

LA PROTECCIÓN SOCIAL DESDE UN ENFOQUE DE DESARROLLO LOCAL

EC. SAMIRA HAJJOUL

LA PROTECCIÓN SOCIAL DESDE UN ENFOQUE DE DESARROLLO LOCAL

Ec. Samira Hajjoul

Asesoría en Políticas de Seguridad Social

Abril 2019

Resumen

En el presente trabajo se realiza un estudio de la cobertura no contributiva e informalidad en base al potencial económico local. Para ello, se mapea un indicador de desarrollo territorial en su dimensión económica junto con un indicador de necesidades asistenciales de protección social construido desde tres poblaciones definidas según rangos etarios (menores de 18 años, personas activas de entre 18 y 65 años y personas mayores de 65 años).

Con los datos obtenidos, se realizan algunas puntualizaciones para comprender la relación entre las potencialidades y posibilidades que el territorio ofrece a sus habitantes y las herramientas con las que el sistema de protección social permite cubrir las carencias de desarrollo económico local en algunos departamentos de Uruguay.

Palabras clave: desarrollo territorial, potencial económico local, necesidades asistenciales, protección social, departamentos de Uruguay.

Presentación

Los fundamentos de la protección social se enmarcan en la órbita de los derechos humanos imprescindibles para llevar adelante una vida digna. Con el fin de asegurar el pleno ejercicio de estos derechos, el estado juega un papel primordial en la promoción de políticas basadas en la cohesión social y en la redistribución de la riqueza.

En las últimas décadas, Uruguay ha experimentado un rápido crecimiento y una mejora en la distribución del ingreso, ésta última promovida por la expansión del gasto público en inversión social, la reforma tributaria, de la salud, la normativa laboral y de protección social.

Según CEPAL (2012), diversos gobiernos de la región no han encontrado en la situación externa de sus economías o en los condicionantes fiscales un límite insalvable para, por ejemplo, extender la cobertura de los sistemas de protección social. En los últimos años se ha observado una mejora del manejo de la política macroeconómica en la mayoría de los países de la región, lo que les ha permitido reducir su vulnerabilidad externa y,

de manera concomitante, disponer de un mayor espacio fiscal para enfrentar choques exógenos.

La pregunta que surge es cómo sostener la política redistributiva sin las bases materiales suficientes. Dejando a un lado el problema del financiamiento del sistema, nuestro razonamiento está orientado principalmente a las bases del desarrollo humano desde un contexto que promueva la adquisición y el desarrollo de capacidades. Más específicamente, nos referimos a la construcción de una estructura productiva que permita superar las barreras del estigma de la primarización y los peligros de la inserción neoperiférica¹, para abrir paso a la competitividad internacional y a la generación de empleos de calidad.

En el largo plazo, el sostenimiento de la política redistributiva en las economías en desarrollo, como las de América Latina, requiere de la creación de un instrumental específico distinto al de las economías desarrolladas. La combinación de crecimiento y distribución resulta exitosa en la medida en que se trate de un crecimiento sostenido desde el cambio estructural, puesto que los modelos de rápido crecimiento con distribución corren el riesgo de presentar dificultades para sostenerse en el largo plazo.

En base a Bertoni y Bértola (2014), la coyuntura actual en Uruguay está signada por un ciclo de auge económico, por tasas de crecimiento del PIB per cápita superiores a las históricas, con una reversión de los saldos migratorios y con un proceso de convergencia con los países líderes, que no solamente se explica por nuestro buen desempeño sino por la crisis de aquellos. Resta saber si el ritmo de crecimiento puede sobrevivir a cambios en algunas tendencias internacionales y a las transformaciones domésticas asociadas a los procesos de crecimiento.²

Partiendo de estos comentarios generales, en el presente documento se aborda la protección social desde la teoría del desarrollo territorial, como dimensión del desarrollo socioeconómico.

En lo que sigue, se exponen algunas reflexiones sobre como pensar conjuntamente los conceptos de desarrollo, crecimiento económico y protección social.

¹ Los conceptos de primarización e inserción neoperiférica se toman del curso de economía de la APHU (Asociación de Profesores de Historia del Uruguay) "Globalización y primarización. La economía uruguaya en los últimos 50 años", dictado por Bertoni, R.

² Según Bertoni, R. y Bértola L. (2014), la economía uruguaya ha mostrado en el largo plazo una tendencia de crecimiento estable pero con tres elementos de inestabilidad: la tendencia de la población a crecer más lentamente, la alta volatilidad y ciclicidad del crecimiento uruguayo y el permanente deterioro de la posición de Uruguay en el contexto mundial.

En el apartado uno, se presenta el marco de la Teoría del desarrollo territorial extraído de Rodríguez Miranda, Galaso, Goinheix y Martínez (2017)³, los principales componentes del desarrollo territorial (capacidad productiva, desarrollo empresarial y desarrollo socioeconómico y del entorno) y algunos de los conceptos que los autores manejan.

En el apartado dos, se consideran los subindicadores de capacidad productiva y de desarrollo empresarial presentados por estos autores, para elaborar un indicador de desarrollo de dimensión puramente económica.

Luego, se construye un indicador agregado de necesidades asistenciales por departamento con el porcentaje de cobertura de programas sociales no contributivos seleccionados para menores de 18 años (asignaciones familiares por Plan de Equidad) y para personas de 65 y más años (Pensión por vejez y Asistencia a la vejez) y con la tasa de informalidad específica para trabajadores de entre 18 y 65 años.

En el apartado tres, se presentan los datos obtenidos de los indicadores y se realiza un análisis comparativo por departamento considerando las principales conclusiones a las que arriban los autores en cuanto al potencial económico departamental, para establecer la asociación entre los factores del desarrollo económico y las necesidades actuales y potenciales de protección social, usando los resultados obtenidos del indicador de necesidades asistenciales.

De esta forma, las diferencias en cuanto a la capacidad productiva y al grado de desarrollo empresarial de cada departamento, nos permitirán realizar una evaluación del efecto en la cobertura de prestaciones no contributivas e informalidad, y analizar los resultados en base a estas diferencias.

Finalmente, se especifican algunas conclusiones y reflexiones que surgen del trabajo. Previo a continuar, no olvidemos que si bien existen costos de oportunidad relacionados con el gasto público en protección social, las evaluaciones al respecto deben realizarse principalmente en base a su potencial para reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad. Sin duda, alcanzar la mayor equidad es una consideración primordial para el desarrollo de las sociedades.

³ El documento tiene por objetivo caracterizar los departamentos de Uruguay en función de sus actividades y especializaciones productivas y de acuerdo con sus niveles de desarrollo económico relativo. La investigación se centra principalmente en las empresas y los empresarios locales, para medir la capacidad y potencialidad de los territorios para desarrollar tejidos productivos locales competitivos.

La concepción del desarrollo

Desde hace décadas, el desarrollo se ha venido conceptualizando como un fenómeno multidimensional y complejo. La concepción inicial de desarrollo, de corte neoliberal y vinculada únicamente al crecimiento económico, con escaso foco en los efectos distributivos y sociales del crecimiento, ha ido transformándose hasta adoptar un criterio más amplio e integral. La existencia de dicho crecimiento no garantiza el desarrollo.

Por un lado, existe crecimiento económico cuando la producción de bienes y servicios de un país o región es mayor a la del período anterior, en otras palabras, hay una mejora cuantitativa de la riqueza. Por otro lado, el desarrollo persigue objetivos más inherentes a la mejora cualitativa en el bienestar de la población, y para ello incorpora otros procesos que no son puramente económicos, sino también sociales, políticos, ambientales e institucionales.

El concepto de desarrollo sostenible fue propuesto en el Informe Brundtland, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, considerado y aprobado por la Asamblea General de la ONU en su XLII Sesión, en 1987. Este documento parte de la idea de que el medio ambiente y el desarrollo no constituyen desafíos separados sino que están inevitablemente interligados.

El Desarrollo Sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. De esta forma, los tres componentes del desarrollo sostenible son el crecimiento económico, el desarrollo social y el cuidado del medio ambiente, que constituyen los pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente.

“...el desarrollo económico es un proceso complejo, que supone una transformación profunda de las estructuras económicas y sociales, que conduce tanto al aumento de la riqueza y el producto per cápita, como a la adquisición y desarrollo de diversas capacidades, que se expresan, entre otras cosas, en el plano de la educación, la salud, el acceso a condiciones dignas de vivienda, a la ampliación de las libertades y capacidades de decisión, y a la sostenibilidad social y ambiental de ese proceso y, en el plano productivo, ello supone una profunda transformación de las bases de competencia internacional con un rol decisivo de la innovación y el cambio tecnológico” (Bértola, Isabella y Saavedra, 2014).

En el 2015, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que se configuró en 17 objetivos (ODS) de aplicación universal. Estos objetivos reconocen que las iniciativas para acabar con la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección

social y las oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección del medio ambiente.⁴

Desde la visión de desarrollo de la CEPAL, los ODS se traducen en un conjunto de políticas articuladas que permiten materializar la puesta en marcha de los instrumentos específicos para su implementación en los países de América Latina y el Caribe. En el documento “Horizontes 2030, la igualdad en el centro del desarrollo sostenible”, la CEPAL complementa analíticamente la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible sobre la base de la perspectiva estructuralista del desarrollo.⁵

Para cerrar la idea del desarrollo, presentamos un punteo de sus principales dimensiones citando a Ferla y Silva (2018), que se basan en diversos autores:

Política: concertación de actores territoriales; creación de instituciones; fortalecimiento de gobiernos locales; distribución del poder; coordinación de instituciones públicas; cooperación público-privada; movilización y participación ciudadana.

Social: acceso y mejora de la educación, nutrición y salud; mejora de la distribución del ingreso para la inclusión social; calidad de las relaciones de trabajo; fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad y equidad de género; articulación social, creación de redes y capital social territorial.

Económica: recursos y atractivos para las inversiones o localización de empresas; promoción de la economía social y solidaria; políticas de capacitación y promoción del empleo; políticas de fomento de pequeñas y medianas empresas; promoción de la articulación productiva; diversificación de la calidad productiva en el territorio; infraestructuras básicas para el desarrollo territorial; sistema fiscal y marco jurídico apropiado para el fomento del desarrollo territorial; sector financiero especializado territorialmente.

Ambiental: políticas de apoyo al uso eficiente del agua y la energía; políticas de fomento de las energías renovables; promoción de la agricultura y ganadería sostenibles; promoción de la producción limpia (ecológica y eco-eficiente); fomento de las formas de consumo sostenibles; gestión de residuos.

Cultural: promoción del patrimonio natural y cultural local, fomento de las identidades territoriales y puesta en valor de sus saberes tradicionales, fomento de la cultura creativa y solidaria.

⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

⁵ Por más información, consultar en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40159/4/S1600653_es.pdf

Científico-Tecnológico: fomento de sistemas territoriales de innovación; promoción de sistemas de información territorial y geográfica; políticas de fomento y difusión de innovaciones; políticas educativas generalizadas; extensión universitaria.

Conviene señalar que la medición del desarrollo desde todas sus dimensiones plantea ciertas limitaciones, por lo que el análisis comprenderá algunas de las dimensiones medibles que se han presentado.

Crecimiento económico y Protección social

Desde comienzos de este siglo, en muchos países de la región se han venido adoptando medidas de política pública para promover la inclusión y mejorar la redistribución de los beneficios del crecimiento económico.

Por otro lado, la crisis económica y financiera mundial que comenzó en 2008, puso de manifiesto la importancia de la seguridad social como un derecho humano y como una necesidad económica y social, según lo que establece la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social (2002), nro. 202.⁶

En particular, se han implementado programas no contributivos de protección social para abordar la transmisión intergeneracional de la pobreza, siendo las transferencias monetarias y la cobertura universal los pilares en materia de política social. A su vez, la política social también se integra de programas contributivos de la seguridad social (subsidio por desempleo, jubilación por incapacidad, etc.) y de las políticas enfocadas a la salud, la educación y la vivienda.

En este ámbito, el rol del mercado laboral ha ido evolucionando hacia uno más inclusivo y robusto, que ha contribuido a la creación y a la formalización del empleo para generar y asegurar medios de vida dignos a la población. Al mismo tiempo, las reformas estatales que apuntan a un horizonte de universalización en ciertos servicios, como la salud, han permitido el acceso a los sectores históricamente más excluidos y vulnerados.

Por su carácter redistributivo, el sistema de protección social desempeña un papel fundamental para reducir la desigualdad, bajar los niveles de pobreza y promover la inclusión social, contribuir al desarrollo humano y al crecimiento económico a largo plazo, y no menos importante, es un mecanismo de respuesta a las crisis.

La forma en que una sociedad logra el bienestar de su población nos conduce a la idea del Estado de Bienestar y al papel que juega el Estado en perseguir a la par los objetivos de bienestar social y crecimiento económico con el fin de converger el desarrollo.

⁶ Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-2015

Está claro que tanto el bienestar como el potencial productivo son necesarios para alcanzar el desarrollo, sin embargo, se han generado diferentes concepciones sobre la forma más eficiente de combinar protección social y crecimiento económico a largo plazo.

Citando a Bértola (2014), América Latina presenta niveles muy altos de desigualdad. Según una hipótesis, la gran desigualdad de ingresos podría estar basada en la diversidad de la estructura productiva (la heterogeneidad estructural⁷). No obstante, no existe un vínculo claro entre la desigualdad de la estructura de la productividad sectorial y de su tamaño y la desigualdad del ingreso. Varios mecanismos pueden mediar entre la productividad y la distribución: los salarios mínimos, las instituciones del mercado de trabajo, los niveles de sindicalización y las políticas sociales, entre otros.

Por otro lado, niveles similares de productividad pueden obtener resultados distributivos diferentes según las características de las empresas y del sector, el nivel de calificación de la mano de obra, el equilibrio de poder entre empleadores y empleados, los entornos territoriales u otros.

Según el Reporte sobre el crecimiento (Banco Mundial, 2008: 5), la política que sustenta un crecimiento elevado y sostenido genera el entorno propicio para lograr un alto nivel de inversión, creación de empleo, competencia, movilidad de los recursos, protección social, equidad e inclusión.

A su vez, Ocampo y Gómez-Arteaga (CEPAL, 2017) señalan que no existe disyuntiva entre el crecimiento económico a largo plazo y las políticas redistributivas, al mismo tiempo, la expansión de los sistemas de protección social ha contribuido más a la reducción de la pobreza que el crecimiento del producto interno bruto (PIB).

Estos autores construyen un Índice de protección social⁸ y analizan su evolución en base a algunas variables vinculadas al PIB en los países de América Latina. En concordancia con Cichon y Scholz (2009), concluyen que existen tres grandes mitos respecto a la relación entre la protección social y los resultados económicos:

1. En cada etapa del desarrollo las sociedades solo pueden costear cierto nivel de gasto social (el mito de la asequibilidad);
2. Existe una disyuntiva entre el gasto social (redistribución) y el crecimiento económico (la disyuntiva de Okun);

⁷ Heterogeneidad estructural es la existencia de sectores competitivos de alta productividad que se encuentran relativamente encapsulados mientras el resto del tejido productivo presenta bajos niveles de productividad y escasos vínculos con el sector competitivo. (Bértola, 2014)

⁸ Construido desde tres dimensiones: universalidad, solidaridad y gasto social.

3. El crecimiento económico reducirá automáticamente la pobreza (mito de la filtración o goteo).

Respecto al tercer mito, en algunos países que han experimentado una fuerte caída de la pobreza entre 2012 y 2017 (reducción anual del 5% o más), como Uruguay, el incremento de los ingresos de los hogares más pobres provino principalmente del aumento de las pensiones y transferencias, y en segundo lugar de los ingresos laborales. En ambos casos, las transferencias crecieron como consecuencia del aumento del monto medio de las prestaciones, que contrarrestó una leve caída en el número de perceptores.⁹

En general, encontramos que la mayor parte de los estudios sobre la relación entre protección social y crecimiento económico se centran en el nivel micro y en evaluaciones de impacto de programas específicos de la protección social.

En *Social protection and growth: Research synthesis (2014)* se presenta un interesante análisis sobre los canales a través de los cuales la protección social puede afectar la productividad y el crecimiento, evaluando el impacto desde tres niveles: individual o doméstico (micro), regional (meso) y nacional (macro).¹⁰

En el siguiente cuadro se presentan los impactos potenciales de la protección social sobre el crecimiento económico. Si bien la mayoría de los canales sugieren impactos positivos sobre el crecimiento, también puede haber impactos de tipo negativo.

⁹ Ocampo y Gómez-Arteaga (CEPAL, 2017)

¹⁰ A nivel micro y meso se investiga sobre cómo la protección social puede afectar la economía doméstica o el crecimiento económico en grupos o regiones específicas, en particular, cómo promover la participación de los hogares vulnerables en los procesos de crecimiento, mientras que el nivel macro evalúa el impacto de la protección social en el crecimiento agregado.

Tabla 1. Protección social y crecimiento económico

	Impactos directos sobre el crecimiento	Impactos indirectos sobre el crecimiento
Nivel micro (individual o doméstico)	Prevenir la pérdida de capital productivo (+)	Aumentar la inversión en capital humano (+)
	Acumular activos productivos (+)	
	Aumentar la innovación y la toma de decisiones de riesgo en los medios de vida de los hogares pobres (+)	
	Impactos en la participación laboral (+/-)	
Nivel meso (comunidad local o regional)	Efectos multiplicadores desde el aumento del consumo y la producción local (+)	Sin especificar
	Acumulación de activos productivos públicos e infraestructura (+)	
	Impactos en el mercado laboral, incluidos los efectos de la inflación en los salarios locales (+/-)	
Nivel macro (nacional)	Incrementos acumulados en la productividad del hogar (+)	Facilitar las reformas económicas (+)
	Estimular la demanda agregada (+)	Mejorar la cohesión social y reducir la desigualdad (+)
	Cambios en la participación agregada de la fuerza laboral (+/-)	Mejorar el capital humano (+)
	Incrementar los mercados de capitales a través de los fondos de pensiones (+)	Impactos en las tasas de fertilidad (+/-)
	Efectos de la tributación en el ahorro/inversión (-)	
	Efectos del endeudamiento del gobierno y la inflación (-)	

Traducción propia a partir de Social Protection and growth: Research Synthesis (2014).

Nota: (+) posible impacto positivo; (-) posible impacto negativo; (+/-) posible impacto positivo o negativo.

En los países de la OCDE, los estudios más recientes a nivel macro sugieren impactos positivos en el crecimiento agregado de los instrumentos de protección social que tienen como objetivo principal mejorar la participación en el mercado laboral. Sin embargo, no queda claro el efecto de las demás políticas sociales y laborales en estos resultados. Para los países de ingresos medio y bajo, los estudios de programas específicos cuyos objetivos son la productividad y la reducción de la pobreza sugieren pequeños impactos positivos en el crecimiento agregado. Por otro lado, la evidencia a nivel micro propone que en el corto plazo la protección social contribuye al crecimiento al mejorar la productividad y la participación en el mercado laboral. A largo plazo, lo hace permitiendo la protección y la inversión en capital humano.¹¹

¹¹ Social protection and growth: Research synthesis (2014)

1. Marco teórico

1.1. El desarrollo desde un enfoque territorial

Adoptando una interpretación territorial del desarrollo, las características del territorio pasan a ser relevantes. Desde esta concepción, el desarrollo local adopta una visión endógena y que refiere a un proceso complejo de acumulación de capacidades propias del territorio. En otras palabras, no es posible deslindar el desarrollo del territorio en el que tiene lugar.

“El territorio es un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios”
(Rodríguez, 2006: 9).

El potencial de un territorio para construir su propio desarrollo se encuentra asociado principalmente a la innovación, al conocimiento y al modelo de producción, también involucra al entorno y al conjunto de actores que habitan en ese territorio (empresas, agentes e instituciones). A su vez, esta acumulación de capacidades depende de la organización social, política, económica, cultural e institucional de cada territorio, de

sus procesos y de su trayectoria histórica, vinculada a la acumulación de experiencia y conocimiento. Decimos entonces que el desarrollo local adquiere un carácter complejo a través de los efectos de estos múltiples procesos y formas de organización.¹²

Luego de introducir el concepto de desarrollo, entendido como el camino a través del cual se alcanza un nivel de vida que involucre la idea del bienestar y partiendo de la complejidad y de las múltiples dimensiones del desarrollo local; la pregunta que guiará este trabajo es en qué medida la capacidad productiva por departamento y el desarrollo empresarial local estarían determinando las necesidades asistenciales en protección social.

A efectos de un mejor entendimiento, en el siguiente apartado se presenta una síntesis sobre los principales componentes y conceptos del desarrollo local, en base a Rodríguez Miranda et al. (2017). Para nuestro estudio, se extraen de este marco las dimensiones de capacidad productiva y desarrollo empresarial.

¹² Rodríguez Miranda et al. (2017)

1.2. Principales componentes del desarrollo territorial

1.2.1. Desarrollo económico local

Vázquez Barquero (1988) define el desarrollo económico local como: “...un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local, en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y, finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo”.

Al caracterizar la multidimensionalidad del desarrollo, dijimos que el concepto de desarrollo es más amplio que el de crecimiento económico ya que además de la económica incluye otras dimensiones. Sin embargo, no es posible desvincular unas de otra puesto que es el excedente económico del territorio lo que garantiza el desarrollo de las otras dimensiones.

Del mismo modo, la generación de un excedente económico que logre sustentar los gastos sociales, mejorar el empleo, la calidad de vida y aumentar la equidad social, no debe remitirse a un simple aumento cuantitativo de la producción sino a un desarrollo económico sustentable, esto es, cuando los frutos del crecimiento económico se reparten equitativamente entre los miembros de una población.

Aun así, muchos de los factores extra económicos del desarrollo se encuentran implícitos en la dimensión económica del desarrollo local. En este sentido, alcanza con pensar que la forma de organización empresarial involucra al entorno social y cultural del territorio.

Tomando las palabras de Alburquerque (2015), una visión integrada (o sistémica) del desarrollo económico territorial quiere decir que se es plenamente consciente de que éste último precisa de las actuaciones que tienen lugar en las otras dimensiones del desarrollo, es decir, inversiones en educación, formación profesional, infraestructuras básicas y servicios sociales, entre otras, así como la formación de las alianzas de actores que todo ello conlleva, una cultura emprendedora local y, naturalmente, un diseño sustentable de los distintos proyectos productivos y de consumo. Pero dicho esto, el objetivo específico del desarrollo económico territorial no es otro que el de lograr sustentar la capacidad productiva local para generar un excedente económico, empleo e ingreso que mejoren la calidad de vida de la población de un territorio. El desarrollo económico territorial no puede, por tanto, desviar su agenda de atención en estos

temas, confundiéndola con la del resto de las acciones requeridas por las distintas políticas de desarrollo social, humano, institucional y político.

Luego de esta aclaración, diremos que los factores clave en el desarrollo económico local son cuatro: la introducción y difusión de innovaciones, la organización de la producción, las economías de aglomeración urbana y las instituciones. Según Vázquez Barquero (2005), la interacción y sinergia que se produce en el territorio entre estos cuatro factores es lo que determina el proceso de acumulación de capacidades del territorio, y por lo tanto, es lo que impulsa o frena los procesos de desarrollo económico con sostenibilidad.

La innovación depende de la dotación de recursos, como la tecnología y la mano de obra calificada, pero para que logre efectivizarse en sistemas productivos más competitivos es necesaria una óptima organización de la producción y un entorno institucional que la promueva.

1.2.2. Desarrollo empresarial local

Como ya hemos mencionado, el desarrollo económico endógeno de un territorio es inherente al potencial competitivo del sistema productivo local. En definitiva, el desarrollo económico se encuentra estrechamente vinculado al desarrollo empresarial local.

En este apartado, analizamos la forma en que los empresarios se organizan para producir, las interrelaciones entre los agentes económicos, empresas e instituciones y el rol de las economías de aglomeración.

Toda actividad empresarial se realiza en una determinada localización geográfica y dentro de un modelo de organización de la producción cuya eficiencia depende no solo de la dotación y orientación de recursos e infraestructura sino también de los servicios de apoyo a la producción y del conjunto de relaciones y redes existentes.

La organización espacial de la producción para un desarrollo económico endógeno exitoso en un territorio debe responder a la presencia de un sistema de empresas locales innovadoras (en sentido amplio), con un volumen suficiente de relaciones como para poder definirse a sí mismo como sistema, con una cultura de cooperación interempresarial (compatible a la vez con la competencia entre empresas) que se manifieste a través de redes (formales o informales) de intercambio y apoyo mutuo tanto en lo productivo, como en lo comercial y lo tecnológico (investigación y desarrollo), y una estrategia o proyecto común respaldado por instituciones locales que garanticen el clima de cooperación (Rodríguez Miranda, 2006).

Por lo tanto, desde la visión integral del desarrollo local no deberíamos limitarnos a buscar en el tamaño de las empresas o en la estructura sectorial predominante (agro,

industria, etc.) o en la introducción de innovaciones. Los procesos de desarrollo local requieren de una estrategia territorial propia, social y organizacional, que sea capaz de generar redes o relaciones económicas relevantes dentro del territorio.

De hecho, para consolidar los procesos de desarrollo local, la introducción de innovación tecnológica por sí sola no es suficiente, se requiere que los agentes se involucren en la adaptación y utilización de los resultados que proveen las actividades de inversión y desarrollo.¹³

A continuación se describen tres características deseables en las formas de organización empresarial: distritos, *clusters* y economías de aglomeración urbana.

Los distritos son concentraciones de empresas en un territorio específico y en un determinado sector productivo, cuyas economías se basan en la especialización y la división del trabajo para las distintas etapas del proceso productivo. Cuando se trata de pequeñas empresas, estas economías generan externalidades intra-industriales (efecto distrito o economías marshallianas).

Los sistemas productivos locales o distritos se caracterizan por presentar ciertas ventajas: la disponibilidad de recursos humanos calificados y especializados de acuerdo al perfil productivo del territorio; el intercambio de información comercial y técnica entre empresas; el aprendizaje mutuo que comprende la vida social de las personas y no solo en el ámbito técnico; y el rol del capital social e institucional en la producción. Estos factores son construidos territorialmente, y de esta forma, logran generar un ambiente propicio para la creación y difusión de innovaciones.

Los clusters o cadenas de valor también se caracterizan por la cooperación entre empresas pero el territorio como componente social no tiene un papel primordial en el sistema productivo, más que de apropiación de un excedente económico.

En el caso de los distritos, en cambio, se conforman entidades socio-territoriales donde el desarrollo local se aborda desde una dimensión socio-económica. Para los empresarios, el territorio no es sólo un espacio de generación y apropiación de un excedente económico sino también donde llevan a cabo sus vidas, promoviendo así la idea de un proyecto de desarrollo integral en el territorio.

Al considerar la definición de Porter (1991), los *clusters* refieren a grupos de empresas e instituciones enlazadas en un sistema de valor. Este sistema de valor está formado por las empresas, los proveedores de insumos, las empresas e instituciones que aportan funciones de soporte y los canales de distribución y comercialización. Cuando hay una buena coordinación entre las actividades que conforman la cadena de valor,

¹³ Alburquerque, Dini (2008)

se reducen los costos de transacción, se genera mayor información y, en definitiva, mejora la gestión del sistema, lo cual es clave para producir ventajas competitivas.

Desde el concepto de desarrollo endógeno adoptado, Rodríguez Miranda et al. (2017) proponen que el modelo productivo se acerca más al de distrito cuando el excedente económico que surge en el proceso productivo tiene en su generación a empresas locales (en general pymes) como protagonistas. De esta forma, a diferencia del caso en el que la actividad productiva es controlada por agentes externos o por algunas grandes empresas, el sistema productivo en el que hay pocas empresas locales en el territorio cuenta con una importante capacidad de apropiación del excedente, y por lo tanto, con un mayor control de las decisiones de reinversión.¹⁴

Por último, las llamadas economías de aglomeración urbana se caracterizan por la localización próxima a centros urbanos con grandes mercados de consumo y de factores productivos, y cuentan con una alta disponibilidad de servicios, infraestructuras y comunicaciones.

La presencia de estos factores genera economías (externalidades) para las empresas que reducen los costos y potencian el rendimiento de los factores productivos. Pero en este caso no necesariamente estas economías implican la interacción en lógica de cooperación entre las empresas, como en el caso de los distritos y los *clusters*. Son economías más generales que se generan por la propia aglomeración y que benefician a todos los que se localicen dentro de ese ámbito geográfico sujeto a dichas externalidades. Típicamente estas economías de aglomeración se producen en las áreas metropolitanas y las grandes ciudades y, en general, en las economías de mayor tamaño (Rodríguez Miranda et al., 2017).

1.2.3. Desarrollo socioeconómico y entorno local

El entorno en la perspectiva del desarrollo local, permite aproximarnos a una medida de las capacidades de la población para generar organizaciones productivas competitivas, en otras palabras, abarca la dimensión del capital humano y social.

Las variables socioeconómicas del desarrollo comprenden el acceso y mejora de la educación y de los servicios de salud, el nivel de ingresos per cápita de la región, la distribución de la riqueza o el grado de inclusión social. Como indican Rodríguez Miranda et al. (2017), las condiciones favorables del entorno permiten a la población local "...desarrollar procesos productivos endógenos y endogeneizar procesos externos de inversión en el territorio".

¹⁴ Cabe señalar que los agentes externos también pueden incidir positivamente en la capacidad productiva, generando redes de intercambio cooperativas entre empresas locales y plantas externas.

En los entornos innovadores el proceso de innovación (que conduce al desarrollo económico) resulta de las relaciones formales e informales entre los agentes, públicos y privados, empresas, centros de investigación y laboratorios tecnológicos, que conforman una red de innovación para la creación y adaptación de tecnologías. Estas redes de innovación, en los sistemas productivos dinámicos, permiten bajos costos de transacción y una gran capacidad innovadora, elementos que están en la base de una mayor competitividad de estos entornos (Rodríguez Miranda, 2006).

A pesar de su importancia para la medición del desarrollo, para este trabajo dejaremos a un lado la parte social y del entorno, y tomaremos los componentes puramente económicos. Esto no quiere decir que las variables como el capital humano (educación), los ingresos y el nivel de pobreza no sean relevantes para contribuir al desarrollo y acercarnos a su medición, sin embargo, resulta válida la simplificación al tratarse de un trabajo enfocado en los aspectos productivos y empresariales. Más adelante volveremos sobre este punto y explicaremos puntualmente las razones por las que se prescinde de estas variables.

2. Metodología

2.1. Objetivo

En el apartado anterior, se planteó el marco teórico y los principales componentes del desarrollo local, de los cuales utilizamos el potencial productivo y empresarial como forma de aproximarnos a las posibilidades que el territorio ofrece a sus habitantes en cuanto a oportunidades de empleo y mayores ingresos, y en términos más generales, a su desarrollo económico local.

Retomando la pregunta orientadora, nuestro objetivo es el de especificar la relación entre el potencial económico de cada departamento y las necesidades asistenciales de protección social, actuales y potenciales (pensiones por vejez, porcentaje de informalidad laboral y asignaciones familiares por Plan de Equidad).

En otras palabras, partiendo de la idea del piso de protección social, las carencias de capacidad productiva y desarrollo empresarial en ciertos departamentos son cubiertas por las contribuciones de la protección social, con el fin primero de contrarrestar la pobreza y garantizar el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales necesarios para el libre desarrollo de las capacidades de las personas.

Tal como se presenta la propuesta de este trabajo, y dado que el sistema de protección social se aplica bajo los mismos criterios a lo largo de todo el país, podríamos afirmar que las diferencias en el desarrollo económico local estarían explicando una parte importante de la cobertura asistencial en cada departamento.

Volviendo a las dimensiones del desarrollo, la expansión de los sistemas de protección social como mecanismo de política redistributiva y el crecimiento económico sostenido son dimensiones que se potencian conjuntamente para alcanzar el mayor grado de bienestar en la población.

Por un lado, el crecimiento económico no podría sostenerse si la distribución de ese mayor excedente se concentrara en una reducida parte de la población, de hecho, podríamos afirmar que el desarrollo termina siendo inconcluso. Por otro lado, además de un sistema de financiamiento fuerte que permita sustentar en el largo plazo el gasto público en protección social, se requiere de políticas promotoras de estrategias competitivas desde la innovación y la mejora en la productividad. En este sentido, la transformación de la matriz productiva es la base para dirigir la economía hacia nuevos patrones de especialización y a la creación de empleo de calidad.

2.2. Bases de datos y construcción de indicadores

Como ya se mencionó, se toman los subindicadores de capacidad productiva y de desarrollo empresarial elaborados en Rodríguez Miranda et al. (2017), y luego se ponderan por igual para obtener un único indicador de desarrollo en su dimensión económica.

Para la capacidad productiva local, se utiliza el PIB per cápita departamental en relación al PIB total del país, por constituir la medida más representativa del esfuerzo económico. Este indicador es calculado a escala regional por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Banco Central del Uruguay. El último dato disponible pertenece al 2011.

Respecto al desarrollo empresarial se considera la cantidad de empresas cada mil habitantes en el departamento en relación con el promedio nacional, usando los datos de población y registro de empresas del INE (2014).¹⁵

Previo a construir el indicador de necesidades asistenciales, se mencionan tres grupos en que se clasifican los principales programas o instrumentos de protección social¹⁶:

- Seguro social, utiliza esquemas contributivos para ayudar a las personas a responder a riesgos comunes, como la enfermedad, la vejez y el desempleo.

¹⁵ Los autores toman los datos de las empresas del registro empresarial del INE de diciembre de 2014. Al respecto explicitan que la información no contempla en su totalidad las actividades primarias, por ejemplo, los pequeños productores rurales y productores familiares. Por otro lado, en base a los datos disponibles, la localización se toma del domicilio fiscal de la empresa, por lo que no refleja la existencia de sucursales. Para salvaguardar esta carencia, para el sector industrial se realiza un ajuste que permite corregir por la ubicación de las plantas industriales.

¹⁶ The Social Protection Indicator (2016)

- Asistencia social, proporciona transferencias sin contrapartida a grupos de bajos ingresos o vulnerables que no califican al sistema contributivo. Los principales subprogramas de asistencia social son las transferencias monetarias, la asistencia a las personas mayores y las prestaciones por discapacidad.
- Programas del mercado laboral, brindan ayuda a personas que están buscando un empleo seguro. Los principales subprogramas incluyen el desarrollo de habilidades, programas de capacitación y reinserción, la creación de normas laborales, entre otros.

El indicador de necesidades asistenciales en protección social se desagrega en tres subindicadores que miden la vulnerabilidad en la niñez y adolescencia, en personas mayores y en los trabajadores, tomando de esta clasificación el criterio de cobertura asistencial, al que incorporamos la informalidad.

De esta forma, para la cobertura asistencial se calculan los porcentajes de cobertura no contributiva por departamento (cantidad de beneficiarios reales en el numerador y cantidad de población que cumple con el requisito de rango etario en el denominador) y para el mercado laboral se calcula la tasa específica de informalidad por departamento. Luego, se divide cada subindicador departamental entre el promedio nacional, obteniendo así tres subindicadores que resultan comparables entre departamentos.

Finalmente, se obtiene el indicador de necesidades asistenciales realizando una ponderación simple con los tres subindicadores obtenidos, al igual que se hizo con el indicador de desarrollo económico. Se llega así a un indicador relativo que mide la cobertura asistencial por departamento respecto al promedio nacional.

Los datos se toman de la Encuesta Continua de Hogares 2014 del INE. Para cada departamento, se calculan los siguientes indicadores:

Porcentaje de menores de 18 años beneficiarios de asignaciones familiares por Plan de Equidad respecto al promedio nacional:

$$C_{AFAMPE} = \frac{\frac{AFAMPE_i}{P_{(x<18)}i}}{\frac{\sum_{i=1}^{19} AFAMPE_i}{\sum_{i=1}^{19} P_{(x<18)}i}}$$

Porcentaje de personas de 65 años y más beneficiarios de Pensión por vejez y Asistencia a la vejez respecto al promedio nacional:

$$C_{PVAV} = \frac{\frac{PVAV_i}{P_{(x \geq 65)}i}}{\frac{\sum_{i=1}^{19} PVAV_i}{\sum_{i=1}^{19} P_{(x \geq 65)}i}}$$

Porcentaje de trabajadores con 18 y más años de edad y menores de 65 que están en la informalidad respecto al promedio nacional:

$$TI_{18-65} = \frac{\frac{I_{(18 \leq x < 65)}i}{O_{(18 \leq x < 65)}i}}{\frac{\sum_{i=1}^{19} I_{(18 \leq x < 65)}i}{\sum_{i=1}^{19} O_{(18 \leq x < 65)}i}}$$

Siendo

$AFAMPE_i$ la cantidad de beneficiarios de asignaciones familiares por Plan de Equidad en el departamento i

$PVAV_i$ la cantidad de beneficiarios de Pensión por vejez y Asistencia a la vejez en el departamento i

P_{xi} la cantidad de personas de edad x en el departamento i

I_{xi} la cantidad de trabajadores informales de edad x en el departamento i

O_{xi} la cantidad de personas de edad x que trabajan en el departamento i

De esta forma, para los dos primeros subindicadores, se obtiene una medida de la cobertura de prestaciones no contributivas que surgen de los programas sociales asistenciales que administra BPS.

El último subindicador se consideró el más representativo de las necesidades asistenciales para esta población ya que se trata de personas no cubiertas por los beneficios de la seguridad social contributiva, y por lo tanto representan una medida aproximada de la cobertura asistencial a futuro.

Si bien este rango etario puede comprender a beneficiarios con necesidades asistenciales actuales como el caso de la pensión por invalidez, no resultaría válido incluirla en nuestro análisis ya que se trata de personas que acceden a esta prestación por presentar ciertas limitaciones para algunos trabajos o de personas que se encuentran totalmente imposibilitadas para trabajar. Por lo tanto, los determinantes del porcentaje de cobertura de pensiones por invalidez resultan ser independientes del grado de desarrollo económico departamental, estarían más asociados a dificultades

de salud, a limitaciones en las actividades diarias, a condicionamientos del entorno en cuanto a accesibilidad y a los ajustes razonables del espacio laboral.¹⁷

Aunque no existe incompatibilidad entre la pensión por invalidez y la actividad laboral (hasta cierto nivel de ingreso), la correlación presentaría un sesgo ya que los requisitos de esta prestación nada tienen que ver con las condiciones de la economía regional para acceder a un trabajo.

Se puede observar que algunos de los factores del componente socioeconómico y el entorno están, en cierta forma, incluidos en los indicadores de asistencia social e informalidad, como ser el ingreso promedio del territorio, la incidencia de la pobreza y las condiciones de vulnerabilidad en el mercado laboral. Por este motivo, como ya se explicó, para el indicador de desarrollo se excluye la dimensión social.

En primer lugar, los ingresos y la incidencia de la pobreza se incluyen en el indicador de cobertura de asignaciones familiares por Plan de equidad dado que los beneficiarios son familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica. La tasa de informalidad permite medir las condiciones de vulnerabilidad en el mercado laboral.

En segundo lugar, la cobertura para pensionistas por vejez y asistencia a la vejez abarca los tres aspectos (ingreso, pobreza y mercado laboral) ya que se trata de dos prestaciones para personas mayores (de entre 65 y 70 años y de 70 y más años, respectivamente), en situación de vulnerabilidad socioeconómica, además de tratarse de beneficiarios que no cumplen con los requisitos mínimos de causal jubilatoria, probablemente, por no haber cotizado a la seguridad social gran parte de su etapa activa.

Cabe mencionar que, si bien los criterios para construir un indicador de expansión del sistema de protección social resultan muy útiles, entre otras cosas, para la comparación entre países; las dimensiones generalmente consideradas (universalidad, solidaridad y gasto social) no resultan aplicables para este trabajo, puesto que no existe segmentación territorial en la implementación de las políticas de protección social.

¹⁷ CIF (Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud) realiza un abordaje de la discapacidad desde una perspectiva múltiple, considerando el funcionamiento y la discapacidad como un proceso interactivo y evolutivo ya que las intervenciones en un elemento tienen el potencial de modificar los otros. Se identifican tres niveles: corporal (deficiencias a nivel de la estructura o las funciones corporales), individual (limitaciones de las actividades a nivel de la persona) y social (restricciones en la participación a nivel de las situaciones vitales en un contexto social).

3. Resultados

3.1. Desarrollo departamental – dimensión económica

En la siguiente tabla se presentan los indicadores de desarrollo productivo y empresarial ya mencionados. En la cuarta columna se visualiza el indicador de desarrollo económico construido a partir de los dos primeros.

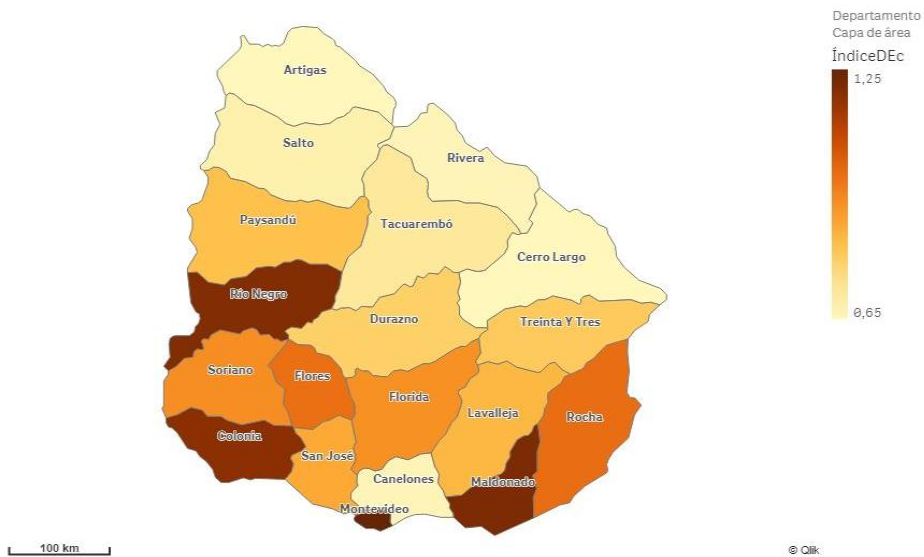
Tabla 2. Indicador de desarrollo económico departamental

Departamentos	Desarrollo productivo (2011)	Desarrollo empresarial (2014)	Indicador de desarrollo económico	Categoría*
Montevideo	1,25	1,26	1,26	Alto
Maldonado	1,11	1,32	1,22	Alto
Río Negro	1,57	0,84	1,21	Alto
Colonia	1,26	1,12	1,19	Alto
Rocha	0,91	1,09	1,00	Medio-Alto
Flores	1,03	0,96	1,00	Medio-Alto
Soriano	0,99	0,87	0,93	Medio-Alto
Florida	0,94	0,91	0,93	Medio-Alto
San José	0,88	0,87	0,88	Medio-Alto
Lavalleja	0,94	0,75	0,85	Medio-Bajo
Paysandú	0,84	0,81	0,83	Medio-Bajo
Treinta Y Tres	0,86	0,74	0,80	Medio-Bajo
Durazno	0,81	0,76	0,79	Medio-Bajo
Tacuarembó	0,71	0,71	0,71	Medio-Bajo
Salto	0,73	0,62	0,68	Bajo
Canelones	0,59	0,72	0,66	Bajo
Rivera	0,69	0,62	0,66	Bajo
Artigas	0,69	0,60	0,65	Bajo
Cerro Largo	0,71	0,58	0,65	Bajo

Tomado de Rodríguez Miranda et al. (2017), Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay.

* Para simplificar el análisis y visualizar más fácilmente la comparativa territorial, los departamentos se ordenan de mayor a menor y se agrupan por cuartiles según el indicador de desarrollo económico (primer cuartil "Alto", segundo cuartil "Medio-Alto", tercer cuartil "Medio-Bajo" y cuarto cuartil "Bajo").

Mapa 1. Indicador de desarrollo económico departamental



Elaboración propia en base a tabla 2.

Como vemos, los departamentos que presentan mayor desarrollo económico son Montevideo, Maldonado, Río Negro y Colonia. Los niveles más bajos están en los departamentos del norte y noreste, Cerro Largo, Artigas, Rivera y Salto, además de Canelones. En el mapa 1 se observa que el potencial productivo y empresarial se concentra en la región sur del país, a su vez, subiendo por los departamentos limítrofes con Argentina encontramos un buen desempeño económico que va disminuyendo a medida que más nos aproximamos al norte. Mientras que la región del norte y noreste se caracteriza por un bajo desarrollo.¹⁸

Río Negro cuenta con el mayor PIB pc del país, lo cual permite situarlo en el grupo de departamentos con alto desarrollo económico, por su parte, Canelones presenta el nivel más bajo de PIB en relación al promedio nacional.

Sobre la situación de Río Negro y Canelones, conviene hacer algunas puntualizaciones. Por un lado, Río Negro explica su alto PIB per cápita por el impacto que tiene la mega planta de pasta de celulosa radicada en su territorio (un gran emprendimiento generador de alto valor agregado a escala nacional). Por otro lado, Canelones es el segundo departamento más poblado del país y una zona importante de su territorio es área metropolitana de Montevideo, por lo que buena parte de las personas que viven

¹⁸ Según estudio de Rodríguez Miranda (2006), que comprendía el periodo 1992 a 2002, se obtenían resultados similares en el noreste del país, por lo que parece ser un rasgo estructural del Uruguay, que persiste aún después de una década de crecimiento económico desde 2004.

en esas áreas trabajan en Montevideo y sus actividades generan valor (PIB) en Montevideo y no en Canelones, lo que puede explicar en parte su bajo PIB per cápita (Rodríguez Miranda et al., 2017).

Respecto al desarrollo empresarial, nuevamente encontramos que en general los departamentos del norte y noreste se ubican en los niveles más bajos. Los que están mejor ubicados son Montevideo, Maldonado, Colonia y Rocha, en tanto que Río Negro se encuentra a unos niveles más abajo.

Además del estudio de otras variables de interés para el análisis económico¹⁹, en Rodríguez Miranda et al. (2017) se realiza un estudio detallado sobre la especialización productiva a nivel nacional y departamental, desde el cual es posible evaluar a priori el modelo productivo departamental y observar el comportamiento regional en cuanto a si se trata de efectos distrito, *clusters* o de economías de aglomeración urbana.

En el Anexo se describe brevemente la metodología adoptada por los autores para analizar la especialización productiva y algunas de las conclusiones a las que llegan, las cuales nos serán de utilidad para complementar el análisis presentado en el apartado 3.3.

3.2 Necesidades asistenciales en protección social por departamento

En la siguiente tabla se muestran los datos obtenidos por departamento del indicador de necesidades asistenciales en protección social y la desagregación en sus tres componentes. Como ya se señaló, este indicador nos aproxima a una medida de la cobertura asistencial actual y potencial, tomando las prestaciones no contributivas más representativas en los distintos rangos etarios.

¹⁹ Población, tasa de desempleo, porcentaje de empleo privado en el total, cantidad de MYPIMES cada 1000 habitantes y distribución de empresas según tamaño.

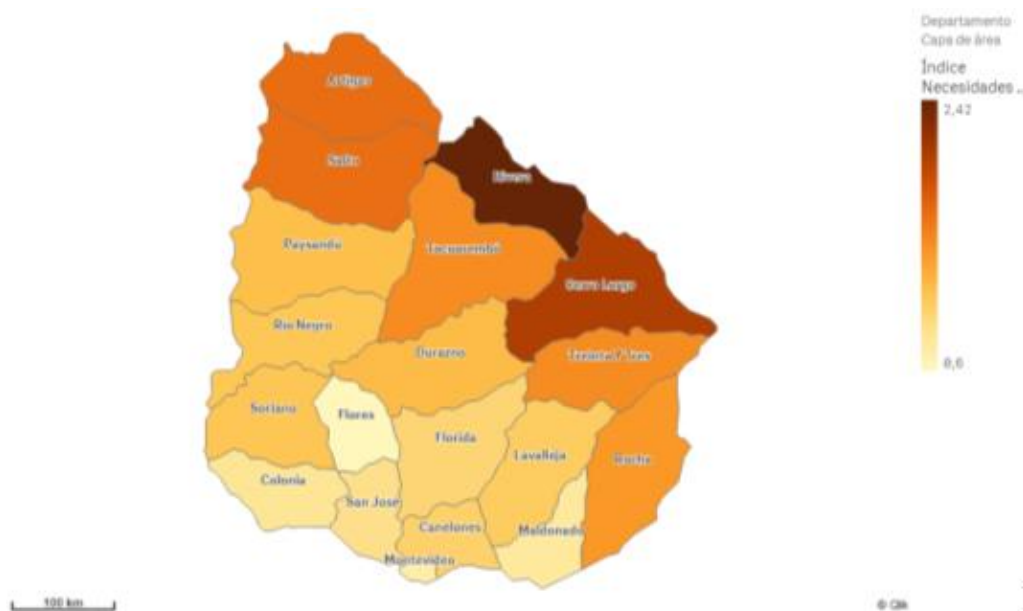
Tabla 3. Indicador de necesidades asistenciales en protección social por departamento.

Departamentos	Cobertura asistencial AFAM PE (2014)	Tasa Informalidad 18 a 65 años (2014)	Cobertura asistencial PV y AV (2014)	Indicador de necesidades asistenciales en protección social	Categoría*
Flores	0,76	0,89	0,14	0,60	Bajo
Montevideo	0,87	0,72	0,56	0,71	Bajo
Maldonado	0,68	0,93	0,69	0,77	Bajo
Colonia	0,74	0,86	0,85	0,82	Bajo
San José	1,02	1,03	0,57	0,88	Medio-Bajo
Florida	0,93	1,07	0,91	0,97	Medio-Bajo
Canelones	1,03	1,04	0,93	1,00	Medio-Bajo
Lavalleja	0,96	1,29	0,87	1,04	Medio-Bajo
Río Negro	1,15	0,99	1,11	1,08	Medio-Bajo
Soriano	1,23	1,29	0,78	1,10	Medio-Alto
Paysandú	1,23	1,09	1,11	1,14	Medio-Alto
Durazno	1,18	1,21	1,10	1,16	Medio-Alto
Rocha	1,14	1,58	1,44	1,39	Medio-Alto
Treinta Y Tres	1,45	1,28	1,65	1,46	Medio-Alto
Tacuarembó	1,02	1,54	1,82	1,46	Alto
Salto	1,17	1,38	2,40	1,65	Alto
Artigas	1,64	1,84	1,49	1,66	Alto
Cerro Largo	1,07	1,97	3,08	2,04	Alto
Rivera	1,39	1,84	4,03	2,42	Alto

Datos: Encuesta Continua de Hogares 2014 (INE).

*Para simplificar el análisis y visualizar más fácilmente la comparativa territorial, los departamentos se ordenan de menor a mayor y se agrupan por cuartiles según el indicador de necesidades asistenciales (primer cuartil “Bajo”, segundo cuartil “Medio-Bajo”, tercer cuartil “Medio-Alto” y cuarto cuartil “Alto”).

Mapa 2. Indicador de necesidades asistenciales en protección social por departamento.



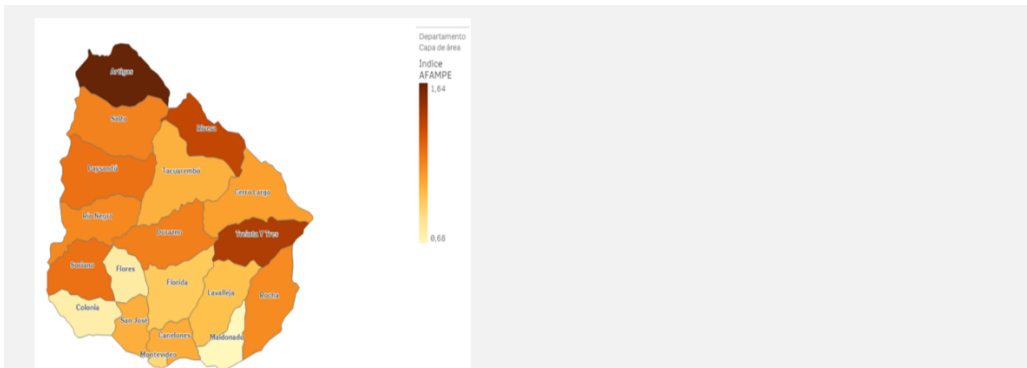
Elaboración propia en base a la tabla 3.

Haciendo un primer análisis, se observa como los departamentos que se encuentran en los niveles más altos de desarrollo son precisamente los que presentan menores necesidades asistenciales en protección social. Es el caso de Montevideo, Maldonado y Colonia, exceptuando Río negro que se sitúa en la categoría medio-bajo.

Al mismo tiempo, el grupo que concentra a los departamentos con mayores necesidades asistenciales en protección social, coincide con aquellos que en la tabla 2 presentaban un bajo indicador de desarrollo económico (Rivera, Cerro Largo, Artigas y Salto), además de Tacuarembó. El único departamento con bajo desarrollo que queda fuera de esta categoría es Canelones, con un nivel de cobertura medio-bajo.

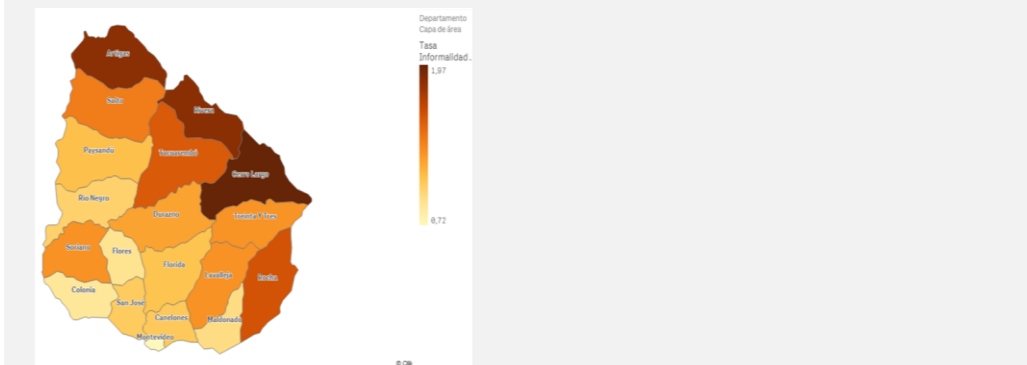
Recordemos que Río Negro y Canelones presentan ciertas particularidades, el primero por el funcionamiento de la planta de celulosa y el segundo por la existencia de ciudades dormitorio. En el siguiente apartado volveremos sobre estas características con mayor detalle.

Mapas 3 a 5. Indicadores de necesidades asistenciales en protección social.



Cobertura asistencial AFAMPE. La región del país con menor porcentaje corresponde al sur del país, siendo Maldonado, Colonia, Flores y Montevideo los de menor magnitud y en ese orden. A medida que nos acercamos al norte el porcentaje aumenta, en particular, Artigas, Treinta y Tres, Rivera y Soriano muestran los mayores indicadores e cobertura en AFAMPE.

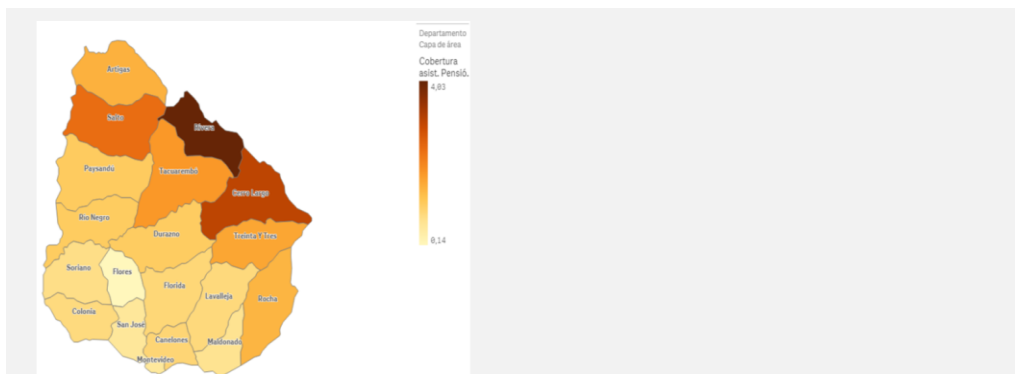
La distribución es más uniforme que para el caso de los otros indicadores, tal es así que su recorrido de 0,96 (1,64 – 0,74) es menor que para trabajadores informales y personas mayores.



Tasa de Informalidad para ocupados de entre 18 y 65 años. El grado de informalidad de los mercados laborales departamentales casi que replica el comportamiento en cuanto a las capacidades productivas y de desarrollo empresarial. Este resultado es esperable ya que la informalidad es contracíclica al PIB (cuanto mayor crecimiento, en este caso potencial productivo, menor será la tasa de informalidad). Si bien se esperan estas mismas tendencias para los otros dos indicadores, el desarrollo económico actual se refleja casi de inmediato en la situación del mercado laboral.

En los departamentos del norte y noreste del país se concentra el mayor porcentaje de informalidad, con Cerro Largo, Rivera, Artigas y Rocha a la cabeza. Mientras que hacia el sur y suroeste, excepto por Soriano, la relación baja en concordancia con los resultados de desempeño económico.

Observamos que Río Negro es el quinto departamento con menor tasa de informalidad, mientras que sube a la posición 12 y 11 en cobertura de AFAMPE y Pensiones y Asistencia a la vejez, respectivamente. Esto nos podría estar indicando que, en el pasado, Río Negro no ha mostrado la misma tasa de informalidad que vemos actualmente luego de la ubicación de las papeleras.



Cobertura asistencial Pensión por vejez y Asistencia a la vejez. Las características son similares a las observadas en el mapa anterior, aunque los resultados son menos acentuados. Recordemos que el estudio de las prestaciones no contributivas en la vejez debe contemplar el ciclo de vida de las personas, por lo tanto, abarca un horizonte temporal más lejano que si estudiáramos la situación actual de quienes trabajan o la asistencia a menores de 18 años.

En el centrosur del país vemos los niveles más bajos de cobertura asistencial en la vejez, destacándose Flores, Montevideo, San José y Maldonado en las primeras cuatro posiciones. El indicador aumenta a medida que nos acercamos al norte y este del país. Rivera, Cerro Largo y Salto presentan los indicadores más altos.

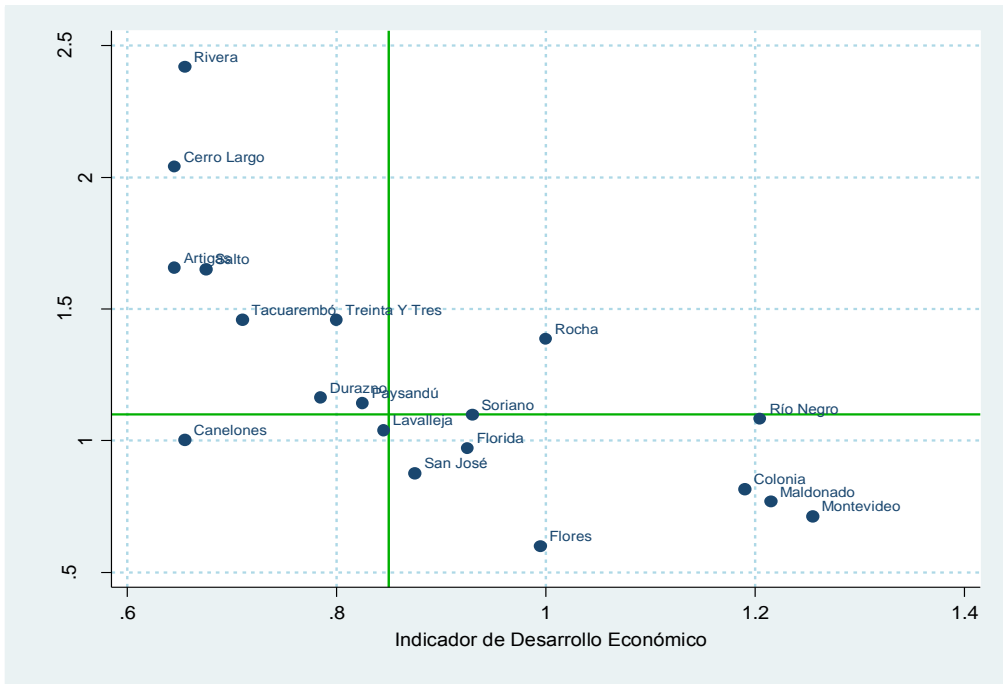
Para el caso de los otros dos indicadores, los resultados son más fieles al momento actual. A pesar de la diferencia temporal, estos resultados son la contracara de una situación estructural en los departamentos del norte y noreste, que muestran escasas posibilidades de desarrollo, mayor cantidad de prestaciones no contributivas en la vejez.

Elaboración propia en base a datos de la ECH 2014

3.3. Análisis comparativo

En este apartado, se comparan los datos de los indicadores construidos para verificar si los mismos se condicen con la hipótesis del trabajo. En el siguiente gráfico se muestra el diagrama de dispersión con los datos por departamento; el cual nos permite identificar visualmente si existe algún tipo de relación entre el indicador de desarrollo económico y el indicador de necesidades asistenciales en protección social.

Gráfico 1. Diagrama de dispersión entre Indicador de desarrollo económico e Indicador de necesidades asistenciales en protección social, por departamento.



Elaboración propia en base a tablas 2 y 3

Podemos argumentar la existencia de cierta correlación negativa entre ambos indicadores, esto es, a mayor (menor) capacidad productiva y empresarial, menor (mayor) es la necesidad de asistencia social. Además, observamos una reducción exponencial de la cobertura no contributiva e informalidad en los departamentos de mayor potencial económico, y un efecto análogo en los departamentos que registran los niveles más bajos de desarrollo, lo que deriva en una curva de tipo convexa. Por otro lado, los departamentos de Canelones, Flores, Rocha y, en menor medida, Río Negro y San José presentan una marcada desviación.

En el cuadrante inferior derecho, los departamentos con mayor capacidad productiva y empresarial presentan menores indicadores de necesidades asistenciales en protección social. Corresponde una observación paralela en el cuadrante superior izquierdo con los departamentos de escaso desarrollo económico, siendo Rivera y Cerro Largo los casos más visibles y que más se alejan de los departamentos que presentan menor necesidad de asistencia social.

A continuación, se extraen algunas conclusiones de Rodríguez Miranda et al. (2017) para explicar la correlación existente entre el indicador de necesidades asistenciales y

el desarrollo económico local, la dispersión que presentan algunos departamentos y los casos de “outliers” que se alejan del centro de la distribución.

Empezaremos por destacar el desempeño de Maldonado y Colonia, como indican estos autores, el alto valor generado en el territorio (riqueza) tiene un correlato en una fuerte empresariedad local, lo que permite suponer que en la generación y/o apropiación de ese valor producido hay una participación local importante, sobre todo a través de las actividades de las PYMES.

Estas conclusiones no son menores para explicar los bajos niveles de cobertura en asistencia social y de informalidad en ambos departamentos. A su vez, en Maldonado destacan las actividades de servicios que se desarrollan con alta especialización, en particular las financieras y los servicios de educación, además presenta una importante actividad industrial, como la de bebidas, alimentos y lácteos. En tanto que Colonia cuenta con un fuerte perfil agroindustrial, desarrollo de actividades primarias y actividad industrial no tradicional.

Dentro de los departamentos que presentan desviaciones tenemos a **Canelones** que muestra un bajo desempeño productivo y empresarial en desacuerdo con su posición media-baja en el indicador de necesidades asistenciales protección social. Este resultado se condice con que buena parte del territorio de Canelones cumple un rol de periferia con Montevideo, siendo la cercanía una fuente de oportunidades de empleo con las que no cuentan los demás departamentos.

Si bien este argumento parece suficiente, los autores agregan dos puntos importantes a considerar. Por un lado, Canelones es el departamento que cuenta con mayor PIB pc y cantidad de empresas en términos absolutos, luego de Montevideo; sin embargo, Canelones es el departamento con mayor proporción de población en comparación con la proporción de empresas y aporte de PIB, al contrario de lo que ocurre en otros departamentos como Maldonado y Colonia. Por lo tanto, esta disparidad tiende a bajar los indicadores de desarrollo departamental calculados por habitante.

Por otro lado, debemos considerar también que Canelones presenta distintas realidades a lo largo de su territorio. Si tomamos el estudio de OPP (2011) que se realiza a escala sub departamental, el indicador de desarrollo del entorno en zonas como Ciudad de la Costa está entre los más altos del país, pero en ciudades como La Paz, Las Piedras, Progreso y otras localidades del noreste que limitan con Montevideo, el indicador se encuentra entre los más bajos.

Estas conclusiones nos dejan la idea que el indicador de desarrollo económico de Canelones se encuentra subestimado, reforzando nuestra hipótesis y validando la desviación que visualizamos en el gráfico de dispersión.

De hecho, si consideramos el subindicador de desarrollo socioeconómico y del entorno calculado por los autores (tomando variables como el ingreso promedio, la incidencia de la pobreza, el porcentaje de informalidad y los años promedio de escolarización), Canelones se encuentra en la tercera posición junto con Maldonado, luego de Montevideo y Flores. Encontramos en el indicador de necesidades asistenciales en protección social, un indicio de que parte de Canelones comparte su potencial productivo y empresarial con Montevideo.

Para analizar el caso de **Flores**, que se ubica en primer lugar con el menor indicador de necesidades asistenciales y en la quinta posición en cuanto a capacidad productiva y empresarial, se requiere considerar el tamaño de las economías departamentales. Los departamentos con indicadores de desarrollo económico alto y medio-alto son precisamente aquellos cuyas economías tienen un mayor peso a nivel nacional. Sin embargo, existen departamentos con un buen desarrollo económico si consideramos que se trata de economías pequeñas, es el caso de Flores, Rocha, Florida y Lavalleja.

El problema de las economías pequeñas es que determinan una menor posición relativa de desarrollo económico departamental, debido a que se requiere de ciertas escalas mínimas de producción para sostener los procesos de generación de valor y desarrollo empresarial en el departamento. En este caso, los datos relativos por departamento estarían presentando un sesgo, y por lo tanto, podría resultar conveniente explorar las conclusiones a nivel regional.²⁰

Analizando las necesidades asistenciales de Flores, observamos que su ubicación en la primera posición se debe principalmente al subindicador para personas mayores. Por su parte, la tasa de informalidad también presenta niveles relativamente bajos.

El departamento de **Rocha** presenta una economía básicamente agropecuaria, contando con una industria arrocera importante y un modelo propio de desarrollo turístico aunque de carácter muy estacional.

Sin duda, Rocha cuenta con un buen desempeño empresarial dado principalmente por el sector turístico y las actividades vinculadas, sin embargo, al profundizar en las oportunidades de empleo que brinda el departamento, vemos que la tasa de informalidad y las prestaciones no contributivas en la vejez lo ubican en una categoría alta y media alta respectivamente.

Es evidente que el potencial empresarial de Rocha responde al desarrollo de un sector históricamente considerado de alta informalidad. Por lo tanto, el mismo desarrollo empresarial del sector turístico que aumenta el indicador de desarrollo económico,

²⁰ Rodríguez Miranda et al. (2017)

paradójicamente también contribuye a aumentar la tasa de informalidad en vez de reducirla, lo que deriva en mayor vulnerabilidad en el mercado de trabajo.

Por otro lado, Durazno, Rocha y Salto presentan los indicadores de desempleo más altos (por arriba del 9%) según los datos de la ECH (2015). En Rocha se explica principalmente por el carácter estacional del sector turístico que ofrece una amplia oferta de fuentes de trabajo en período de temporada alta pero que se reduce notoriamente en el resto del año.

Río Negro se encuentra un poco más arriba, con mayores necesidades asistenciales en protección social que los demás departamentos con alto desarrollo económico.

Se comentó que la posición de Río Negro en el ordenamiento dado por el indicador síntesis de desarrollo obedecía más a su capacidad productiva, en particular, por la industria de celulosa instalada en 2006 en Fray Bentos y por las actividades asociadas a dicha industria; en tanto que la empresariedad local muestra un resultado más cercano a departamentos con desarrollo medio-alto y medio-bajo.

Podríamos inferir que la actividad de esta gran empresa en Río Negro no necesariamente genera efectos de derrame hacia la economía local que deriven en un tejido de PYMES consolidado. Esto no implica que no se haya desarrollado un modelo de distrito en torno a la actividad agroindustrial del departamento, sino que recibe un plus por la industria de celulosa que no necesariamente involucra un objetivo de desarrollo integral.

En parte, esto explicaría por qué Río Negro aleja su nivel de necesidades asistenciales de los niveles de Montevideo, Maldonado y Colonia. Su indicador de necesidades asistenciales lo ubica en la novena posición, casi en el medio, lo que no impide que a futuro el potencial económico del departamento genere externalidades positivas hacia su población.

Por último, entre los departamentos que presentan desviaciones encontramos a **San José**, con un desarrollo medio-alto aunque en el límite de la categoría medio-baja. Mientras que su indicador de necesidades asistenciales lo ubica en el primer lugar de la categoría medio-baja, con una diferencia de 0,06 con Colonia y de 0,11 con Maldonado, ambos ubicados en el grupo de baja necesidad asistencial y alto desarrollo económico. Es claro que San José presenta un importante potencial empresarial y económico que no se evidencia totalmente en el indicador síntesis de desarrollo departamental.

Al indagar en el mercado de trabajo, según los datos de la ECH (2015) vemos que San José, Maldonado y Colonia son los departamentos que muestran la mayor contribución del sector privado al empleo; a su vez, San José, junto con Colonia, Flores y Florida, presentan los indicadores de desempleo más bajos (menos del 6%).

Como señalan los autores, además de su actividad agroindustrial y primaria, San José presenta una especialización relativa y el desarrollo de sectores que se pueden ver como una extensión de las actividades del área metropolitana de Montevideo. A su vez, San José, Colonia, Soriano, Flores y Florida, conforman una región que se caracteriza por un desarrollo agrícola y lechero de importancia, con agroindustrias y servicios al agro muy desarrollados.

Todos estos aspectos del departamento de San José son consistentes con la escasa cobertura en prestaciones no contributivas y con la baja tasa de informalidad, que se refleja en el indicador de necesidades asistenciales.

A nivel regional, en algunos departamentos del país encontramos especializaciones en actividades industriales y de servicios con base en el agro. Es el caso de la región suroeste (Colonia, San José, Soriano, Flores, Durazno y parte de Florida) y del litoral con Argentina (Río Negro, Paysandú y Salto, y la localidad de Bella Unión en Artigas). Adicionalmente, Colonia, Río Negro y Paysandú cuentan con un desarrollo industrial particular, con especialización en sectores industriales y de soporte a la industria. En Colonia y Salto existe además cierto desarrollo en sectores del turismo.

Los departamentos de Artigas, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres y Salto muestran los indicadores más bajos de capacidad productiva y empresarial, al mismo tiempo, los niveles más altos de necesidades asistenciales. Por el contrario, Paysandú, también ubicado en esta región norte destaca por presentar un mejor desempeño económico y menor asistencia social.

Estos departamentos (sin contar Salto) se caracterizan por un escaso desarrollo de actividades industriales y de servicios. El desarrollo productivo asume la forma de cadenas agroindustriales, donde el mayor impacto de la actividad industrial es de arrastre hacia atrás en la cadena, hacia las fases primarias. Por este motivo, las actividades de estos departamentos se basan en el sector primario.²¹

En estos departamentos existen algunas grandes industrias como las del aserradero de madera en Tacuarembó y Rivera, la industria la tabacalera de Rivera, las industrias de molinos de arroz en Treinta y Tres, Cerro largo, Artigas y Tacuarembó, además del desarrollo comercial en la frontera como es el caso de Rivera. Sin embargo, si tenemos en cuenta el indicador de desarrollo estas industrias no parecerían estar generando efectos derrame en la economía departamental.

²¹ *Ibíd*em

4. Comentarios finales

El presente documento tuvo por objetivo analizar las necesidades asistenciales desde la cobertura en prestaciones no contributivas y la informalidad, en función de la capacidad productiva y desarrollo empresarial y en base a un estudio de tipo territorial en los departamentos de Uruguay. El enfoque adoptado comprende las dimensiones puramente económicas, a fin de visualizar el funcionamiento de las economías regionales como determinantes de las necesidades asistenciales en protección social.

Desde los primeros resultados, se observa que existe una correlación negativa entre el desempeño económico y la demanda relativa de prestaciones no contributivas a nivel departamental, esto es, a menor desarrollo, mayores son las necesidades asistenciales y mayor es el esfuerzo del Estado en lograr la reducción de la pobreza desde la protección social.

El camino para alcanzar un desarrollo económico local óptimo comprende un conjunto de objetivos específicos, como el aumento de la eficiencia y la competitividad, la diversificación productiva, la difusión de las innovaciones, la formación de los recursos humanos y el fortalecimiento de la infraestructura necesaria para llevar adelante las actividades económicas locales. En definitiva, se busca promover el empleo, la mejora en la calidad de vida y mejorar la equidad social desde la dimensión territorial del desarrollo económico.

En este marco, el sistema de seguridad social cumple un rol de amortiguador social y estabilizador económico. Yendo al concepto de Seguridad Social Dinámica de la AISS, que fue presentado en el primer Foro Mundial de la Seguridad Social en 2007 en Moscú, por un lado se considera la protección de los ingresos y de la atención en salud ex post ante contingencias sociales o situaciones de riesgo; y por otro lado, la promoción de medidas proactivas y preventivas ex ante, con el fin último de contribuir al desarrollo de sociedades inclusivas y económicamente productivas.

Desde ambas perspectivas, es claro que en el largo plazo hablamos de un mismo objetivo que converge por caminos diferentes. La potencialidad que provee el desarrollo económico, así como las herramientas preventivas y asistenciales de la protección social, generan las condiciones idóneas para promover un desarrollo equitativo y sostenible.

Si bien no fue el objetivo de este trabajo, también resulta válido preguntarse en qué medida la expansión de los sistemas de protección social junto al mayor gasto público en educación y salud permiten construir una sociedad más inclusiva, reducir la pobreza y potenciar el desarrollo humano, promoviendo estrategias de generación de autonomía y por ende de desarrollo económico.

En este sentido, la desigualdad de ingresos y oportunidades, genera barreras en la capacidad de los grupos vulnerables para participar y contribuir al crecimiento. Los altos y crecientes niveles de desigualdad en el ingreso disminuyen el impacto que la mayor tasa de crecimiento económico pueda tener en la reducción de la pobreza, incluso la desigualdad puede afectar la estabilidad política y la cohesión social necesarias para un crecimiento sostenible.

Además del valor intrínseco de la mejora de la calidad de vida humana, el aumento de las oportunidades económicas en los grupos de menores ingresos, contribuye a sostener el crecimiento económico.

Por otro lado, si bien es cierto que los programas sociales de transferencias monetarias permiten reducir ciertos contextos de pobreza, deben complementarse con otros instrumentos.

En definitiva, la clave del éxito es una combinación de políticas que aborden tanto el crecimiento como los objetivos de distribución e igualdad.

5. Bibliografía

- Comentarios de Seguridad Social Nº 32. Una seguridad social dinámica: asegurar la estabilidad social y el crecimiento económico. Evolución y tendencias. Informe global 2010. Asociación Internacional de la Seguridad Social Ginebra, 2010. Asesoría General en Seguridad Social, Banco de Previsión Social. Montevideo, Uruguay.
- CEPAL (2012). Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf
- Rodríguez Miranda, A.; Sienna M. (2008) Claves del Desarrollo Local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.
- Rodríguez Miranda (2006). Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo. Serie Documentos de Trabajo, DT 02/2006. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A.; Galaso, P.; Goinheix, S.; Martínez, C. (2017). Especializaciones productivas y desarrollo económico regional en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo, DT 07/2017. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- Albuquerque, F. (2006). Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva, Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva, Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN), Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica.
- Albuquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial, en Costamagna P. y Pérez Rossi, S. (Comp.) Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL. ConectaDEL.
- Albuquerque, F.; Dini, M. (2008). Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial. Ed., Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla, 2008.
- Asian Development Bank (2016). The social protection indicator: Assessing results for Asia. Mandaluyong City, Philippines.
- Bértola, L. (2016). Ciclo económico y heterogeneidad estructural, en Hacia un desarrollo inclusivo, el caso de Uruguay, V. Amarante y R. Infante (Ed), (LC/L.4219), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bértola, L.; Bertoni, R. (2014). Sinuosa y convulsa: la economía uruguaya en el último medio siglo. En Harari, L., Mazzeo, M., y Alemany, C. (Coords.) Uruguay + 25: documentos de investigación. Montevideo: Fundación ASTUR, Trilce.
- Bértola, L.; Isabella, F.; Saavedra, C. (2014). El ciclo económico de Uruguay, 1998-2012, en Serie Estudios y Perspectivas CEPAL Nº 16 noviembre 2014, (LC/L.3930), Ed. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- Mathers, N.; Slater, R. (2014). Social protection and growth: Research synthesis, en Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, mayo 2014.
- Ocampo, J.; Gómez-Arteaga, N. (2017). Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina, en Revista de la CEPAL Nº122 agosto 2017.
- OPP (2011). Diagnóstico de Cohesión Territorial para Uruguay, Documento de Trabajo Nº 14. Área de Políticas Territoriales de OPP, Programa Uruguay Integra, OPP-UE. Montevideo.

- Porter, M. (1991), La ventaja competitiva de las naciones, Ed. Plaza y Janés, Barcelona.
- Commission on Growth and Development (2008). The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6507> License: CC BY 3.0 IGO.
- Social protection, the role of cash transfer (2006). Poverty in Focus. United Nations Development Programme, Ed. Dag Ehrenpreis. SBS – Ed. BNDES, 10º andar, 70076-900 Brasilia DF Brazil.
- Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social, Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2017

6. ANEXO

Especializaciones sectoriales y análisis del modelo productivo²²

La especialización en sí no necesariamente responde a un modelo productivo óptimo.

En una economía con alta diversificación pueden existir muchos sectores con un peso importante a nivel nacional, o muchos sectores con peso en la economía nacional que reflejen una estrategia de subsistencia en el territorio.

Una alta especialización en pocos sectores puede referir a distritos o *clusters* y reflejar un desarrollo económico alto, o podría responder a pocas grandes empresas del sector extractivo que aprovechan los recursos naturales del territorio sin generar vínculos con el entorno empresarial.

Como indicador de concentración o diversificación productiva, se toma el Índice de Herfindhal (IH), identificando si se trata de un territorio especializado en pocos sectores, como ser el caso de los distritos, o si corresponde a economías de producción diversificada del tipo de aglomeraciones urbanas. Para analizar el grado de especialización sectorial relativa de un territorio, los autores utilizan el Coeficiente de Especialización (CE).

$$IHj = \sum_{i=1}^n \left(\frac{X_{ij}}{X_j} \right)^2$$

X_{ij} = cantidad de empresas en el sector i en el territorio j

X_j = cantidad de empresas en el territorio j

Sectores productivos $i = 1, \dots, n$

$$CE_{ij} = \frac{X_{ij}/X_j}{X_i/X}$$

X_{ij} = empresas en el sector i en el territorio j

X_j = cantidad total de empresas en el territorio j

X_i = empresas en el sector i en el país

X = cantidad total de empresas en el país

²² Tomado de Rodríguez Miranda et al. (2017)

Resumen de Principales Conclusiones sobre Especialización Sectorial

Los departamentos que concentran determinadas actividades de un mismo sector con un amplio conjunto de empresas son Maldonado, Colonia, San José, Montevideo y Canelones. A excepción de este último, los otros departamentos presentan un mayor desarrollo económico. Sin embargo, esta concentración de empresas responde a las economías de aglomeración urbana y no a modelos de distrito o clusters.

- La industria farmacéutica, la química, el caucho y plástico, la de autopartes, los alimentos elaborados y el software se concentran en el área metropolitana (Montevideo, Canelones y, en algunos casos, también San José).
- En Colonia se localizan gran parte de las industrias de maquinaria y equipos, lácteos, maltas, frigorífica, alimentos y bebidas.

En Maldonado existe una alta diversificación productiva pero referida a sectores muy vinculados entre sí. La economía del departamento cuenta con una alta densidad de empresas aglomeradas en torno a actividades centradas en el turismo, como alojamiento, restaurantes, operadores turísticos e inmobiliarios, deportes y recreación, comercio, construcción, además de servicios financieros y educativos.

- Maldonado podría presentar rasgos de modelos de Cluster o distrito ya que el territorio concentra una alta cantidad de PYMES y actores empresariales para los que el departamento es espacio de vida y trabajo, al mismo tiempo hay empresas de capitales transnacionales que responden a estrategias e intereses externos.

En la región más alejada del sur y al interior del país, donde escasean las economías de aglomeración urbana, existen una o pocas grandes empresas que hacen uso intensivo de la materia prima de la región. Si bien encontramos una alta especialización productiva, la actividad en torno a estas empresas no genera una modalidad de distrito o clusters.

- Es el caso de la industria de aserrado de madera en Tacuarembó y Rivera, la industria de celulosa en Fray Bentos, el Ingenio sucro-alcoholero de Bella Unión (Artigas) o las industrias de molinos de arroz en Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha.

Las conclusiones sobre la ausencia de clusters o distritos surgen de un estudio a nivel departamental, si tomamos localidades y microrregiones, los resultados cambian.

- El turismo presenta en algunos casos rasgos de actividad de distrito. Por ejemplo, en Colonia del Sacramento y otras localidades de Colonia, en localidades de Rocha como La Paloma y en algunas localidades dedicadas al turismo termal en Paysandú y Salto.
- En el caso del sector lácteo se pueden observar iniciativas de clusterización o de articulación productiva regional, por ejemplo en el litoral de Uruguay.
- Varias localidades que se encuentran altamente especializadas en una actividad, presentando rasgos de distrito productivo, por ejemplo, Young (en Río Negro) especializada en servicios al agro y a las agroindustrias o Río Branco (en Cerro Largo) especializada en la industria y servicios para la producción de arroz.