencias de generar sus propios recursos. Cuando se generan recursos propios, los gobiernos subnacionales pueden elaborar y entregar programas que extienden el “menú” de servicios y actividades públicas más allá de lo básico, complementando iniciativas nacionales y reflejando las necesidades específicas de cada lugar.

No obstante lo positivo, sería importante reevaluar ciertas tendencias en el financiamiento público subnacional, incluyendo: *i)* un aumento importante en el uso de transferencias del nivel nacional al subnacional sin una evaluación del impacto real sobre el logro de objetivos; *ii)* una caída en la generación de recursos propios por parte de las intendencias, con respecto a las transferencias nacionales; *iii)* una capacidad dispar en términos de inversión pública por parte de los gobiernos departamentales.

Hasta el momento, Uruguay ha enfocado sus esfuerzos en materia de desarrollo mediante un aumento en la cohesión social a lo largo del país, asegurando acceso “universal” a servicios y promoviendo una convergencia territorial a través de medidas fiscales. Dentro de esta práctica destaca un aumento de transferencias de 125% entre 2004 y 2014. Aunque parte de este aumento es gracias al crecimiento constante del PIB, una proporción no menor viene de transferencias nuevas. Es difícil determinar si los avances logrados respecto a la cohesión social y convergencia territorial se pueden atribuir directamente a este aumento en transferencias, a políticas públicas más efectivas, a cambios en la economía nacional, regional y global, aunque lo más probable sea una combinación de estos factores. Lo preocupante es que, con pocas excepciones, el aumento de las transferencias se da de manera conjunta con un aumento en la proporción que las transferencias representan en los ingresos subnacionales. Dicho aumento puede incrementar la dependencia de las intendencias sobre fondos o recursos nacionales. Una dependencia de este tipo puede aumentar la vulnerabilidad de las economías departamentales, especialmente si los ingresos del país están vinculados a mercados extranjeros o condiciones fuera de su control, afectando sus capacidades de recuperación de shocks externos.

La capacidad de generar recursos propios hace que las intendencias tengan un mayor margen financiero en momentos difíciles. Al mismo tiempo, la capacidad de generar recursos propios permite que las intendencias implementen proyectos de desarrollo adaptados a su territorio, tanto proyectos nacionales u otros que requieran cofinanciamiento o proyectos financiados completamente por el departamento. El problema en términos de la generación de recursos propios es uno de pocos incentivos, dado que aumentar recursos propios está generalmente ligado con un aumento en la base tributaria. Mientras que un aumento de impuestos no es políticamente popular, existen otras opciones. Por ejemplo, reforzar la base tributaria aumentando su capacidad a través de más oportunidades empresariales que incrementen la fuerza laboral.

Mejorar la capacidad de inversión pública por parte de las intendencias facilita el gasto en programas o iniciativas desarrolladas a nivel departamental, lo que a su vez puede fomentar un desarrollo adaptado a las necesidades específicas de su territorio. En Uruguay se ve una alta diferencia en la capacidad para la inversión pública por parte de las distintas intendencias —2% en Treinta y Tres en 2013 en comparación con casi 40% en San José (el nivel promedio del país ese mismo año era de 15%). Detrás de esto se encuentra una divergencia importante entre gastos administrativos (remuneración y

“gastos”) de las intendencias, dejando poco margen para atribuir fondos a la inversión pública. No es claro lo que impulsa esta variación. Sin embargo, esto indica una diferencia importante en la capacidad de las intendencias para realizar inversiones y posiblemente para promover el desarrollo de sus territorios. Lo más crítico es una falta de inversión donde más se necesita: en áreas remotas, pobres o menos desarrolladas. Uruguay parece tener los elementos estructurales para sostener inversión pública al nivel subnacional. No obstante, es necesario un mayor esfuerzo para identificar áreas que requieren mayor apoyo, así como las posibles maneras de hacerlo.

En general, el desempeño socio-económico de Uruguay refleja la capacidad del gobierno nacional para reducir las desigualdades entre departamentos. Sin embargo, Uruguay parece tener menos éxito en gestionar las causas que pueden estar generando estas desigualdades, incluyendo la migración hacia el sur y las diferencias productivas entre los departamentos. Uno de los factores detrás de esto puede ser la falta de un plan estratégico nacional para el desarrollo del territorio. Aunque existen numerosos planes enfocados en el desarrollo territorial, éstos no parecen estar vinculados a un plan u objetivo matriz. Esto puede resultar en una superposición y confusión respecto a proyectos, acciones, responsabilidades y resultados, a menos que estén anclados en una estrategia de escala mayor que delimite los objetivos de desarrollo nacional y subnacional.

Actualmente, las intervenciones del gobierno para el desarrollo territorial se basan en proyectos o programas impulsados por objetivos temáticos o sectoriales. Aunque no hay duda acerca del valor de estos programas y proyectos, actualmente no se encuentran dirigidos a alcanzar un objetivo estratégico para el desarrollo común. Esto dificulta la evaluación del verdadero impacto de estas iniciativas. Este método de planificación tiene una característica *ad hoc*. Afrontar los desafíos territoriales requerirá una visión del tipo de territorio que quiere Uruguay de aquí a 20 o 25 años, apoyada por una planificación estratégica para realizarla. Un plan estratégico nacional para el desarrollo territorial, con objetivos de largo plazo que sean claramente articulados y con metas realistas, podría ayudar a Uruguay a priorizar sus intervenciones territoriales. Este tipo de plan sirve también como guía para todos los actores involucrados en el desarrollo territorial, aclarando responsabilidades, y facilitando la rendición de cuentas. Un plan estratégico se puede complementar con un programa de acción para asegurar su implementación, en la cual también se establece metas e indicadores pertinentes a la realización de sus metas.

El desarrollo territorial en Uruguay requiere una reevaluación de sus mecanismos de coordinación, tomando en cuenta si éstos pueden también apoyar la realización de un plan estratégico. En este momento las estrategias de desarrollo territorial se encuentran fragmentadas, realizado a través de varios ministerios, distintos presupuestos, y diversos programas y proyectos. El impacto de la fragmentación muchas veces asociada a un sistema como este parece ser minimizada en Uruguay por una preferencia por

enfoques integrados y distintos órganos coordinadores. Dicho esto, hay que tener cuidado con un cierto nivel de “fatiga” respecto a la coordinación. Se debe enfatizar dos puntos al respecto.

Primero, el problema que surge es la falta de un líder bien definido en el tema de desarrollo territorial, uno claramente responsable para coordinar las intervenciones territoriales de los diversos entes, manteniendo en perspectiva los objetivos más amplios y estratégicos, y ayudando a guiar las políticas hacia los objetivos y las metas estratégicas. Esto es particularmente importante dado la fragmentación que existe hoy, y la fuerte tendencia de Uruguay a abordar las políticas de manera integrada o multisectorial. Sin alguien o algo que mantenga una perspectiva panorámica del desarrollo territorial, que guíe las distintas políticas e intervenciones y que se asegure de la coherencia entre ellas, los mecanismos para el desarrollo territorial permanecerán fragmentados.

Segundo, aunque existe una diversidad de mecanismos que sostienen la coordinación, Uruguay podría expandir la combinación de mecanismos que utiliza. En este momento parece haber una preferencia para mesas, consejos y otros mecanismos de intercambio y diálogo, sin el uso de otros mecanismos que pueden ser más efectivos en ciertos casos, como la planificación estratégica, acuerdos y contratos entre distintos niveles de gobierno y/o actores, sistemas de indicadores, evaluación y monitoreo, mecanismos para medir el desempeño, etc. Respecto a medidas de desempeño, incluyendo indicadores de resultados, aunque Uruguay tiene la capacidad de obtener y analizar datos (particularmente a nivel nacional), faltan los indicadores que pueden ilustrar si se están alcanzando los objetivos deseados. Hay una fuerte tendencia a monitorear indicadores socio-económicos de gran escala, pero mayores esfuerzos son necesarios en materia de medición de resultados. Es posible que una reevaluación del “menú” de mecanismos frecuentemente utilizados pudiera aumentar la capacidad de coordinación y reducir la dependencia en mecanismos más intensivos en términos de recursos humanos.

## **Recomendaciones para reforzar la capacidad de desarrollo territorial en Uruguay**

### **Aumentar la productividad y el bienestar especialmente en áreas remotas o desfavorecidas**

- Considerar una reevaluación de la *Ley 18.308* para asegurar los vínculos entre sus varias directrices, incluyendo el requisito de establecer vínculos entre planes de ordenamiento a nivel nacional, departamental y local.
- Fomentar el desarrollo de economías de aglomeración en centros de población y capturar los beneficios asociados con estas.

- Identificar mecanismos que pueden aumentar la cooperación entre localidades, especialmente en las áreas más remotas.
- Cooperar con las intendencias y el sector privado para extender el mercado de exportación, reduciendo la dependencia comercial que existe con Argentina y Brasil.
- Evaluar el desempeño de los departamentos con economías basadas en actividades primarias e identificar mecanismos para sostener una productividad más alta y/o una diversificación económica.
- Introducir políticas públicas enfocadas en sostener la innovación y la investigación y desarrollo (I&D) para aumentar la productividad.
- Aumentar la participación femenina en la fuerza laboral.
- Identificar cuáles son los obstáculos a una participación más activa de mujeres en la fuerza laboral para poder desarrollar políticas públicas o iniciativas que apoyan de mejor manera el empleo de mujeres en la económica formal.
- Asegurar que la fuerza laboral de hoy y mañana esté preparada y capacitada para cumplir con las necesidades inmediatas de los empresarios, y para enfrentar un cambio en la importancia de sectores económicos o industriales.
- Considerar el desarrollo de una política de capacitación (*skills policy*).
- Mejorar la conectividad TIC, particularmente en áreas más remotas, lo cual puede promover un mejor acceso a servicios y la capacidad de establecer o mantener redes sociales, ayudando a disminuir la exclusión social.
- Seguir mejorando los resultados relacionados a la salud, la educación y otros servicios, evaluando cuestiones como acceso, calidad, diversidad de oferta, etc.

### **Reforzar las prácticas de financiamiento subnacionales para fomentar el desarrollo territorial**

- Introducir en el presupuesto un área de programación específicamente para el desarrollo territorial (apoyando los objetivos de un plan estratégico nacional).
- Evaluar el impacto del FDI como mecanismo de desarrollo territorial, usando esta evaluación como indicador de una posible brecha entre las atribuciones subnacionales y la capacidad financiera.
- Expandir la base tributaria de los gobiernos departamentales para aumentar los ingresos propios.

- Enfocarse en políticas públicas que estimulen las oportunidades empresariales y agranden la fuerza laboral. Esto incluye la consideración de políticas que generan empleo y una mejor calidad de vida en el interior.

### **Abordar el desarrollo territorial de una manera estratégica**

- Impulsar un diálogo nacional respecto a una visión de largo plazo para el desarrollo territorial del país.
  - Esto incluye un diálogo sobre si se prefiere un desarrollo monocéntrico alrededor de Montevideo, o uno que sea policéntrico, incentivando un crecimiento y desarrollo aún más fuerte fuera del litoral sur posiblemente a base de un concepto de redes de ciudades.
- Desarrollar un plan estratégico nacional para el desarrollo territorial, vinculando políticas, programas y proyectos sectoriales y multisectoriales con una lógica territorial.
  - El ejercicio propuesto por la OPP para lanzar una planificación nacional puede ser el primer paso en esta dirección.
- Fomentar la capacidad de las intendencias a desarrollar planes de desarrollo dentro de sus territorios, vinculados a un plan nacional, apoyando objetivos nacionales y departamentales, y adaptados a sus contextos territoriales específicos.
- Establecer objetivos vinculados a los resultados deseados, prioridades de acción, y metas cuantificables para mejor evaluar el logro de los objetivos y modificar políticas, programas y proyectos de manera apropiada.
- Fortalecer los programas y proyectos con lógica territorial ya vigentes, mejorando el sistema de evaluación y/o seguimiento, y dando más claridad respecto al impacto o resultados esperados.

### **Aumentar la diversidad de instrumentos de coordinación utilizados para gestionar el desarrollo territorial**

- Reforzar el liderazgo para el desarrollo territorial dentro del Centro de Gobierno, enfatizando la capacidad de guiar y gestionar las actividades en esta área, para asegurar el desarrollo e implementación de políticas públicas integradas y coherentes.
- Lanzar un programa para evaluar y racionalizar los distintos mecanismos de coordinación —tanto horizontales como verticales— con el objetivo de identificar cuáles son los más eficaces y bajo cuáles circunstancias.
  - Considerar si se debe establecer un consejo sectorial dedicado al desarrollo territorial (ej, primero responsable para el diseño de un plan estratégico y después responsable para su implementación), o si otros mecanismos de coordinación

- pueden ser más eficaces, tal como un plan estratégico complementado por una serie de contratos horizontales y verticales para asegurar su ejecución.
- Considerar mecanismos fiscales para promover más coordinación horizontal al nivel subnacional, a fin de crear masa crítica en el suministro de servicios, etc.
- Mejorar las prácticas de medida de desempeño
    - Monitorear y evaluar la producción y los resultados asociados con iniciativas territoriales
    - Monitorear y evaluar los resultados de la entrega de servicios públicos a nivel subnacional (ej, si hubo un cambio en cuántos jóvenes completan la secundaria, etc.)
    - Crear un sistema de indicadores de resultados para objetivos estratégicos y comunicarlos a los diferentes actores interesados, incluyendo los ciudadanos.
  - Considerar el uso de zonas cooperativas que promuevan un mejor acceso a servicios públicos y permitan explotar aspectos de aglomeración positivos.



## Bibliografía

- Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2013), "Tabla 1: Actividades de Innovación. Industria Manufacturera, período 2010-2012"; "Tabla 11: Principales Factores que Obstaculizan la Innovación. Industria Manufacturera, período 2010-2012", Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Montevideo, Uruguay, disponible: <http://www.anii.org.uy/web/?q=node/255>
- Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) (2014), *Boletín de Indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación*, Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Montevideo, Uruguay, disponible: <http://www.anii.org.uy/web/?q=node/215>
- Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I. and A. Lembcke (2014), "What makes cities more productive? Evidence on the role of urban governance from five OECD countries", *OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/05*, OECD Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>
- ART – Uruguay (2008), "Cuadernos para el Desarrollo Local", *Serie: Recursos Económicos y Sociales para el Desarrollo Social*, Montevideo, Uruguay.
- Azzoni, C. R., Menezes-Filho, N., & Silveira-Neto, R., (2000), *Geography and income convergence among Brazilian states*, (May), 30.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2009a), "Desarrollo Urbano en Uruguay: Aportes para el diálogo sectorial", *Nota Técnica, UR-NI030*, BID, Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2009), "Finanzas y Gestión de los Gobiernos Subnacionales en Uruguay", *Nota Técnica UR-N1029*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Banco Central del Uruguay (BCU) (n.d.), "Producto Interno Bruto por Industrias", *Cuentas Nacionales, Evolución de la base económica, Base 2005*, BCU, Montevideo, disponible: <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/presentacion05.htm>
- Barro, R., & Sala-i-Martin, X. (1990). Economic growth and convergence across the United States, (August), 61.
- Bos, M.S, A. J. Ganimian, E. Vegas (2013), "América Latina en PISA 2012: Brief #1 – Como le fue a la región?", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, disponible: <http://www.iadb.org/en/topics/education/latin-america-in-pisa-2012,9080.html>
- Bos, M.S, A. J. Ganimian, E. Vegas (2013), "América Latina en PISA 2012: Brief #2 – Cuánto Mejoró la Región?", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, disponible: <http://www.iadb.org/en/topics/education/latin-america-in-pisa-2012,9080.html>
- CEPAL (2014), CEPALSTAT.
- CEPAL (2015), CEPALSTAT.
- Cetrángolo, O., and J. Curcio, (2014), "Estudio sobre las Relaciones Intergubernamentales y el Proceso de Reasignación de Funciones en la República Oriental del Uruguay", Montevideo Uruguay.

- Charbit, C. and M-V. Michalun (2009), "Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations across Levels of Government", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/221253707200
- Charbit, C. (2011), "Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach", *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkhc-en>
- Commonwealth of Australia (2010), "Our Cities: Building a Productive, Sustainable and Liveable Future", discussion paper, Canberra, Australia.
- Commonwealth of Australia (2012), *Review of Government Service Provision*, Productivity Commission, Canberra, Australia, accesible: [www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au).
- Contaduría General de la Nación (2013), *Ejercicio 2013: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Tomo I, Resúmenes*, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, Uruguay, accesible: [https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/9975/1/tomo\\_i\\_final.pdf](https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/file/9975/1/tomo_i_final.pdf) [https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/9974/5/innova.front/proyecto\\_poder\\_ejecutivo\\_-\\_documentos.html](https://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/9974/5/innova.front/proyecto_poder_ejecutivo_-_documentos.html)
- Contaduría General de la Nación (2014a), *Ejercicio 2014: Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Informe Económico-Financiero*, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, Uruguay.
- Contaduría General de la Nación (2014b), "A donde van nuestros impuestos?", Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, Uruguay, accesible a: <http://agev.opp.gub.uy/advni/#/~/~cr-dito-total-2015>
- Cuadrado-Roura, J.R. and J.M. Fernández-Güell (2008), "Metropolitan areas and the challenges of competitiveness", in E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura and J.M. Fernández-Güell (eds.), *Metropolitan Governance: Principles and Cases*, Inter-American Development Bank, Washington DC, and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, MA.
- De Armas, G., and A. Retamoso (2010), "La universalización de la Educación media en Uruguay: Tendencias, asignaturas pendientes, y retos a Futuro", UNICEF, Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Departamento Nacional de Planeación (2014), *Bases del Plan Nacional de Desarrollo: 2014-2018 (Versión para el Congreso)*, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, Bogotá, Colombia, accesible: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND%202014-2018%20Bases%20Final.pdf>
- Janvry, A. and E. Sadoulet (2004), "Toward a Territorial Approach to Rural Development: International Experiences and Implications for Mexico's Microregions Strategy", University of California at Berkeley, Berkeley, California, disponible: [http://are.berkeley.edu/~esadoulet/papers/Szekely\\_territorial\\_RD.pdf](http://are.berkeley.edu/~esadoulet/papers/Szekely_territorial_RD.pdf)
- Esquivel, G., & Messmacher, M. (2002), *Sources of Regional (non) Convergence in Mexico*, World Bank, Washington, DC, disponible: <http://web.worldbank.org/archive/website00955A/WEB/PDF/ESQUIVEL.PDF>
- Estrades, C., & Llambí, C. (2013). "Lessons from the 2008 Financial Crisis: Policy responses to external shocks in Uruguay," *Developing Economies*, 51(3), 233–259. doi:10.1111/deve.12017
- Frente Amplio (2014), *Bases Programáticas: Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020*, Comisión Nacional del Frente Amplio, Montevideo, Uruguay, accesible: <http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1013>
- Gray, D. (2015), "Transforming Brazil's Industrial Heartland", *The Report Company*, London, UK, disponible: <http://www.the-report.com/reports/brazil/education-in-brazil/transforming-brazils-industrial-heartland/> accessed on 11 November, 2015.

- IDB/ILO (Inter-American Development Bank/International Labour Organization) (2012), *Presentation of Encuesta Productividad y Formación de Recursos Humanos en Establecimientos en Uruguay* [Survey of Productivity and Human Capital Formation in Uruguayan Establishments], Inter-American Development Bank, International Labour Organisation, disponible: [www.iadb.org/es/temas/trabajo-y-pensiones/encuesta-productividad-y-formacion-de-recursos-humanos-en-establecimientos-en-uruguay,7404.html](http://www.iadb.org/es/temas/trabajo-y-pensiones/encuesta-productividad-y-formacion-de-recursos-humanos-en-establecimientos-en-uruguay,7404.html).
- Intendencia de Artigas (2011), *Plan Estratégico Departamental de Artigas: 2012-2025*, Consejo Cooperación Departamental Artigas, Artigas, Uruguay, disponible: <http://www.artigas.gub.uy/wordpress/wp-content/uploads/2013/05/Artigas-PDD-DOCUMENTO-FINAL.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística INE (nd), "Cuadro 3: Componentes de Crecimiento según Departamento," *Resultados del Censo de Población 2011: Población, crecimiento y estructura por sexo y edad*, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, Uruguay, disponible: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultados-finales/analisispais.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2012), *Censos: 2011*, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, Uruguay, acceso el 1 de setiembre, 2014, disponible: <http://www5.ine.gub.uy/censos2011/index.html>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2013), *Anuario Estadístico*, Instituto Nacional de Estadística Montevideo, Uruguay.
- Instituto Nacional de Estadística INE (2014a), "Cuadro 4: Población en localidades censales de 5.000 habitantes o más por grupo decenal de edades, según departamento, localidad y sexo." *Censo 2011*. disponible: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/pais%20poblacion.html>
- Instituto Nacional de Estadística INE (2014b), "Cuadro: Uruguay: esperanza de vida al nacer por sexo, tasa global de fecundidad y edad media a la maternidad", *Estimaciones y Proyecciones de Uruguay Total País y Departamentos (revisión 2013)*, disponible: <http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/proyecciones2008.asp>
- Instituto Nacional de Estadística INE (2014c), *Indicadores Demográficos*, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, Uruguay, acceso el 4 de setiembre, disponible: <http://www.ine.gub.uy/web/guest/indicadores-demograficos1>
- Instituto Nacional de Estadística INE (2014d), *Demografía y Estadísticas Sociales/Trabajo/Actividad, Empleo y Desempleo* <http://www.ine.gub.uy/web/guest/actividad-empleo-y-desempleo>
- Instituto Nacional de Estadística INE (2014e). *Otras Estadísticas Sociales / Educación*. <http://www.ine.gub.uy/web/guest/educacion>
- Instituto Nacional de Estadística INE (2015), *Estimaciones y Proyecciones de Población (revisión 2013)*, disponible: <http://www.ine.gub.uy/web/guest/estimaciones-y-proyecciones>
- Instituto Nacional de Logística (nd), *Régimen de Promoción de Inversiones*, Uruguay Hub Logístico, Montevideo, Uruguay, accesible: <http://www.inalog.org.uy/es/articulos/528-ra-gimen-de-promocia-n-de-inversiones.html>
- International Labour Organisation (ILO) (2010), "Vulnerable employment and poverty on the rise, Interview with ILO chief of Employment Trends Unit", ILO, Geneva, disponible: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_120470/lang-de/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_120470/lang-de/index.htm)
- Klink, J. (2008), "Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance", in E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura and J.M. Fernández Güell (eds.), *Governing the Metropolis: Principles and Cases*, Inter-American Development Bank, Washington, DC, and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

- Lefèvre, C. (2008), "Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities", E. Rojas, J.R. Cuadrado-Roura and J.M. Fernández Güell (eds.), *Governing the Metropolis: Principles and Cases*, Inter-American Development Bank, Washington, DC, and David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.
- Lemoine, G., and L. Sarabia (2001), "Microrregiones: instrumento para el desarrollo sustentable del territorio nacional", *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, No. 18, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, Argentina, disponible: [http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/18/a18\\_05.pdf](http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/18/a18_05.pdf)
- Magalhães, A., Hewings, G. J. D., & Azzoni, C. R. (2005), "Spatial Dependence and Regional Convergence in Brazil", *Investigaciones Regionales*, 5–20.
- Maurel M-C, (2005), "Intercommunalité et projets territoriaux : la micro-région de Mohacs en Transdanubie méridionale" ("Local government's co-operation and territorial development projects : the micro-region of Mohacs in Southern Transdanubia"), *Bulletin de l'Association de géographes français*, 82e année, 2005-2 (juin), *Territoires ruraux centre-européens / Lacs, étangs et zones humides*. pp. 182-196, doi : 10.3406/bagf.2005.2452, disponible: [http://www.persee.fr/doc/bagf\\_0004-5322\\_2005\\_num\\_82\\_2\\_2452](http://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_2005_num_82_2_2452)
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2014), *Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social: 2006-2013*, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2015), *Observatorio Social, Indicadores* Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo, Uruguay, disponible: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/index.php#>
- Ministerio del Interior (2013), *Informe anual sobre Violencia y Criminalidad en todo el País, Año 2013*, División de estadísticas y análisis estratégico. Ministerio del Interior, Montevideo, Uruguay, disponible: [https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/anual\\_2013.pdf](https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/anual_2013.pdf)
- Ministerio del Interior (2014), *Informe Anual sobre Violencia y Criminalidad en todo el País, Año 2014*, División de estadísticas y análisis estratégico. Ministerio del Interior, Montevideo, Uruguay, disponible: [https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/2014\\_completo.pdf](https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/2014_completo.pdf)
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2014), *Indicadores Ambientales de Uruguay*, disponible: <http://www.dinama.gub.uy/IndicadoresWeb/>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2011), *Decreto: Fondo para el Desarrollo (FONDES)*, República Oriental del Uruguay, Montevideo, Uruguay, accesible: [http://gp.gub.uy/sites/default/files/normativa/mef\\_555-fondes-sep2011\\_412.pdf](http://gp.gub.uy/sites/default/files/normativa/mef_555-fondes-sep2011_412.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2013), "SOCAT: Qué es?", accesible: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14069/2/innova.front/socat>
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2010), "Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: Aproximación Básica", Documento de Trabajo, MVOTMA, Montevideo, Uruguay, fecha de acceso: 11 de marzo de 2015, accesible: [http://www.vertiente.org.uy/webnew/documentos/Directrices\\_OT\\_04-10.pdf](http://www.vertiente.org.uy/webnew/documentos/Directrices_OT_04-10.pdf)
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2010), "Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Metropolitanas: Disposiciones Generales, Julio de 2010", MVOTMA, Comuna Canaria, Montevideo, Intendencia de San José, Uruguay.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2012), "Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible", MVOTMA, Montevideo, Uruguay, accesible: <http://www.mvotma.gub.uy/sala-de-prensa/item/10003577-directrices-nacionales-de-ordenamiento-territorial.html>

- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2013), *Estrategias Regionales De Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este*, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, MVOTMA, Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (2014), *Guías para la Elaboración de Instrumentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, Vol. 1 y 2*, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, MVOTMA, Montevideo, Uruguay.
- Ministerio de Salud Pública (MSP) (2014). <http://www.msp.gub.uy/publicacion/C3%B3n/estad%C3%ADsticas-de-mortalidad>
- Ministry of Regional Development (2010), *National Strategy of Regional Development 2010-2020: Regions, Cities and Rural Areas*, Department of Structural Policy Coordination, Ministry of Regional Development, Warsaw, Poland, accessible: [https://www.mir.gov.pl/english/Regional\\_Development/Regional\\_Policy/NSRD/doc\\_str/Documents/KSRR\\_EN\\_1\\_DKS.pdf](https://www.mir.gov.pl/english/Regional_Development/Regional_Policy/NSRD/doc_str/Documents/KSRR_EN_1_DKS.pdf)
- Miranda, A. R. (2014), "Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay," *El Futuro en Foco: Cuadernos sobre Desarrollo Humano*, PNUD Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Mizell, L. and D. Allain-Dupré (2013), "Creating Conditions for Effective Public Investment: Sub-national Capacities in a Multi-level Governance Context", *OECD Regional Development Working Papers, 2013/04*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k49j2c9v5mq-en>
- Observatorio Territorio Uruguay (OTU) (2014), *Caracterización Sociodemográfico de los Municipios*, Observatorio Territorio Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Observatorio Territorio Uruguay (OTU) (2015), *Indicadores*, Observatorio Territorio Uruguay, Montevideo, Uruguay, disponible: [http://www.otu.opp.gub.uy/filtros/buscar\\_indicadores](http://www.otu.opp.gub.uy/filtros/buscar_indicadores)
- OECD (2003), *OECD Territorial Reviews: Mexico 2003*, OECD Publishing, Paris, doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264199354-en>
- OECD (2004), *OECD Territorial Reviews: Czech Republic*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005), *e-Government for Better Government*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264018341-en.
- OECD (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264027091-en
- OECD (2006b), *OECD Territorial Reviews: France 2006*
- OECD (2007), *Territorial Policy Monitoring Review: Mexico*, GOV/TDPC(2007)5, unpublished, OECD, Paris.
- OECD (2008), *The State of the Public Service*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264047990-en>
- OECD (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/9789264039469-en
- OECD (2009a), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264056299-en
- OECD (2009b), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/9789264060791-en.
- OECD (2010a), *Finland: Working Together to Sustain Success*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264086081-en>
- OECD (2010b), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264081888-en
- OECD (2010c), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>
- OECD (2012a), *Promoting Growth in all Regions*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012b), *Better Life Index*, available at: <http://www.oecdbetterlifeindex.org>
- OECD (2012c), *Latin American Economic Outlook: 2012*, OECD Publishing, Paris.

- OECD/KIPF (2012a), *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167001-en>
- OECD (2013a), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264197022-en>
- OECD (2013b), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>
- OECD (2013c), *Colombia – Implementing Good Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>
- OECD (2013), *OECD Urban Policy Reviews, Chile 2013*, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264191808-en>
- OECD (2014a), OECDStat, available at: <http://stats.oecd.org>, accessed on 10 September 2014.
- OECD (2014b), *How's Life in Your Region?: Measuring regional and local well-being for policy making*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014c), *Multi-dimensional Review of Uruguay: Volume 1, Initial Assessment*, OECD/UN-ECLAC, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014d), *Pisa 2012 Results in Focus: What 15 year olds know, and what they can do with what they know*, OECD Publishing, Paris, available at: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>
- OECD (2014e), *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014f), *How's life in your Region?: Measuring Regional and Local Well-Being for Policy Making*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264217416-en>
- OECD (2014g), *Overview Paper on Resilient Economies and Societies*, presented at the Ministerial Council Meeting, 6-7 May 2014, OECD, Paris
- OECD (2014h), *Recommendations of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, OECD Publishing, Paris, accessible: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>
- OECD (2014i), *Effective Public Investment Across Levels of Government: Toolkit*, OECD, Paris, accessible: <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>
- OECD (2014j), *Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a), *Subnational Governments in OECD Countries: Key Data, 2015 edition*, OECD Publishing, Paris, accessible: <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2015.pdf>
- OECD (2015b), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (nd), *Observatorio Uruguay de Políticas Públicas*, Área de Gestión y Evaluación, OPP, Montevideo, Uruguay, accessible: <http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2012), *Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional*, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP, Montevideo, Uruguay, accessible: <http://www.pdgs.opp.gub.uy/inicio/>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2014), *Observatorio Territorial Uruguay*, Dirección de Descentralización e Inversión Pública, OPP, Montevideo, Uruguay, accessible: <http://www.otu.opp.gub.uy/>

- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2015a), *Presupuesto FDI 2015*, Fondo de Desarrollo del Interior, OPP, Montevideo, Uruguay, accesible: [http://fdi.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/pvopp/FDI/inicio/presupuesto\\_fdi/#.VRLkqTlquFI](http://fdi.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/pvopp/FDI/inicio/presupuesto_fdi/#.VRLkqTlquFI)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2015b), *Sistema Nacional de Inversión Pública*, Montevideo, Uruguay, accesible: <http://www.opp.gub.uy/que-es-snip>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2015c), "Ejes Estratégicos: Oficina de Planeamiento y Presupuesto: Uruguay en 2015 hacia el 2050, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo, Uruguay
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2013), "Panorama del tercer nivel de gobierno en Uruguay" Serie de documentos de trabajo PDGS/Modernización No. 1, Oficina de Planeamiento y Presupuesto Área de Políticas Territoriales, Observatorio Territorial de Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Banco Central de Uruguay (BCU) (2014) *Producto Interno bruto Regional, síntesis metodológica y resultado. Uruguay 2008.*, Montevideo, Uruguay, disponible: [http://uruguayintegra.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/31be23004634a23c9288f750127ff211/PIB%2BRegional%2B2008.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=31be23004634a23c9288f750127ff211](http://uruguayintegra.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/31be23004634a23c9288f750127ff211/PIB%2BRegional%2B2008.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=31be23004634a23c9288f750127ff211)
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Banco Central de Uruguay (BCU) (2016). Montevideo, Uruguay, *Producto Interno Bruto Regional 2008-2011 Principales resultados*. Montevideo, Uruguay, disponible <http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Principales%20resultados%20PIBR%202008%202011.pdf>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2015a), "Índice de Inequidades Territoriales", Programa Uruguay Integra, Observatorio Territorio Uruguay, OPP, Montevideo, Uruguay.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2015b), "Criterios para la Definición de Sistemas de Localidades para el Acceso a Servicios de Educación y Salud, Producto 5: Informe Final", OPP, Montevideo, Uruguay.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2015c), "Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (PDGS)", OPP, Montevideo, Uruguay, disponible: <http://www.opp.gub.uy/hacemos/descentralizacion-snip/programa-de-desarrollo-y-gestion-subnacional-pdgs>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2015d), "Qué es Uruguay más Cerca", OPP, Montevideo, Uruguay, disponible: <http://www.opp.gub.uy/que-es-uruguay-mas-cerca>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2015e), "Qué es Uruguay Integra", OPP, Montevideo, Uruguay, disponible: <http://www.opp.gub.uy/que-es-uruguay-integra>
- Pianovi, M.R. (2009), "Microrregión Misiones: Gestión asociada Intermunicipal como estrategia de desarrollo local", Instituto Misionero de Estudios Superiores de Gestión Pública y Desarrollo Human (IMES), disponible: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/viewcat.php?cid=4&op=view&cmd=related&id=1991>
- Piñero y Cardeillac (2014), "Repensando el concepto de ruralidad", Núcleo de Estudios Sociales Agrarios (<http://nesauruguay.wordpress.com/>)
- Presidencia de la República (2015), "Mesas de Desarrollo Rural Involucran a 20.000 Personas en Procura del Desarrollo Social", Presidencia de la República Oriental de Uruguay, Montevideo, Uruguay, accesible: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mgap-mesas-desarrollo-rural>
- República Oriental del Uruguay (1998), *Ley 16.906: Interés nacional, Promoción y Protección de Inversiones*, Montevideo, Uruguay, accesible: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16906&Anchor=>

- República Oriental del Uruguay (2004), *Constitución de la República Oriental de Uruguay*, Montevideo, Uruguay, accesible: <http://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>
- República Oriental del Uruguay (2008), *Ley 18.308: Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible*, Montevideo, Uruguay, accesible: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=>
- República Oriental del Uruguay (2009), *Ley 18.567: Descentralización Política y Participación Ciudadana*, Montevideo, Uruguay, accesible: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18567&Anchor=>
- República Oriental del Uruguay (2011), *Ley 18.786: Participación Público-Privada para la Realización de Obras de Infraestructura y Prestación de Servicios Conexos*, Montevideo, Uruguay, accesible: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18786&Anchor=>
- República Oriental del Uruguay (2014), *Ley 19.272: Descentralización Política y Participación Ciudadana*, Montevideo, Uruguay, accesible: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19272&Anchor=>
- Royuela, V., & García, G. A. (2013), "Economic and Social Convergence in Colombia," *Regional Studies*, 1–21. doi:10.1080/00343404.2012.762086
- Ruis, A. y F. Isabella (2012), "La Dimensión Territorial en dos Políticas de Desarrollo Productivo: La Experiencia de la Promoción de Inversiones y el Apoyo a Conglomerados en Uruguay," Instituto de Economía, Montevideo, Uruguay, accesible a: [http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Ruis;%20Isabella\\_La%20dimensi%C3%B3n%20territorial%20en%20dos%20politicasy%20de%20desarrollo%20territorial.pdf](http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Ruis;%20Isabella_La%20dimensi%C3%B3n%20territorial%20en%20dos%20politicasy%20de%20desarrollo%20territorial.pdf)
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (n.d.), "Síntesis Ejecutiva del Programa "Desarrollo Local", Secretaría de Desarrollo Social, México, DF, México, disponible: [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2003/EE\\_PDL\\_2003/Desarrollo\\_Local.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2003/EE_PDL_2003/Desarrollo_Local.pdf)
- Sepúlveda, S. (n.d.), "Desarrollo Sostenible Microrregional", Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San Jose, Costa Rica, disponible: <http://repiica.iica.int/DOCS/B0534E/B0534E.PDF>
- Sepúlveda, S. (2002) "Desarrollo Sostenible Microrregional: Métodos para la Planificación Local", Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San Jose, Costa Rica, disponible: <http://repiica.iica.int/DOCS/B0248E/B0248E.PDF>
- The Scottish Government (2014), "Scotland Performs", available at: <http://www.scotland.gov.uk/About/Performance/scotPerforms>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013), "Estrategia Territorial Nacional", *Buen Vivir: Plan Nacional 2013-2017*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Gobierno Nacional de la República de Ecuador, Quito, Ecuador, accesible: <http://www.buenvivir.gob.ec/estrategia-territorial-nacional>
- Slack, E., (2007), "Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance," *World Bank Policy Research Paper 4317*, Finance Economics and Urban Development, Urban Development Unit, The World Bank Group, Washington D.C.
- UNESCO (2012), "Results of the 2011 UIS Pilot Data Collection of Innovation Statistics", UNESCO Institute for Statistics, Montreal, Quebec, Canada, available at: <http://www.uis.unesco.org/ScienceTechnology/Documents/Innovation-statistics-en%20%282%29.pdf>
- Urruzola, J.P. (2009), "A Propósito de la Nueva Ley de Ordenamiento Territorial y sus Directrices Nacionales", *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, No. 05, 2009, accesible: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3247610>
- Vammalle, C., R. Ahrend and C. Hulbert (2014), "A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth II - Creating Fiscal Space for Public Investment: The Role of Institutions", *OECD Regional Development Working Papers, 2014/06*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz3zvcx53bt-en>



**EUROsocial** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.



[www.eurosocial.eu](http://www.eurosocial.eu)