

Disparidades territoriales en Uruguay: una mirada desde la dimensión local del desarrollo

Territorial disparities in Uruguay: a view from the local dimension of development

Adrián Rodríguez Miranda*

Resumen. Desde una postura teórica que asume que la dimensión local del desarrollo importa, se reflexiona críticamente sobre la supuesta homogeneidad territorial del Uruguay cuestionando las unidades territoriales de análisis que frecuentemente se utilizan como base de los diagnósticos y los diseños de política. A partir de indicadores socioeconómicos seleccionados para aproximar el nivel de desarrollo relativo, se presenta un primer análisis de las disparidades territoriales en la escala departamental, seguido de un análisis de corte sectorial con categorías tales como las “zonas rurales” o las “pequeñas localidades”. Estos resultados se comparan con los que se obtienen en un ejercicio realizado a partir de una base de datos elaborada para el período 2008-2010 que permite identificar unidades territoriales de dimensión “local” a partir de las cuales se elaboran grupos con la técnica de análisis de clusters. Estas agrupaciones, que surgen de la consideración de las especificidades locales, cuestionan las interpretaciones que usualmente se inferen a partir de las unidades geográficas frecuentemente utilizadas. De esta forma, se muestra como la dicotomía Montevideo e interior, rural y urbano, capitales departamentales y pequeñas localidades, son categorías engañosas para entender las dinámicas socioeconómicas territoriales. Finalmente, se señalan algunas implicaciones de política y agenda de trabajo.

Palabras clave: desarrollo local, desarrollo regional, indicadores socioeconómicos, Uruguay.

Abstract. From a local development framework, the paper is a critical reflection on the supposed territorial homogeneity in Uruguay, questioning the territorial units of analysis that are often used in the diagnosis and policy design. Some socio-economic indicators are selected to approximate the level of development. A first analysis of regional disparities is performed on the departmental level, followed by an analysis of sectoral categories such as “rural”, “small cities” or “larger cities”. These results are compared with those obtained from an analysis of “clusters” performed with a specially prepared database for the period 2008-2010, which identifies as starting point territorial units of local dimension. From this, the paper argues that the problem of territorial development is often presented through false dichotomies between Montevideo and the interior, rural and urban, departmental capitals and smaller cities, misleading the understanding of the real territorial socioeconomic dynamics. In fact, groups or “clusters” which are built from the consideration of local specificities show results that call into question the interpretations based on the commonly used geographic units. Finally, it offers some policy implications and agenda.

Keywords: *local development, regional development, economic indicators, Uruguay.*

JEL: *R11, R12, R58*

1. Introducción

A pesar de las desigualdades y especificidades territoriales que han existido y existen entre las diferentes regiones del país, como señala González Posse (2002), las grandes líneas de política y las estrategias industrializadoras seguidas durante el siglo XX (y se puede decir que también sucede hasta el presente) han tenido, en general, un enfoque con sesgo nacional y sectorial, impactando territorialmente de forma diferente según el modelo aplicado pero sin considerar como parte integrante de la política a la dimensión territorial del desarrollo

En efecto, cuando se analizan los problemas del desarrollo saliéndose de la órbita nacional, lo que frecuentemente se hace es plantear la dicotomía entre Montevideo y el interior, como si estas fueran categorías que contienen realidades homogéneas y coherentemente articuladas. El otro nivel considerado con frecuencia es el análisis a escala de departamentos, lo que tampoco aparece como algo sencillo de formular, dadas las dificultades que hay en materia de disponibilidad de información desagregada más allá de la dimensión nacional (incluso a nivel departamental).

En este artículo se quiere reflexionar críticamente sobre la supuesta homogeneidad territorial del Uruguay y cuestionar las unidades de análisis que frecuentemente se utilizan, como las áreas rurales, las poblaciones de menos de 5000 habitantes, las mayores de 5000, las capitales departamentales, la división entre el interior y Montevideo, e incluso la propia unidad político-administrativa que son los departamentos.

Estas categorías representan unidades territoriales con aspectos en común y diferencias frente a otras categorías. Por ejemplo, no es lo mismo vivir, trabajar o emprender un negocio

en un área rural que en una pequeña ciudad, en una capital departamental o en Montevideo. Pero tampoco parece válido aceptar que vivir, trabajar y emprender en todas las áreas rurales, en las ciudades pequeñas, en las capitales o en el interior, a diferencia de Montevideo, sea tan similar en todo el país y una forma adecuada de entender los procesos de desarrollo económico, con las consecuentes implicaciones en términos de políticas. A su vez, también aparece la duda de que los promedios departamentales puedan representar adecuadamente las diferentes realidades que se esconden bajo la jurisdicción administrativa de los departamentos.

Más bien parecería que muchas veces los análisis (de los académicos y de los hacedores de política) quedan supeditados a la información disponible según ciertas categorías ya establecidas, que aun vinculadas a áreas geográficas parecen remitir más a criterios sectoriales y estadísticos de agregación, frente a lo cual no queda más que asumir que realmente reflejan categorías conceptuales válidas para analizar el desarrollo con consideración de la dimensión territorial.

Ante esta situación, desde una postura teórica (explicitada más adelante) que asume que la dimensión local del desarrollo importa, este artículo se propone señalar que existe evidencia sobre que también importa en el relativamente "pequeño" Uruguay.

2. Antecedentes sobre análisis y diagnósticos de disparidades territoriales en el Uruguay

El tema no es nuevo en el Uruguay. Las disparidades territoriales del país y sus efectos en términos de diferentes dimensiones vinculadas al desarrollo, como la producción, el empleo, la

actividad empresarial, los ingresos, la pobreza y, en general, el bienestar de la población se demuestran desde varias perspectivas en varios estudios y artículos que permiten argumentar sobre la necesidad de considerar las diferentes realidades regionales que existen en el país. Entre ellos, sin querer agotar la lista, podemos mencionar CLAEH (1963), UDELAR-FCEA (1995, 1998), Veiga (1991, 2003, 2010), Barrenechea y Troncoso (2008), Rodríguez Miranda (2006), Jung y Camacho (2012). También se debe mencionar el aporte de los diagnósticos socioeconómicos departamentales (que permiten una comparación entre departamentos por utilizar una misma metodología) realizados desde 2006 en el marco del Programa ART Uruguay del PNUD.¹

Sin embargo, la mayoría de estos trabajos se centran en los departamentos como desagregación territorial para el análisis. Estas miradas departamentales son útiles, sin duda. Incluso es muy útil la mirada regional, es decir, la que agrupa departamentos según determinado criterio. Para articular la dimensión nacional con la territorial, en particular, las escalas departamental y regional son totalmente necesarias y pertinentes.

No obstante, la dimensión local del desarrollo pocas veces está presente en una escala *propia* local. Es cierto que lo local siempre lo es respecto a un global, pero cuando nos referimos a local hablamos de la escala subdepartamental. Es decir, microrregiones, localidades o incluso barrios si se trata de una gran ciudad como Montevideo.

Recientemente, en el marco del programa Uruguay Integra de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), se han realizado trabajos que dan cuenta de estimaciones sobre variables socioeconómicas en la escala subdepartamental (Goyeneche et al., 2011; Rodríguez Miranda, 2011a). Este artículo busca animar a que esa línea de trabajo sea continuada y profundizada.

3. Breve marco conceptual sobre desarrollo local

El objetivo en este apartado es explicitar el marco conceptual desde el cual se argumenta; lo que, por otra parte, justifica la preocupación del autor por dar cuenta en forma apropiada de la dimensión local en los procesos de desarrollo económico y social.

El enfoque asumido refiere a una explicación territorial y endógena del desarrollo económico. Como señala Vázquez Barquero (2005), esta nueva perspectiva se constituye a partir de los diversos enfoques y corrientes teóricas que han conjugado fundamentos de carácter endógeno del desarrollo, asociados a la innovación y la forma de organización de la producción, con una interpretación territorial e institucional, considerando que los procesos de desarrollo económico no ocurren en espacios abstractos sino en territorios y marcos institucionales concretos (en ciudades, localidades, regiones).

Tratando de ofrecer una definición, diremos que el desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades) refiere a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que se explica desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (Rodríguez Miranda, 2006).

Según Arocena (2002), el territorio es un espacio de interacción entre actores que involucra tres sistemas: el sistema político-administrativo, constituido por los gobiernos locales y sus dependencias, pero también los organismos nacionales; el sistema empresarial, que comprende tanto a las grandes empresas instaladas localmente como a las pymes, junto con las asociaciones y gremios locales que agrupan a los actores vinculados a la producción y los servicios; y el sistema de acción socioterritorial, que se conforma por los actores sociales locales.

Es decir que la interacción y la sinergia que se produce en el territorio (Vázquez Barquero, 2005) entre el desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo y la capacidad

¹ Disponibles en <<http://www.arturuguay.org/publicaciones>>.

empresarial local (Vázquez Barquero, 1997, 2005; Alburquerque, 2006; Becattini, 1986, 2002; Pyke et al., 1992), la introducción y difusión de innovaciones en el territorio (Maillat, 1995; Aydalot, 1986; Méndez, 2000), el rol de los sistemas y aglomeraciones urbanas en el desarrollo —incorporando aportes de la economía urbana y la geografía económica; por ejemplo, Jacobs (1969) o Fujita (1992)— y las economías de diversidad asociadas a los vínculos rural-urbano (Saraceno, 1997, 2000; Schejtman y Berdegué, 2004), así como el marco institucional donde todo esto ocurre (Vázquez Barquero y Madoery, 2001; Costamagna, 2000; Costamagna y Ferraro, 2000), es lo que determina cómo es el proceso de acumulación y, en definitiva, lo que impulsa o frena los procesos de desarrollo económico y social en los territorios.

Como plantea Boisier (1993), la endogenidad se manifiesta en cuatro planos que se cruzan: político, económico, tecnológico y cultural. La endogenidad en lo político refiere a la capacidad del territorio para tomar las decisiones relevantes en relación con el modelo de desarrollo. En lo económico, implica tener control sobre el proceso productivo y capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de una parte del excedente generado. En el plano tecnológico refiere a la capacidad interna para generar sus propios impulsos de cambio a fin de provocar modificaciones cualitativas en el sistema productivo favoreciendo su competitividad y capacidad de adaptación al cambio. Por último, la endogenidad en el plano de la cultura refiere a la generación de una identidad socioterritorial que, junto con los otros planos, produce un escenario que es ocupado por variedad de actores públicos y privados, de cuya interacción surge la sinergia necesaria para generar el cambio estructural y el desarrollo.

Pero es preciso destacar que la endogenidad no es autarquía ni implica necesariamente contradicción con lo externo; por el contrario, supone la capacidad de generar impulsos propios de cambio o, lo que es igualmente importante, aprovechar positivamente impulsos externos (internalizando en forma favorable

esos procesos) para generar un proyecto propio de desarrollo para el territorio. Por lo tanto, se trata de un proceso que está inmerso y afectado por el contexto regional, nacional e internacional y, por ende, condicionado por muchas variables que no están dentro de la capacidad de control “local”. Lo que sí permanece en la esfera local es la capacidad (o no) de respuesta y proposición, con mayor o menor éxito, frente a los desafíos planteados por los diferentes subsistemas con los que el territorio (local) guarda interdependencia.

Finalmente, como señala Alburquerque (2013), pese a no ocupar un lugar principal en el diseño de las políticas nacionales de desarrollo, en América Latina,

[...] el enfoque del desarrollo territorial ha ido impregnando poco a poco, a lo largo de las últimas décadas, el diseño de políticas públicas relevantes, las cuales han incrementado su eficacia al ser resultado de actuaciones territoriales de carácter sub-nacional, a veces sin esperar a un traspaso de competencias derivado de procesos de descentralización política.

Por otra parte, el mismo autor señala que desde los propios ámbitos territoriales surgen iniciativas públicas y privadas, se crean instituciones y se adoptan políticas de fomento del desarrollo local, mostrando una práctica del desarrollo que suele ir bastante por delante de la teoría y de la consideración en la planificación del Estado Central. Por lo tanto, es de sumo interés generar información y análisis que permitan una mayor comprensión de las dinámicas de desarrollo en las escalas locales y regionales, como forma de dar soporte a estos procesos en marcha.

4. Disparidades territoriales en Uruguay en el período 2008-2010

La elección del período 2008-2010 se debe a que se cuenta para estos años con una base de datos de las encuestas continuas de hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE)

compatibilizadas en un único panel de datos, las cuales permiten realizar estimaciones para unidades subdepartamentales que se pueden aproximar a determinadas áreas subdepartamentales o localidades. Esta base se elaboró en el marco de un trabajo realizado para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (Rodríguez Miranda, 2011a). Cabe señalar que, además de las ECH, no hay otras fuentes oficiales disponibles en forma libre y periódica con información sobre variables socioeconómicas que permita este tipo de análisis. Adicionalmente, recién desde la muestra ampliada de 2006 las ECH tienen mayor capacidad para calcular variables en escalas territoriales subnacionales y, en algún grado, subdepartamentales. No obstante, para cálculos que busquen representar en forma adecuada unidades territoriales locales menores (por ejemplo, localidades o agrupamientos de localidades) es necesario confeccionar paneles de datos con más de una ECH. Más adelante retomamos esto.

4.1. Las disparidades entre departamentos

Se comienza por observar en la escala departamental algunas variables que pueden ser representativas del grado de desarrollo alcanzado en un territorio. Esto se realiza para el mismo período 2008-2010, para que luego sea comparable con el análisis que privilegia la consideración de la escala territorial propiamente local.

Trabajando con los microdatos de las ECH de esos años (base de personas) se seleccionaron las variables *ingreso promedio de las personas en porcentaje del ingreso promedio a nivel nacional*, *porcentaje de personas pobres*² y *porcentaje de informalidad* (porcentaje del total de personas ocupadas que no realiza aportes a la seguridad social). Simplificando, mayores niveles de ingreso promedio de las personas, así como menores porcentajes de pobres e informales,

indicarían mejores condiciones en términos de desarrollo económico y social. El cuadro 1 muestra los resultados.

El cuadro 1 refleja en general una evolución favorable en la reducción de la pobreza en el período (medida por método de ingreso, línea 2006), que pasa de una tasa de 39,3 % en 2003 a una de 12,4 % en 2012,³ lo que se enmarca en una década de crecimiento económico inédita para el país, entre 2003 y 2012 (y que continuaría en 2013).⁴

En cuanto al ingreso de las personas, solo Montevideo y Maldonado muestran valores superiores al promedio nacional, mientras que el resto de los departamentos se sitúan todos por debajo. Esta situación describe un rasgo estructural de la economía uruguaya, con un fenómeno de alta concentración de la población y actividad productiva en la capital del país y su área metropolitana, así como un desarrollo más reciente de Maldonado como polo de atracción de población y actividad económica vinculada al turismo y los servicios.

Según el censo de 2011, de un total de casi 3,3 millones de personas en el país, 1,3 millones viven en Montevideo. Las economías de aglomeración, que tienen su raíz en la propia historia de poblamiento del país, incluso desde la época de la colonia española, con una lógica totalmente funcional al puerto de Montevideo y la metrópolis, localizan las principales industrias, servicios e infraestructuras en la capital. Esto implica mayores oportunidades de negocios, empleos más atractivos y diferenciales salariales mayores, lo que explica por qué el promedio de ingresos de las personas es mucho más alto que en el resto de los departamentos. Sin embargo, esas mismas economías de aglomeración urbana tienen una cara problemática, una de cuyas manifestaciones es la pobreza. Montevideo

³ Procesamiento propio de microdatos de la ECH del INE.

⁴ Después de la crisis del 2002, en la que el PIB cayó un 7,8 %, a partir de 2003 ya se empieza a recuperar, con un 0,9 %, para comenzar a crecer a tasas históricas para Uruguay: 5 % en 2004, 7,5 % en 2005, 4,1 % en 2006, 6,5 % en 2007, 7,2 % en 2008, 2,2 % en 2009, 8,9 % en 2010, 6,5 % en 2011 y 3,9 % en 2012 (Fuente: BCU).

² Personas en hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza según metodología INE 2006.

Cuadro 1. Disparidades departamentales en Uruguay 2008-2010

Departamento*	Ingreso promedio de las personas en porcentaje del valor promedio a nivel nacional			Porcentaje de población pobre			Porcentaje de informalidad		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Artigas	58,3	61,0	58,5	36,5	34,5	37,0	50,6	47,1	46,2
Canelones	94,5	88,3	88,5	17,2	15,7	14,5	35,1	33,6	33,7
Cerro Largo	71,8	69,7	65,3	27,2	25,3	25,3	48,1	44,5	50,3
Colonia	86,1	95,2	97,2	15,6	11,5	9,3	32,7	32,2	29,5
Durazno	69,9	77,0	68,2	25,6	20,7	22,2	36,9	36,0	36,6
Flores	87,0	92,0	99,3	11,6	10,6	9,6	35,2	34,6	33,9
Florida	80,4	79,9	79,7	16,5	17,4	15,1	35,4	35,4	34,0
Lavalleja	85,8	81,5	90,2	16,4	15,9	16,5	33,4	35,0	36,6
Maldonado	93,2	113,3	101,2	9,7	7,1	8,0	31,6	29,0	31,0
Montevideo	126,5	124,2	129,7	25,5	24,0	21,6	27,4	26,4	24,6
Paysandú	75,8	77,0	82,3	21,1	23,5	15,2	33,6	32,1	31,0
Río Negro	82,7	78,1	82,0	17,9	17,9	14,1	31,9	32,9	28,2
Rivera	59,3	69,9	74,6	33,8	24,6	21,3	53,4	52,9	51,1
Rocha	82,9	79,2	78,0	20,0	20,1	15,6	36,9	43,1	42,3
Salto	72,8	76,5	68,7	24,9	23,7	23,2	38,9	40,5	38,7
San José	81,3	80,8	89,1	16,0	13,1	13,0	39,0	35,4	30,0
Soriano	86,9	78,8	83,4	19,2	19,5	16,2	40,4	39,4	39,9
Tacuarembó	71,2	70,0	73,8	25,9	24,7	21,5	40,6	40,7	40,7
Treinta y Tres	68,1	73,8	78,6	32,4	25,4	20,6	38,4	35,5	34,1
País	100,0	100,0	100,0	22,5	20,8	18,6	33,3	32,2	31,7

Fuente: Elaboración propia.

muestra niveles de pobreza mayores que el promedio del país (y luego veremos que la situación es más grave aún en los barrios periféricos). Este fenómeno da cuenta de un problema que puede relacionarse con las dinámicas de segregación residencial y exclusión social que vienen ocurriendo en Montevideo desde hace algunas décadas, problema señalado en Veiga (2010: 53-72) y en Veiga y Rivoir (2001, 2008).

Maldonado muestra un proceso más reciente, que podríamos situar desde los años setenta hacia 1980, con un importante desarrollo inmobiliario en torno al complejo turístico

que tiene en su centro la ciudad balneario de Punta del Este. Desde entonces Maldonado ha sido un polo de atracción de población, al influjo de la actividad turística, la construcción y el desarrollo de los servicios, a tal punto que actualmente es el tercer departamento en población, con 164.000 personas (detrás de Montevideo y Canelones). Sin embargo, este nivel de actividad destacado en el contexto nacional, si bien también muestra ciertos problemas que se reflejan en asentamientos irregulares en algunos barrios, no adquiere la dimensión que tiene en Montevideo. De hecho, Maldonado

Cuadro 2. Zonificación propia de Montevideo (barrios que comprende cada zona)

Zona 1	Parque Rodó, Punta Carretas, Pocitos, Buceo, Parque Batlle, Villa Dolores, Malvín, Punta Gorda, Carrasco.
Zona 2	Centro, Barrio Sur, Cordón, Palermo, Mercado Modelo y Bolívar, Atahualpa, Jacinto Vera, Figurita, Larrañaga, La Blanqueada, La Comercial, Tres Cruces.
Zona 3	Ciudad Vieja, Malvín Norte, Carrasco Norte, Maroñas, Guaraní, Flor de Maroñas, Las Canteras, Unión, Villa Española, Cerrito, Aires Puros, Paso de las Duranas, La Teja, Prado, Nueva Savona, Capurro y Bella Vista, Aguada, Reducto, Villa Muñoz, Retiro, Brazo Oriental, Sayago, Belvedere.
Zona 4	Bañados de Carrasco, Punta de Rieles, Bella Italia, Jardines del Hipódromo, Ituzaingó, Castro-Castellanos, Las Acacias, Casavalle, Piedras Blancas, Toledo Chico, Peñarol, Lavalleja, Cerro, Casabó, Pajas Blancas, La Paloma, Tomkinson, Conciliación, Nuevo París, Tres Ombúes, Pueblo Victoria, Paso de la Arena, Colón sureste, Abayubá, Colon centro y noroeste, Lezica, Melilla, Villa García, Manga rural, Manga, Rural, Santiago Vázquez.

Fuente: Elaboración propia.

exhibe indicadores de pobreza que se ubican entre los más bajos del país.

En general, los departamentos del norte, noreste y centro del país son los que muestran peor desempeño relativo según ingresos. También son estos departamentos los que en general muestran valores de pobreza mayores que el valor nacional, con la diferencia ya señalada de que Montevideo aparece entre los departamentos que tienen mayor pobreza que el promedio país. Maldonado, Colonia, San José y Flores son los departamentos con menos pobreza. En cuanto a la informalidad, los valores nacionales se sitúan entre 30 % y 33 %, pero hay situaciones muy diferentes entre departamentos. Otra vez, en general, los del norte, noreste y centro, además de Rocha en el este, son los que registran mayores niveles de informalidad.

4.2. El análisis en otras escalas subnacionales

En este apartado se analizarán las mismas variables que en el anterior, pero con otras categorías de análisis en la escala subnacional, que no refieren a los departamentos pero tampoco a dimensiones más “locales” (salvo en Montevideo, como se explica más adelante). Se trata de categorías frecuentemente utilizadas, como

las “zonas rurales”, las “localidades menores de 5000 habitantes” y las “mayores de 5000”.

Adicionalmente, se divide Montevideo en cuatro zonas, utilizando como referencia el cálculo del IDH para los diferentes barrios realizado por PNUD (2008) (véase la figura A1 del anexo). Sobre esa base se efectuaron algunos ajustes para que las zonas siguieran un criterio geográfico de proximidad. El cuadro 2 muestra los barrios que finalmente integran cada una de las zonas definidas.⁵

La zona 1 agrupa a los barrios situados sobre la costa sureste del Río de la Plata (aproximadamente 18 % de la población del departamento), una zona 2 que es un primer anillo que rodea a la zona 1 y comprende algunos barrios de la zona céntrica de la ciudad (aproximadamente 14 % de la población), una zona 3 que es un segundo anillo que rodea a la zona 2 (aproximadamente 29 % de la población) y la zona 4, un tercer anillo que reúne la periferia, áreas suburbanas y muy pequeñas zonas rurales del departamento (aproximadamente el 39 % de la población).

⁵ El fenómeno de la fragmentación y desigualdad socioeconómica en Montevideo ya había sido abordado por Veiga y Rivor (2001).

Cuadro 3. Disparidades según áreas geográficas seleccionadas en Uruguay 2008-2010

Área territorial	Ingreso promedio de las personas en porcentaje del valor promedio a nivel nacional			Porcentaje de población pobre			Porcentaje de informalidad		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Interior rural	83,3	80,5	85,4	22,4	17,8	6,2	31,2	30,8	30,7
Localidades interior – de 5000 hab.	64,4	64,5	66,1	27,9	21,7	23,8	41,3	43,5	40,9
Localidades interior + 5000 hab.	83,8	85,7	86,7	19,5	16,3	16,4	38,4	36,8	36,0
Total interior	81,7	82,8	82,7	20,7	17,1	16,8	37,8	36,8	36,3
Montevideo Zona 1	230,8	230,4	231,2	2,2	2,2	1,3	16,2	14,3	13,5
Montevideo Zona 2	161,4	158,1	172,3	5,9	5,0	4,7	18,2	16,4	15,1
Montevideo Zona 3	120,3	119,1	124,0	17,0	16,0	15,2	25,6	25,1	23,3
Montevideo Zona 4	70,4	69,6	73,5	45,3	41,1	41,2	38,5	37,5	35,2
Total Montevideo	126,5	124,2	129,7	24,0	22,1	21,6	27,4	26,4	24,6
<i>Total país</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>22,5</i>	<i>20,8</i>	<i>18,6</i>	<i>33,3</i>	<i>32,2</i>	<i>31,7</i>

Fuente: Elaboración propia con microdatos de la ECH.

A continuación se presentan las estimaciones para las unidades territoriales definidas, considerando, otra vez, las dimensiones de ingresos promedio, pobreza e informalidad.

El cuadro 3 muestra cosas interesantes; por ejemplo, la pobreza no sería uno de los problemas más importantes en las zonas rurales. Por el contrario, es en las pequeñas localidades donde la pobreza parece ser un problema a atender en forma prioritaria. La disminución tan importante de la pobreza en las áreas de población rural dispersa se explica en parte por un proceso migratorio que marca que entre el censo de 2004 y el de 2011 la población rural dispersa pasó de 8,2% a 5,3%, lo que implicó una reducción aproximada de 266.000 a 176.000 personas. Además del flujo migratorio espontáneo también operan políticas como la de MEVIR, que trabaja para la mejora de la vivienda de asalariados rurales y pequeños productores familiares de bajos recursos, con una modalidad de viviendas nucleadas que pasan a conformar parte de los centros poblados

pequeños, por lo que a efectos del INE dejan de ser población rural dispersa.⁶

Pero como trasfondo de la situación analizada en el párrafo anterior, como se argumentará más adelante, hay un problema en la interpretación que surge de la separación (arbitraria) entre lo rural y lo urbano que se genera en la estadística entre la población rural dispersa y la que vive en pequeñas localidades de menos de 5000 habitantes. En realidad, en muchas regiones del interior del país lo que hay es un continuo urbano-rural o rural-urbano; esa mirada cambiaría la interpretación de los datos, permitiendo dar cuenta de la verdadera

⁶ MEVIR es una persona pública de derecho privado creada por ley en 1967, a impulsos del Dr. Alberto Gallinal, con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. Con los años amplió su objetivo original y pasó a trabajar en forma integral tanto con asalariados rurales como con pequeños productores familiares de bajos recursos, facilitando la construcción o refacción de viviendas, edificaciones productivas, servicios comunitarios, infraestructura (agua, electricidad, saneamiento), capacitación y asistencia técnica (véase www.mevir.org.uy).

ruralidad que hay en el país (más adelante se vuelve sobre este tema).

Por otra parte, se vuelve evidente que la zona geográfica con mayores problemas de pobreza en todo el país es la zona 4 de Montevideo, es decir, los barrios y zonas más periféricos de la capital.

En cuanto a los ingresos, las pequeñas localidades del interior son las que muestran más bajos ingresos promedio, en el interior y en todo el país. Luego sigue la zona 4 de Montevideo, como la segunda zona geográfica (en la clasificación que se analiza en este apartado) con menores ingresos promedio en términos relativos.

Finalmente, la informalidad es un problema bastante extendido, aunque muy controlado o disminuido en las zonas 1 y 2 de Montevideo (que también son las áreas que muestran menor pobreza y mayores ingresos en todo el país). En el interior la informalidad es relativamente alta (mayor aún en las pequeñas localidades), así como también en la zona 4 de Montevideo.

4.3. Una mirada de las disparidades privilegiando la escala "local"

A partir de los anteriores análisis es posible inferir que la combinación de la característica de pequeña localidad del interior sumada a la pertenencia a uno de los departamentos del centro, norte o noreste del país estaría configurando, junto con la zona 4 de Montevideo, las situaciones más críticas en términos de inequidades territoriales para el desarrollo en el país. Este es un análisis válido y un resultado interesante.

Sin embargo, lo anterior puede llevar a hablar en forma demasiado generalizada sobre las pequeñas localidades, las zonas rurales o las ciudades de cierto tamaño en el interior. En el caso de Montevideo, las cuatro categorías de unidades territoriales construidas permiten un mejor diagnóstico y consideración de la dimensión territorial, por su propia forma de construcción. Esto se hace evidente cuando se compara cada una de esas zonas con el promedio general para Montevideo.

Por lo tanto, en este apartado se avanza en el objetivo planteado de aproximar mejor unidades territoriales subdepartamentales de análisis que refieran a una escala "local" más adecuada. Para esto se utiliza, como ya fue mencionado, una base construida con microdatos de las ECH para el trienio 2008-2010, integrando en forma compatible a las ECH de cada año.⁷ Por lo tanto, se obtiene una base que permite calcular valores promedio de cada variable para dicho período.

Con esa información se elaboraron una serie de indicadores que dan cuenta de varias dimensiones del desarrollo económico y social, los que se describen a continuación:⁸

- **ing1**: porcentaje que representa el ingreso promedio de las personas del territorio en relación con el valor promedio para el país.
- **pob06**: porcentaje de personas pobres en la población del territorio (metodología con línea de pobreza INE 2006).
- **ind06**: porcentaje de personas indigentes en la población del territorio (metodología con línea de pobreza INE 2006).
- **inform**: porcentaje de la población ocupada que es informal (trabajo no registrado en el BPS).

⁷ Como se señaló, la base fue elaborada para un estudio solicitado por el Programa Uruguay Integra de la OPP, en el marco de la consultoría "Elaboración de insumos para la formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay". Las ECH son anuales y tienen una representatividad territorial que permite la desagregación por departamentos y según algunas áreas geográficas dentro de estos, como capitales y resto del departamento (véase Goyeneche, 2011). Sin embargo, compatibilizando y reponderando las encuestas de varios años es posible elaborar una única base con una desagregación territorial subdepartamental que puede aproximar con representatividad adecuada dentro del departamento localidades, áreas rurales o agrupaciones de localidades que tienen una continuidad geográfica.

⁸ Considerando la cantidad de casos que caen en la muestra de cada unidad territorial de la base 2008-2010 y una ocurrencia de un evento dicotómico (con $p=0,5$) —por ejemplo, si una persona es pobre o no—, con un nivel de confianza del 95%, para la mayor parte de las unidades territoriales definidas se estima un error no superior al $\pm 3\%$ (el 50% tienen error menor que 2,4%, en algunos casos se encuentra entre 3% y 4% y solo en un caso llega al 5%).

Cuadro 4. Territorios “locales” agrupados según indicadores socioeconómicos seleccionados para Uruguay, 2008-2010

Grupo 1: Zonas rurales y pequeñas localidades del norte y noreste del país

Artigas rural, Cerro Largo rural, pequeñas localidades de Salto, pequeñas localidades de Tacuarembó, Rivera rural, Tacuarembó rural, Tranqueras.

Grupo 2: Barrios costeros del sureste de Montevideo de nivel socioeconómico alto

Zona 1 de Montevideo

Grupo 3: Zonas metropolitanas y localidades intermedias y pequeñas diversas

Área Metropolitana zona noreste, Bella Unión y otras, Castillos y otras, Chuy, Ciudad del Plata, José Pedro Varela, Lascano, Paso de los Toros, pequeñas localidades de Canelones, pequeñas localidades de Colonia, pequeñas localidades de Maldonado, pequeñas localidades de Rocha, pequeñas localidades de Soriano, Sarandí del Yi, Sarandí Grande, zona 4 de Montevideo.

Grupo 4: Pequeñas localidades del oeste, centro, norte y noreste del país

Belén y otras, pequeñas localidades de Artigas, pequeñas localidades de Cerro Largo, pequeñas localidades de Durazno, pequeñas localidades de Flores, pequeñas localidades de Florida, pequeñas localidades de Lavalleja, pequeñas localidades de Paysandú, pequeñas localidades de Rivera, pequeñas localidades de Río Negro, pequeñas localidades de Treinta y Tres, Río Branco.

Grupo 5: Zonas rurales del suroeste y sureste del país

Colonia rural, Flores rural, Maldonado rural, Río Negro rural, Rocha rural, Soriano rural, Treinta y Tres rural.

Grupo 6: Zonas rurales del sur, centro y litoral norte del país

Canelones rural, Durazno rural, Florida rural, Lavalleja rural, Paysandú rural, pequeñas localidades de San José, Salto rural, San José rural.

Grupo 7: Capitales departamentales y ciudades intermedias costeras

Canelones y otras, Carmelo, Colonia del Sacramento, Costa de Oro (oeste), Durazno y otras, Florida, Fray Bentos y otras, La Paloma y otras, Maldonado y otras, Mercedes, Nueva Helvecia y Colonia Valdense, Paysandú y otras, Piriápolis y otras, Rocha, Salto y otras, San José de Mayo y otras, Santa Lucía y otras, Treinta y Tres y otras.

Grupo 8: Ciudad de la Costa y zona 3 de Montevideo

Ciudad de la Costa, zona 3 de Montevideo.

Grupo 9: Capitales departamentales y ciudades intermedias del sur, este y oeste

Artigas y otras, Cardona y Florencio Sánchez, Costa de Oro (este), Dolores y otras, Guichón, Juan Lacaze y otras, Libertad y otras, La Paz-Las Piedras-Progreso, Melo y otras, Minas y otras, Nueva Palmira, Pan de Azúcar y otras, Pando y otras, Rivera y otras, Rosario-Tarariras, San Carlos y otras, San Ramón, Tacuarembó y otras, Trinidad, Young.

Grupo 10: Punta del Este y zona 2 de Montevideo

Punta del Este y otras, zona 2 de Montevideo

Nota 1: Las unidades territoriales en las que se desagrega cada departamento, y que son clasificadas en cada grupo pueden referir a una localidad, un conjunto de localidades o a la población rural dispersa del departamento. Por razones de espacio no se ofrecen mayores detalles aquí, pero puede consultarse el documento Rodríguez Miranda (2011a), que utiliza la misma base de datos y las mismas unidades territoriales, en el marco de otro tipo de análisis allí realizado.

Nota 2: Cuando una localidad incluye luego de su nombre una leyenda “y otras”, quiere decir que considera barrios o aglomeraciones urbanas periféricas (por ejemplo, “Treinta y Tres y otras” incluye a la capital departamental junto a Villa Sara y El Ejido de Treinta y Tres).

Fuente: Elaboración propia.

- **terc_univ**: porcentaje de la población de 25 a 65 años que completa secundaria y/o cursa estudios superiores.
- **sec_utu**: porcentaje de la población de 25 a 65 años que completa primaria y/o alcanza estudios secundarios/superiores.
- **años_edu**: años promedio de estudio de la población de 12 años y más.
- **geny**: porcentaje que representa el ingreso laboral promedio de las mujeres considerando la ocupación principal en relación con el mismo ingreso promedio para los varones.
- **ta**: tasa de actividad (porcentaje de la población en edad de trabajar que trabaja o busca trabajo).
- **td**: tasa de desempleo (porcentaje de las personas desocupadas en el total de la PEA, población en edad de trabajar que trabaja o busca trabajo).

Una vez definidos los indicadores se procedió a calcularlos para cada una de las unidades territoriales subdepartamentales definidas (en el cuadro 4 se pueden ver cuáles son; no se dan más detalles por razones de espacio).

A partir de esos resultados, se realiza un ejercicio de análisis de posibles tipologías de territorios que pueda responder a la consideración de esas especificidades locales. La idea es que, en caso de que la especificidad local importe, una tipología que la considere debería cuestionar el poder explicativo de las categorías agregadas a partir de las unidades administrativas departamentales (es decir, regiones como suma de departamentos) o de criterios estadísticos que definen cortes iguales para todo el país, ya sea a través de umbrales de población (como las localidades menores o mayores de 5000 habitantes) o por criterios sectoriales (como las zonas rurales, definidas como áreas de población rural dispersa).

El ejercicio en cuestión consistió en un análisis de *cluster* por partición del tipo *k-means*.⁹ Se definieron 10 grupos, luego de probar otras

alternativas y de analizar las diferencias entre la selección de más o menos grupos. Los grupos formados se pueden ver en el cuadro 4.

No está de más dejar claro que este ejercicio no es una propuesta de regionalización del país. Lo que se busca es evidencia de que la especificidad local importa para considerar las disparidades en términos de dimensiones socioeconómicas que aproximen el desarrollo económico y social. Por ende, se intenta demostrar que es necesario construir miradas regionales que tengan en cuenta la dimensión propiamente local del desarrollo, dimensión que no queda contemplada en la mirada departamental, en las comparaciones entre Montevideo y el interior, ni en los agrupamientos sectoriales según tamaño de las localidades o condición de ruralidad o urbanidad.

A continuación, el cuadro 5 muestra los valores medios de los indicadores para cada grupo en relación con el valor promedio para el país, señalizando para cada indicador si el grupo tiene un desempeño superior o inferior a la media nacional.

Un primer aspecto a señalar es que la tasa de actividad no marca grandes divergencias entre territorios, ya que, si bien hay grupos que están mejor que otros, no hay una gran dispersión en los promedios, que en todos los casos son bastante cercanos a la media nacional (10% por debajo o por encima de la media del país, aproximadamente). Esto puede responder a la situación general del país, de gran crecimiento económico y actividad económica en este período. Sin embargo, ese buen nivel de actividad del país que se refleja en forma muy similar en las tasas a nivel de cada grupo de territorios no tiene igual correlato de convergencia en las otras dimensiones analizadas.

Como se ve en el cuadro 5, los grupos 1 y 4 son los que muestran peor desempeño relativo en general; es decir, los que presentan mayor cantidad de indicadores con desempeño muy inferior al promedio nacional. Tienen en

⁹ En este método se definen *k* número de grupos y, por medio de iteraciones con un algoritmo, se agrupan sucesivamente las

observaciones con el criterio de minimizar la distancia entre ellas y los *centroides* de los diferentes grupos.

Cuadro 5. Valores medios de los indicadores en relación con el valor medio país, para cada grupo de territorios, para el período 2008-2010 (1 = promedio país)

Nº de grupo / indicador	1	4	3	9	6	5	7	2	8	10	Total país
ing1	0,59	0,58	0,72	0,82	0,87	1,01	0,88	2,31	1,29	1,84	1,00
pob06	1,14	1,54	1,06	0,89	0,33	0,22	0,76	0,10	0,57	0,16	1,00
ind06	1,00	0,95	0,58	0,46	0,30	0,23	0,38	0,03	0,23	0,04	1,00
inform	1,47	1,30	1,25	1,18	0,84	0,72	1,07	0,45	0,86	0,48	1,00
terc_univ	0,18	0,24	0,37	0,56	0,31	0,34	0,79	3,26	1,49	2,37	1,00
sec_utu	0,41	0,61	0,83	0,93	0,54	0,62	1,05	1,42	1,22	1,38	1,00
años_edu	0,73	0,78	0,86	0,92	0,79	0,84	0,99	1,44	1,13	1,32	1,00
geny	0,58	0,67	0,83	0,92	0,57	0,62	1,05	0,96	1,08	1,50	1,00
ta	0,95	0,88	0,95	0,98	1,03	1,11	0,98	0,99	1,06	1,01	1,00
td	0,57	1,03	1,05	1,02	0,39	0,34	1,08	0,75	0,89	0,85	1,00

Nota 1: El cuadro se lee de la siguiente forma. Para una mirada general lo que importa es el color, ya que, en cualquier variable que se mire, color más oscuro significa un desempeño peor, y color más claro un desempeño mejor (hay tres colores posibles según muestra la leyenda: desempeño muy inferior al promedio el más oscuro, desempeño inferior al promedio el intermedio, y desempeño en el promedio o superior el color claro). Si se quiere mirar por dimensión para conocer cuál es la situación puntual respecto a la media del país en esa variable, se puede hacer una lectura directa mirando los números en las casillas. Por ejemplo, el grupo 1 muestra en ingreso (ing1) un valor que es el 59% del ingreso promedio nacional, mientras que tiene una informalidad (inform) que es un 47% mayor que el promedio nacional. Luego el color indica que en ambos casos, en este ejemplo, el grupo 1 se encuentra en situaciones de muy mal desempeño (muy inferior al desempeño promedio nacional).

Nota 2: El ordenamiento de los grupos (orden de las columnas) busca ir de peor a mejor desempeño relativo en los indicadores, en términos generales.

Concepto	Indicadores con una escala positiva (más es mejor; ejemplo: ingreso)	Indicadores con una escala negativa (menos es mejor; ejemplo: pobreza)
Muy inferior al desempeño promedio del país	Menos de 75 %	Más de 125 %
Inferior al desempeño promedio del país	75 % a 95 %	De 125 % a 105 %
Igual o superior al desempeño promedio del país	Más de 95 %	Menos de 105 %

Fuente: Elaboración propia.

promedio ingresos que se sitúan cerca del 60 % de la media del país, acompañados de valores de pobreza más altos que el promedio del país (grupo 1, un 14% por encima del promedio nacional; grupo 4, un 54%). La informalidad es también muy alta en términos relativos (grupo 1, un 47%; grupo 4, un 30% por encima de la media nacional). A su vez, muestran desempeños relativos inferiores en lo que respecta a educación. Por ejemplo, el grupo 1 presenta un porcentaje de personas de 25 a 65 que al menos terminaron primaria que es un 41 % del valor promedio nacional (61 % en el grupo 4). También muestran desempeños por debajo del promedio en los otros indicadores de educación. El indicador de género también marca que la participación del ingreso laboral de la mujer en relación con el varón muestra valores bastante inferiores al promedio que

registra el país (58 % en el grupo 1 y 67 % en el grupo 4).

El grupo 1 se corresponde con zonas rurales y pequeñas localidades (menos de 5000 habitantes) del norte y noreste del país (Artigas, Cerro Largo, Rivera, Salto y Tacuarembó), además de Tranqueras en Rivera, que es algo mayor de 5000 habitantes. El grupo 4 se corresponde con pequeñas localidades¹⁰ del oeste, centro, norte y noreste del país. En el caso de las localidades pequeñas de departamentos del centro (Durazno, Flores, Florida, Lavalleja), se marca una diferencia importante de esas realidades con las de las capitales o ciudades mayores, que se ubican en otros grupos mejor posicionados. Esto también ocurre con las localidades pequeñas del norte y el noreste del país, situadas en departamentos donde las capitales se incluyen en grupos con mejores resultados relativos. Pero en el caso del norte y el noreste también en estos grupos se encuentran poblaciones rurales dispersas, situadas por lo tanto en los grupos que contienen a los territorios más desfavorecidos. Esto no sucede con las poblaciones rurales de los departamentos del centro del país ni, en general, con las zonas rurales de todo el resto del país, que muestran valores de los indicadores mucho mejores que los de los grupos 1 y 4.

Los grupos 3 y 9 muestran una mayoría de desempeños inferiores al promedio, aunque, según la escala definida, no son muchos los indicadores con resultados muy inferiores a ese promedio. Estos son territorios que están mejor posicionados que los de los grupos 1 y 4, pero lejos de converger con los mejores valores de grupos como el 2, el 8 y el 10 (las zonas 1, 2 y 3 de Montevideo, Ciudad de la Costa y Punta del Este).

El grupo 3 se integra por zonas metropolitanas (la zona metropolitana noreste de Canelones, localidades como Barros Blancos, Ciudad del Plata en San José, y la propia zona 4, o periférica, de Montevideo) y, sin un perfil

regional específico, por diversas localidades intermedias (segundas ciudades en población en sus departamentos o con más de 10.000 habitantes, como Bella Unión o Castillos) y algunas pequeñas localidades (por ejemplo, José Pedro Varela, Lascano o conjuntos residuales de pequeñas localidades de algunos departamentos importantes como Maldonado, en cuyo caso esto refiere en buena medida a Aiguá).

El grupo 9 se compone de capitales departamentales (en general del noreste, como Rivera, Tacuarembó o Melo) y ciudades intermedias del sur, este y oeste del país (conglomerados urbanos importantes como el conjunto de localidades La Paz, Las Piedras y Progreso en Canelones o la ciudad de San Carlos en Maldonado, así como otros centros urbanos intermedios en la escala uruguaya, como Pando o Young).

Los grupos 5 y 6 refieren a las zonas rurales del país —poblaciones dispersas de los departamentos— que no están en la región noreste (es decir, no incluyen las zonas rurales de Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo, que están en el grupo 1). Adicionalmente, el grupo 6 incluye las localidades menores del departamento de San José. Los indicadores de estos grupos señalan una situación del medio rural —salvo en el noreste del país— en cuanto a ingresos, pobreza e informalidad con desempeños superiores a la media nacional y, por lo tanto, a los grupos antes analizados. Sin embargo, los indicadores que refieren a la educación y el indicador de género muestran desempeños bastante inferiores a las medias nacionales y convergentes con lo señalado para los grupos 1 y 4.

Por otra parte, en general, los resultados de agrupaciones en un mismo *cluster* de áreas rurales (población dispersa) y población en pequeñas localidades, como sucede dentro de los grupos 1 y 6, además de la similitud de características entre algunos *clusters* de pequeñas localidades y otros de áreas rurales en una misma región, como sucede entre los grupos 4 y 1, cuestionan la definición de “lo rural” como lo referido únicamente a población dispersa. Teniendo en cuenta algunos estudios previos (Rodríguez Miranda, 2011b; Riella y Mascheroni,

¹⁰ Por *pequeñas localidades* nos referimos a las de menos de 5000 habitantes, en todos los casos.

2006; Piñeiro y Cardeillac, 2010; Rodríguez Miranda y Sienna, 2008, entre otros) y la literatura sobre el desarrollo territorial rural (Saraceno, 1997, 2005; Schejtman y Berdegué, 2004), se puede decir que en Uruguay las pequeñas localidades (menos de 5000 habitantes) situadas en regiones interiores del país (lejos de grandes aglomeraciones urbanas y zonas metropolitanas) pueden considerarse, junto con las zonas de población rural dispersa, como parte de espacios de desarrollo rural-urbano. Es decir, en algunas regiones las pequeñas localidades y las zonas rurales podrían conformar un mismo sistema socioeconómico. Los resultados de este ejercicio parecen respaldar esto.

Por su parte, el grupo 7 parece oficiar de punto intermedio entre las situaciones más bien desfavorables de los grupos 1, 4, 3 y 9 y los valores de los indicadores que registran los grupos 2, 8 y 10, que están muy por encima de los promedios nacionales. Este grupo se integra por capitales departamentales (del sur, suroeste, centro-sur y litoral norte; es decir, exceptuando las capitales departamentales del norte y noreste, que están en el grupo 9) y algunas ciudades intermedias costeras (como Carmelo, Santa Lucía, Piriápolis o La Paloma). En algunos aspectos este grupo muestra desempeños superiores al promedio nacional —por ejemplo, en pobreza, indigencia y género—, en otros indicadores muestra valores algo inferiores al promedio del país —como en ingresos y educación terciaria—, mientras en el resto tiene valores muy próximos a la media nacional.

Finalmente están los grupos 2, 8 y 10. Estos tres grupos se forman de una manera muy sólida al aplicar los algoritmos de la “clusterización” (no cambian si se varía el k número de grupos), y son muy diferentes del resto de los grupos, pero también se diferencian entre sí (ya que en las sucesivas iteraciones no se juntan). En primer lugar, destaca la zona 1 de Montevideo (los barrios de la costa este de la ciudad), que es sin duda la zona más rica del país y conforma un grupo en sí misma (grupo 2). El grupo 10 se conforma por la zona 2 de Montevideo y Punta del Este (como en todos los casos, se computan

los indicadores sobre los residentes permanentes). Este grupo es el que sigue a los barrios costeros del este de Montevideo en cuanto a mejor desempeño relativo. Por último, el grupo 8, integrado por la zona 3 de Montevideo y la Ciudad de la Costa (que en los hechos puede verse como una prolongación de la ciudad de Montevideo sobre el departamento de Canelones), aunque muestra un desempeño algo inferior en los indicadores respecto a los otros dos grupos (2 y 10), se posiciona también en un lugar de privilegio en el contexto nacional.

5. Reflexiones finales

Es notorio que en los últimos años en Uruguay distintos organismos y ministerios del Gobierno nacional están empezando a tener enfoques de política que buscan incorporar la dimensión territorial. A su vez, el desafío de pensar y diseñar políticas de desarrollo local y regional ya ha pasado a constituir demandas concretas ante la nueva normativa que creó los municipios (desde 2010) y el creciente protagonismo que van asumiendo los gobiernos departamentales en el abordaje y la gestión de dimensiones sociales y económicas que van mucho más allá del rol de cuidar del barrido, el alumbrado y la caminería.

De todas formas, parecería que aún el enfoque es más sectorial que territorial. A menudo queda en una cuestión de mejora de la burocracia administrativa (mejorar la implementación en el territorio de las políticas centrales) o de incorporación de la dimensión territorial desde una visión demasiado funcional al esquema central, utilizando categorías y unidades de análisis que no reflejan verdaderamente la dimensión local de los problemas ni las agendas locales de desarrollo.

No analizamos aquí las políticas y su diseño, pero hemos buscado probar que la dimensión local del desarrollo importa en Uruguay, a pesar de la visión habitual de país “pequeño” y homogéneo. Para ello hemos mostrado resultados que cuestionan las principales categorías de

análisis que se utilizan para hablar de desarrollo en la escala local y regional en el país. Esto en sí mismo cuestiona los esquemas sobre los cuales se construyen las explicaciones sobre los procesos económicos y sociales en los territorios y, por lo tanto, sobre los que se terminan construyendo las miradas y políticas para la intervención.

Este artículo se propuso realizar un ejercicio de construcción de una mirada y una interpretación de las dinámicas socioeconómicas locales desde “abajo” (desde lo local) y no desde “arriba” (lo nacional). Es decir, identificar primero especificidades territoriales locales para luego analizar comportamientos más agregados, en vez de definir primero categorías agregadas (por ejemplo, “zonas rurales”, “pequeñas ciudades”, “ciudades intermedias” o grupos de departamentos a modo de regiones) a partir de las cuales luego inferir especificidades locales (es decir, comportamientos homogéneos dentro de cada categoría previamente confeccionada).

Por supuesto que en el ejercicio realizado también hay limitaciones importantes de información y, en alguna medida, construcciones subjetivas. No obstante, se trató de maximizar la posibilidad de desagregación de información con los datos disponibles, para identificar unidades “locales” y luego agruparlas procurando que los datos hablaran por sí mismos (con la técnica de *clusters*), sin forzar categorías.

En primer lugar, un resultado es que, en una mirada general, se confirma el mejor posicionamiento relativo de los departamentos del sur, el este y el litoral oeste sobre los del norte y el noreste (y algunos del centro). Sin embargo, el ejercicio realizado cumple con el objetivo de permitir identificar importantes diferencias y matices en ese diagnóstico global a escala departamental.

Un primer aspecto es el importante atraso relativo en los indicadores analizados de los barrios periféricos de Montevideo (la zona 4). De hecho, con cerca del 40% de la población de la capital, esta es la zona geográfica que presenta mayor rezago relativo en el país. Esto cuestiona la dicotomía entre Montevideo y el interior,

que supone el mayor desarrollo relativo para la capital nacional y la condición de rezago para el interior. Por lo tanto, considerar la dimensión local del desarrollo también exige mirar con mayor detalle la dimensión local en la propia capital del país.

Otro aspecto destacable es que se identifican algunas localidades menores con situaciones de rezago económico y social incluso en departamentos como Maldonado y Colonia, que en la escala departamental muestran muy buenos indicadores y excelentes posiciones relativas en el contexto país. La unidad departamento es, por tanto, engañosa; incluso esconde situaciones críticas de ciertas localidades en departamentos considerados de los más potentes económicamente y con mejores indicadores socioeconómicos.

Como se podía esperar, lo rural no es homogéneo en todo el país, además de que no siempre corresponde a los territorios más pobres o en situación crítica. En primer lugar, cuando se analiza la categoría de “zonas rurales” (en su conjunto, para todo el país) y se compara con la categoría de “pequeñas localidades”, se puede observar que estas últimas son las que presentan mayor rezago relativo y que las zonas rurales presentan incluso buenos indicadores en el contexto nacional (por ejemplo, referidos a pobreza). Después de la periferia de Montevideo (zona 4), las pequeñas localidades son las de mayor rezago relativo, y no las áreas rurales. Pero esto tampoco es así siempre, ya que, como muestra el ejercicio realizado, las zonas rurales y pequeñas localidades no presentan igual situación en todas las regiones del país.

Respecto a “lo rural”, queda claro que las zonas rurales y las pequeñas localidades del norte y el noreste del país (grupo 1) se encuentran entre los territorios con mayores rezagos relativos en términos socioeconómicos (con altos niveles de pobreza e informalidad y bajos niveles de ingresos en el contexto nacional). Situación muy similar muestran las pequeñas localidades del oeste, el centro, el norte y el noreste del país (grupo 4).

Como se ha señalado, teniendo en cuenta algunos estudios previos, las pequeñas localidades (menos de 5000 habitantes) situadas en algunas regiones interiores del país (lejos de grandes aglomeraciones urbanas) podrían, junto con las zonas de población rural dispersa, conformar un mismo sistema socioeconómico, en un continuo rural-urbano o urbano-rural.

A su vez, hay una situación diferenciada en lo rural, incluidas las pequeñas localidades, entre el norte y el noreste del país, por una parte, y el sur, el suroeste y el sureste, por otra. En las zonas rurales y pequeñas localidades del sur, suroeste y sureste del país (en general, grupos 5 y 6) se registran muy bajos niveles de pobreza e informalidad en el contexto nacional, así como niveles de ingresos superiores o similares al promedio del país.

Por lo tanto, surgen dos elementos muy relevantes que cuestionan la manera tradicional de analizar lo rural. En primer lugar, no se puede decir que la pobreza sea un problema generalizado del medio rural; por el contrario, hay que analizar con más cuidado de cuál región del país se está hablando —no es lo mismo situarse más hacia el sur o más hacia el noreste—. En segundo lugar, el análisis del medio rural debería incluir las pequeñas localidades interiores, insertas en la misma realidad social y productiva que se asocia con “lo rural” (no sería el caso de localidades en el área metropolitana o muy relacionadas con grandes aglomeraciones urbanas); así podría analizarse en forma más correcta el espacio de relaciones socioeconómicas relevante para el desarrollo en estos territorios. Esto es muy pertinente en un país en el que la población es básicamente urbana, aun en el interior “profundo”, pero que articula su vida y trabajo con la producción en el medio rural, localizando su residencia en pequeñas poblaciones.

Dicho lo anterior, también surgen cuestiones que muestran que hay especificidades que diferencian condiciones de desarrollo entre lo rural y lo urbano (considerando, otra vez, lo rural con inclusión de las pequeñas localidades interiores). Es decir que, en alguna

medida, el corte sectorial también sigue siendo importante. Esto queda en evidencia si se comprueba que los grupos 1 y 4 comparten con los grupos 5 y 6 situaciones muy similares de atraso relativo respecto a la media nacional en los indicadores de educación e igualdad de género. Por lo tanto, las zonas rurales y de pequeñas localidades interiores muestran en todo el país una especificidad que determina mayores dificultades para el desarrollo en esas dimensiones. De todas formas, si bien esto amerita políticas sectoriales para mejorar las condiciones de acceso a educación e igualdad de género para todas las áreas rurales y pequeñas localidades interiores, es relevante considerar si dicha intervención ocurre en zonas con problemas adicionales de alta pobreza e informalidad y bajos ingresos o, por el contrario, en zonas que no presentan situaciones críticas al respecto (al menos no en mayor medida que para el promedio del país).

Por otra parte, el grupo 3 se conforma con diversas localidades intermedias y pequeñas del interior junto con la periferia de Montevideo (zona 4) y varias localidades de la zona metropolitana. Este grupo integra un conjunto de territorios que en principio parece bastante heterogéneo pero que tiene en común el hecho de presentar indicadores de desarrollo relativo entre los más rezagados del país. Esta agrupación, por lo tanto, llama la atención sobre el hecho de que ciudades del interior que tienen un tamaño medio para el Uruguay pero están alejadas del área metropolitana, como Castillos o Bella Unión, o incluso algunas localidades menores, presentan similares condiciones socioeconómicas (y de rezago relativo) que los barrios de la periferia de Montevideo y las ciudades metropolitanas (periféricas) como Ciudad del Plata. Por lo tanto, la dicotomía entre Montevideo y el interior vuelve a debilitarse y deja de funcionar como categoría adecuada para interpretar las diferentes realidades territoriales del país.

También el ejercicio realizado muestra que las capitales departamentales, junto con ciertas ciudades intermedias (en la escala uruguaya), se

agrupan en dos *clusters* diferentes: los grupos 7 y 9. En particular, el grupo 7 muestra mejores indicadores y un perfil de ciudades y capitales que tienen en común ser costeras (río Uruguay, Río de la Plata o costa atlántica), salvo alguna capital del centro del país.

En definitiva, a partir de los resultados encontrados y asumiendo la postura teórica explicitada, surge que es necesario mejorar la consideración de la dimensión propiamente local en los análisis y los diagnósticos territoriales, así como en los diseños de políticas de desarrollo local y regional. Para esto las políticas nacionales que refieran a la promoción del desarrollo territorial deberían considerar en su diseño un proceso de alimentación de abajo-arriba —con la presencia de agentes de política en el territorio no solo para la implementación sino para la toma de decisiones, además de una deseable participación de la sociedad local en el proceso— que permita cierto margen de autonomía (dentro de un esquema general que compete a la órbita nacional) para poder dar cuenta de las especificidades locales y su adecuada lectura en términos de necesidades, problemas y desafíos que no son iguales en todos los territorios.

Esto requiere también una mejora de los sistemas de información públicos para dar cuenta de unidades territoriales más pequeñas que los departamentos o el país, tanto por parte del INE como de los registros públicos que pueden tener un tratamiento que permita su uso como estadísticas de disponibilidad periódica (organismos como el Banco de Previsión Social, los ministerios, las empresas públicas, etcétera).

Desde el nivel propiamente local de gobierno, que está representado por los recientemente creados municipios, también es necesario que se comiencen a generar o impulsar políticas territoriales específicas. Arocena (2008) plantea claramente las posibilidades que la Constitución de 1996 ofrece para consolidar un tercer nivel de gobierno con autonomía en la materia que se defina como “municipal”. En cambio, la Ley de Descentralización y Participación

Ciudadana (n.º 18567, del año 2009) consagra un tercer nivel de gobierno que depende en todo —competencias y recursos— del gobierno departamental y, en rigor, presenta la elección por sufragio universal como el único elemento característico de un nivel autónomo de gobierno. No obstante, en el actual régimen, el municipio en coordinación con el gobierno departamental (o más bien el gobierno departamental a través del municipio) podrían constituir un espacio propicio para generar algunas políticas de abajo-arriba, reconociendo la especificidad local.

A su vez, el fortalecimiento del proceso de descentralización en Uruguay, tanto en la escala departamental como en la municipal, necesita una mejora en la disponibilidad de información socioeconómica adecuada a la jurisdicción que manejan los gobiernos locales. Los propios gobiernos locales (dado el contexto normativo actual, con mayor responsabilidad sobre los hombros de los gobiernos departamentales), más allá del rol que puedan tener el gobierno nacional y el INE, tienen aquí una agenda de trabajo que deberían tomar como propia para avanzar todo lo que se pueda, como forma de empujar un proceso del que serán los principales beneficiarios.

Bibliografía

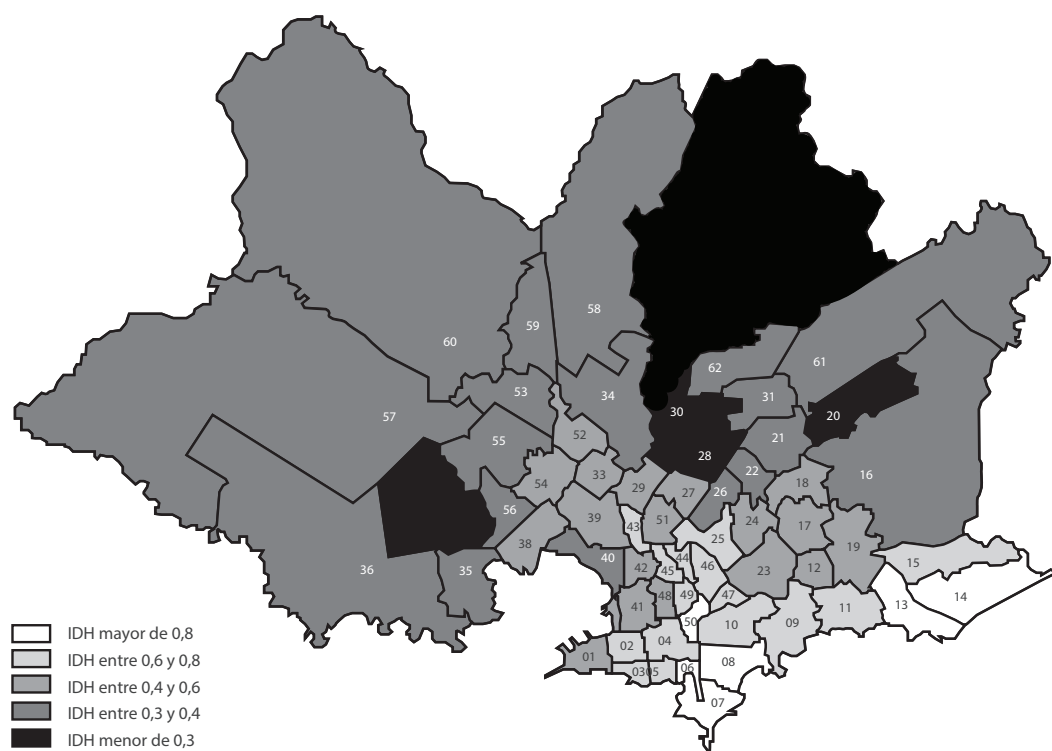
- ALBURQUERQUE, F. (2013). *Política regional y desarrollo territorial en América Latina y El Caribe*. Programa ConectaDEL del Fondo Multilateral de Inversiones (Banco Interamericano de Desarrollo). En línea: <www.conectadel.org/biblioteca/?did=259>.
- (2006). “Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva”. Cuarto Taller Red de Proyectos de Integración Productiva, Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica.
- AROCENA, J. (2008). “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay”, en Programa ART Uruguay del PNUD. *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización*, Montevideo: PNUD.

- (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo* (2.ª ed.). Montevideo: Taurus-Universidad Católica del Uruguay.
- AYDALOT, P. (1986). *Milieux innovateurs en Europe*. París: GREMI.
- BARRENECHEA, P., y TRONCOSO, C. (2008). *El índice de competitividad regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?* Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Desarrollo Local ART Uruguay.
- BECATTINI G. (2002). "Anomalías marshallianas", en G. Becattini, M. T. Costa y J. Trullén (eds.). *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid: Civitas.
- (1979). "Dal settore industriale al distretto industriale". *Rivista di Economia e Politica Industriale* 1.
- BOISIER, S. (1993). "Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?". *Ambiente y Desarrollo IX-2*, 41-45.
- CLAEH (1963). *Situación económica y social del Uruguay Rural*. Montevideo: CLAEH.
- COSTAMAGNA, P. (2000). *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela*. Santiago de Chile: CEPAL.
- COSTAMAGNA, P., y FERRARO, C. (2000). *Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela*. Buenos Aires: CEPAL.
- FUJITA, M. (1992). "Monopolistic Competition and Urban Systems". *European Economic Review* 37, 308-315.
- GONZÁLEZ POSSE, E. (2002). *El desarrollo local en Uruguay. Análisis y potencialidades*. Montevideo: Universidad de la República, Documento de trabajo del Rectorado n.º 17.
- GOYENECHÉ, J. J., M. PEREA y G. ZOPPOLO (2011). *Informes del sistema de información social para la gestión local*. Montevideo: OPP, Área de Políticas Territoriales, Uruguay Integra, Documento de trabajo n.º 21.
- IICA (2005). *Sistematización de experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en los departamentos de Montevideo, Paysandú y Tacuarembó*. Montevideo: IICA.
- JACOBS, J. (1969). *The Economy of Cities*. Nueva York: Vintage Books.
- JUNG, A., y M. CAMACHO (2012). "Industry and regional factors associated to new firm formation in Uruguay". *Cuaderno de Economía*, segunda época, 1, 29-44.
- MAILLAT, D. (1995). "Milieux innovateurs et dynamique territoriale", en A. Rallet y A. Torre (eds.). *Économie industrielle et économie spatiale*. París: Economica.
- MÉNDEZ, R. (2000). "Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores", en J. L. Alonso y R. Méndez (eds.). *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*. Madrid: Civitas.
- PIÑEIRO, D., y J. CARDEILLAC (2010). "Influencia de la composición del grupo familiar en la pluriactividad", en *El Uruguay desde la sociología VIII*. Montevideo: UDELAR, FCS, Departamento de Sociología.
- PNUD (2008). *Informe de Desarrollo Humano 2008*. Montevideo: Organización de las Naciones Unidas.
- PYKE, F., G. BECATTINI y W. SEGENBERGER (1992). *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- RIELLA, A., y P. MASCHERONI (2006). "La pluriactividad en el medio rural uruguayo", en A. Riella (comp.). *Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos*. Montevideo: UDELAR, FCS.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A. (2006). *Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo*. Montevideo: UDELAR, FCEA, Instituto de Economía, Documento de Trabajo 02/06.
- (2010). *Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: articulación rural-urbana y organización productiva*. Montevideo: UDELAR, FCEA, Instituto de Economía, Documento de Trabajo 03/10.
- (2011a). *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay*. Montevideo: Uruguay Integra, Área de Políticas Territoriales, OPP.
- (2011b). "Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay", en L. Gutiérrez y M. Limas (eds.). *Nuevos enfoques del desarrollo. Una mirada desde las regiones*. México: Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 285-327.
- RODRÍGUEZ MIRANDA, A., y M. SIENRA (2008). *Claves del desarrollo local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*. Montevideo: Fin de Siglo.
- SARACENO, E. (1997). "Urban-rural linkages, internal diversification and external integration: an european experience". Documento presentado en el seminario internacional *Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado*, organizado por FAO en Taxco, México.
- (2005). "Rural Development policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy: the

- way ahead”, en K. M. Ortner (ed.). *Assessing rural development policies of the Common Agricultural Policy*. Selección de artículos para el seminario n.º 87 de la Asociación Europea de Economistas Agrícolas (EAAE).
- SCHEJTMAN, A., y J. BERDEGUÉ (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural).
- STORPER, M. (1988). “Las economías regionales como activos relacionales”, *Economiaz* 41, 10-45.
- UDELAR-FCEA (1995). *La Economía Uruguaya en los Noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo*. Montevideo: Artes Gráficas.
- (1998). *La economía uruguaya en los noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo. Departamento XXX*. Serie de 18 publicaciones (librillos) de cada economía departamental del interior del país. Montevideo: Convenio UTE-Universidad de la República.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (1997). “La integración de las empresas externas en los sistemas productivos locales”, en G. Garofoli, J. P. Gilly y A. Vázquez Barquero (eds.). *Gran empresa y desarrollo económico* (257-277). Madrid: Síntesis.
- (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A., y O. MADDOERY (eds.) (2001). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Buenos Aires: Homosapiens.
- VEIGA, D. (1991). *Desarrollo regional en el Uruguay*. Montevideo: CIESU.
- (2003). “Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay”, en C. Acuña y A. Riella (eds.). *Territorio, sociedad y región. Perspectivas desde el desarrollo regional y local*. Montevideo: UDELAR, FCS, Departamento de Sociología.
- (2010). *Estructura social y ciudades en el Uruguay: tendencias recientes*, Montevideo: UDELAR, FCS, Departamento de Sociología.
- VEIGA, D., A. L. RIVOIR (2001). *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Montevideo: UDELAR, FCS, Departamento de Sociología.
- (2008). “Fragmentación socioeconómica y segregación urbana en Montevideo”. *Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, vol. XL, tercera época, n.º 158.

Anexo

Figura A1. IDH para 62 barrios de Montevideo



1 Ciudad Vieja	22 Ituzaingó	43 Atahualpa
2 Centro	23 Unión	44 Jacinto Vera
3 Barrio Sur	24 Villa Española	45 Figurita
4 Cordón	25 Mercado Modelo y Bolívar	46 Larrañaga
5 Palermo	26 Castro Castellanos	47 La Blanqueada
6 Parque Rodó	27 Cerrito	48 Villa Muñoz y Retiro
7 Punta Carretas	28 Las Acacias	49 La Comercial
8 Pocitos	29 Aires Puros	50 Tres Cruces
9 Buceo	30 Casavalle	51 Brazo Oriental
10 Parque Batlle y Villa Dolores	31 Piedras Blancas	52 Sayago
11 Malvín	32 Manga y Toledo Chico	53 Conciliación
12 Malvín Norte	33 Paso de las Duranas	54 Belvedere
13 Punta Gorda	34 Peñarol y Lavalleja	55 Nuevo París
14 Carrasco	35 Cerro	56 Tres Ombúes y Pueblo Victoria
15 Carrasco Norte	36 Casabó y Pajas Blancas	57 Paso de la Arena
16 Bañados de Carrasco	37 La Paloma y Tomkinson	58 Colón sureste y Abayubá
17 Maroñas y Parque Guaraní	38 La Teja	59 Colón centro y noreste
18 Flor de Maroñas	39 Prado y Nueva Savona	60 Lezica y Melilla
19 Las Canteras	40 Capurro y Bella Vista	61 Villa García y Manga rural
20 Punta de Rieles y Bella Italia	41 Aguada	62 Manga
21 Jardines del Hipódromo	42 Reducto	

Nota: El IDH que se calcula es el IDH modificado, que utiliza el ingreso como media de los medios de vida.

Fuente: *Informe de Desarrollo Humano para Uruguay 2008*, PNUD.

Recibido: 13/3/2013
Versión final aceptada: 17/1/2014