

# Disparidades territoriales y política pública de promoción de inversiones en Uruguay<sup>1</sup>

## Territorial disparities and public policy of investments promotion in Uruguay

*Jorge Leal, Cristina Rundie*

[jleal@unorte.edu.uy](mailto:jleal@unorte.edu.uy)

Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte de la Universidad de la República, Uruguay

### Resumen

Si bien Uruguay presenta relativos niveles de integración, igualmente es constatable la existencia de disparidades territoriales en múltiples planos, ya sea si se compara a Montevideo con el resto del país, al sur con el norte, a las diferentes regiones y departamentos entre sí, hasta llegar a aquellas diferencias existentes al interior de los espacios urbanos. De todas estas formas, la segmentación que se produce entre la zona sur (que incluye al área metropolitana) y la norte es, por su escala, la más visible, plasmándose en un desarrollo dual, con una matriz productiva que da lugar a una distribución desequilibrada del empleo, lo que se refleja en desiguales oportunidades de acuerdo al lugar de residencia. Partiendo de este diagnóstico, desde el Estado se ha pensado que una posible forma de contrarrestar esas inequidades es la localización de inversión privada en aquellas áreas menos dinámicas, algo que es fomentado por el régimen de promoción vigente. De acuerdo con esto, y sobre la base de evidencia empírica de los proyectos de inversión aprobados para su ejecución, en el artículo se discute la validez de dicha herramienta para la reducción de la brecha territorial.

**Palabras claves:** Desigualdades territoriales, inversión privada, empleo.

### Abstract

Even though Uruguay presents relative levels of integration, it is equally evident the existence of territorial disparities in multiple levels, either while compared Montevideo city to the rest of the country, the south and the north, the different regions and departments (Uruguayan administrative boundaries) among each other, until reaching those differences occurred within urban spaces. In all these ways, the segmentation produced between the southern zone (including the metropolitan area) and the northern, this related to its scale, the most visible, reflected in a dual development, with a productive matrix which results in an unbalanced distribution of employment, revealed in unequal opportunities according to the area of residence. Focused on this diagnostic, from the government has been argued that one way of confronting these inequalities is the location of private investment in those less dynamic areas, something that is driven by the current promotion system. Accordingly and based on empirical evidence of approved investment projects to be implemented, in this paper we discuss the validity of the presented tool built to reduce the territorial gap.

**Keywords:** territorial inequalities, private investment, employment.

<sup>1</sup> Este trabajo es producto del proyecto "Inversión extranjera directa y sus consecuencias para el desarrollo territorial" que se inscribe en la línea de investigación: "Transformaciones productiva, empleo y desarrollo territorial", del Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte de la Universidad de la República.

## Presentación

Tradicionalmente Uruguay ha sido concebido como un país pequeño e integrado, tanto social como espacialmente. Ya sea por su tamaño, por la distribución macrocéfala de la población, o por un enfoque dicotómico ciudad/campo; se consideraba que la única división posible era aquella que distinguía entre la capital y el resto del país, concibiéndose a este último como un todo. De hecho, aún es predominante la idea de que no existen mayores asimetrías entre las distintas regiones, llegando incluso durante mucho tiempo a ignorarse la existencia de unidades territoriales que puedan ser consideradas como tales.

Las transformaciones ocurridas a partir de los procesos de restructuración económica del último cuarto del siglo pasado, pusieron de manifiesto que la pretendida uniformidad no era tal, tornándose visible la existencia de zonas con diferente grado de dinamismo, con estructuras productivas que dan lugar a mercados de trabajo específicos, lo que se traduce en desarrollos también desiguales, tanto en el plano inter como intra regional, lo que puede entenderse como correlato territorial de las brechas productivas (CEPAL, 2010).

Es así que, a pesar de su reducido tamaño, el país presenta importantes desigualdades entre los departamentos (divisiones político-administrativas en las que se organiza) y regiones que lo componen, con una tendencia a una mayor modernización y mejor desempeño de los indicadores sociales y económicos en la zona sur, la que incluye al área metropolitana.

En el artículo se pretende poner en debate las consecuencias que el vigente régimen de promoción de inversiones, el que en buena medida fue ideado para atraer aquella de origen externo, tiene para ese patrón de desarrollo regional desequilibrado. Concretamente, se trata de analizar las consecuencias a corto y mediano plazo de la aplicación de la Ley 16.906 (de Promoción y Protección de Inversiones). En la misma se prevén estímulos para propuestas cuyos proyectos sean declarados como promovidos por el Poder Ejecutivo, considerándose para el otorgamiento de ese beneficio a aquellas que, entre otros aspectos:

- a) incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad;
- b) faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional;

- c) generen empleo productivo directa o indirectamente;
- d) faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva;
- e) fomenten las actividades de las micro, las pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo y;
- f) contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios, con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.

Del texto se desprende que la generación de empleo, tanto directo como indirecto, constituye un objetivo explícito de la nueva normativa, aspecto concretizado en el Decreto N° 455/007 del 26 de noviembre de 2007, que reglamenta el Cap. III de dicha Ley y, más recientemente, en el Decreto 2/012.

También se presupone un efecto derrame, con la generación de un entramado de pequeñas y medianas unidades económicas, con capacidad de creación de puestos de trabajo, donde se hace énfasis en el carácter productivo de los mismos.

Otro objetivo se vincula con el logro de la descentralización geográfica, a modo de respuesta a un diagnóstico de centralización, o de distribución desigual de las actividades económicas y el empleo en el territorio. De hecho, el recientemente aprobado Decreto 2/012, incluye en el régimen de incentivos a aquellas inversiones que promuevan los emprendimientos en el interior del país (fundamentalmente en los departamentos de menores recursos) o en los barrios de menor desarrollo en Montevideo, entre otros (Uruguay XXI, 2012).

De la letra surge además, que esos puestos de trabajo generados a partir de la localización de la inversión, deberán utilizar de forma significativa mano de obra e insumos locales; observándose claramente la intención del desarrollo de las sociedades que conforman los territorios receptores.

En este trabajo se reflexiona acerca del cumplimiento de estos objetivos, lo que se hace a través del análisis de los proyectos promovidos en el período 2009-2012.

## Objetivos del trabajo e hipótesis

-Indagar en las consecuencias que el actual régimen de promoción de inversiones tiene para las desigualdades regionales en Uruguay.

-Específicamente, conocer cómo se distribuyen los proyectos de inversión según región del país, monto de los mismos, el sector de actividad y la cantidad de empleo que esperan generar.

La hipótesis central del trabajo establece que, a diferencia de lo que se espera, la localización de las inversiones de mayor cuantía, así como aquellas que se realizan en los sectores que generan empleo de mejor calidad, priorizarán las zonas del país que ya cuentan con un mayor desarrollo socioeconómico, lo que terminará por reforzar los desequilibrios territoriales existentes. Esto es así debido a que dichos emprendimientos buscan los espacios con mejor dotación de infraestructura y servicios, así como la existencia de recursos humanos calificados.

## El origen de los datos analizados

Para dar cuenta de la cuestión de interés para la investigación, se trabajó con el reprocesamiento de los datos provistos por la UnASeP-MEF (Unidad de Apoyo al Sector Privado del Ministerio de Economía y Finanzas), con relación a proyectos recomendados para su aprobación por parte del Poder Ejecutivo en el período 2009-2012<sup>2</sup>.

### Las variables analizadas fueron:

- Cantidad de proyectos
- Volumen de la inversión (en miles de dólares)
- Sector donde se realizará la inversión (industria, comercio, agro, servicios y turismo)
- Departamento donde se localizaría la inversión
- Cantidad de empleo que se esperaba genere cada proyecto

<sup>2</sup> Si bien no toda inversión promovida por el régimen se limita a la denominada como inversión extranjera directa (IED), se asume que la estrategia está diseñada especialmente para atraer a estos capitales, lo que no quita que muchos de los proyectos presentados y recomendados sean de origen nacional, o incluso mixto.

El análisis de la información se realizó considerando dos niveles territoriales, el de los departamentos, y el de las diferentes regiones que lo componen<sup>3</sup> (Fig. N° 1).

**Fig. N° 1: Uruguay, divisiones departamentales**



**Fuente:** <http://www.sau.org.uy/pags/comDepartamentales.php>

### El escenario de las inequidades territoriales

Desde hace algunos años Uruguay viene llevando adelante una estrategia de captación de inversión privada, en el supuesto de que la misma es una opción para el desarrollo, no sólo del país, a través del ingreso de divisas, sino también de determinados espacios sub-nacionales desfavorecidos.

Esta desigualdad territorial asume diferentes escalas, la más evidente es la existente entre Montevideo y resto del país, el cual desde su fundación ha presentado una configuración de tipo macrocéfala. En esto ha desempeñado un rol fundamental la

<sup>3</sup> Para su identificación se empleó el criterio de la primera propuesta de regionalización del país, realizada por Danilo Veiga en el año 1991. Allí se establecieron los siguientes agrupamientos: región sureste (Canelones y Maldonado), región suroeste (Colonia y San José), región central (Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida y Lavalleja), región litoral (Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano) y región noreste (Artigas, Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo y Rocha).

migración de origen rural, la que tuvo como causa primera a los procesos derivados del carácter expulsor de la explotación ganadera extensiva, a lo que se le sumó en la década de los setenta la introducción de tecnología moderna en la agricultura, lo que resultó en una incapacidad de absorción de la fuerza de trabajo disponible. Estos flujos migratorios se dirigieron hacia las ciudades, pero principalmente a Montevideo, como puerto dinámico primero, y como centro fabril después:

*La consolidación de la actividad económica basada fundamentalmente en la ganadería extensiva, cuya producción se dirigió muy tempranamente al comercio exportador, explica, en gran medida, algunas de sus características demográficas. La ganadería no generó una alta demanda de mano de obra; al mismo tiempo, obstaculizó el desarrollo de un sector campesino con producción de subsistencia, el tipo de población rural que suele ser depositaria de altos niveles de reproducción. Por otra parte, como ha demostrado Susana Prates (1976), al contrario de lo que sucede con la agricultura, la producción ganadera orientada a la exportación no estimuló el crecimiento de núcleos urbanos intermedios y en cambio se consolidó el crecimiento de la ciudad capital, principal puerto exportador (Pellegriño, 2003, p.10).*

Ya durante el período de sustitución de importaciones, la producción organizada según el modelo fordista se caracterizó por una fuerte concentración de la actividad económica, debido a la necesidad de continuidad física entre las partes componentes del proceso productivo, lo que incrementó la hegemonía de la capital como “ciudad industrial” en detrimento de las economías regionales. Como excepción se destaca el estímulo a la conformación de algunos polos agroindustriales, como el caso de las ciudades de Paysandú y Bella Unión en el litoral, los que a posteriori sufrieron la crisis derivada de la imposibilidad de insertarse competitivamente en el nuevo escenario de economías abiertas.

Este fenómeno de primacía urbana se reproduce también al interior de la mayoría de los departamentos, donde es apreciable una fuerte concentración de la población en las ciudades capitales.

Otra escala de las desigualdades es la que se observa entre las diferentes regiones del país, con un primer corte norte/sur, donde los principales indicadores de desarrollo económico, laboral y social muestran claras diferencias a favor de la segunda gran zona.

Es un hecho significativo el que la mayor parte de la riqueza del país se genere en el sur, como se puede ver en la tabla siguiente, la capital (la que por sí sola aporta casi la mitad)

y los cuatro departamentos de la zona sur (Canelones, Maldonado, Colonia y San José) representan el 71,5% del producto interno bruto (Fig. N° 2).

**Fig. N°2: PBI según Departamento, porcentaje sobre el total nacional y clasificación, año 2008.**

Departamento	PIB	% del PIB	Puesto
Montevideo	293.886.691	46,2	1
Canelones	68.904.151	10,8	2
Maldonado	39.636.357	6,2	3
Colonia	32.378.121	5,1	4
San José	20.293.228	3,2	5
Paysandú	19.537.956	3,1	6
Río Negro	18.998.327	3	7
Rivera	17.604.156	2,8	8
Salto	16.648.642	2,6	9
Soriano	14.921.649	2,3	10
Tacuarembó	13.605.101	2,1	11
Florida	12.951.924	2	12
Rocha	12.551.213	2	13
Cerro Largo	12.254.063	1,9	14
Lavalleja	10.725.351	1,7	15
Artigas	9.829.258	1,5	16
Treinta y Tres	8.814.935	1,4	17
Durazno	7.850.584	1,2	18
Flores	4.759.201	0,7	19

Fuente: Elaboración Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en base al Banco Central del Uruguay e Instituto Nacional de Estadística

En cuanto al mercado de trabajo, se puede apreciar que los departamentos de la zona norte tienen un mayor porcentaje de empleo no registrado. En cuanto a este indicador del empleo con restricciones, si bien la tendencia para el total nacional es a su reducción, ello ocurre de manera diferenciada de acuerdo al espacio sub-nacional del que se trate. En términos generales las ramas que más contribuyen al empleo en estas condiciones son las principales demandantes en el norte del país, a saber, el comercio, la agricultura, silvicultura y pesca; además del servicio doméstico, sector que se caracteriza por un alto componente de trabajo “en negro” (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-Observatorio de Mercado de Trabajo, 2012) (Fig. N° 3).

**Fig. N°3: Porcentaje de personas ocupadas sin registro a la seguridad social según departamento, 2013**

Departamento	%
Artigas	39,9
Canelones	28,1
Cerro Largo	43,9
Colonia	22,9
Durazno	29,2
Flores	25,7
Florida	29,3
Lavalleja	28,4
Maldonado	22,9
Paysandú	30,7
Río Negro	28,7
Rivera	46,9
Rocha	33,6
Salto	37,6
San José	27,9
Soriano	34,0
Tacuarembó	35,0
Treinta y Tres	37,5

Fuente: Elaboración DINEM-MIDES sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Asumiendo que el trabajo es un factor determinante para el acceso de la ciudadanía asalariada (Castel, 1997), es altamente probable que esa vinculación deficitaria con el mismo pueda dar lugar a un mal desempeño de los indicadores sociales. En cuanto a esto, se observa que los departamentos donde más del 40% de la población presenta al menos una NBI corresponden a la mencionada zona, (principalmente los departamentos de Artigas, Salto, Rivera y Tacuarembó). Lo mismo ocurre si se considera al mismo indicador, pero con relación al porcentaje de población entre 0 y 14 años (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social).

También en lo que respecta al porcentaje de población pobre, se puede ver una importante dispersión entre los departamentos del interior del país, con mínimos y máximos que van desde el 3,2% en el caso de Maldonado, al 16% en el de Artigas. Asimismo, todos aquellos que presentan dos dígitos se ubican en el litoral y en el noreste (Fig. N° 4).

Fig. N°4: Porcentaje de población pobre, año 2012

Departamento	%
Artigas	16,0
Canelones	9,7
Cerro Largo	14,6
Colonia	3,4
Durazno	8,5
Flores	5,0
Florida	8,2
Lavalleja	7,9
Maldonado	3,2
Paysandú	11,7
Río Negro	10,3
Rivera	18,1
Rocha	7,9
Salto	11,2
San José	6,0
Soriano	8,0
Tacuarembó	12,0
Treinta y Tres	14,0

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadística.

Finalmente, en lo que respecta al IDHD (Índice de Desarrollo Humano Departamental) todos los departamentos de la zona norte se ubican del puesto 10 hacia atrás, es decir, entre los que ocupan las peores posiciones.

Un tercer nivel donde apreciar el desigual grado de desarrollo, es el que surge de comparar las diferentes regiones específicas, algo de lo que han venido dando cuenta diversos estudios, desde los pioneros trabajos de Veiga a comienzos de los años noventa (1991). En este sentido es claro que los departamentos de la región noreste, a la que se le suma Salto (litoral), presentan los peores rendimientos en diversas dimensiones, tales como infraestructura, actividad económica, ingreso y pobreza (Rodríguez, 2011).

Finalmente, también al interior de estas unidades espaciales (las regiones) se pueden apreciar diferencias significativas, producto de los procesos de reestructuración productiva y del cambio de posición de los departamentos en las jerarquías territoriales.

Ejemplo de estas reconversiones es lo ocurrido en el litoral del país, donde a decir de Veiga, para fines del siglo pasado la región mostraba un retroceso en el contexto nacional, presentando,

*(...) con la excepción de Salto, una pérdida de posición relativa en el país durante las últimas dos décadas, en comparación con su dinamismo prevaleciente con anterioridad. Dicha pérdida responde a un conjunto de factores que operaron con singular fuerza en esta región, tales como la disminución del empleo en el sector industrial, y la reducción de la agricultura cerealera de exportación (Veiga, 2003, p.46).*

La reestructuración económica afectó el desempeño de dicha región en el contexto nacional, así como también cambió la distribución del peso sectorial en la economía, dando lugar a un tipo de empleo que es predominantemente deficitario en su capacidad de integración social.

Es así que la población ocupada lo está principalmente en dos ramas de actividad, la correspondiente a agricultura, silvicultura y pesca; y la de comercio; las que tomadas en conjunto representan un 36,7% en el departamento de Soriano, un 37.6% en Paysandú, un 38,53% en Río Negro, y un 41,9% en Salto (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-Observatorio de Mercado de Trabajo, Op.cit).

Diferentes estudios han indagado en el tipo de inserciones laborales que generan los sectores más dinámicos de la economía regional, por lo que se sabe que el empleo en el cítrico (Riella y Tubío 1997) o el hortícola (Riella y Romero, 1992; Núñez y Leal, 1997) contienen una alta inestabilidad derivada de su carácter zafra y, principalmente el primero, a situaciones de pobreza. Asimismo, el sector de los servicios turísticos estructurados en torno a la oferta termal, se ha desarrollado sobre la base de un modelo caracterizado por bajos niveles salariales y perfiles de trabajadores requeridos que resultan excluyentes para la oferta expulsada de actividades tradicionales (Leal, Op.cit). Más recientemente, sectores como el forestal y el de la producción de arándanos; el primero con el punto a favor de casi romper con la estacionalidad propia de las actividades agrícolas, en tanto que presenta una zafra de ocho meses de duración, aunque con bajos salarios y malas condiciones de trabajo; el segundo, mejor pago si se lo compara con otros sectores del empleo rural, pero con una zafra muy corta, de apenas dos meses (Riella, et. al., 2009; Tubío, 2011).

De acuerdo a lo descrito, y si se asume la fundamental importancia que un empleo de buena calidad tiene para la consecución de procesos de desarrollo, el carácter temporal de las ocupaciones agrícolas, sumado a las malas condiciones en que se realizan y a los bajos salarios; los que también predominan en el sector de los servicios turísticos y, en buena parte de los empleos industriales tercerizados; plantea dudas acerca del

posicionamiento favorable de esta región, otrora destacada, en el contexto nacional a corto y mediano plazo.

La reversión de este panorama de segmentación territorial en múltiples niveles es parte de la fundamentación y de los objetivos del actual régimen de promoción de inversiones, el que es presentado como una herramienta para modificar esta tendencia. En este trabajo se indagará en los logros obtenidos en ese sentido por esta política estatal.

### **La promoción de inversiones y sus efectos sobre las disparidades territoriales**

Ante el mencionado panorama de desigualdades territoriales a diferente escala en el país, la promoción de inversiones se presenta como una posible forma para mitigar esos desequilibrios, lo que ha dado como resultado que, entre otras, actualmente se encuentren en funcionamiento -o en fase de planificación- una serie de iniciativas de empresas extranjeras en el área de los agro-negocios e industrias extractivas (soja, forestación, minería, entre otros).

Además del conocido interés por su contribución al PBI nacional, del análisis de la legislación que estimula la llegada de este tipo de inversiones, se desprende el presupuesto de que las mismas darán lugar a procesos de desarrollo en los territorios donde se instalan. Es así que las expectativas con respecto a las mismas se centran en su capacidad para generar empleo, tanto directo como indirecto, el que se espera sea demandado entre la población del área de influencia, al igual que los insumos a utilizar; lo que se supone dará lugar al surgimiento de un tejido empresarial local. De esta forma, estos proyectos son visualizados como una solución al problema de las desigualdades entre y al interior de las regiones, pudiendo apreciarse allí la connotación de la idea de derrame.

Pero cabe preguntarse, ¿qué es lo que efectivamente producen estos emprendimientos?, ¿ayudan a atenuar, o incluso eliminar, los desequilibrios territoriales?, ¿son una estrategia válida para mejorar el posicionamiento de los territorios desfavorecidos? Se intentará comenzar a responder a estas interrogantes con la ayuda de la información disponible.

## Distribución espacial de las propuestas

Un primer aspecto a analizar es el referido a las localizaciones propuestas por los proyectos. En lo que a esto respecta, se puede apreciar que algo más de la mitad de los mismos se radicarían en Montevideo, y si a ellos se le suman aquellos que lo harían en los demás departamentos de la zona sur (Canelones, Maldonado, Colonia y San José), se observa que esa cifra asciende a algo más de 7 de cada 10 (Fig. N° 5).

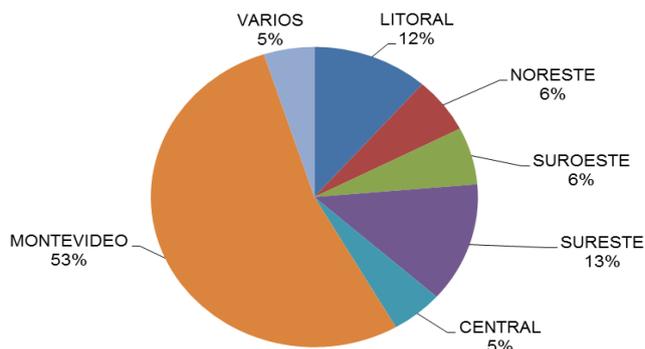
**Fig. N° 5: Proyectos según departamento, total período 2009-2012.**

Departamento	Total de proyectos	%
Artigas	29	1,0
Canelones	255	8,6
Cerro Largo	23	0,8
Colonia	102	3,5
Durazno	44	1,5
Flores	28	0,9
Florida	29	1,0
Lavalleja	25	0,8
Maldonado	126	4,3
Montevideo	1571	53,3
Paysandú	61	2,1
Río Negro	52	1,8
Rivera	51	1,7
Rocha	52	1,8
Salto	84	2,8
San José	80	2,7
Soriano	141	4,8
Tacuarembó	25	0,8
Treinta y Tres	22	0,7
Varios	148	5,0
Total general	2948	100,0

Fuente: Leal, J.; Rundié, C. sobre la base de UnASeP-MEF.

Por su parte, la región noreste, la que presenta los peores desempeños en los indicadores de desarrollo social, es destinataria de solamente el 6% del total de emprendimientos y, el litoral oeste, de quien se dijo ha sido históricamente una de las áreas de mayor dinamismo, apenas alcanza a recibir el 12% de los mismos (Fig. N° 6).

**Fig. N° 6: Proyectos según región, total periodo 2009-2012**



Fuente: Leal, J.; Rundie, C. sobre la base de UnASeP-MEF.

Se observa entonces que existe un claro desbalance en la distribución espacial de las inversiones, algo que, de concretarse, antes que modificar el patrón existente, lo profundizaría.

**Distribución del capital a invertir**

En cuanto a lo que se prevé invertir en el período analizado, se puede ver que Montevideo concentra más de una tercera parte y, nuevamente, si se considera a los departamentos de la zona sur en su conjunto, se puede concluir que 60% del total del capital tiene como destino esa zona (Fig. N° 7).

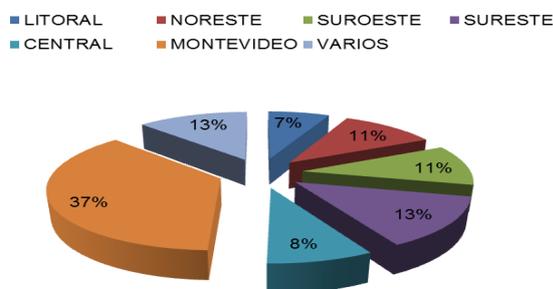
**Fig. N° 7: Monto de inversiones (en dólares) según departamento, total período 2009-2012**

Departamento	Dólares	%
Artigas	28538822,79	0,5
Canelones	445199823,8	7,5
Cerro Largo	42195702,65	0,7
Colonia	153287742,6	2,6
Durazno	173686656,8	2,9
Flores	21974001,86	0,4
Florida	17571606,43	0,3
Lavalleja	127746894,8	2,1
Maldonado	353084614,3	5,9
Montevideo	2206063881	37,0
Paysandú	69738149,95	1,2
Río Negro	108116965,1	1,8
Rivera	222681544,9	3,7
Rocha	83212854,07	1,4
Salto	62070066,71	1,0
San José	492944078,1	8,3
Soriano	173935745,1	2,9
Tacuarembó	161437676,1	2,7
Treinta y Tres	268421499,8	4,5
Varios	745084956,7	12,5
Total general	5956993283	100,0

Fuente: Leal, J.; Rundie, C. sobre la base de UnASeP-MEF.

En contraste, la región litoral en ninguno de los cuatro años de la serie analizada alcanza los dos dígitos del total de la inversión nacional, lo que determina que, considerados los cuatro años en su conjunto, apenas el 7% del total de las divisas se dirijan a esa zona, lo que la convierte en la de menor captación de beneficios económicos directos (Fig. N° 8).

**Fig. N° 8: Montos de inversiones (en dólares) según región, total período 2009-2012**



Fuente: Leal, J.; Rundie, C. sobre la base de UnASeP-MEF.

## Distribución del empleo

Siguiendo con el análisis de las variables seleccionadas, en consonancia con la cantidad de inversión (en dólares) dirigida hacia Montevideo en el período de referencia, lo mismo ocurre con los puestos de trabajo, es así que este departamento representa poco menos de la mitad del total del empleo que se esperaba generar por parte de los proyectos aprobados (si se considera solamente el año 2010, esa cifra alcanzaba a más de la mitad) (Fig. N° 9).

**Fig. N° 9: Empleos a ser generados según departamento, total del período 2009-2012**

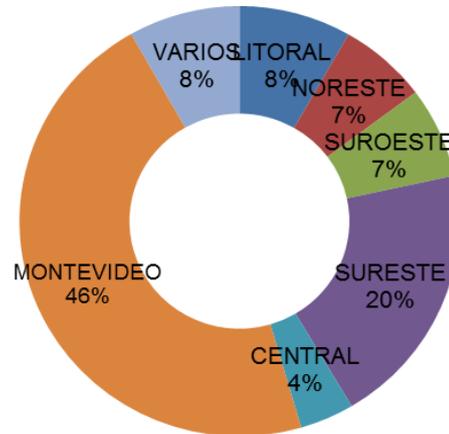
Departamento	Empleos	%
Artigas	303	1,2
Canelones	3257	12,5
Cerro Largo	223	0,9
Colonia	811	3,1
Durazno	410	1,6
Flores	229	0,9
Florida	115	0,4
Lavalleja	80	0,3
Maldonado	1938	7,4
Montevideo	12115	46,3
Paysandú	532	2,0
Río Negro	368	1,4
Rivera	620	2,4
Rocha	298	1,1
Salto	671	2,6
San José	971	3,7
Soriano	590	2,3
Tacuarembó	210	0,8
Treinta y Tres	259	1,0
Varios	2141	8,2
Total general	26138	100,0

Fuente: Leal, J.; Rundié, C. sobre la base de UnASeP-MEF.

Aunque en menor medida, también destacan como receptores de puestos de trabajo los departamentos de Canelones y Maldonado.

Si bien es claro que crear empleo no necesariamente es sinónimo de crear “buen empleo”, igualmente este predominio de la zona sur como destino de los puestos de trabajo, refuerza la desigual distribución del trabajo, lo que ha sido origen desde siempre de las migraciones laborales internas hacia esa región del país.

**Fig. N° 10: Empleos a ser generados según región, total periodo 2009-2012**



Fuente: Leal, J.; Rundie, C. sobre la base de UnASeP-MEF.

**Distribución territorial de la inversión según sector de actividad**

Si se analiza la distribución del monto total de los proyectos aprobados en el período según sector de actividad económica, se puede ver cómo destaca la inversión en industria, seguida por aquella correspondiente al rubro de servicios (Fig. N° 11).

**Fig. N° 11: Distribución sectorial de la inversión (en dólares) según departamento, período 2009-2012**

Sector	%
Agropecuario	8,0
Comercio	11,5
Industria	41,1
Servicios	25,2
Turismo	14,1

Fuente: Leal, J.; Rundie, C. sobre la base de UnASeP-MEF.

Ahora bien, cuando se observa la distribución de la inversión sectorial según departamentos, surge que existen especializaciones productivas por territorio. Así por ejemplo, casi la mitad de la destinada a proyectos industriales (47,4%) se localizará en los departamentos de San José, Montevideo y Canelones, correspondientes a la zona sur del país.

Por otra parte, Río Negro, Soriano, Colonia y Paysandú (litoral) concentran más de la mitad (54,9%) de la inversión en el sector agropecuario, el que se caracteriza por constituir una demanda de empleo altamente zafra.

Asimismo, Salto (litoral), Maldonado y Rocha (sur-este) se consolidan como áreas turísticas, donde diferentes estudios muestran el predominio de puestos de trabajo con

bajas remuneraciones (Leal, 1997; Leal, Rundie, Borrelli, 2010; Instituto Cuesta Duarte-PIT-CNT, 2012) (Fig. N° 12).

**Fig. N° 12. Distribución sectorial de la inversión (en dólares) según departamento, total período 2009-2012**

Departamento	Agropecuario	Comercio	Industria	Servicios	Turismo
Artigas	2,2	1,3	0,2	0,1	0,3
Canelones	2,0	11,7	10,5	5,1	2,6
Cerro Largo	2,3	0,8	1,0	0,0	0,1
Colonia	11,1	0,2	2,0	2,3	1,9
Durazno	2,3	0,7	5,9	0,5	0,8
Flores	2,3	0,5	0,1	0,2	0,1
Florida	0,6	0,1	0,3	0,3	0,4
Lavalleja	1,9	0,4	4,7	0,0	0,1
Maldonado	0,5	2,8	3,2	1,3	27,9
Montevideo	3,6	44,9	18,0	69,6	48,3
Paysandú	10,8	0,4	0,2	0,5	0,3
Río Negro	18,2	0,5	0,2	0,9	0,0
Rivera	2,4	4,0	3,0	5,3	3,9
Rocha	4,1	1,0	0,1	0,7	5,1
Salto	2,4	0,7	0,4	0,5	3,4
San José	5,0	0,6	18,9	0,3	0,0
Soriano	14,8	6,2	1,7	1,2	0,2
Tacuarembó	0,9	0,1	6,0	0,6	0,0
Treinta y Tres	0,8	0,1	9,4	2,2	0,1
Varios	11,7	23,0	14,1	8,2	4,4
<b>Total general</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Leal, J.; Rundie, C. sobre la base de UnASeP-MEF.

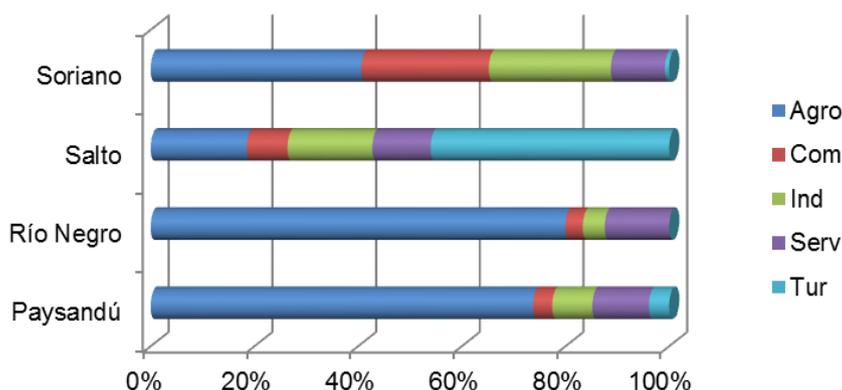
Pero además, también al interior de los espacios regionales se producen especializaciones que pueden dar lugar a desarrollos desiguales. Eso se puede apreciar por ejemplo para el caso de la región litoral, la que si bien en términos generales reproduce su perfil productivo vinculado con la actividad agropecuaria, cuando se observa la distribución por departamento aparecen diferencias.

Es así que se puede ver que la inversión en Río Negro y Paysandú se orienta principalmente a ese sector (80% y 74% respectivamente).

Por su parte, si bien en Soriano la inversión agropecuaria también ocupa un lugar destacado (40%), existe un mayor equilibrio con relación a otros sectores, con importante participación del comercio (25%) y la industria (24%).

Finalmente, el departamento de Salto parecería tender a reforzar su papel de destino turístico termal, representando este sector el 46% del total a invertir por parte de los proyectos, seguido de un 18,5% en actividades agropecuarias y un 16% en industria (Fig. N° 13).

**Fig. N° 13. Distribución de la inversión sectorial (en dólares) según departamento de la región Litoral, total período 2009-2012**



Fuente: Leal, J.; Rundie, C. sobre la base de UnASeP-MEF.

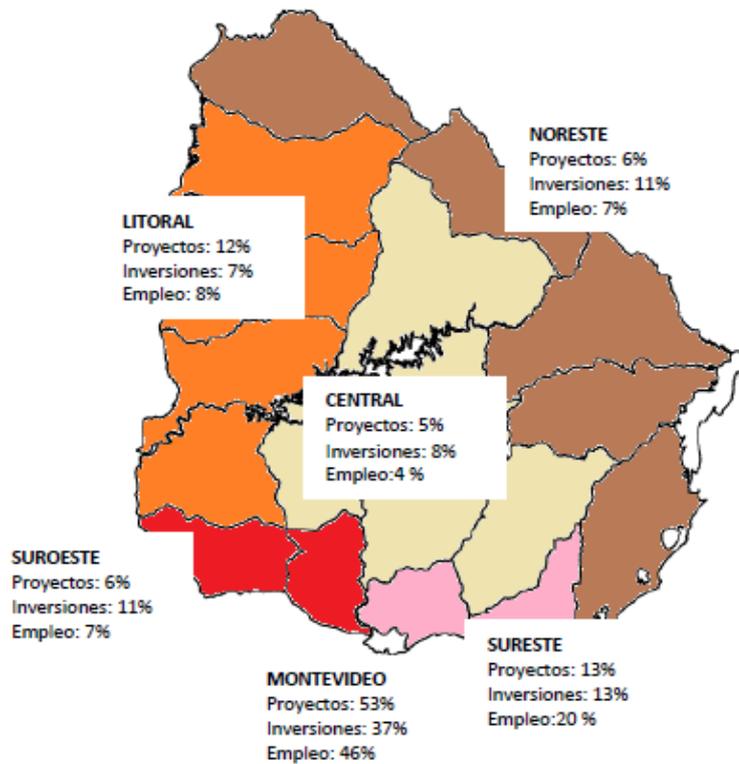
Igualmente, en términos generales, la mencionada especialización sectorial resultante de la división territorial del trabajo, tiene importantes implicancias para el desarrollo desigual. La predominancia de sectores tales como los rurales, el comercio, las domésticas y otros servicios, es decir, aquellos más sumergidos en materia salarial (Instituto Cuesta Duarte, 2012), se corresponderán con las zonas con peores desempeños en el desarrollo social, algo que ya se observa para las zonas litoral y noreste del país (Fig. N° 14 y 15).

Fig. N° 14. Cantidad proyectos, inversión en U\$S y empleo a generar según regiones, período 2009-2012

REGIONES	PROYECTOS		INVERSIÓN EN U\$S		EMPLEO	
		%		%		%
NORESTE (Artigas, Rivera, Treinta y Tres, Cerro Largo, Rocha)	177	6	645050424,21	11	1703	7
SURESTE (Canelones, Maldonado)	381	13	798284438,1	13	5195	20
SUROESTE (Colonia, San José)	182	6	646231820,7	11	1782	7
CENTRAL (Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja)	151	5	502416835,9	8	1044	4
LITORAL (Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano)	338	12	413860926,8	7	2161	8
MONTEVIDEO	1571	53	2206063881	37	12115	46
Varios	148	5	745084956,7	13	2141	8
<b>Total</b>	<b>906</b>	<b>100,0</b>	<b>5956993283</b>	<b>100,0</b>	<b>26138</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Leal, J.; Rundie, C. sobre la base de UnASeP-MEF

Fig. N° 15. Cantidad proyectos, inversión en U\$S y empleo a generar según regiones, período 2009-2012



Fuente: Leal, J.; Rundie, C. sobre la base de UnASeP-MEF.

Una lectura integrada para los tres indicadores seleccionados permite ver que el 72% de los proyectos, el 62% del monto total a invertir y el 73% de los puestos de trabajo que se esperaba generar tendrían como destino al sur del país. En este desbalance a favor de la zona sur es innegable el peso que tiene Montevideo, departamento que continúa reforzando su primacía más allá de los discursos descentralizadores.

## Conclusiones

En términos de una política pública que tiende, al menos en sus objetivos, a atenuar las inequidades territoriales, la estrategia de promoción de inversiones se muestra como una herramienta ineficiente. En cuanto a esto, la distribución de las propuestas de inversión en el territorio nacional no sólo no responde a los estímulos para localización en aquellas zonas menos favorecidas, sino que además, la misma se orienta a reforzar las matrices productivas existentes, donde las áreas que ya presentan economías dinámicas con mercados de trabajo modernos, reciben proyectos de esas características; mientras que aquellas deprimidas socioeconómicamente reproducen esa condición.

La localización de los emprendimientos se concentra en las áreas más desarrolladas social y económicamente, lo que profundiza la configuración desequilibrada desde el punto de vista territorial. En lo que a eso respecta, se observa que la mitad de los proyectos tienen como destino a la zona sur del país, algo que tiene sentido si se considera que éstas inversiones buscan las áreas con mayores y mejores capacidades instaladas (infraestructura, servicios, recursos humanos, mayor presencia institucional, etcétera).

Como consecuencia de ello, el flujo mayoritario de capitales se dirige a esa zona, y también eso es así en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo, donde casi ocho de cada diez se generarán en esos territorios. Buena parte de esos nuevos empleos de la zona sur serán demandados por la actividad industrial, por lo que se asume requerirán de mayores calificaciones y, por lo tanto, al menos a priori, mejores remuneraciones.

Por su parte, las regiones con menores niveles de desarrollo histórico, como la noreste, o, aquellas que han perdido posicionamiento como resultado de los procesos de reestructuración económica (litoral), recibirán proyectos de bajo volumen de capital y menor capacidad de demanda de empleo, además de que se trata de proyectos en sectores proveedores de puestos de mala calidad (agro, servicios y turismo). Asimismo,

estas desigualdades también se mantienen al interior de las diferentes regiones, por lo que es necesario continuar con un análisis multinivel (norte/sur, inter e intra regiones).

Esta primera lectura de los principales datos permite avizorar que el país tiende a mantener o a profundizar su segmentación territorial, con áreas dinámicas, de mejores desempeños en los indicadores de desarrollo; y otras deprimidas económica y socialmente, con empleos temporales, de mala calidad y menores salarios. De este modo, la desigualdad de oportunidades para quienes nacen o se radican en uno y otro territorio también será dispares.

La segmentación territorial entre áreas dinámicas y deprimidas da lugar a una configuración de tipo dual, en el entendido de que las segundas no constituyen rezagos de las primeras, sino que se trata de realidades que coexisten, y lejos de tender a confluir, esa brecha se reproduce. Esto ocurre en la medida en que los territorios son entidades en continua construcción, producto de los actores y sus relaciones, los recursos naturales y su transformación, y las instituciones que le dan organicidad a todo ello. En estos términos, el desplazamiento de recursos calificados hacia aquellas áreas que brinden mayores posibilidades de obtener un empleo de buena calidad, así como un hábitat más atractivo, y la presencia de población con mayor poder adquisitivo, resultará en una mejor dotación de infraestructuras y servicios, y en un entramado social e institucional más denso. Por todo ello es de esperar que la actual configuración territorial dispar se consolide como característica estructural de la territorialidad del país.

Llegado a este punto resulta necesario preguntarse por qué si la inequidad territorial reclama adecuadas respuestas de política pública (CEPAL, op. Cit.), cuando el Estado uruguayo se plantea una acción con fines de cohesión territorial (al menos así lo expresa en su formulación), termina provocando el efecto contrario al esperado. Quizás ello ocurra debido a que la misma de por sentado algunos efectos sin cuestionarse si efectivamente ocurrirán, e incluso se puede ir más allá y pensar que el fin único sea el del ingreso de divisas al país, quedando los demás objetivos en el plano meramente formal. Si esto es así, indudablemente el sistema de estímulo a las inversiones viene resultando exitoso, ya que para el año 2011 el peso de la inversión extranjera directa en el PBI nacional fue el segundo en América Latina, sólo menor al mostrado por Chile (Valdomir, 2012). Sin embargo esto no significó que las desigualdades territoriales se reviertan, más bien incluso parece profundizarlas.

Es claro que el desarrollo se sigue pensando centralmente, a pesar de que se haga énfasis en la descentralización del Estado. Por su parte, los actores locales carecen de capacidad para proponer sus propias estrategias desde el territorio, y su atomización impide el surgimiento de iniciativas regionales, siendo éstos algunos de los aspectos que podrían considerarse para el ajuste de la política en cuestión.

## Referencias bibliográficas

Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

CEPAL (2010). *El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales*. En “La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir”. Brasilia.

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (DINEM-MIDES).

Entrena Durán, F. (2010). *Dinámicas de los territorios locales en las presentes circunstancias de la globalización*. En Revista Estudios Sociológicos. Vol. XXVIII. México.

Gallichio, E. (2000). *Uruguay: reestructuración económica y cambios en los mercados de trabajo regionales. 1985–1999*. En Actas del III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Buenos Aires.

Instituto Cuesta Duarte/PIT-CNT (2012). *El nivel de salarios 2011*, [En línea] disponible en: <http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/>

[Acceso el 14 de octubre de 2012]

Leal, J. (1997). *El mercado de empleo en los servicios turísticos directos en el litoral termal, Uruguay*. Documento de Trabajo N°32. Salto: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.

\_\_\_\_\_ (2010). *La crisis de la sociedad salarial, un complejo tránsito desde la integración hacia la vulnerabilidad social: el caso de Uruguay*. España: Editorial Universidad de Granada.

Leal, J.; Borrelli, J., Rundié, C. *Turismo, empleo y desarrollo en el Litoral Termal de Uruguay* Publicado. En Revista Estudios y Perspectivas en Turismo. ). Volumen 22. Año 2013. Número 3 Mayo. Buenos Aires: Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos (CIET) ISSN 1851- 1732.

\_\_\_\_\_ (2013). *Inversión extranjera directa en Uruguay, una reflexión acerca de sus alcances para el desarrollo regional*. En Leal, J. (comp.) (2013) “Transformaciones recientes y desafíos para el desarrollo regional”, pp. 52-76. Salto: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.

MTSS/OMT (2012). *Serie informes departamentales. Principales indicadores del mercado de trabajo, incluyendo proyectos de inversión*. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Unidad de Evaluación y Monitoreo de Relaciones Laborales y Empleo, Observatorio de Mercado de Trabajo.

Núñez, A. y Leal, J. (1997). *IV Censo a Productores con Cultivos Hortícolas bajo Invernáculos del departamento de Salto, Uruguay*. Documento de Trabajo N°29. Salto: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.

Pellegrino, A. (2003). *Caracterización demográfica del Uruguay*. Montevideo: Programa de Población. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Presidencia de la República. Uruguay.

Observatorio de Mercado de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay (OMT- MTSS).

Riella, A. (comp.) (2006). *Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Riella, A. y Romero, J. (1992). *Opiniones, Actitudes, y Comportamientos de los Productores Hortícolas del departamento de Salto, Uruguay*. Documento de Trabajo N°8 del Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.

Riella, A. y Tubío, M. (1997). *Los Asalariados Zafrales en el Citrus del Uruguay*. Documento de Trabajo N°8. Salto: Departamento de Ciencias Sociales, Regional Norte, Universidad de la República.

Riella, A.; Mascheroni, P.; Ramírez, J. y Tubío, M. (2009). *Explorando la calidad del empleo en la forestación*. Montevideo: CBA.

Rodríguez, A. (2011). *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay. Insumos para la formulación, análisis y negociación de políticas locales de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay*. Montevideo: Consultora VNG International. OPP.

Triaca, L. y Godoy, G. (2012). *Informe de Proyectos presentados ante el MTSS, Ley de Promoción de Inversiones año 2012, Perspectiva de generación de empleo*. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social- Dirección Nacional de Empleo.

Tubío, M. (2011). *El empleo en la fase rural de la forestación Uruguaya. Condiciones de vida y de trabajo en la forestación uruguaya*. España: Editorial Académica Española.

Uruguay XXI (2012). *Inversión extranjera directa en Uruguay*. En Informe IED en Uruguay-Agosto 2012, Uruguay XXI. En <http://www.uruguayxxi.gub.uy/informe-de-ied/>

[Acceso el 13 de setiembre de 2012]

Unidad de Apoyo al Sector Productivo- Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (UnASeP-MEF). Proyectos de inversión promovidos en el período 2009-2012.

Valdomir, S. (2012). *Inversiones, transnacionales y desarrollo. El caso de Uruguay*. En "Análisis y Propuestas". Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, representación en Uruguay.

Veiga, D. (1991). *Desarrollo Regional en el Uruguay*. Montevideo: Ed. CIESU.

\_\_\_\_\_ (2003). *Transformaciones socioeconómicas y desigualdades regionales en Uruguay*, en Acuña C. y Riella A. (compiladores.) (2003) *Territorio, Sociedad y Región: Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

\_\_\_\_\_ (2010). *Estructura social y ciudades en el Uruguay: Tendencias recientes*.  
Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de  
la República.