



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República - Uruguay

## Finanzas subnacionales y capacidades para el desarrollo económico territorial en Uruguay: 1990-2016

---

Leonel Muinelo-Gallo  
Adrián Rodríguez Miranda

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**

Serie Documentos de Trabajo

Julio, 2019

DT 15/2019

ISSN: 1510-9305 (en papel)  
ISSN: 1688-5090 (en línea)

Este documento es una versión de un capítulo elaborado para el libro: Hernández, Zeus; Velázquez, Daniel y Willebald, Henry (Coord.) (2019) *México y Uruguay ante la Gran Recesión*. Pachuca de Soto, México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Forma de citación sugerida para este documento: Muinelo-Gallo, L. & Rodríguez Miranda, A. (2019) “Finanzas subnacionales y capacidades para el desarrollo económico territorial en Uruguay: 1990-2016”. Serie Documentos de Trabajo, DT 15/2019. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

## Finanzas subnacionales y capacidades para el desarrollo económico territorial en Uruguay: 1990-2016

Leonel Muinelo-Gallo<sup>a</sup>  
Adrián Rodríguez Miranda<sup>b</sup>

### Resumen

Este trabajo tiene el objetivo de reflexionar sobre la relación entre las finanzas subnacionales y las capacidades para el desarrollo económico territorial en Uruguay. Para tal fin, recoge evidencia rigurosa de trabajos recientes sobre las relaciones entre descentralización fiscal, transferencias y disparidades regionales, y la conjuga con análisis de nueva información disponible sobre la evolución de las finanzas subnacionales y un análisis de las políticas productivas desarrolladas en el país. De esta forma, se intenta aportar al debate actual sobre las relaciones entre desarrollo territorial, descentralización y el rol de la política pública para reducir las disparidades regionales. Al respecto, se concluye que estos desafíos requieren de un mejor esquema de financiamiento del desarrollo local, con mayor capacidad de gestión para la toma de decisiones en el ámbito local. Para esto urge, como requisito previo, mejorar las capacidades técnicas y de gestión en los gobiernos subnacionales.

Palabras clave: descentralización, desarrollo territorial, desarrollo regional, finanzas subnacionales, gobiernos subnacionales, políticas productivas, Uruguay

Código JEL: H70, H77, R11, R51, R58

a Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, contacto: [lmuinelo@iecon.ccee.edu.uy](mailto:lmuinelo@iecon.ccee.edu.uy)

b Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, contacto: [adrianrm@iecon.ccee.edu.uy](mailto:adrianrm@iecon.ccee.edu.uy)

# Subnational government finances and capabilities for regional economic development in Uruguay: 1990-2016

Leonel Muinelo-Gallo  
Adrián Rodríguez Miranda

## Abstract

The purpose of this work is to reflect on the relationship between subnational finance and the capabilities for regional economic development in Uruguay. It presents rigorous evidence of recent work on the relationships between fiscal decentralization, intergovernmental transfers and regional disparities in Uruguay. This is analyzed together with new available information on the evolution of subnational finances and a critical analysis of the productive policies developed in the country. It seeks to contribute to the current debate on the relationships between territorial development, decentralization and the role of public policy to reduce regional disparities. In this regard, it is concluded that these challenges require a better financing scheme for local development, with greater management capacity for decision-making at the local level. For this, as a prerequisite, it is urgent to improve the technical and management capacities of subnational governments.

Keywords: decentralization, regional development, local development, subnational finance, subnational governments, productive policies, Uruguay.

JEL Classification: H70, H77, R11, R51, R58

---

## 1. Introducción

Este trabajo tiene el objetivo de reflexionar, sobre la base de evidencia existente y el análisis de nueva información disponible, sobre la relación entre las finanzas subnacionales y las capacidades para el desarrollo económico territorial en Uruguay. En este sentido, en primer lugar, interesa conocer cuál es la situación en el país en términos de desarrollo económico y con qué competencias y recursos cuentan los Gobiernos Departamentales (GD, segundo nivel de gobierno en Uruguay), que deberían ser los encargados de las políticas de desarrollo a nivel local. En segundo lugar, en un país unitario y altamente centralizado como Uruguay, es necesario analizar cuál ha sido el funcionamiento de las políticas nacionales que buscan reducir disparidades regionales y promover desarrollo productivo en los territorios. En particular, es de interés conocer si estas políticas están siendo efectivas o no y en qué medida incorporan a los GD y contribuyen a la generación de capacidades locales para sostener procesos de desarrollo. Finalmente, entendiendo que el desarrollo es un desafío multinivel, y más aún en un país unitario, es muy relevante analizar cuáles son las políticas de descentralización fiscal y el esquema de transferencias desde el gobierno central a los GD. En particular, es de utilidad estudiar la evidencia sobre cuál puede ser la mejor vía para mejorar las condiciones para el desarrollo económico territorial en Uruguay, profundizar la descentralización o aumentar las transferencias intergubernamentales.

Para realizar esta tarea se ponen en diálogo diferentes estudios recientemente realizados al respecto de estos temas, buscando dar una interpretación de conjunto que permita comprender mejor la relación entre las finanzas subnacionales, las disparidades territoriales y las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo local en los departamentos de Uruguay. El argumento que este trabajo defiende es que el desarrollo de capacidades es un factor de mediación importante entre las políticas públicas de desarrollo que son impulsadas por el gobierno central para que existan efectos positivos en términos de reducción de desigualdades territoriales. Estas políticas impulsadas desde el ámbito nacional refieren a las políticas de desarrollo productivo con atención a la localización territorial, las políticas de descentralización y los esquemas de transferencias de recursos desde el nivel nacional a los niveles subnacionales.

El desarrollo de capacidades implica tanto las individuales como las colectivas. Es decir, los territorios necesitan contar con una mejor formación de técnicos, trabajadores, profesionales, empresarios y políticos. Pero también mejorar las capacidades institucionales locales, tanto de las organizaciones públicas como privadas. En esta construcción de capacidades un actor clave es el Gobierno Departamental (GD). Si no se trabaja en la mejora de la calidad de la gestión de gobierno y en la creación y fortalecimiento de las capacidades para diseñar, planificar y ejecutar políticas a nivel subnacional, pueden ser en vano los esfuerzos por dotar a estas instituciones de mayores recursos y mayor autonomía.

En este sentido, este trabajo recoge evidencia rigurosa que proviene de trabajos recientes sobre las relaciones entre descentralización fiscal, transferencias y disparidades regionales, y la conjuga con análisis de nueva información disponible sobre la evolución de las finanzas subnacionales y un análisis de las políticas productivas desarrolladas en el país. Sobre todo desde la reforma de la Constitución de 1996, y más aún desde que la izquierda asume el gobierno nacional en 2005, todas estas políticas han sido implementadas bajo un fuerte discurso descentralizador del gobierno nacional. Por lo tanto, parece pertinente reflexionar sobre cómo se han hecho las cosas y cómo se podrían mejorar para que esos objetivos de descentralización y reducción de desigualdades territoriales se cumplan.

En esa línea, el trabajo analiza la situación actual del Uruguay en términos de los desafíos que enfrenta el desarrollo territorial para superar algunas disparidades regionales persistentes en el tiempo, recogiendo evidencias y aprendizajes de las políticas de descentralización y desarrollo productivo que el país ha venido impulsando, sobre todo en los últimos 15 años.

De esta forma, se intenta aportar al debate actual en el país sobre las relaciones entre desarrollo territorial y descentralización. En este debate los gobiernos departamentales no pueden quedar de lado. En particular, se trata de poner sobre la mesa la necesidad de dar un salto de calidad en sus roles, hacia una transformación en verdaderos agentes promotores del desarrollo local en sus territorios.

## 2. Marco conceptual

### 2.1 Desarrollo económico territorial

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

Por lo tanto, el desarrollo económico territorial se nutre de diversos aportes teóricos y estudios de casos que han puesto énfasis en diferentes aspectos, con un eje común en la importancia del territorio. Estos estudios se refieren a:

- El desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo y la capacidad empresarial local (Vázquez Barquero 1988, 2005; Alburquerque, 2006; Becattini, 1979, 2002; Pyke et al, 1992).
- La introducción y difusión de innovaciones en el territorio (Maillat, 1995; Aydalot, 1986, Méndez, 2000).
- El rol de los sistemas y aglomeraciones urbanas en el desarrollo (incorporando aportes de la economía urbana y la geografía económica; por ejemplo, Jacobs, 1969 o Fujita, 1992).
- Las economías de diversidad asociadas a los vínculos rural–urbano (Saraceno, 1999, 2000; Schejtman y Berdegué, 2004)
- El marco institucional donde ocurren los procesos económicos y sociales locales (Vázquez Barquero y Madoery, 2001; Costamagna y Ferraro, 2000).

En función de lo anterior, y como forma de ofrecer una definición, diremos que el desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades) refiere a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que se explica desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (Rodríguez Miranda, 2006). Este enfoque ha resultado útil para contribuir a explicar las diferencias en términos de desarrollo económico relativo entre los departamentos de Uruguay, así como las razones por las cuales algunos territorios y regiones del país han consolidado situaciones periféricas o privilegiadas en términos de desarrollo (Rodríguez Miranda y Sienna, 2008; Rodríguez Miranda, 2006, 2010, 2014a, 2014b).

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

Este enfoque, como señala Albuquerque (2013), pese a no ocupar un lugar principal en el diseño de las políticas nacionales de desarrollo en América Latina "... ha ido impregnando poco a poco, a lo largo de las últimas décadas, el diseño de políticas públicas relevantes, las cuales han incrementado su eficacia al ser resultado de actuaciones territoriales de carácter sub-nacional, a veces sin esperar a un traspaso de competencias derivado de procesos de descentralización política". Por otra parte, el mismo autor señala que desde los propios ámbitos territoriales surgen iniciativas públicas y privadas, se crean instituciones y se adoptan políticas de fomento del desarrollo local, mostrando una práctica del desarrollo que suele ir bastante por delante de la teoría y de la consideración en la planificación del Estado Central.

En el desarrollo económico territorial se pone mucha atención al tejido de pequeñas y medianas empresas. De hecho, los sistemas productivos locales forman un tipo especial de red que se caracteriza por tener un fuerte enraizamiento en el territorio y por unas relaciones entre las empresas en las que se combina confianza y cooperación para competir (Vázquez Barquero, 2005). Las ventajas de los sistemas productivos locales refieren a (Vázquez Barquero, 2005; Becattini, 2002): la disponibilidad de una masa crítica de trabajadores calificados y especializados, lo que reduce los costos de búsqueda y reclutamiento de personal; el intercambio formal e informal entre empresarios en una lógica de cooperación y aprendizaje; la existencia de capital social e institucional que da soporte al proyecto productivo; y un ambiente propicio para la creación, adaptación y difusión de innovaciones.

En particular, la importancia de la existencia de empresas locales pequeñas y medianas y la organización en el territorio en forma de redes, no solo refiere a la generación de condiciones para la competitividad territorial, sino que también reporta una forma de desarrollar el proceso económico que permite la apropiación local de la riqueza generada. El concepto de endogeneidad en el plano económico que maneja Boisier (1993) es muy útil para entender este argumento, ya que para el autor hay endogeneidad en la medida que los actores locales puedan apropiarse de buena parte del excedente económico que se genera en el territorio y, por lo tanto, tener capacidad de decisión sobre su uso (en particular, sobre cómo y en dónde se reinvierte).

Dicho lo anterior, tampoco hay que menospreciar el aporte que las grandes empresas pueden realizar al desarrollo local. En efecto, una organización de la producción favorable al desarrollo local no se limita únicamente a los sistemas formados exclusivamente por pequeñas y medianas empresas, sino que puede incluir otras alternativas, incluso la articulación de las economías locales con grandes empresas que provienen de fuera del territorio. Según explica Vázquez Barquero (1997), contraponer lo endógeno o local a lo exógeno en forma excluyente es dar una visión muy limitada de la realidad. Es posible que se verifique una relación de cooperación entre las empresas locales y las firmas externas. No hay una única respuesta al problema, al punto que la localización de grandes empresas externas ha producido, en los sistemas locales, efectos positivos y negativos (Vázquez Barquero, 1997).

Pero en esta perspectiva, como se desprende de lo señalado anteriormente, el desarrollo económico de las regiones, además de depender de las capacidades de las empresas y cómo se organiza el tejido empresarial local, también depende en gran forma del entorno social y cultural

donde se desarrollan las actividades económicas. Por lo tanto, aún desde una mirada económica del desarrollo territorial, no se pueden dejar de lado los factores extraeconómicos.

En ese sentido, los autores de la teoría del “entorno innovador” plantean que la clave no está solo en las empresas y ni siquiera en los sectores o las aglomeraciones de empresas, sino que la unidad de análisis correcta para determinar el desarrollo competitivo es el entorno (Aydalot, 1986; Maillat, 1995; Méndez, 2000). De esta forma, se menciona un rol destacado a factores que van más allá de lo productivo y de tecnología de producción. Es relevante que existan condiciones favorables de recursos humanos, tradición y cultura productiva, así como organizaciones de apoyo para la investigación e innovación y servicios e infraestructuras adecuados para el desarrollo productivo. A su vez, entre otros aspectos, destacan la existencia de actores locales capaces de concretar condiciones previas favorables y un mercado de trabajo con recursos cualificados y un determinado “saber hacer”.

A grandes rasgos, las características principales de una estrategia de desarrollo territorial son las siguientes (Vázquez Barquero, 1993): promover un desarrollo difuso en oposición a la estrategia de desarrollo polarizado; además de pensar en grandes proyectos con recursos externos favorecer la concreción de numerosos proyectos (pequeños y medios) con recursos endógeno; una gestión local de forma descentralizada, en un modelo con alta participación privada y de organizaciones sociales, con autonomía en las agencias u organismos intermedios que implementan las estrategias de desarrollo.

En una estrategia de desarrollo con estas características parece oportuno situar a las acciones para promover al desarrollo local dentro de un enfoque de capacidades. A este respecto, la importancia del carácter endógeno del desarrollo local establece un puente con el desarrollo de capacidades, en el sentido de Sen (2000). Esto implica que más allá de medir convergencia o divergencia en términos de variables objetivas de resultados, para el desarrollo local también importa el recorrido y las capacidades instaladas que quedan (Rodríguez Miranda, 2014c). Por lo tanto, es necesario poner especial atención a cómo generar capacidades locales para iniciar y sostener procesos endógenos que permitan el desarrollo económico con sostenibilidad.

## **2.2 Finanzas públicas sub-nacionales y disparidades regionales**

Existen varias razones por las que un correcto diseño e implementación de las finanzas públicas sub-nacionales puede contribuir a la convergencia regional. En primer lugar, un mayor grado de autonomía fiscal puede reducir las disparidades regionales, debido a que una mejor calidad de información por parte de los gobiernos locales permite la implementación de políticas más específicas y adecuadas. Los gobiernos a nivel sub-nacional cuentan con más y mayor calidad de información sobre las necesidades de sus votantes y, por ello, resulta más fácil que ajusten sus políticas a las preferencias locales (Oates, 1972). Esto debería conducir a políticas más eficaces para fomentar el desarrollo económico regional y reducir las disparidades regionales (Oates, 1993).

En segundo lugar, la descentralización fiscal puede promocionar la competencia inter-jurisdiccional por los recursos fiscales, lo cual podría generar un sistema de penalización de los gobiernos locales ineficaces y, en consecuencia, promover la convergencia regional (Brennan y Buchanan, 1980; Qian y Weingast, 1997). Al respecto, los votantes pueden utilizar como punto de referencia los resultados obtenidos por los gobiernos de cada jurisdicción y esto puede propiciar una mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos locales (Salmon, 1987; Breton, 1996).

Sin embargo, la descentralización fiscal podría ampliar las disparidades regionales. Dado que la descentralización significa tomar recursos de la administración central, por lo que se debilita el



alcance de la redistribución inter-regional; por ejemplo, a través de las transferencias de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos sub-nacionales (Prud'homme, 1995).

Por otra parte, la descentralización puede aumentar la capacidad de reducir las salidas netas de recursos por parte de los gobiernos sub-nacionales de las regiones más ricas, limitando las políticas redistributivas por parte del gobierno central (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010). Relacionado con lo anterior, en contextos muy descentralizados y donde las posibilidades de redistribución por parte del gobierno central son limitadas, las regiones más ricas y con una mayor base impositiva pueden financiar bienes públicos locales a tasas impositivas más bajas, lo cual también contribuye a consolidar o aumentar las disparidades regionales (Prud'homme, 1995; Keen y Marchand, 1997; Oates, 1999).

Otra causa por la que un mayor grado de descentralización fiscal pueda generar divergencia regional refiere a los problemas relacionados con la calidad de gobierno. La calidad institucional es uno de los factores importantes para explicar el desarrollo económico entre países (Acemoglu et al, 2005; Rodrik et al, 2004). A su vez, recientemente se ha destacado que también juega un rol importante en la explicación del desarrollo regional (Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010; Tabellini, 2010).

Existen argumentos que señalan que la descentralización fiscal puede agravar los problemas de corrupción e incapacidad administrativa lo cual, a su vez, puede reducir o eliminar los efectos deseables hacia la convergencia regional. Otro argumento es que la descentralización puede empeorar los problemas de gobernabilidad de las administraciones sub-nacionales reduciendo o eliminando sus beneficios esperados (Martínez-Vázquez y MacNab, 2003). En particular, los problemas de corrupción y de calidad administrativa pueden distorsionar la asignación de recursos en los niveles sub-nacionales de gobierno, debido a una mayor discrecionalidad por parte de los gobiernos locales. De hecho, el gobierno central puede ser más fácilmente monitoreado y estar menos expuesto a problemas de “free-rider” por parte grupos de interés a nivel sub-nacional (Prud'homme, 1995; Bardhan y Mookherjee, 2000; Bardhan, 2002).

Adicionalmente, los gobiernos de las regiones donde los factores inmóviles son más numerosos que los móviles, o que no son competitivas por alguna razón estructural, pueden renunciar a las políticas “amistosas” de negociación, eligiendo políticas de tipo predatorio (Rodden y Rose-Ackerman, 1997; Cai y Treisman, 2005).

Por su parte, la literatura tradicional de federalismo fiscal, basándose en argumentos de eficiencia y equidad, justifica la utilización de las transferencias inter-gubernamentales para la reducción de las disparidades entre regiones (ver, Musgrave, 1959; Oates, 1972). De acuerdo con esta visión, las transferencias pueden ser utilizadas para fomentar el gasto en servicios que generan efectos derrame al resto de la economía local, reduciendo de esta forma el uso de impuestos locales ineficientes (Dahlby y Wilson, 1994) o para garantizar un acceso similar a bienes públicos esenciales a través de todo el país (Buchanan, 1950).

A pesar de este tipo de consideraciones, Inman (1988) ha mostrado que el patrón de asignación de las transferencias federales a los estados de los Estados Unidos parece no ser consistente con estas prescripciones normativas. De hecho, varios trabajos han testeado hipótesis concernientes a los efectos de los incentivos políticos en la asignación de estas transferencias. Algunas de estas hipótesis derivan de los modelos de competencia política. Por ejemplo, Lindbeck y Weibull (1987) y Dixit y Londregan (1998) señalan que los niveles superiores de gobierno podrían asignar más transferencias a las regiones (o estados) que cuentan con una alta proporción de votantes que no están específicamente identificados con ningún partido político (los denominados “votantes indecisos”). A su vez, otros artículos intentan testear esta última

hipótesis contra una alternativa (derivada de Cox y McCubbins, 1986) que señala que, si los políticos son aversos al riesgo, los fondos serán asignados a los estados donde los votantes están claramente alineados con el partido en el gobierno (votantes principales o “core supporters”). Muchos artículos han testeado esta hipótesis, por ejemplo, Grossman (1994) y Levitt y Snyder (1995) para los Estados Unidos, Worthington y Dollery (1998) para Australia, Dasgupta et al (2004) y Khemani (2003) para la India, y Díaz-Cayeros et al (2007) para México. La mayoría de ellos confirman que los estados o gobiernos sub-nacionales alineados políticamente con el gobierno central reciben más fondos o transferencias.

Finalmente, las finanzas subnacionales no solo refieren a las posibilidades de prestar buenos o malos servicios a los ciudadanos y producir efectos sobre la convergencia o divergencia en términos de ingresos de las regiones, sino que, en función del enfoque del desarrollo territorial, tienen también una función relevante para poder apuntalar o no una estrategia de desarrollo en el territorio. Volviendo al planteo de Boisier (1993) sobre la endogeneidad, pero ahora en el plano político, un proceso de desarrollo tiene endogeneidad si los actores locales, en particular los gobiernos subnacionales, tienen capacidad efectiva de influir en la toma de decisiones en los temas relevantes para el territorio. No va a existir esa capacidad si los gobiernos sub-nacionales no tienen competencias adecuadas asignadas por ley, pero aún si las tuvieran, no existe capacidad efectiva si no disponen de los recursos necesarios que aseguren que pueden llevar adelante esas competencias que la ley les asigna.

### 3. Aspectos metodológicos

#### 3.1 Estrategia metodológica

Este trabajo se propone estudiar la evolución de las finanzas subnacionales en Uruguay y analizar en qué medida se puede contribuir desde las políticas de descentralización fiscal y/o transferencias del gobierno central al desarrollo económico territorial.

Para cumplir la tarea se ponen en diálogo diferentes estudios recientemente realizados al respecto de estos temas, buscando dar una interpretación de conjunto que permita, utilizando los resultados de esas investigaciones previas, comprender mejor la relación entre las finanzas subnacionales y las condiciones de desarrollo local en los departamentos de Uruguay.

La estrategia consiste en recoger evidencia rigurosa que proviene de trabajos recientes sobre las relaciones entre descentralización fiscal, transferencias y disparidades regionales, y conjugarla con un análisis exploratorio de nueva información disponible sobre la evolución de las finanzas subnacionales y un análisis cualitativo de las políticas productivas desarrolladas en el país, sobre todo desde 2005, en el marco de un discurso descentralizador.

Para dar cuenta de la situación en Uruguay respecto al desarrollo territorial consideramos un trabajo reciente (Rodríguez Miranda et al, 2017) que analiza para los departamentos de Uruguay las condiciones de desarrollo económico local en base a un indicador que resume tres aspectos que están en sintonía con el marco teórico desarrollado al respecto. Estos son: la capacidad de generación de riqueza (medida por el PIB per cápita), la existencia de tejido empresarial local (medido por la cantidad de empresas por habitante), y las condiciones socioeconómicas del entorno (medido por un indicador de cohesión territorial propuesto en Rodríguez Miranda, 2011).

A partir del diagnóstico sobre desarrollo económico territorial en el país, se realiza un análisis de las principales políticas desarrolladas en el país para promover el desarrollo productivo, desde 2005 a la fecha, considerando en qué medida la dimensión territorial fue tenida en cuenta y con qué rol se incluyeron o no a los GDs.

Luego, analizamos información publicada (2017) en el Observatorio Territorial de Uruguay (<http://otu.opp.gub.uy>) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia (OPP). Estos datos permiten analizar los gastos y egresos de los GDs en el período 1989 a 2016. Del análisis de esta información, que permite desglosar en componentes de los ingresos y gastos, se obtienen datos que permiten identificar cambios importantes en la estructura de los mismos, más allá de la evolución global.

Finalmente, ponemos en el contexto de los anteriores análisis los resultados de dos ejercicios econométricos que buscan arrojar evidencia respecto a las relaciones entre las disparidades regionales, la descentralización fiscal, las transferencias del gobierno central a los GDs y la calidad de gestión de los GDs.

### 3.2 Principales variables consideradas en los ejercicios empíricos

Los ejercicios empíricos que se presentan utilizan un panel balanceado de 18 departamentos durante el periodo 1990 a 2012<sup>1</sup>. Se excluye a Montevideo (ciudad capital del país) porque este departamento dispone de información solo a partir de 2006, ya que antes no era considerado en el reparto de recursos desde el gobierno central.

Las disparidades regionales se aproximan mediante los ingresos de las personas con una medida de distancia ( $CV_{i,t}$ ) respecto al valor máximo de referencia (que corresponde a Montevideo). Este tipo de medida es utilizado frecuentemente en la literatura focalizada en disparidades regionales<sup>2</sup>.

El indicador de disparidades toma la siguiente forma:

$$CV_{i,t} = \left( \left( \frac{1}{y_{MTV,t}} (y_{MTV,t} - y_{i,t})^2 \right)^{1/2} \right) * 100 \quad (1)$$

Donde  $y_{MTV,t}$  es el ingreso per cápita del departamento de Montevideo en el momento  $t$ , mientras que  $y_{it}$  es el ingreso per cápita del departamento  $i$  en el momento  $t$ . Este indicador, refleja básicamente las disparidades de los diferentes departamentos en cada año con relación al departamento de Montevideo. Varía entre 0 (igualdad) y 100% (máxima disparidad). La selección de Montevideo como valor de referencia responde al análisis previo que se ha realizado sobre las características del desarrollo regional en el país y el posicionamiento de la capital como la región más rica.

Para los indicadores de calidad de gestión o instituciones, en la literatura empírica *cross-country* una fuente que ha sido ampliamente utilizada es la base de datos “International Country Risk Guide (ICRG)” elaborada por el Grupo de Servicios de Riesgo Político para evaluar los riesgos políticos, económicos y financieros entre los países. Dado que en el caso específico de estudios regionales de países, estas dimensiones varían muy poco, básicamente no es posible

<sup>1</sup> Ver el Anexo 2 por las fuentes de datos utilizadas.

<sup>2</sup> Ver Williamson (1965), Ezcurra y Pascual (2008) y Lessmann (2009).

obtener una variación importante ni en el tiempo ni entre regiones y, además, este tipo de información a nivel regional muchas veces no se encuentra disponible.

Por lo tanto, se construye una medida de la calidad de gobierno subnacional a través de un indicador de calidad de gestión departamental. Más específicamente, se elabora un indicador que consta de tres dimensiones: resultado fiscal del gobierno departamental (que se considera en puntos porcentuales del PIB departamental), el porcentaje de funcionarios presupuestados sobre el total de funcionarios del gobierno departamental, y el salario medio pagado a los funcionarios (que se calcula como las remuneraciones totales del personal dividido el número de funcionarios, en precios constantes). Cada una de estas dimensiones se expresa en una escala de 0 a 3, de acuerdo a la distribución empírica de cada una de las variables en el período, de modo que el valor 0 indica el peor desempeño relativo y 3 el mejor entre los departamentos analizados para cada año (en el apéndice 2 se da un mayor detalle sobre la construcción del indicador). El indicador final resulta de la suma simple de las tres dimensiones, por lo que varía entre 0 y 9, donde un número mayor implica una mayor calidad de gestión de gobierno (por más detalle, ver anexo 1).

Con la dimensión del resultado fiscal se busca captar diferencias entre los gobiernos departamentales referidas al manejo adecuado de las necesidades de gastos en función de la disponibilidad de ingresos, lo que hace a la calidad de gestión y administración de los recursos. En general, dado que los datos muestran perfiles bastante diferentes entre departamentos con y sin déficit persistentes, además de la magnitud del mismo, esta variable tiene poder explicativo respecto de los modelos de gestión de los gobiernos.

No es posible obtener información con medidas directas de evaluación de los servicios prestados. Por ello se opta por utilizar las medidas indirectas mencionadas, para aproximar mejores condiciones para la prestación de servicios públicos locales. En este sentido, se toma el porcentaje de funcionarios presupuestados en el total de funcionarios del GD buscando reflejar la presencia de una estructura más deseable frente a la realidad que predomina en los GDs del país que muestran un alto componente de contratos a término, cargos de confianza y empleos temporales<sup>3</sup>. Una estructura de este tipo, con predominancia del vínculo temporal y de confianza, no consigue consolidar funcionarios de carrera y no genera "memoria institucional" ni capacidades más allá del período de gestión de la administración de turno.

Adicionalmente, se considera el indicador de la remuneración promedio de los funcionarios de los GDs entendiendo que si la misma es relativamente alta en el contexto nacional implica una situación en la que se tiene una mejor posición para captar recursos humanos con mayor capacitación y/o formación (en particular, técnicos y profesionales).

Para construir un indicador de descentralización fiscal se considera la literatura de la competencia fiscal inter-jurisdiccional, que enfatiza la importancia de ligar los gastos locales con los ingresos locales. De hecho, al relacionar ambas dimensiones presupuestales se promocionaría un funcionamiento apropiado de la competencia dado que las transferencias verticales pueden generar incentivos para que las autoridades locales ignoren las presiones competitivas por un mejor gerenciamiento (Jin et al, 2005; Qian y Weingast, 1997; Qian y Roland, 1998; Oates, 1999; Zhuravskaya, 2000). Considerando este contexto, medimos la descentralización fiscal como el porcentaje de los ingresos de gobierno departamental que tienen origen en recaudación propia sobre el total de ingresos del gobierno departamental correspondiente. Este indicador es una medida importante del grado de autonomía fiscal que

---

<sup>3</sup> En el período aquí analizado un 50% de los GDs muestran un porcentaje de presupuestados de entre 50% y 75%, un 36% de los casos exhiben un valor entre 50 y 26%, y un 15% de los GDs cuentan con un 25% o menos de funcionarios presupuestados.

tienen los gobiernos departamentales, en la medida que dependen menos de las transferencias del gobierno central nacional.

Por su parte, la medida de transferencias utilizada en el análisis empírico se mide como el porcentaje de los ingresos de gobierno departamental que tienen origen en las transferencias recibidas desde el gobierno central sobre el total de ingresos del gobierno general a nivel nacional.

Para aproximar la dimensión de “alineamiento político” se considera una variable *dummy* que toma valor 1 si el GD es del mismo partido que el gobierno nacional y cero en el resto.

A partir de esos indicadores se presentan ejercicios empíricos de dos tipos. En primer lugar, se analiza, con un modelo de regresión de panel, el rol mediador de la calidad de gestión de gobierno en la relación entre la descentralización fiscal y las disparidades regionales. En segundo lugar, a través de un modelo de ecuaciones simultáneas se intenta identificar que variables explican de forma significativa el esquema de transferencias en Uruguay. En particular, se trata de evaluar si hay impacto de estas transferencias en las disparidades regionales, considerando, además, si hay efecto o no de la alineación política del gobierno central y los GDs en la determinación de estas transferencias.

#### 4. El caso de Uruguay

---

El Uruguay se divide administrativamente en 19 departamentos, que configuran el segundo nivel de gobierno del país (Figura 1).

Según los datos del Anuario Estadístico del 2016 del Instituto Nacional de Estadística (INE), la población del Uruguay se compone de 3.467.056 habitantes. A su vez, la superficie del país es de 175.016 km<sup>2</sup>, dando como resultado una densidad de población promedio de 19,8 habitantes por km<sup>2</sup>. La Tabla 1 muestra la distribución de la población por departamento. Montevideo es el más poblado, ya que cuenta con 1.379.560 habitantes, mientras que Tacuarembó se destaca como el departamento con mayor extensión territorial, con 15.438 km<sup>2</sup>. Como señala González Posse (2002), desde el mismo proceso histórico de población del país (desde la colonización española y portuguesa hasta la influencia inglesa), que determinó que las ciudades y las infraestructuras de transporte se instalaran en función de las salidas de la producción hacia el mar, se ha producido un desarrollo territorial desigual. En particular, se generó una concentración de la actividad económica y la población en la costa sur del país (sobre el Río de la Plata) con un eje principal en Montevideo y su zona de influencia (recordar que Montevideo, capital y principal puerto, siempre ha concentrado cerca de la mitad de la población). A su vez, en un segundo orden también se ha concentrado actividad económica en el litoral oeste (sobre el Río Uruguay, en la frontera con provincias ricas de Argentina). Todo esto frente a zonas interiores del país con escasa densidad de población y actividad económica (sobre todo en el centro, noreste y norte del país).

**Figura 1.** Mapa político y administrativo del Uruguay

Fuente: Servicio Geográfico Militar de Uruguay

**Tabla 1.** Composición poblacional y territorial de Uruguay por departamento.

Departamento	Superficie (km <sup>2</sup> )	Población (hab.)
Artigas	11.928	73.377
Canelones	4.536	520.173
Cerro Largo	13.648	84.698
Colonia	6.106	123.203
Durazno	11.643	57.084
Flores	5.144	25.05
Florida	10.417	67.047
Lavalleja	10.016	58.815
Maldonado	4.793	164.298
Montevideo	530	1.318.755
Paysandú	13.922	113.107
Río Negro	9.282	54.765
Rivera	9.370	103.473
Rocha	10.551	68.088
Salto	14.163	124.861
San José	4.992	108.304
Soriano	9.008	82.594
Tacuarembó	15.438	90.051
Treinta y Tres	9.529	48.134
Total	175.016	3.285.877

Fuente: Censo 2011 (INE)



#### 4.1 Panorama del desarrollo territorial en Uruguay

Considerando el marco conceptual desarrollado, vamos a referir a un estudio reciente (Rodríguez Miranda et al, 2017), que analiza para el caso de los departamentos de Uruguay las condiciones de desarrollo económico territorial. Esto lo realiza en función de observar tres aspectos en cada territorio:

- La generación de riqueza en el territorio.
- La existencia o no de una trama de empresas locales que puedan participar, apropiarse y multiplicar esa riqueza generada, reinvirtiéndola en el territorio.
- Las condiciones socio-económicas del entorno, analizado los aspectos vinculados a la formación y educación, los ingresos de los hogares, el mercado de trabajo y las vulnerabilidades socioeconómicas.

Para medir la capacidad de generación de riqueza en el territorio se utiliza el PIB per cápita. Para aproximar la existencia de empresas locales y entramados productivos locales se utiliza la cantidad de empresas por habitante. Y para incorporar las condiciones del entorno se considera un indicador compuesto que se conoce como Indicador de Cohesión Territorial (ICT), propuesto en Rodríguez Miranda (2011). Este indicador contempla tres aspectos. El poder de compra de las personas y la capacidad para alcanzar determinados bienes materiales necesarios para un adecuado nivel de vida (medido por el ingreso per cápita de los hogares). Las vulnerabilidades socioeconómicas y del mercado laboral (pobreza, indigencia e informalidad en el trabajo). Y, las capacidades del territorio respecto al capital humano o, como lo llama Vázquez Barquero (1993), el “software” del desarrollo; es decir, el activo intangible que el territorio tiene en los conocimientos, formación y habilidades de su población y sus actores locales.

El indicador sintético de desarrollo económico se construye como un promedio de los tres indicadores antes referidos (PIB per cápita, empresas por habitante, ICT), considerando a cada indicador en relación con el valor promedio nacional. Por lo tanto, un valor de 1 se corresponde con un desempeño en el promedio país, por debajo del promedio si es menor que 1 y por encima del promedio si es mayor que 1.

La Tabla 2 y la Figura 2 muestran los resultados del indicador síntesis de desarrollo económico departamental.

**Tabla 2.** Indicador de desarrollo económico departamental  
(tabla ordenada por dicho indicador síntesis)

Departamento	PIB per cápita (a)	Empresas por habitante (b)	ICT (entorno socioeconómico) (c)	Indicador síntesis: Desarrollo económico departamental		
				Promedio	Cuartil	Categoría
Montevideo	1,25, cuartil 4	1,26, cuartil 4	1,17, cuartil 4	<b>1,23</b>	75-100%	Alto
Maldonado	1,11, cuartil 4	1,32, cuartil 4	0,95, cuartil 4	<b>1,13</b>	75-100%	Alto
Río Negro	1,57, cuartil 4	0,84, cuartil 3	0,90, cuartil 3	<b>1,10</b>	75-100%	Alto
Colonia	1,26, cuartil 4	1,12, cuartil 4	0,91, cuartil 3	<b>1,10</b>	75-100%	Alto
Flores	1,03, cuartil 4	0,96, cuartil 4	0,96, cuartil 4	<b>0,98</b>	75-100%	Alto
Rocha	0,91, cuartil 3	1,09, cuartil 4	0,85, cuartil 2	<b>0,95</b>	50-75%	Medio-Alto
Florida	0,94, cuartil 3	0,91, cuartil 3	0,92, cuartil 4	<b>0,92</b>	50-75%	Medio-Alto
Soriano	0,99, cuartil 3	0,87, cuartil 3	0,90, cuartil 3	<b>0,92</b>	50-75%	Medio-Alto
San José	0,88, cuartil 3	0,87, cuartil 3	0,92, cuartil 4	<b>0,89</b>	50-75%	Medio-Alto
Lavalleja	0,94, cuartil 3	0,75, cuartil 2	0,90, cuartil 3	<b>0,86</b>	50-75%	Medio-Alto
Paysandú	0,84, cuartil 2	0,81, cuartil 3	0,84, cuartil 2	<b>0,83</b>	25-50%	Medio-Bajo
Treinta y Tres	0,86, cuartil 2	0,74, cuartil 2	0,84, cuartil 2	<b>0,81</b>	25-50%	Medio-Bajo
Durazno	0,81, cuartil 2	0,76, cuartil 2	0,83, cuartil 1	<b>0,80</b>	25-50%	Medio-Bajo
Canelones	0,59, cuartil 1	0,72, cuartil 2	0,95, cuartil 4	<b>0,75</b>	25-50%	Medio-Bajo
Salto	0,73, cuartil 2	0,62, cuartil 1	0,87, cuartil 2	<b>0,74</b>	0-25%	Bajo
Tacuarembó	0,71, cuartil 1	0,71, cuartil 1	0,78, cuartil 1	<b>0,73</b>	0-25%	Bajo
Rivera	0,69, cuartil 1	0,62, cuartil 1	0,77, cuartil 1	<b>0,69</b>	0-25%	Bajo
Artigas	0,69, cuartil 1	0,60, cuartil 1	0,79, cuartil 1	<b>0,69</b>	0-25%	Bajo
Cerro Largo	0,71, cuartil 1	0,58, cuartil 1	0,74, cuartil 1	<b>0,68</b>	0-25%	Bajo

Notas: (a) PIB pc departamental en relación con el promedio nacional; (b) empresas por habitante en relación con el promedio nacional; (c) ICT (valor 1 = promedio nacional).

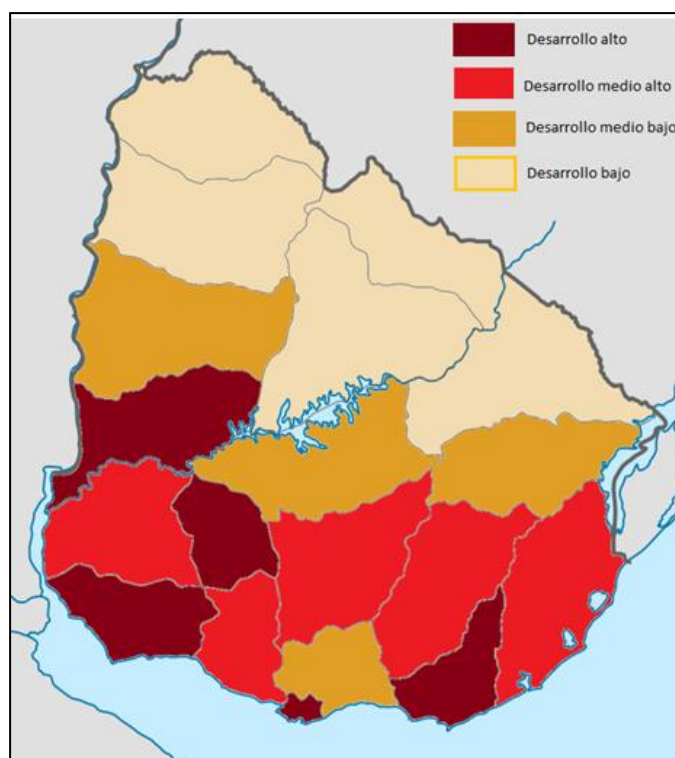
Fuente: Rodríguez Miranda et al (2017)

En general, el sur del país muestra mejores resultados en el indicador de desarrollo económico, en un eje que va de este a oeste, mostrando también buenos desempeños en el litoral oeste sobre la frontera con Argentina. Montevideo es el departamento con desarrollo económico más alto, seguido de Maldonado, Río Negro, Colonia y Flores.

Por otra parte, el litoral norte y el noreste del país son las regiones que presentan departamentos con menores indicadores de desarrollo económico, con desarrollo bajo y medio bajo. En efecto, el litoral norte y noreste del país, como en otros estudios (Rodríguez Miranda, 2014a, 2011, 2006), configura la región de mayor atraso relativo del país.



**Figura 2.** Mapa de Uruguay según el indicador de desarrollo económico departamental



Fuente: elaboración propia a partir de la Tabla 2.

Tacuarembó, Rivera, Artigas y Cerro Largo presentan indicadores de desarrollo productivo, empresarial y de entorno con valores comprendidos en el cuartil 1 de la distribución (debajo del 25%). Estos departamentos quedan categorizados como de desarrollo económico departamental bajo, junto con Salto, que presenta similares condiciones aunque mejor desempeño en desarrollo productivo y entorno (en ambos en el cuartil 2 de la distribución). A su vez, Durazno, en el centro, y Treinta y Tres, en el centro-este del país, muestran un desarrollo económico medio-bajo, sin lograr posicionarse a ninguno de los subcomponentes del indicador síntesis más allá del cuartil 2 de la distribución.

Esta situación refleja una suerte de “L” que marca mejores indicadores de desarrollo económico en el sur del país, en un eje este-oeste (de Maldonado a Colonia) y continuando por el litoral oeste hasta Paysandú. Sin embargo, sería una “L” corta, ya que pierde fuerza cuanto más al norte nos situamos en el litoral, sobre la frontera Argentina. Ya en Paysandú el indicador muestra un desarrollo medio-bajo y en Salto se transforma en bajo.

Este resultado, para la primera mitad de la segunda década del siglo XXI, es similar al que se obtenía en Rodríguez Miranda (2006), analizando dimensiones similares del desarrollo económico para la década de los noventa (dicho estudio cubría el período 1992 a 2002). Sin embargo, respecto a ese estudio anterior, la “L” parecería que se va recortando, ya que el desempeño de Paysandú y Salto, en términos relativos, empeora. Por otro lado, el noreste del país, comparando ambos estudios, permanece como la región de menor desarrollo relativo, por lo que parece ser un rasgo estructural del Uruguay, que persiste aún después de algo más de una década de crecimiento económico que el país ha registrado desde 2004.

En resumen, los resultados del indicador de desarrollo económico departamental muestran la importancia de un adecuado balance entre capacidad productiva para la creación de valor, el desarrollo empresarial local y las condiciones de entorno. Estas condiciones presentan un desarrollo alto y medio alto en el sur del país y el litoral oeste, mientras que tienen un desarrollo bajo en el noreste y norte del país. Estos resultados muestran una fuerte persistencia de las desigualdades territoriales en el país, con rasgos estructurales que ya se verificaban en anteriores estudios sobre los años noventa.

#### **4.2 Las políticas de desarrollo productivo en Uruguay**

Es un hecho a destacar que, a pesar de la importante batería de programas e instrumentos que se han desarrollado, sobre todo desde 2005, con un énfasis en la promoción del desarrollo productivo en los departamentos del interior, las disparidades regionales no han logrado reducirse del modo esperado (más allá de mejoras absolutas que se han verificado, las brechas relativas han incluso aumentado). Aquí se realiza una breve síntesis de algunas de las principales políticas desarrolladas al respecto y sus resultados desde una perspectiva de desarrollo territorial.

Se puede decir que la política más importante de desarrollo productivo, por sus impactos, ha sido la Ley de inversiones. Un primer aspecto a destacar en esta política es la continuidad, ya que la Ley se crea en 1998 y lejos de derogarse, con la nueva administración que asume en 2005 se mejora, modificando su reglamentación por decreto en 2007. La Ley iguala al inversor extranjero con el nacional y ofrece importantes beneficios fiscales previa aprobación del proyecto que debe demostrar cumplir metas de empleo, innovación, exportación, tecnología limpia, descentralización (al principio solo se diferenciaba la localización en Montevideo e Interior), entre otros criterios que conforman una matriz de puntaje (que es la que determina el monto de las exoneraciones). La aprobación de los proyectos se realiza por la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) en el Ministerio de Economía (MEF).

Sobre los impactos de la Ley, Rius e Isabella (2014a) muestran que el Régimen de Promoción de Inversiones diseñado por el MEF resultó un marco muy adecuado para acompañar el proceso de crecimiento económico en el país tanto sobre la base de incentivar la inversión nacional como la extranjera. De todas formas, los autores también señalan que no parece haber sido un instrumento de desarrollo de estrategias productivas sectoriales y/o territoriales. De hecho la Ley tiene una visión nacional, que no es territorial y no es sectorial. No está en el espíritu de la reglamentación de 2007 elegir sectores o privilegiar estrategias sectoriales. Rius e Isabella (2014a) no identifican impactos territoriales importantes. La distribución de proyectos privilegia claramente a Montevideo, el área metropolitana y el sur del país (la localización de la inversión no se correlaciona con indicadores de rezago en desarrollo relativo). A su vez, menos del 5% de los empresarios con proyectos promovidos manifiesta que modificaron decisiones de localización por los beneficios asociados.

Entre las iniciativas de apoyos a conglomerados y *clusters* destacaron dos programas que surgen dentro de la agenda de cooperación de la Unión Europea (UE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el gobierno uruguayo. Uno es el Programa PAC-PYMES financiado con fondos de la UE y alojado en la DINAPYME del Ministerio de Industria (MIEM). La otra iniciativa es el Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) alojado en la OPP y financiado con fondos del BID. La iniciativa PAC-PYMES finalizó (en 2010) y el MIEM capitalizó el aprendizaje de dicho procesos en una segunda generación de políticas que son los Consejos Sectoriales (que más adelante trataremos). A su vez, la OPP integró al programa PACC, que terminó en el marco de la cooperación con el BID en 2014, como un programa nacional dentro de su presupuesto.

El PACC de OPP en su funcionamiento fue incorporando criterios de priorización de los departamentos relativamente rezagados y de las iniciativas que contaban con involucramiento del GD y de la institucionalidad local. Sin embargo, Rius e Isabella (2014a, 2014b) señalan que muchas veces en los departamentos no hay la masa crítica de empresas, ni la institucionalidad ni los instrumentos que se necesitan para generar competitividad en el marco de una iniciativa "cluster".

Como experiencias positivas, Rius e Isabella (2014b) señalan la elaboración participativa de los Planes Estratégicos recurriendo a consultores y técnicos locales, la co-financiación de proyectos, así como el Plan Estratégico como contrato consensuado que guía la acción y pone límites a los posibles desvíos sin perder el norte de la competitividad (dando señales positivas al conglomerado y su entorno). Pero este tipo de políticas se diseñó desde una mirada centralista, sin considerar los diferentes estadios de desarrollo de los diferentes territorios. Por lo que no resultó un instrumento adecuado para todas las regiones. Estos aprendizajes son también trasladables a la experiencia de PAC-PYMES. Tanto el PAC-PYMES como el PACC mostraron sus casos de mayor éxito en aquellos territorios que ya contaban con buenas condiciones de desarrollo. El mayor éxito de estas políticas se verificó en conglomerados y clusters metropolitanos o nacionales (con una importante masa crítica previa) y en sectores que ya venían funcionando bien y en territorios con buenos indicadores de desarrollo, el Turismo en Colonia y en Punta del Este.

Otro desafío, para programas como PAC-PYMES y el PACC, es lograr equipos técnicos solventes y bien pagos, con contratos de mediano y largo plazo con los GDs o instituciones locales. Dado que estos programas se basaban en brindar servicios de articulación y reducir fallas de coordinación, sin ofrecer apoyo financiero importante, su capacidad de ser efectivos depende finalmente de los equipos técnicos locales que acompañan el proceso de conglomerado o clusterización. La falta de horizontes en los equipos técnicos de (al menos) mediano plazo conspira contra la especialización, limita la memoria institucional (y el aprendizaje) y tiene un sesgo de selección adversa respecto a los mejores profesionales que deberían ser los que se debería buscar captar para estas iniciativas (Rius e Isabella, 2014a).

En Pittaluga (coord.) (2013) se destaca especialmente la conformación de los Consejos Sectoriales tripartitos (empresarios, trabajadores y gobierno), como política novedosa en Uruguay, aunque tiene varios antecedentes en el mundo. La mayor potencialidad de la herramienta, según Pittaluga, se encuentra en la posibilidad de impacto en la normativa que regula o afecta a los sectores y en la articulación de las políticas públicas que se orientan a cada sector. A su vez, este sistema permite el apoyo de la política pública dentro de un esquema participativo donde el sector privado también hace sus aportes y es parte de la solución y no solo del problema. Sin embargo, estos Consejos no tienen una mirada territorial y son más bien ámbitos nacionales, que funcionan en Montevideo. Participan los grandes "jugadores" de los sectores que son mayormente actores nacionales o empresas multinacionales, sin que tenga cabida una participación desde las realidades de dichos sectores en los territorios.

En 2006 se crea la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), institución que logra reunir y articula bajo un mismo paraguas los (muy numerosos) programas de promoción de la innovación y la investigación. Programas que antes estaban muy fragmentados y con una difusión acotada o asimétrica. Además, se crean nuevos instrumentos. Entre ellos varios destinados a la formación de recursos humanos, tanto de investigación como personal técnico para las empresas. Se crea el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), como una forma de potenciar las capacidades científicas y técnicas del país. Se crean Fondos Sectoriales que apoyan propuestas que eliminen cuellos de botella o promuevan el desarrollo de sectores considerados

estratégicos (por ejemplo: Energía, Pesca y Acuicultura, Producción Agropecuaria y Agroindustrial, Salud, TV Digital Interactiva, Equidad Territorial).

Sin embargo, hay un problema para llegar con los instrumentos adecuados a las pequeñas empresas y a los territorios del interior del país. En consecuencia, hay un sesgo en los beneficiarios de los instrumentos de política hacia las empresas grandes y el área metropolitana. Un informe de la propia ANII concluye que "...existen empresas que no se consideran incluidas en los instrumentos actualmente disponibles, y demandan apoyo para realizar actividades que estrictamente no se consideran de innovación, pero están en su base, y se relacionan con las necesidades de empresas mayoritariamente pequeñas y medianas del país" (ANII, 2014:37). Dado ese diagnóstico la propia ANII plantea la necesidad de revisión de los instrumentos y los objetivos de los mismos, incorporando a las empresas pequeñas y medianas del interior del país.

Respecto a las microfinanzas productivas y el apoyo a pequeños emprendimientos en FCEA-UDELAR (2013) se señala que hay un sesgo en la cobertura territorial que no responde a objetivos previos sobre metas de desarrollo territorial sino que depende de la capacidad y oportunidad que se da en cada territorio para lograr acuerdos con los GDs y las organizaciones locales, que permitan aterrizar de mejor forma en los departamentos las políticas nacionales.

### 4.3 Los Gobiernos Departamentales: competencias y recursos

En Uruguay, en relación con el segundo nivel de gobierno, la Constitución de 1996 establece que el mismo es ejercido por el Intendente (Poder Ejecutivo) y la Junta Departamental (Poder Legislativo). Los Intendentes tienen funciones ejecutivas y administrativas, se eligen cada cinco años en forma directa y pueden ser reelegidos en una sola oportunidad. Los cargos de la Junta Departamental, que se compone de 31 ediles, se eligen en forma directa pero con un sistema de mayoría automática que garantiza la mayoría absoluta al lema que obtiene la mayor cantidad de votos (por lo que responde al lema del Intendente). Los ediles de la Junta también son electos por cinco años y sus funciones son legislativas y de contralor. Estos cargos no son remunerados.

A partir de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de 2009, se crea en 2010 el tercer nivel de gobierno, que es el municipio. Sin embargo, además de su reciente creación, este nivel de gobierno no tiene autonomía presupuestal del segundo nivel, el Gobierno Departamental, además de que es éste el que determina en cada caso las competencias del Municipio. Por este motivo, por ahora, en el caso uruguayo los temas referidos al desarrollo local y la descentralización tiene sentido abordarlos en el nivel del gobierno departamental (dado que los municipios, al momento actual, y a pesar de que el Alcalde es electo en sufragio universal, son estructuras muy nuevas, con escasos recursos y dependientes del gobierno departamental).

Varios han sido los autores que destacan la orientación descentralizadora de la Constitución de 1996. Es la primera vez que aparece una referencia a la obligación del Estado de promover la descentralización del país (art. 50). A su vez, se crea la Comisión Sectorial de Descentralización<sup>4</sup> y el Congreso de Intendentes (institución preexistente, pero que adquiere rango constitucional). Sin embargo, la orientación descentralizadora de la Constitución no llega a materializarse a la hora de legislar y reglamentar esas potencialidades en leyes concretas. Un estudio de CEDES (2010) concuerda con esto estableciendo que "*... varias incorporaciones y/o modificaciones de la Constitución de 1996 pueden considerarse medidas descentralizadoras. No obstante, su carácter general y, en algunos casos, indeterminado, es un indicador de los problemas pendientes para construir un fuerte acuerdo que promueva una mayor autonomía y*

<sup>4</sup> Actualmente se conforma por 6 delegados de los Ministerios nacionales y 6 del Congreso de Intendentes (Intendentes titulares), con OPP con un rol de coordinación de la Comisión.

*capacidades de los gobiernos de segundo nivel*” (pág. 49). El mismo estudio señala, entre las medidas con potencial para generar descentralización:

- La posibilidad de que los Gobiernos Departamentales (GDs) tengan libertad en cómo usar los recursos provenientes de la alícuota del gobierno nacional que les corresponde (art. 297), modificando la situación anterior que establecía que debían ser utilizados para infraestructuras.
- La facultad de incidir en la distribución de los porcentajes de recursos que corresponde a cada GD, a través de la Comisión Sectorial de Descentralización y el Congreso de Intendentes.
- La posibilidad de permitir una ley para extender el ámbito de la aplicación de los tributos departamentales y ampliar las fuentes sobre las cuales estos pueden recaer (art. 298).
- La creación de un Fondo presupuestal para el desarrollo del interior del país (por medio de una ley orientada a destinar una alícuota de los tributos nacionales recaudados en el interior para conformar un fondo para el desarrollo del interior del país y la ejecución de políticas descentralizadoras).

No obstante, como analizaremos, estas posibilidades han decantado en la legislación y la reglamentación, e incluso en la práctica, en funcionamientos que son más bien desconcentrados y no descentralizadores (Oslak y Serafinoff, 2011).

De hecho, las competencias formalmente asignadas a nivel subnacional tienen como marco legal la Ley Orgánica del Gobierno y Administración de los Departamentos (Nº 9515) que es de 1935. Esta ley ha sufrido numerosos añadidos, además de la más reciente Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (de 2009). Urge una nueva ley que permita ajustar mejor las competencias de los GD a los nuevos desafíos que abordan en el estadio actual de desarrollo del país.

Las competencias que tienen los GDs según la Ley Orgánica, que podemos denominar “competencias tradicionales”, son la prestación de servicios que requieren de la proximidad con la población, como el pavimento y mantenimiento de caminos, obras de infraestructura, la organización del tránsito (incluyendo lo referente a la patente de vehículos y licencias de conducir), el transporte colectivo, la limpieza, la iluminación pública, el servicio de necrópolis, los controles sanitarios y las cuestiones de ordenamiento territorial (aspecto que se refuerza con la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).

Sin embargo, los GDs han ido asumiendo otras atribuciones que no responden a esas competencias tradicionales. Esto ocurre sobre todo desde la vuelta a la democracia en el país (1985) con un proceso por el cual los GDs fueron ampliando por la vía de los hechos sus competencias hacia temas relacionados con la promoción del desarrollo social y económico. En particular, los GDs han adoptado en la última década al desarrollo local como una de sus metas y materias de actuación. Esto sucede en gran parte como respuesta a las demandas de sus poblaciones, en un contexto de democracia y participación ciudadana, y debido a la proximidad del GD con la ciudadanía local, lo que permite conocer e interpretar mejor sus necesidades y problemas.

Los procesos de creación de Direcciones y/o Oficinas de Desarrollo dentro de las estructuras de los GDs, se produjo con mayor importancia e intensidad en la última década, así como el proceso de creación de Agencias de Desarrollo<sup>5</sup> que son organizaciones mixtas, público-

---

<sup>5</sup> La primeras Agencias surgen a fines de los noventa, siendo de carácter local, en Tarariras, Juan Lacaze y Colonia, en el departamento de Colonia (“modelo canadiense”, con apoyo de cooperación de Canadá,



privadas, pero que cuya financiación descansa en su mayor parte en los GDs. De esta forma, los GDs van incorporando en sus agendas las temáticas del desarrollo local, las políticas sociales, el desarrollo rural, la cultura, el cuidado del ambiente, la equidad de género, el turismo, entre otros aspectos relacionados al desarrollo. Para desarrollar estas actividades los GDs se apoyan en las políticas nacionales (Ministerios) que, sobre todo desde 2005, han multiplicado la presencia de unidades responsables de coordinar las políticas definidas por los Ministerios (Poder Ejecutivo nacional) con los GDs. No obstante, también hay políticas que son propias de cada GD, e incluso pueden estar desalineadas de las directivas de la política sectorial nacional (esto se puede observar en algún caso en el que algún GD ha llegado incluso a dejar de participar en ámbitos de coordinación creados por los Ministerios nacionales en el departamento).

En línea con lo anterior se puede constatar que en todos los departamentos hay algún tipo de programa o línea de acción orientada a promover el desarrollo social. En general, esto está coordinado con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), incluyendo la firma de convenios que apuntan a la implementación de los programas nacionales en el departamento. Pero también hay acciones y programas propios, incluso con apoyo de instancias nacionales pero de origen e impulso local. Por ejemplo, en temas de género, en acciones dirigidas a la inclusión social de determinados grupos, en temas de juventud y población joven vulnerable (embarazo adolescente, consumo problemático de drogas, marginalidad), en deportes y cultura, en revalorización del patrimonio cultural y edilicio local, promoción de la participación ciudadana, entre otros.

En cuanto a la salud, si bien es competencia nacional del Ministerio de Salud Pública (MSP), los GDs asumen no solo cuestiones de mantenimiento edilicio sino que también participan de la creación de redes de policlínicas para la atención primaria (con clínicas propias, con personal médico y de enfermería contratado por el GD), además de actividades de soporte para garantizar el funcionamiento de policlínicas del MSP en poblados alejados y garantizar la presencia periódica de personal médico.

En materia de educación, que también es competencia de los organismos nacionales, el apoyo de la Intendencia es importante en lo que tiene que ver con el mantenimiento edilicio y el funcionamiento operativo de los centros de estudio. Si bien la política educativa es definida e implementada por el gobierno nacional, en muchos casos, particularmente en las escuelas rurales y en las escuelas y liceos de pequeñas poblaciones, el GD tiene un rol muy importante. Por ejemplo, proporcionando hogares estudiantiles, brindando apoyo en el transporte de los estudiantes, creando bibliotecas municipales, entre otras políticas.

Una vez establecidas las competencias formales, y las asumidas de hecho, es necesario analizar cuáles son los recursos con los que cuentan los GDS, según establece la Constitución de 1996. Al respecto se puede hablar de dos tipos de recursos:

- Recursos propios, que llamaremos de “origen departamental”, y refieren a impuestos y tasas que se recaudan por los GD, así como el resultado económico por servicios o actividades organizadas por los mismos.
- Recursos de “origen nacional”, que incluye impuestos que se definen y fijan a nivel nacional pero su utilización corresponde a los GD y las transferencias desde el Gobierno Nacional a los GD.

---

IDRC), seguidas de las agencias departamentales creadas en varios departamentos en la última década (“modelo europeo”, con apoyo del programa PNUD ART Uruguay y cooperación española).

En el primer tipo destacan:

- Los impuestos de contribución inmobiliaria sobre inmuebles urbanos y suburbanos, que se fijan y recaudan por los GDs.
- Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural, que se fijan la alícuota por el Poder Legislativo (nacional), pero su recaudación y el uso del producido corresponde a los GDs.
- El impuesto de 2% sobre la venta de semovientes (ley 12700, de 1960).
- La patente de rodados (permiso de circular de los vehículos).
- Otros impuestos departamentales (impuesto a los baldíos y edificación inapropiada, contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas, espectáculos públicos, entre otros), tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el GD, además de multas, rentas de bienes de propiedad del GD, permisos para edificación y construcciones, recursos provenientes de abasto, plazas de frutos y mercados, entre otros rubros menores.

En el segundo tipo se destaca:

- Transferencias por disposición de la Constitución de 1996 (artículo 214 sobre “transferencias” y artículo 298 que crea el Fondo de Desarrollo del Interior, FDI).
- Fondos que provienen de programas nacionales y Ministerios Nacionales con destinos específicos y se ejecutan a través de los GDs.
- Otras disposiciones nacionales que establezcan partidas de fondos.

Respecto a las transferencias que dispone la Constitución de 1996, el artículo 214 establece que hay que fijar una alícuota del Presupuesto Nacional para ser distribuida entre los Departamentos. Esto se lleva a la práctica mediante la Ley de Presupuesto en cada quinquenio. En las sucesivas leyes se ha determinado un porcentaje de 3,33% sobre el total de los recursos del Presupuesto Nacional. A su vez, la distribución entre los GD se establece según porcentajes que se fijan en la misma Ley de Presupuesto. No hay un mecanismo claro y preestablecido para el cálculo de estos porcentajes. Si bien se consideran ciertos criterios de cohesión sobre la base de indicadores como la pobreza o la inversa del PIB, así como consideraciones del tamaño poblacional de los departamentos, los porcentajes surgen de un acuerdo entre los GD, el Congreso de Intendentes y el Poder Ejecutivo, en el ámbito de la Comisión de Descentralización.

A su vez, se puede observar que esas transferencias están sujetas a determinadas condiciones, las que se negocian y establecen en cada Ley de Presupuesto. En el quinquenio actual esto supone que los GDs suscriban en el marco de la Comisión Sectorial de Descentralización compromisos de gestión, entre otros, el pago de los consumos corrientes de los servicios públicos prestados por las empresas públicas y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en forma unánime por el Congreso de Intendentes. Si no se cumple el compromiso de gestión hay una penalización en el monto que le corresponde al GD en cuestión.

El otro artículo de la Constitución de 1996 que regula transferencias es el 298 referido al FDI, lo que también se define en la Ley de Presupuesto. El FDI se constituye con un porcentaje sobre los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo (el Fondo se actualiza anualmente en base al Índice de Precios). Los objetivos del FDI son el desarrollo local y regional y la descentralización. En cada Ley quinquenal de Presupuesto se determina como se accede a estos recursos. En general, dos tercios de los fondos tienen ejecución a través de Ministerios Nacionales (sobre lo que no hay ningún tipo de reporte o control para verificar de qué forma se asignan por departamento) y un tercio se ejecuta por parte de los propios GDs. Los GDs acceden a ese tercio, que ejecutan ellos mismos, a través de un mecanismo de presentación y aprobación

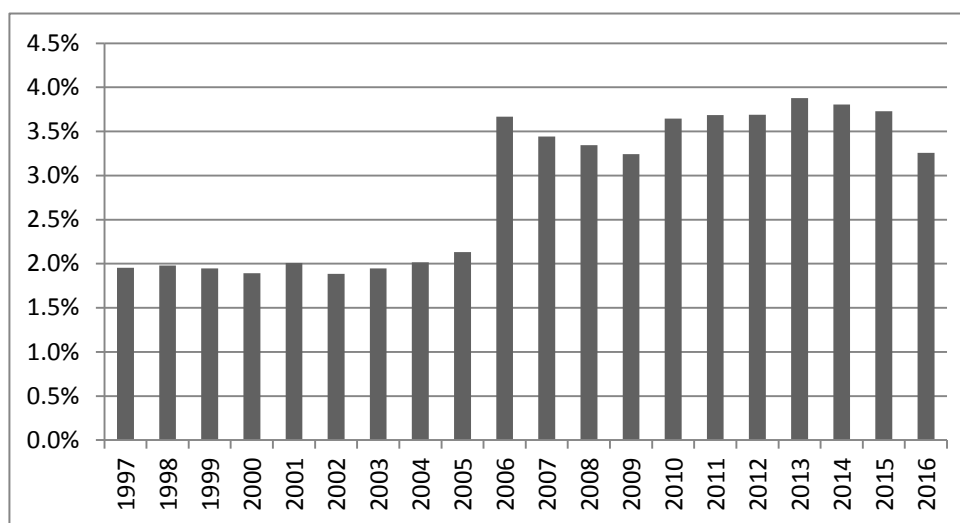
de proyectos ante la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Presidencia, que es quien gestiona el fondo. En el próximo acápite se dará cuenta de cómo han evolucionado en el tiempo las diferentes fuentes de ingresos de los GDs y sus gastos.

## 5. Evolución de las finanzas subnacionales y efectos sobre las disparidades territoriales

### 5.1 Evolución de las finanzas subnacionales: 1989-2016

Dado el discurso político favorable a la descentralización, a partir de la reforma de la Constitución de 1996 y, sobre todo, con los gobiernos de izquierda desde el año 2005, es de interés ver que ha pasado con los recursos con que cuentan los GDs para llevar adelante sus actividades. La figura 2 muestra que, medidos en términos del PIB nacional, los ingresos totales de los GD, considerando tanto los de origen propio como los de origen nacional, han pasado de ser algo menos del 2% del PIB nacional hasta 2005 a situarse, desde 2006, en torno al 3,5%, con valores muy próximos al 4% del PIB en algunos años. Por otra parte, hay que considerar que el PIB nacional ha crecido ininterrumpidamente en todo el período 2005-2016, por lo que esas mejoras en términos de porcentaje del PIB son también mejoras absolutas muy relevantes.

**Figura 3.** Ingresos totales de los GDs en relación con el PIB del país, 1997-2016



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Territorial Uruguay (<http://otu.opp.gub.uy>; consulta 24/01/2018)

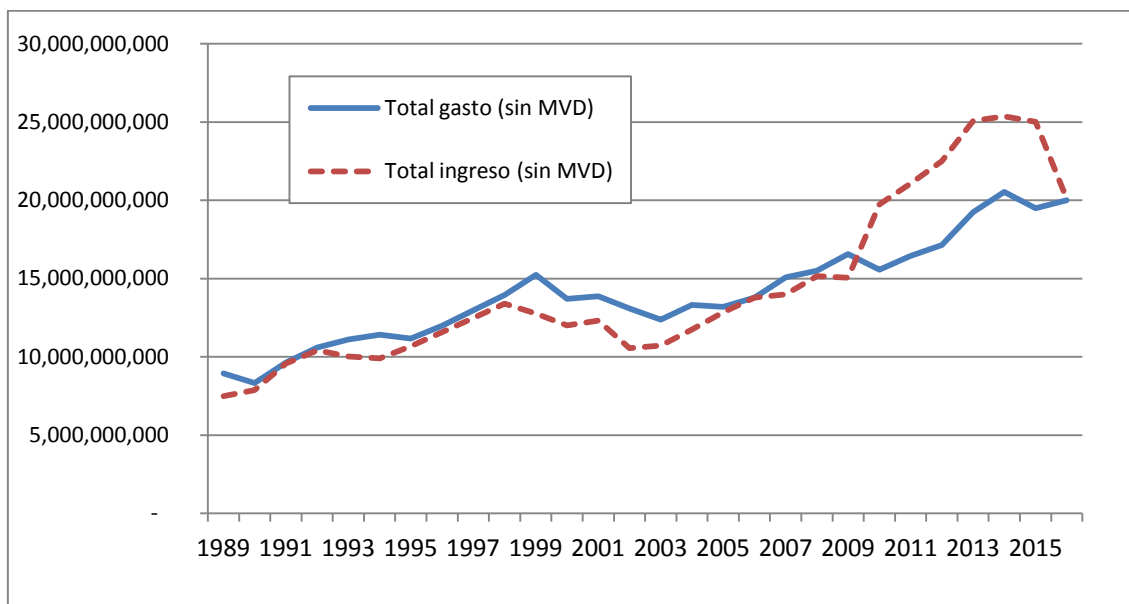
La figura 4 muestra en términos reales, a pesos constantes del año 2010, la evolución de los ingresos y gastos totales de los GDs del interior del país. No se incluyen los datos de Montevideo, porque se cuenta con ellos solo desde 2006 (la tendencia de las series no se modifica con Montevideo, más allá de un salto de nivel por su inclusión). Hasta el año 2009 los gastos evolucionan levemente por encima de los ingresos, y desde dicho año hay superávit.

Mirando todo el período, se puede apreciar que hay un incremento real del 79% en los ingresos de los GDs entre 1989 y 1998, seguida de una caída de aproximadamente un 25% entre 1999 y 2003, período de receso económico y crisis en el país (crisis del 2002). Finalmente, desde 2004



a 2014 vuelve a ocurrir un fuerte incremento en torno al 71%, que se desacelera en 2015, cayendo un 20% en 2016. Esa caída en 2016 tiene que ver con un componente de fondos extra presupuestales que hay entre 2010 y 2015, que deja de estar presente en 2016.

**Figura 4.** Ingresos y gastos totales de los GDs en pesos constantes (año base 2010), sin considerar Montevideo, 1989-2016

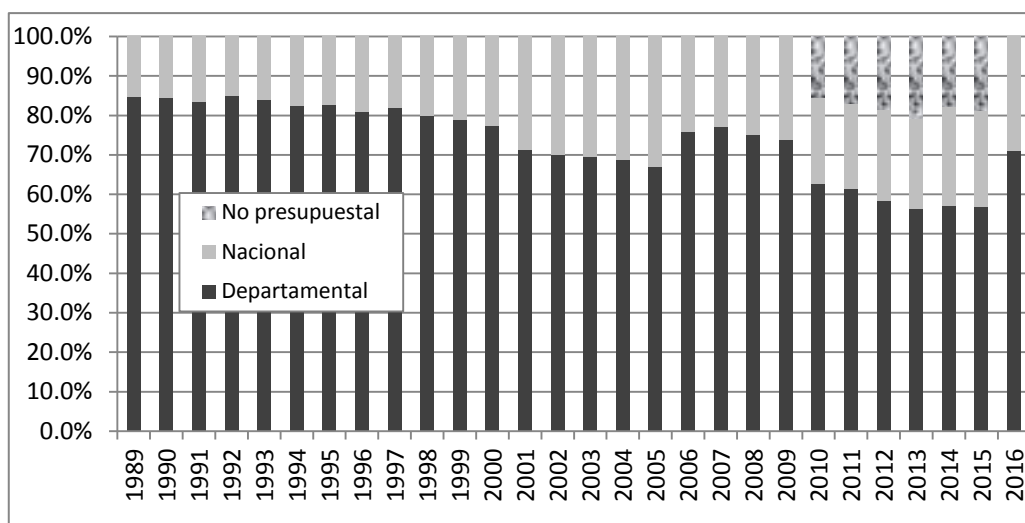


Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Territorial Uruguay (<http://otu.opp.gub.uy>; consulta 24/01/2018)

Se puede observar que desde la vuelta a la democracia, en 1985, la tendencia ha sido al aumento real de los ingresos de los GD, con un período de caída entre 1999-2002, asociado a un momento de recesión y crisis económica y financiera en el país. En base a esta información podemos decir que los GDs han ido contando con más recursos y capacidad de gasto para asumir los desafíos que supone la descentralización impulsada desde 1996 y la incursión en áreas que no eran tradicionalmente de su competencia, como el desarrollo económico y social.

La figura 4 desglosa la participación de los ingresos según su origen. Esto permite ver que ese incremento en los ingresos totales también se ha acompañado de un cambio en la estructura de los mismos. En 1989 los ingresos propios de los GD, de origen departamental, representaban el 85% de los ingresos, participación que va cayendo en el período, hasta llegar a 57% en 2015 (subiendo a 71% en 2016). Esto implica que se ha ido dando un importante aumento de la participación en el total de los fondos con origen nacional, en particular, de las transferencias del gobierno central.

A su vez, entre 2010 y 2015 los datos muestran que hay entre 15% y 20% de ingresos que se clasifican como extra presupuestales y que refieren, por ejemplo, a convenios específicos con el gobierno central, fondos retenidos para pago de deudas con el gobierno central y partidas extraordinarias.

**Figura 5.** Composición de los ingresos de los GDs, 1989-2016

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Territorial Uruguay (<http://otu.opp.gub.uy>; consulta 24/01/2018)

Si bien, la figura 5 muestra que los GD cada vez se vuelven más dependientes de las transferencias centrales, esto no refleja la situación de todos los departamentos, sino el promedio. La tabla 3 muestra para cada departamento como ha sido la evolución del porcentaje de ingresos de origen departamental (recursos propios), mostrando promedios de los períodos 1989-1994, 1995-2004 y 2005-2016. A su vez la tabla se ordena en función del indicador de desarrollo económico territorial presentando anteriormente (tabla 2).

La tabla 3 pone aún más en evidencia como disminuye la participación de los recursos propios en los presupuestos de los GD desde 1989 al 2016. No obstante, esto no ocurre de forma homogénea, sino que hay GD que, aún con una disminución, mantienen un porcentaje importante de sus ingresos originados en fuentes propias.

Un problema que relaciona a las capacidades con las transferencias es que es posible que los GDs que parten de condiciones de debilidad institucional, al recibir un fuerte componente adicional de transferencias, que además aumentan a lo largo del tiempo, empiecen a preocuparse más por desarrollar capacidades de captar rentas (como el lobby), para seguir captando más transferencias, antes que consolidar equipos técnicos y desarrollar capacidad institucional.

En cambio, los departamentos que ya cuentan con GD con mayor fortaleza institucional y un aparato burocrático preparado para diseñar impuestos, aplicarlos y recaudarlos, ante un flujo adicional de fondos vía transferencias pueden reforzar aún más esas capacidades para buscar formas genuinas de obtener recursos. Es decir, es más probable que aprovechen los recursos adicionales de las transferencias para mantener y mejorar la recaudación propia de recursos, con lo cual una fuente potenciará a la otra.

**Tabla 3.** Ingresos de origen departamental y desarrollo económico territorial (ordenado por un ranking según desarrollo económico territorial)

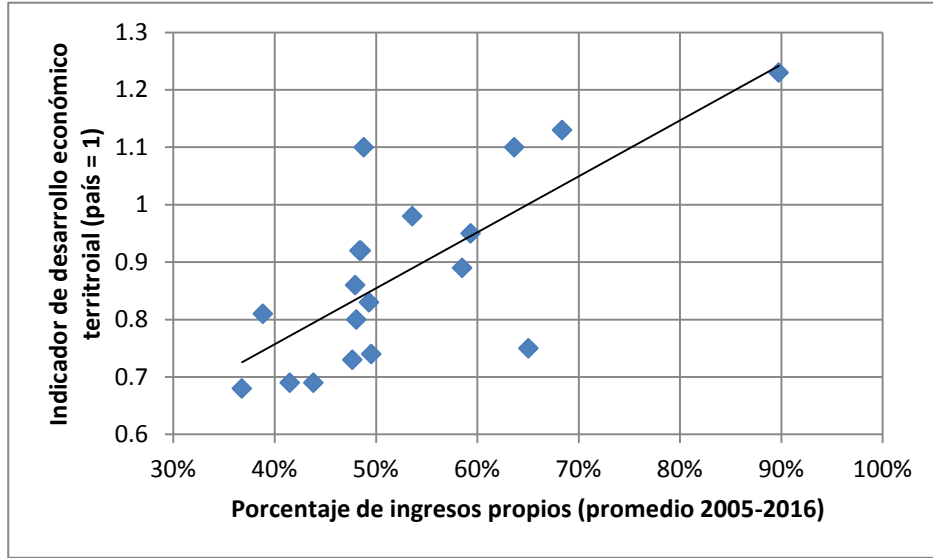
Departamento	Porcentaje de ingresos de origen departamental en el total			Indicador de desarrollo económico (ranking) (*)
	Prom. 1989-1994	Prom. 1995-2004	Prom. 2005-2016	
Montevideo	100,0%	100,0%	89,7%	<b>1</b>
Maldonado	91,1%	88,7%	68,4%	<b>2</b>
Rio Negro	81,0%	67,7%	48,8%	<b>3</b>
Colonia	85,6%	77,8%	63,6%	<b>4</b>
Flores	82,3%	73,0%	53,6%	<b>5</b>
Rocha	80,7%	78,3%	59,3%	<b>6</b>
Florida	83,0%	69,1%	48,5%	<b>7</b>
Soriano	77,4%	69,9%	48,4%	<b>8</b>
San Jose	83,0%	73,4%	58,5%	<b>9</b>
Lavalleja	80,1%	70,2%	48,0%	<b>10</b>
Paysandu	86,5%	70,8%	49,3%	<b>11</b>
Treinta y Tres	77,5%	65,5%	38,8%	<b>12</b>
Durazno	80,7%	69,1%	48,1%	<b>13</b>
Canelones	85,5%	82,0%	65,0%	<b>14</b>
Salto	86,0%	72,1%	49,5%	<b>15</b>
Tacuarembó	81,8%	69,5%	47,7%	<b>16</b>
Rivera	76,2%	64,8%	41,5%	<b>17</b>
Artigas	75,6%	69,6%	43,8%	<b>18</b>
Cerro Largo	80,4%	62,5%	36,8%	<b>19</b>

Nota: (\*) ver tabla 2. Fuente: elaboración propia

La figura 6 respalda la intuición sobre que existe una correlación positiva entre el porcentaje que en promedio mantienen los GD de sus recursos de origen propio en el total de sus ingresos con el nivel de desarrollo económico relativo del departamento.

Por lo tanto, esto es un fuerte indicio, que luego se verificará con evidencia más rigurosa mediante un ejercicio empírico econométrico, de que la mayor capacidad propia de generar recursos (mayor autonomía fiscal) contribuiría, junto a otros factores, al logro de mayores niveles de desarrollo económico.

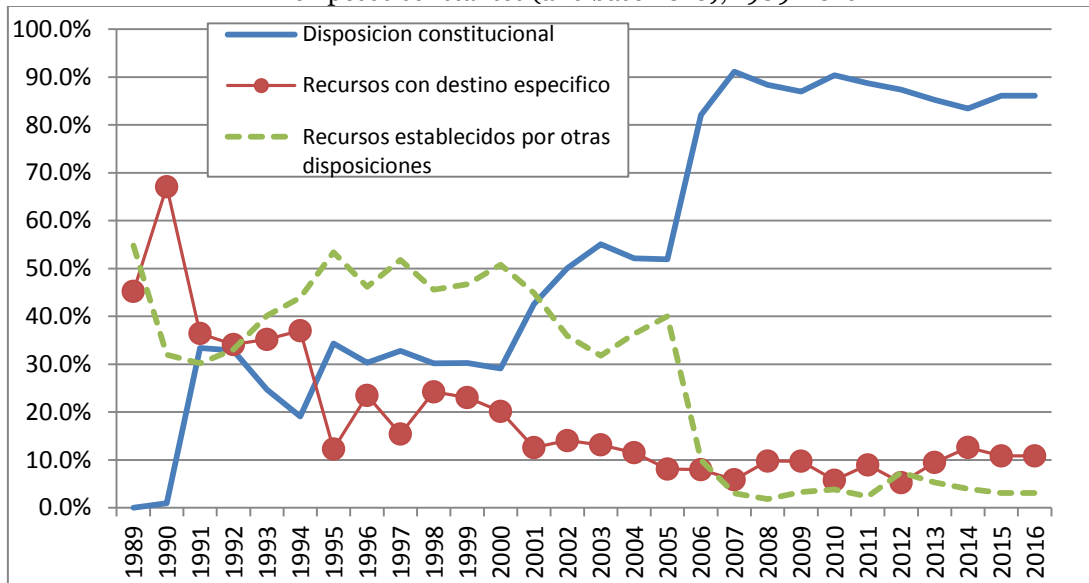
**Figura 6.** Relación entre ingresos de origen departamental de los GDs y el indicador de desarrollo económico departamental



Fuente: elaboración propia

Otro aspecto de interés es como ha variado la composición de los ingresos de origen nacional que reciben los GDs.

**Figura 7.** Ingresos totales de origen nacional que reciben los GDs, en pesos constantes (año base 2010), 1989-2016



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Territorial Uruguay (<http://otu.opp.gub.uy>; consulta 24/01/2018)

La figura 7 muestra que claramente hay una situación hasta el año 2000 y otra luego. Esto se debe a que la reforma de la Constitución de 1996 comienza a aplicarse en el 2000, con la Ley de Presupuesto Nacional del quinquenio 2000-2005. Como se había señalado antes, la Constitución de 1996 establece dos mecanismos por los cuáles se transfieren recursos desde el gobierno nacional a los GDs, que son el mecanismo de transferencias del artículo 214 y el FDI

del artículo 298 (anteriormente, la Constitución contemplaba transferencias para los GDs para el uso en obras de infraestructuras). Desde el año 2000, y más aún desde el 2005, los recursos desde el gobierno nacional a los GDs se canalizan por estos nuevos mecanismos constitucionales.

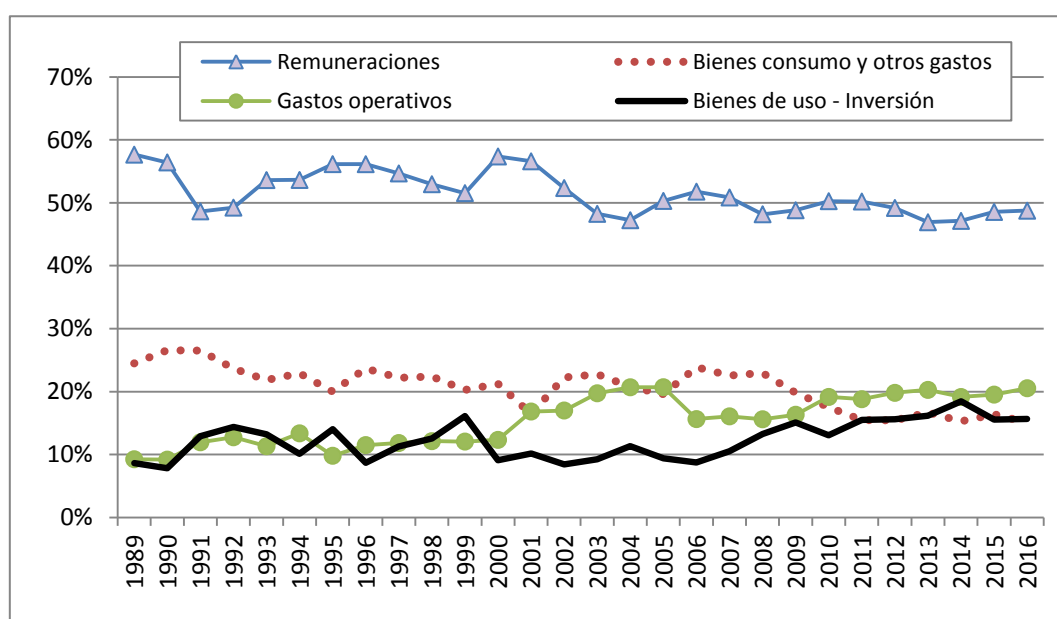
De esta forma, los rubros de “recursos establecidos por otras disposiciones” y “recursos con destino específico” pierden peso en las transferencias. Mientras que hasta el año 2000 estos rubros representan el 70% de los fondos que el gobierno central transfería a los GDs, en 2005 bajan al 48%, y desde 2007 en adelante oscilan en el entorno del 10%-15%.

El cambio es significativo, ya que los mecanismos de los artículos 214 y 298 de la Constitución son fondos no condicionados o con bajo condicionamiento. Los fondos del artículo 298 requieren que se cumplan compromisos de gestión que se acuerdan al inicio del quinquenio entre el gobierno central y los GDs, pero son fondos de libre disposición para los GDs (que son quienes determinan su uso). Por otro lado, el FDI es un fondo que tiene requisitos a seguir para postular y exige la formulación de proyectos que son evaluados del punto de vista de su factibilidad por una unidad técnica de la OPP, o sea que requieren de la aprobación del gobierno central (que también maneja criterios estratégicos sobre prioridades de desarrollo que pesan, aunque esto no esté escrito en los manuales). No obstante, los GDs pueden presentar proyectos en las áreas que ellos mismos prioricen, desde infraestructuras, pasando por proyectos productivos, hasta proyectos sociales o culturales.

Por lo tanto, sobre todo desde 2005, estos mecanismos son más transparentes y dejan un gran margen de maniobra a los GDs, con bajo condicionamiento respecto a los procedimientos ad-hoc que primaban antes, que funcionaban mediante disposiciones especiales por decretos o por convenios que establecían usos específicos y condiciones estrictas para el uso de los fondos.

Por último, es interesante mirar que ha pasado con los componentes del gasto, en un contexto de ingresos que han ido creciendo en forma importante en el tiempo.

**Figura 8.** Gastos totales por rubro de los GDs en relación con el PIB del país, 1997-2016



Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio Territorial Uruguay (<http://otu.opp.gub.uy>; consulta 24/01/2018)

La figura 8 muestra que el mayor componente del gasto es el rubro remuneraciones. Sin embargo, este rubro no aumenta su participación en el período, sino que pasa de representar cerca del 60% a estabilizarse en torno al 50% desde el año 2003 hasta el fin del período. Al mismo tiempo, mirando inicio y fin del período estudiado, el gasto en bienes de consumo pasa de un 25% a un 15% aproximadamente. En cambio, el rubro de inversiones pasa de ser menos del 10% a situarse entre el 15% y 20%, y los gastos operativos (por ejemplo, mantenimiento, transporte, consumo de gas, luz y agua, así como contratación de estudios técnicos) pasaron de un 10% a un 20%.

Es decir que, aunque pueda establecerse que es muy alto el peso de las remuneraciones en el gasto de los GD, éste no ha aumentado a medida que aumentaron los recursos de los GDs y, sobre todo, las transferencias que reciben del gobierno central. De hecho, el gasto de los GDs ha aumentado en el rubro de bienes de uso e inversión y en los gastos vinculados a la operativa y logística necesaria para desarrollar sus actividades. Por lo tanto, los mayores recursos se podría decir que han determinado potencialmente un mayor margen de maniobra de los GDs para abordar los nuevos desafíos referidos a trabajar en políticas sociales, culturales y productivas con sus poblaciones.

## 5.2 La relación entre descentralización, calidad de gobierno y disparidades territoriales <sup>6</sup>

Hasta aquí hemos analizado, por un lado, la situación de desarrollo regional en Uruguay y las principales políticas de desarrollo productivo en el país, comprobado la persistencia de desigualdades territoriales. Por otro lado, analizamos la evolución de las finanzas subnacionales, verificando un importante incremento de los recursos con que cuentan los GDs para desarrollar sus actividades, dentro de las que han incorporado en forma muy relevante el desarrollo local.

En este apartado, en base al estudio de Muinelo-Gallo y Rodríguez Miranda (2014), se analizan los efectos que tienen las finanzas subnacionales en la reducción de las disparidades territoriales. Para esto se utilizan los indicadores antes presentados en el apartado metodológico.

A los efectos de testear si la calidad de gestión de los gobiernos departamentales media en la relación entre descentralización fiscal y disparidades regionales se estima el siguiente modelo base:

$$CV_{i,t} = \alpha + \beta_1 DF_{i,t} + \beta_2 CG_{i,t} + \beta_3 (DF_{i,t} * CG_{i,t}) + \beta_4 X_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Donde  $i$  refiere al departamento,  $t$  a los años,  $\alpha$  es una constante,  $DF$  es nuestro indicador de descentralización fiscal,  $CG$  refiere al indicador de calidad de gestión de gobierno; mientras que  $X$  es un vector de variables de control y  $\varepsilon$  es el término de error. Dada nuestra discusión previa esperaríamos que  $\beta_3 < 0$ . En otras palabras, esperaríamos que la descentralización fiscal opere reduciendo las disparidades regionales en los departamentos con mayor calidad de gestión de gobierno<sup>7</sup>.

El vector de variables de control incluye el PIB real per cápita departamental, un indicador de capital humano, un índice de capacidad productiva de la tierra departamental (índice Coneat) y un indicador del peso del empleo en la industria manufacturera sobre el total del empleo en el

<sup>6</sup> Este acápite reproduce los resultados del estudio: Muinelo-Gallo y Rodríguez Miranda (2014) “Descentralización fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay”, *Estudios de Economía*, vol.41, n.2, pp.219-250.

<sup>7</sup> Para detalles de la mecánica e interpretación de modelos de interacción ver Brambor et al (2006).

departamento. La selección de variables de control se encuentra guiada por la necesidad de considerar aquellos factores que pudieran afectar, por un lado, la relación entre la descentralización fiscal y disparidades regionales y, por otro, la relación entre calidad de gestión de gobierno y las disparidades regionales, de forma de evitar sesgos de variables omitidas (para una definición de las variables utilizadas, ver anexo 2).

Se emplea un estimador de mínimos cuadrados generalizados realizables (FGLS por su denominación en inglés). De hecho, este estimador es asintóticamente más eficiente que el estimador por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) cuando las series exhiben heteroscedasticidad (Wooldridge, 2010). A su vez, se utilizan ponderadores de período tipo SUR para corregir tanto por heteroscedasticidad temporal como por correlación serial intra-individuo (Parks, 1967). Resulta importante, tener en cuenta que ni los modelos de efectos fijos ni aleatorios resultan apropiados en este contexto. Los modelos de efectos fijos se basan exclusivamente en la variación temporal de cada unidad de sección cruzada, algo que está limitado en nuestras variables clave, a saber, disparidades regionales y, especialmente, descentralización fiscal. Por otra parte, utilizar un modelo de efectos aleatorios implicaría suponer que la muestra es aleatoria y proviene de una gran población, algo que obviamente no es el caso dado que las unidades de sección cruzada son departamentos de Uruguay (Hsiao, 2003).

Otra cuestión metodológica fundamental a considerar refiere a la presencia de problemas de causalidad reversa. Esta se puede originar de varias formas en nuestro modelo empírico, lo cual puede sesgar el impacto estimado de nuestras variables explicativas claves. Primero, pudiera ser el caso que en contextos con mayores disparidades regionales, existiera una mayor presión por la centralización basada en una visión hacia el fortalecimiento de la capacidad redistributiva del gobierno central, o alternativamente, que una mayor descentralización sea percibida como una contribución hacia la convergencia regional (Lessmann, 2012). Segundo, disparidades regionales significativas pudieran conducir a conflictos redistributivos sobre la distribución territorial de los recursos lo cual podría contrarrestar las políticas orientadas hacia una gobernanza más eficiente a nivel central o sub-nacional (Kyriacou y Roca, 2013). Para tratar con la causalidad reversa se aplican dos aproximaciones. En primer lugar, consideramos una técnica de variables instrumentales basada en mínimos cuadrados generalizados realizables en dos etapas (FGLS-TS, por su denominación en inglés); utilizando como instrumentos para las variables endógenas valores rezagados de dichas variables (descentralización fiscal y calidad de gestión de gobierno)<sup>8</sup>. En segundo lugar, utilizamos estimadores generalizados de momentos sistémicos (SYS-GMM, por su denominación en inglés) sugeridos por Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond (1998). Estos estimadores resultan particularmente útiles en nuestro caso dado que preservan la información que proviene de la dimensión de sección cruzada de nuestro panel<sup>9</sup>.

En la Tabla 4 se pueden ver los principales resultados obtenidos en Muinelo-Gallo y Rodríguez Miranda (2014). Las primeras tres columnas presentan las estimaciones basadas en datos anuales; mientras que las últimas tres columnas emplean promedios trianuales.

El impacto de las variables de control sobre las disparidades regionales se encuentra en línea con los trabajos empíricos previos. Un mayor nivel de PIB per cápita departamental reduce las

---

<sup>8</sup> Más específicamente, dado que estimaremos dos tipos de modelos: un primer modelo con datos anuales, y un segundo modelo con promedios trianuales como forma de controlar la influencia del ciclo económico. Con datos anuales, utilizamos los valores rezagados de estas supuestas variables endógenas como instrumentos. Mientras, que con promedios trianuales utilizamos los valores al inicio de cada período para cada una de estas supuestas variables endógenas.

<sup>9</sup> Para aplicación de estimadores SYS-GMM en contextos similares, ver Voitchovsky (2005) y Castelló-Climent (2010).

disparidades regionales. A saber, las regiones (departamentos) más ricos tienden a exhibir menores disparidades con relación a la región más rica (Lessman, 2012; Kyriacou y Roca, 2013). También se encuentra que el gasto total del gobierno departamental, gasto que no es autónomo, aumenta las disparidades regionales. A su vez, no hay efecto significativo del capital humano, es decir los diferenciales en años de educación de la población sobre las disparidades regionales, aunque este resultado deber ser considerado con cierta precaución debido al hecho que este indicador es sólo una aproximación al stock de capital humano (Barro and Lee, 2001). Por su parte, el indicador de estructura industrial del empleo es significativo y negativo, por lo que estructuras productivas con mayor empleo industrial tenderían a disminuir las divergencias de ingresos regionales. Finalmente, a mayor indicador de productividad de los suelos departamentales disminuyen las disparidades regionales.

**Tabla 4.** Disparidades regionales, descentralización fiscal y calidad de gestión de gobierno (FGLS)

	Datos anuales			Promedios trianuales		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b>Log del PIB per cápita</b>	-15.438 (0.811)***	-16.194 (0.295)***	-15.882 (0.113)***	-16.664 (2.6622)***	-16.550 (2.570)***	-16.388 (2.529)***
<b>Capital humano</b>	0.163 (0.111)*	0.100 (0.049)**	0.145 (0.023)**	-0.078 (0.571)	-0.061 (0.573)	-0.245 (0.571)
<b>Log del gasto del gobierno departamental</b>	0.754 (0.034)***	0.512 (0.055)***	-0.647 (0.010)***	-0.530 (0.183)***	-0.491 (0.193)***	-0.497 (0.190)***
<b>Índice de capacidad productiva (Concat)</b>	-0.023 (0.001)***	-0.023 (0.002)***	-0.019 (0.000)***	-0.025 (0.025)	-0.025 (0.025)	-0.028 (0.024)
<b>Empleo en industria manufacturera</b>	-0.753 (0.044)***	-0.550 (0.027)***	-0.487 (0.010)***	-0.704 (0.201)***	-0.670 (0.202)***	-0.638 (0.199)***
<b>Descentralización fiscal (DF)</b>	-0.218 (0.009)***	-0.179 (0.005)***	-0.313 (0.005)***	-0.212 (0.034)***	-0.203 (0.037)***	-0.170 (0.044)***
<b>Calidad de gestión de gobierno</b>	--	-0.458 (0.034)***	-1.025 (0.017)**	--	-0.191 (0.349)	0.965 (0.908)
<b>DF * Calidad de gestión de gobierno</b>	--	--	-0.021 (0.000)***	--	--	-0.020 (0.014)***
<b>Dummies departamentales</b>	No	No	No	No	No	No
<b>Dummies temporales</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>R<sup>2</sup> Ajustado</b>	0.89	0.97	0.98	0.60	0.61	0.63
<b>Observaciones</b>	378	378	378	126	126	126

Errores estándares entre paréntesis. \*, \*\*, \*\*\* medidas de significancia estadística a los niveles 10%, 5% y 1%, respectivamente. Todas las regresiones incluyen término constante.

Analizando el impacto estimado en la variable clave, los resultados sugieren, en primer lugar, que la descentralización fiscal tiende a reducir las disparidades regionales. Este efecto es significativo tanto con datos anuales (columna 1) como con promedios trianuales (columna 4). Cuando se introduce la calidad de gestión de gobierno en el modelo empírico (columnas 2 y 5) se puede ver que esta variable tiene un efecto significativo y negativo sobre las disparidades regionales, y se mantiene la significación y signo de la variable de descentralización fiscal. A su



vez, el rol de la calidad de gestión se vuelve significativo cuando es interaccionado con la descentralización fiscal (columnas 3 y 6).

Por otro lado la Tabla 5 presenta los resultados de regresión al considerar los problemas de causalidad reversa.

**Tabla 5.** Disparidades regionales, descentralización fiscal y calidad de gestión de gobierno: causalidad reversa (TS-FGLS y SYS-GMM)

Instrumentando DF y Calidad de gestión de gobierno con:	TS-FGLS						SYS-GMM					
	Datos anuales			Promedios trianuales			Datos anuales			Promedios trianuales		
	Rezago de un año			Rezago de un trienio			Rezago de un año			Rezago de un trienio		
Modelos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Log del PIB per capita	-15.611 (0.930) ***	-15.771 (0.109) ***	-15.608 (0.122)* **	-16.118 (3.113)* **	-16.042 (3.032) ***	-16.157 (3.188) ***	-11.777 (1.707)* **	-11.733 (1.710)* **	-11.737 (1.713)* **	-15.205 (1.856)* **	-14.889 (1.910)* **	-14.606 (1.962) ***
Capital humano	0.152 (0.115)	0.047 (0.026) *	0.164 (0.038) **	-0.246 (0.623)	-0.202 (0.627)	-0.213 (0.625)	0.123 (0.697)	0.117 (0.698)	0.181 (0.701)	-0.270 (1.041)	-0.298 (1.063)	-0.256 (1.074)
Log del gasto del gobierno departamental	0.698 (0.052) ***	0.427 (0.013) ***	0.611 (0.013) ***	0.560 (0.243) **	0.531 (0.265) **	0.492 (0.320)	0.901 (0.162) ***	0.862 (0.169) ***	0.894 (0.171)* **	0.666 (0.225) ***	0.587 (0.236) ***	0.688 (0.257) ***
Índice de capacidad productiva (Coneat)	-0.022 (0.007) ***	-0.018 (0.001) ***	-0.013 (0.001) ***	-0.039 (0.030)	-0.038 (0.029)	-0.039 (0.030)	-0.044 (0.015) ***	-0.041 (0.016) ***	-0.037 (0.016) **	-0.033 (0.015) **	-0.026 (0.017) *	-0.027 (0.017) *
Empleo en industria manufact.	-0.749 (0.049) ***	-0.462 (0.017)* **	-0.418 (0.017)* **	-0.669 (0.237) ***	-0.633 (0.252) ***	-0.649 (0.255) ***	-0.641 (0.121)* **	-0.609 (0.129) ***	-0.583 (0.130) ***	-0.603 (0.125) ***	-0.516 (0.141)* **	-0.520 (0.142) ***
Descentralización fiscal (DF)	-0.208 (0.011)* **	-0.159 (0.003) ***	-0.334 (0.006) ***	-0.204 (0.048) ***	-0.199 (0.054) ***	-0.174 (0.098) **	-0.248 (0.028) ***	-0.239 (0.030) ***	-0.303 (0.051) ***	-0.205 (0.039) ***	-0.186 (0.042) ***	-0.232 (0.081) ***
Calidad de gestión de gobierno	--	-0.870 (0.026) ***	-1.508 (0.038)	--	-0.140 (0.414)	-0.012 (0.533)	--	-0.204 (0.206) **	0.525 (0.342) *	--	-0.489 (0.348) *	-0.569 (0.434) *
DF * Calidad de gestión de gobierno	--	--	-0.028 (0.001) ***	--	--	-0.004 (0.002) **	--	--	-0.012 (0.007) **	--	--	-0.005 (0.000) **
Dummies departamentales	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Dummies temporales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
R2 - Ajustado	0.87	0.98	0.98	0.60	0.61	0.61	--	--	--	--	--	--
Sargant test	--	--	--	--	--	--	0.192	0.358	0.201	0.125	0.302	0.259
Hansen test	--	--	--	--	--	--	0.123	0.425	0.689	0.199	0.248	0.544
Observaciones	360	360	360	108	108	108	360	360	360	108	108	108

Errores estándares entre paréntesis. \*, \*\*, \*\*\* medidas de significancia estadística a los niveles 10%, 5% y 1%, respectivamente. Todas las regresiones incluyen término constante.

Las primeras tres columnas de la tabla 5 consideran datos anuales y aplican FGLS-TS utilizando un rezago anual de los valores de la descentralización fiscal y la calidad de gestión de gobierno

como instrumentos. De la misma forma, las columnas cuatro a seis estiman el modelo con promedios trianuales considerando como instrumentos los valores rezagados. A su vez, las columnas siete a nueve consideran datos anuales y aplican SYS-GMM utilizando un rezago anual de los valores de la descentralización fiscal y la calidad de gestión de gobierno como instrumentos. Y, finalmente, las columnas diez a doce estiman el modelo con promedios trianuales considerando como instrumentos los valores rezagados.

Los resultados obtenidos confirman los anteriores. En general, la descentralización fiscal reduce las disparidades regionales y este efecto se ve potenciado ante la presencia de una mayor calidad de gestión del gobierno departamental.

### 5.3 La relación entre las disparidades territoriales y las transferencias intergubernamentales

Este apartado analiza la relación entre el esquema de transferencias en Uruguay y el nivel de disparidades regionales. Los resultados que se muestran están en línea con el estudio Muinelo-Gallo et al (2016). En este caso se realiza un ejercicio empírico utilizando el mismo panel de datos que se utilizó en el ejercicio empírico del anterior acápite que estudiaba la relación entre descentralización y disparidades regionales (un panel de 18 departamentos de Uruguay con datos anuales desde 1990 a 2012). En este nuevo ejercicio empírico tampoco se incluye al departamento de Montevideo dado que, como se señaló oportunamente, el GD de la capital del país recién comenzó a recibir transferencias del gobierno central a partir del año 2006 (Rodríguez Miranda, 2014c).

En este caso, a través de un modelo de ecuaciones simultáneas se intenta identificar que variables explican de forma significativa el esquema de transferencias en Uruguay y, a su vez, evaluar el impacto de estas transferencias en la medida de disparidades regionales definida en el apartado metodológico. Más específicamente, el enfoque adoptado trata de identificar las relaciones causales potenciales entre estas macro-variables y estimar la magnitud de las mismas para este conjunto de regiones (departamentos).

Como una forma de tomar en cuenta de una manera más apropiada la relación entre las dos variables endógenas relevantes (transferencias y disparidades regionales), se considera un sistema de ecuaciones simultáneas con componentes de error (SEM por su denominación en inglés). En este caso, las transferencias del gobierno central a los diferentes gobiernos departamentales se considera como una variable explicativa adicional en la ecuación de disparidades regionales y; a su vez, la medida de disparidades regionales es también una variable explicativa adicional en la ecuación de transferencias. El modelo SEM tiene la siguiente estructura:

$$\begin{cases} CV_{it} = \mu_0 + \mu_1 TR_{1,it} + \mu_2 DF_{1,it} + \mu_3 Z_{1,it} + u_{1,it} \\ TR_{it} = \eta_0 + \eta_1 CV_{2,it} + \eta_2 ALIN_{2,it} + \eta_3 Y_{2,it} + u_{2,it} \end{cases}$$

Donde  $CV_{it}$  y  $TR_{it}$  refieren a las variables dependientes de disparidades regionales y transferencias del gobierno central a los gobiernos departamentales, respectivamente. La variable  $ALIN_{it}$  es una variable ficticia (o dummy) que toma el valor 1 si el partido político del GD del departamento  $i$  en el momento  $t$  es el mismo que el partido político que gobierna el país, y 0 en otro caso. Por su parte,  $i = 1, \dots, N$  refiere a los departamentos (18),  $t = 1, \dots, T$  a los años (1990-2012),  $(\mu_0, \eta_0)$  son términos constantes;  $(\mu_1, \eta_1)$  y  $(\mu_2, \eta_2)$  son los coeficientes

asociados a nuestras variables endógenas,  $(\mu_3, \eta_3)$ , son vectores de coeficientes asociados a los vectores de variables de control  $Z_{it}$  y  $Y_{2it}$  respectivamente. Mientras que  $u_{n,it}$  ( $n = 1, 2$ ) refiere a los términos de error de cada una de las dos ecuaciones del modelo SEM.

Esta aproximación empírica basada en un modelo de ecuaciones simultáneas posibilita el análisis de la relación de causalidad entre estas dos variables endógenas. Este modelo empírico considera la heterogeneidad temporal y de sección cruzada de los datos a través de una estructura de componentes de error en las dos ecuaciones estructurales del sistema. Los efectos específicos asociados con los datos agrupados (*pooled data* por su denominación en inglés) se incorporan de forma aditiva en cada término de error.

Siguiendo un esquema de componentes de error, se supone que el error de cada ecuación estructural  $u_{n,it}$  está compuesto por tres términos: un efecto individual  $\mu_i^n$ , un efecto temporal  $\varepsilon_t^n$  y un error residual  $v_{it}^n$ . Formalmente, los términos de error de cada ecuación tienen la siguiente estructura:

$$u_{n,it} = \mu_i^n + \varepsilon_t^n + v_{it}^n$$

Los efectos individuales se incluyen para controlar por el sesgo de variables omitidas invariantes en el tiempo, y los efectos temporales para controlar por shocks globales que pudieran afectar a las variables dependientes en cualquier período y que no son capturados por el resto de variables explicativas.

Finalmente, a los efectos de poder explotar las ganancias de eficiencia derivadas de la correlación de los términos de error de las diferentes ecuaciones, el sistema SEM se estima conjuntamente a través de métodos sistémicos de variables instrumentales (SIV por su denominación en inglés)<sup>10</sup>. De esta forma, el modelo SEM es estimado utilizando estimadores en tres etapas (3SLS por su denominación en inglés) y método generalizado de los momentos en tres etapas (3SLS-GMM por su denominación en inglés), que también consideran la heteroscedasticidad y correlación contemporánea de los errores a través de las ecuaciones.

A su vez, en presencia de una variabilidad temporal significativa, empleamos instrumentos de las variables de control supuestamente endógenas (véase, en particular Barro, 2000). En cada ecuación, el número de exclusiones es suficiente como para que se satisfaga la condición de orden. Más específicamente, cada ecuación del sistema tiene al menos una variable de control que aparece en una de las ecuaciones pero no en la ecuación de referencia (ver Wooldridge 2010, Teorema 9.1). A su vez, se asume que la condición de rango se cumple en un sistema de este tamaño.

La selección de las variables de control incluidas en cada regresión del sistema está guiada por la necesidad de reducir el sesgo de variables omitidas. El vector de variables de control (vector Z) de la ecuación de disparidades regionales incluye las mismas variables de control del vector X en la ecuación de disparidades regionales del anterior acápite. Por su parte, en la ecuación de transferencias (vector Y) se incluyen efectos fijos por departamento que intentan captar la influencia de variables invariantes en el tiempo (como, por ejemplo, superficie), así como un indicador de desigualdad de ingresos y el PIB real per cápita departamental. Además, se incluye una variable ficticia (*dummy*) de alineamiento político.

<sup>10</sup> Ver Wooldridge (2010, capítulo 8) para una buena explicación de los métodos SIV.

La tabla 6 presenta los principales resultados de la estimación del sistema SEM con datos anuales. Las primeras dos columnas presentan las estimaciones basadas en estimador 3SLS; mientras que en las últimas dos columnas se emplea el método 3SLS-GMM.

Al analizar la ecuación de desigualdades regionales, el impacto de las variables de control sobre las disparidades departamentales se encuentra en línea con los resultados obtenidos anteriormente (en el anterior acápite). Por su parte, no se encuentra un efecto significativo del indicador de transferencias regionales (TR) sobre las disparidades regionales (CV). Por tanto, según estos resultados, el esquema de transferencias no estaría logrando un efecto significativo de reducción de disparidades regionales en Uruguay.

**Tabla 6.** Modelo de ecuaciones simultáneas. Datos anuales.

	3SLS		3SLS-GMM	
	Eq 1: TR	Eq 2: CV	Eq 1: TR	Eq 2: CV
Disparidades regionales (CV)	0.031 (0.048)		-0.051*** (0.010)	
Transferencias del GC a GDs (TR)		0.386 (0.456)		0.316 (0.285)
Alineamiento de preferencias	0.204*** (0.092)		0.416*** (0.154)	
Log del PIB per cápita departamental	-0.909** (0.489)		-0.151 (0.353)	
Desigualdad de ingresos (Índice de Gini)	0.025 (0.17)		0.212*** (0.046)	
Calidad de gobierno		-1.455*** (0.611)		-0.339 (0.528)
Descentralización fiscal		-0.084*** (0.014)		-0.107*** (0.012)
Índice Coneat		-0.137*** (0.185)		-0.0126 (0.017)
Empleo en la industria		-0.765*** (0.131)		-0.645*** (0.017)
Efectos período	Si	Si	Si	Si
Efectos departamento	Si	No	Si	No
<i>R<sup>2</sup> Ajustado</i>	0.826	0.6174	--	--
<i>J-Test</i>			0.000	0.000
<b>Observaciones</b>	<b>360</b>	<b>360</b>	<b>360</b>	<b>360</b>

**Notas:** Errores estándar robustos se encuentran entre paréntesis. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ . Instrumentos incluidos: valores rezagados un período de Logaritmo del PIB per cápita, Gini, Empleo en la industria, Descentralización fiscal, Calidad de Gobierno.

A su vez, al analizar la ecuación de transferencias, no hay un efecto significativo del nivel de disparidades regionales sobre la determinación del nivel de las transferencias en el modelo 3SLS. Por el contrario, en el modelo 3SLS-GMM se encuentra un valor significativo pero con signo negativo, lo que significa que cuanto más lejos se encuentre un departamento del ingreso máximo de referencia (Montevideo), menos transferencias per cápita recibe (lo cual opera en sentido inverso a lo esperado).

Por su parte, con relación a las variables de control en la ecuación de transferencias encontramos un efecto significativo y negativo del logaritmo del PIB per cápita departamental, lo cual estaría en línea con la normativa que establece la inversa del PIB per cápita departamental como un indicador para el aumento de las transferencias. Sin embargo, el PIB per cápita pierde significación en el modelo con 3SLS-GMM. Por otro lado, en el modelo 3SLS-

GMM se encuentra significación positiva del indicador de desigualdad de ingresos de las personas, por lo que a mayor desigualdad se estarían recibiendo mayores transferencias. A su vez, en ambos modelos se encuentra un efecto significativo y positivo de la variable ficticia de alineamiento político de transferencias. Esto nos brindaría respaldo estadístico a la intuición que la negociación política podría estar determinando, en parte, el nivel de transferencias a nivel regional en Uruguay.

Por otra parte, la tabla 7 brinda los resultados de la estimación utilizando promedios trianuales en un esfuerzo por reducir las fluctuaciones cíclicas de corto plazo y, por tanto, la influencia del ciclo económico. En términos generales, se observa que los resultados obtenidos para el caso de datos anuales, se mantienen en el caso de estos promedios trianuales.

**Tabla 7.** Modelo de ecuaciones simultáneas. Promedios trianuales.

	3SLS		3SLS-GMM	
	Eq 1: TR	Eq 2: CV	Eq 1: TR	Eq 2: CV
Disparidades regionales (CV)	0.035 (0.087)		-0.058*** (0.018)	
Transferencias del GC a GDs (TR)	0.320 (0.609)		0.458 (0.438)	
Alineamiento de preferencias	0.184*** (0.132)		0.225*** (0.132)	
Log del PIB per cápita departamental	-0.132** (0.806)		0.060 (0.531)	
Desigualdad de ingresos (Índice de Gini)	0.080 (0.065)		0.173*** (0.042)	
Calidad de gobierno	-1.594*** (0.969)		0.777* (0.624)	
Descentralización fiscal	-0.087*** (0.019)		-0.113*** (0.018)	
Índice Coneat	-0.127*** (0.025)		-0.018 (0.024)	
Empleo en la industria	-0.781*** (0.184)		-0.546*** (0.201)	
Efectos período	Si	Si	Si	Si
Efectos departamento	Si	No	Si	No
<i>R<sup>2</sup> Ajustado</i>	0.885	0.703	--	--
<i>J-Test</i>			0.000	0.000
<b>Observaciones</b>	<b>126</b>	<b>126</b>	<b>126</b>	<b>126</b>

**Notas:** Errores estándar robustos se encuentran entre paréntesis. \*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ . Instrumentos incluidos: valores al inicio de cada período trianual de Logaritmo del PIB per cápita, Gini, Empleo en la industria, Descentralización fiscal, Calidad de Gobierno.

En suma, las transferencias del gobierno central a los gobiernos departamentales no disminuyen las disparidades regionales, medidas por el indicador CV. A su vez, al determinar los montos de las transferencias en un modelo no hay significación del nivel de disparidades regionales y, cuando son significativas, no estarían operando en el signo adecuado, ya que a mayor desigualdad regional menor monto de transferencias. Por otra parte, en algunos modelos la inversa del PIB per cápita o la desigualdad de ingresos personales muestran significación para explicar mayores transferencias a los departamentos.

Por tanto, la evidencia parece acompañar el hecho de que no hay criterios claros de cohesión territorial que definan el esquema de transferencias a los GDs en Uruguay. Al tiempo que hay un efecto significativo, en el período estudiado de 1990 a 2012, de alineación política para la determinación de estas transferencias. A su vez, no se encuentra un efecto de reducción de las desigualdades regionales producto del esquema de transferencias. En efecto, las transferencias recibidas no son significativas en ningún caso para explicar las desigualdades departamentales.

## 6. Conclusiones

Si bien la situación del país ha mostrado mejoras en términos absolutos en los últimos 15 años para casi todos los territorios, las disparidades territoriales en términos relativos no se han reducido en forma relevante (Rodríguez Miranda, 2014c). En este trabajo hemos mostrado cómo los recursos destinados a los GDs han aumentado desde 1989 a la fecha, con un período de excepción entre 1999 y 2002, para retomar desde 2005 un período de enorme crecimiento de los recursos transferidos desde el gobierno central a los GDs. A su vez, desde 2005 se ha intensificado el número de programas e instrumentos que buscaron promover el desarrollo productivo en el país, la inversión y la competitividad, muchos de ellos con un claro efecto de localización, como los programas de *clusters* y conglomerados productivos. Sin embargo, la mayor densidad de políticas y recursos no parece haber tenido los resultados esperados en términos de reducción de las disparidades territoriales.

Más allá de mirar indicadores de resultado, como puede ser una medida de la convergencia de ingresos entre regiones, desde el enfoque del desarrollo territorial interesa considerar cuál es el proceso de generación de capacidades en los territorios. Al respecto, la evidencia que resulta de los diversos estudios revisados que analizan las políticas de desarrollo productivo y de promoción de la inversión e innovación impulsadas en los últimos años, muestra que las capacidades en los territorios más rezagados siguen presentando un déficit difícil de superar para el desarrollo.

De hecho, los instrumentos de atracción de inversiones han funcionado muy bien, pero la inversión se ha localizado en los territorios que ya eran competitivos y de mayor riqueza relativa. Parecería que la inversión, además de ventajas fiscales, busca condiciones de capital humano, infraestructuras y capital social que el territorio de acogida pueda ofrecer como un diferencial. Los programas de conglomerados y *clusters*, así como otros programas de desarrollo productivo, han pecado de tener diseños hechos desde el Estado central, sin considerar las especificidades locales y sin promover equipos técnicos y técnico-políticos locales que pudieran dar continuidad a las experiencias o al menos capitalizar los aprendizajes. En muchos de los territorios con bajas capacidades para el desarrollo estas iniciativas comienzan el día que llega el dinero desde el organismo nacional correspondiente y cierran cuando el programa termina, por lo que la acumulación en capacidades locales es cercana a cero.

Por otro lado, la ANII ha desarrollado una batería muy importante de instrumentos para promover la innovación en las empresas, y lo mismo ocurre con numerosos instrumentos que el gobierno central ha desarrollado para atender a las pequeñas y micro empresas. Pero, en ambos casos, la llegada al público de empresas micro, pequeñas y medianas y, sobre todo, del interior del país, ha sido dificultosa. Parecería que los diseños centralizados, aún cuando los organismos centrales cuenten con oficinas en los territorios, no consiguen llegar al público objetivo. Se hace necesario un rol facilitador de un agente local que sea el que pueda interpretar mejor las necesidades de los empresarios y actores locales y desde esa mirada influir en el diseño de los instrumentos y su aplicación. Estos agentes deberían ser los GD y las Agencias de Desarrollo

Local (u otras agencias de nivel intermedio, con participación público-privada). Sin embargo, la política nacional no parece aún estar dispuesta a delegar parte de esas competencias en el diseño de las políticas en los niveles sub-nacionales. Al tiempo que en el nivel subnacional tampoco parecen estar dadas las capacidades locales para asumir esos desafíos.

En este documento se mostró como los GDs aumentaron sus competencias por la vía de los hechos, sin que esto se acompasara con el marco legal (la ley que regula sus competencias es de 1935). Al respecto la reforma de la Constitución de 1996 permite ampliar competencias y fuentes de recursos propias para los GDs, a pesar de lo que no se ha legislado para plasmar esas potencialidades en leyes concretas. De todas formas, los GDs han tenido un mayor margen para abordar un mayor abanico de competencias que implican desarrollar políticas propias de desarrollo económico y social, incluso bajo el enfoque del desarrollo local. Para ello el gobierno central ha proporcionado en forma muy importante recursos por medio de montos crecientes de transferencias (que, además, tienen entre bajo y nulo condicionamiento). Sin embargo, como se ha visto, este mayor monto de recursos no ha logrado reducir las disparidades territoriales, siendo una traba importante para ello, sobre todo en los territorios más rezagados, las debilidades institucionales de los GDs y los entornos locales poco competitivos. Esto último, es reflejo de escasas capacidades de capital humano y capital social (que refiere a las relaciones entre los diferentes actores y las redes territoriales), lo que redundo en una débil organización económica y social local.

Por todos estos factores, los GDs están aún lejos de conformarse en agentes de desarrollo local y dejar de ser acompañantes en la implementación de políticas nacionales que aterrizan en el territorio, sin una mirada previa de qué es lo que el territorio necesita y de qué forma lo necesita. No hay enfoque de capacidades desde el momento que no se generan equipos y organizaciones locales que den continuidad a los procesos. En general, falta apuntar a fortalecer el capital humano y las organizaciones e instituciones locales, no solo para que puedan dar apoyo mínimo para la implementación de acciones definidas centralmente, sino para que puedan analizar la realidad local y, desde su propia perspectiva, proponer y diseñar soluciones e implementarlas, con cierto grado de autonomía.

En este documento mostramos evidencia de que por sí misma la descentralización, entendida como un mayor margen de autonomía fiscal que permita una mayor porción de los ingresos presupuestales con origen propio, favorece la convergencia regional. Por lo tanto, parecería adecuado pensar en las posibilidades, ya mencionadas, que ofrece la Constitución de 1996 para aumentar las fuentes de recursos propios de los gobiernos departamentales. Pero la solución no es tan sencilla. No se trata solo de aumentar los recursos propios de los GD, sino que es requisito contar previamente con regiones “equipadas” con instituciones de buena calidad. De otra forma, no se podrán aprovechar los beneficios potenciales de la descentralización, al tiempo que otorgar una mayor autonomía a los departamentos con claros problemas de gestión podría ampliar las diferencias de ingresos con el resto de las regiones, conduciendo a una mayor divergencia regional. En definitiva, la descentralización fiscal se potencia como instrumento que permite reducir las disparidades territoriales si está en interacción con una alta calidad de gestión de gobierno.

Por lo tanto, la construcción de capacidades en los gobiernos sub-nacionales debe ser parte fundamental del rol descentralizador de un proceso que debe ser impulsado por el gobierno central, con avances escalonados, donde mayores capacidades habiliten mayores márgenes de autonomía. Al respecto, queda en evidencia que seguir destinando recursos a programas de desarrollo productivo para los territorios pero que son diseñados desde organismos centrales y aplicados en lógica “arriba-abajo”, o seguir aumentando las transferencias del gobierno central a los GDs, no aseguran de por sí buenos resultados en términos de desarrollo económico territorial.



En efecto, en función de la evidencia encontrada, una política de finanzas regionales orientada a la cohesión territorial en Uruguay debería considerar una combinación de políticas que propicien una mayor autonomía fiscal regional pero sin descuidar el rol redistributivo que pueden tener las transferencias del gobierno central como herramienta necesaria para corregir asimetrías territoriales, en muchos casos estructurales. Esto es aún más relevante en el caso de Uruguay, un país con un esquema de funcionamiento unitario y con muchas economías departamentales de tamaño relativo pequeño, aspectos que lo diferencian respecto a aquellos países que cuentan una organización federal.

A su vez, para avanzar en términos de una descentralización efectiva de competencias y capacidad de decisión, para que los GDs tengan mayor participación en el diseño de las políticas y aprovechen la mayor disponibilidad de recursos, es necesario mejorar sus capacidades de gestión, junto con el fortalecimiento del entramado institucional local. Esto es necesario para ofrecer un adecuado soporte para iniciativas público-privadas de nivel local que puedan sostener los procesos que hoy son impulsados en lógica vertical, desde el Estado central.

En todo este debate, el tema de fondo nuevamente son las capacidades. La forma de promover un desarrollo territorialmente equilibrado solo se puede construir sobre la base de la creación de capacidades. Dicho de otra forma, para lograr un desarrollo integral del país el desarrollo debe llegar a todas las regiones, y la forma de que sea sostenible en el tiempo es que se base en el desarrollo de capacidades en los diferentes territorios. Capacidades productivas locales para generar competitividad en el mercado, con un marco institucional local adecuado que respalde esa estrategia. Sin actores locales preparados, sin referentes políticos y sociales capaces de liderar diálogos y generar consensos, y sin equipos técnicos locales sólidos que apoyen la gestión pública y privada, no es posible generar desarrollo en las regiones desfavorecidas.

El momento histórico de crecimiento económico de los últimos años, y las políticas sociales y productivas desarrolladas, permitieron mejoras absolutas en todos los territorios y un punto de partida que ofrece la oportunidad de dar un salto cualitativo en las políticas hacia la generación de capacidades en las diferentes regiones del país para desarrollar estructuras productivas viables y competitivas (capital humano, capital social y redes, tecnología y conocimiento). Esto implica mirar a largo plazo, diferenciar situaciones para regiones diferentes y discutir cómo se brindan los apoyos para el desarrollo productivo con posibilidad de flexibilidad y adaptación a las diferentes realidades regionales.

Ese desafío requiere de un mejor esquema de financiamiento del desarrollo local, con un rol más protagónico de los GDs, con mayor capacidad de gestión para la toma de decisiones en el ámbito local. Se trata de generar nuevos GDs que puedan asumir el rol de agentes promotores del desarrollo, en interacción propositiva con las políticas nacionales y no en clave de dependencia pasiva. Esto implica más recursos a lo local (lo que se ha hecho de forma muy importante por parte del gobierno central en los últimos años, como hemos visto), más coordinación entre la política nacional y la local pero con margen de decisión y acción para los GDs (en lo que falta bastante por hacer, como se ha analizado) y dar un salto enorme en términos de capital humano y social en los territorios, comenzando por las capacidades técnicas, de gestión y de planificación del desarrollo en los GDs. Sin duda, esto último, es uno de los mayores retos que enfrenta el desarrollo local en Uruguay.



## Bibliografía

- Acemoglu D, Johnson S, Robinson J (2005) Institutions as the fundamental cause of long-run growth. In: Aghion P, Durlauf, S (eds) *Handbook of economic growth*. Elsevier, Amsterdam, North Holland (pp. 385-472)
- Arocena J. (2002) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*, Universidad Católica del Uruguay, Ed. Santillana S.A. (2da ed.), Montevideo.
- Albuquerque, F. (2013). Política regional y desarrollo territorial en América Latina y El Caribe. Programa Conecta DEL del Fondo Multilateral del Inversiones (Banco Interamericano de Desarrollo).  
En línea: [www.conectadel.org/biblioteca/?did=259](http://www.conectadel.org/biblioteca/?did=259).
- 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.
- ANII (2014) "Impacto de los instrumentos de promoción de la innovación orientada al Sector productivo", Documento de Trabajo N° 7, Unidad de Evaluación y Monitoreo, ANII.
- Arellano, M. and Bover, O. (1995) Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Component Models. *Journal of Econometrics*, 68, 29-52.
- Aydalot, P. (1986) *Milieux innovateurs en Europe*, GREMI, París.
- Bardhan P (2002) Decentralization of governance and development. *Journal of Economic Perspectives* 16 (4): 185–205
- Bardhan P, Mookherjee D (2000) Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review* 90(2): 135-139
- Barro, R. and J. Lee (2001), “International Data on Educational Attainment: Updates and Implications” Oxford Economic Papers, Oxford University Press, vol. 53(3), pp. 541-563, July.
- Becattini, G. (1979) “Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull’unità d’indagine dell’economia industriale”, *Rivista di economia e politica industriale*, V(1), 7-21.
- Becattini G. (2002) “Anomalías Marshallianas” en *Desarrollo local: Teorías y Estrategias*, Becattini G., Costa M.T. y Trullén J. (eds), CIVITAS, Madrid.
- Blundell, R. y Bond, S. (1998) Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, vol. 87, issue 1, 115-143.
- Brambor T, Clark W, Golder M (2006) Understanding interaction models: improving empirical analyses. *Political Analysis* 14: 63–82
- Brennan G, Buchanan J (1980) *The power to tax. Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press, Cambridge
- Breton A (1996) *Competitive governments. An economic theory of politics and public finance*. Cambridge University Press, New York
- Boisier, S. (1993) “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?”, en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.
- Buchanan, J.M., 1950. Federalism and fiscal equity. *American Economic Review* 40, 124–138.

- Cai H, Treisman D (2005) Does competition for capital discipline government? Decentralization, globalization and public policy. *American Economic Review* 95(3): 817-830
- Castelló-Climent A (2010) Inequality and growth in advanced economies: an empirical investigation. *Journal of Economic Inequality* 8: 293-321
- CEDES (2010) Diseño institucional y descentralización territorial en un país unitario y centralizado como Uruguay. Informe Final. Agenda Nacional de Descentralización, Uruguay Integra, OPP.
- Costamagna, P., y Ferraro, C. (2000). Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela. Buenos Aires: CEPAL.
- Cox, G., McCubbins, M., 1986. Electoral politics as a redistributive game. *The Journal of Politics* 48, 370-389.
- Dahlby, B., Wilson, L., 1994. Fiscal capacity, tax effort, and optimal equalization grants. *Canadian Journal of Economics* 337, 657-672.
- Dasgupta, S., Dhillon, A., Dutta, B., 2004. Electoral Goals and Centre-State Transfers in India. *University of Warwick Working Paper*.
- Díaz-Cayeros, A., Magaloni, B., Estévez, F., 2007. Credit Claiming and Vote Buying? The Electoral Effects of Poverty Relief Programs in Mexico, Stanford University, mimeo.
- Dixit, A., Londregan, J., 1998. Fiscal federalism and redistributive politics. *Journal of Public Economics* 68, 153-180.
- Ezcurra R. y Pascual, P. (2008) Fiscal decentralization and regional disparities: Evidence from several European Union countries. *Environment and Planning A* 40: 1185-1201
- FCEA-UDELAR (2013) *Metodología de evaluación de las microfinanzas para el desarrollo productivo y estudio de brecha de demanda de crédito en las MYPES en Uruguay*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- Fujita, M. (1992) "Monopolistic Competition and Urban Systems" en *European Economic Review*, 37.
- González Posse, E. (2002) "El desarrollo local en Uruguay: análisis y potencialidades". Documentos de trabajo del Rectorado n° 17. Universidad de la República.
- Grossman, P., 1994. A political theory of intergovernmental grants. *Public Choice* 78, 295-303.
- Hsiao C (2003) *Analysis of panel data*. Cambridge University Press.
- Inman, R., 1988. Federal assistance and local services in the United States: the evolution of a new federalist fiscal order. In: Rosen, H. (Ed.), *Fiscal Federalism*. University of Chicago Press, Chicago.
- Jacobs, J. (1969) *The Economy of Cities*, Ed. Vintage Books, Nueva York.
- Jin H, Yingyi Q, Weingast B (2005) Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism Chinese style. *Journal of Public Economics* 89(9-10): 1719-1742
- Keen M, Marchand M (1997) Fiscal competition and the pattern of public spending. *Journal of Public Economics* 66: 33-53
- Khemani, S., 2003. Partisan Politics and Intergovernmental Transfers in India. *Working Paper*, vol. 3016. Development Research Group, The World Bank.

- Kyriacou A, Roca-Sagalés O (2013) Regional disparities and government quality: Redistributive conflict crowds out good government. Forthcoming, *Spatial Economic Analysis*
- Lessmann C (2009) Fiscal decentralization and regional disparity: Evidence from cross section and panel data. *Environment and Planning A* 41: 2455-73
- Lessmann C (2012) Regional inequality and decentralization: an empirical analysis. *Environment and Planning A* 44: 1363-1388
- Levitt, S., Snyder, J., 1995. Political parties and the distribution of federal outlays. *American Journal of Political Science* 39, 958–980.
- Lindbeck, A., Weibull, J., 1987. Balanced budget redistribution as the outcome of political competition. *Public Choice* 52, 273–297.
- Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.) (2001) *Transformaciones globales. Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Argentina.
- Maillat, D. (1995), “Les milieux innovateurs”, *Sciences Humaines* N° 8, pp:41.
- Martinez-Vazquez J, MacNab, R. M. (2003), “Fiscal Decentralization and Economic Growth”, *World Development*, Vol. 39(9), pp. 1597-1661
- Méndez, R. (2000) “Procesos de innovación en el territorio: los espacios innovadores” en *Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España*, Alonso, J.L. y Méndez, R., Ed. CIVITAS, Madrid.
- Muinelo-Gallo, L., Rodríguez Miranda, A. & Castro-Scavone, P., (2016) "Intergovernmental Transfers and Regional Income Inequalities: An Empirical Analysis of Uruguay" *Hacienda Pública Española*, IEF, vol. 219(4), p. 9-34.
- Muinelo-Gallo, L. y Rodríguez Miranda, A. (2014) “Descentralización fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay”, *Estudios de Economía*, vol.41, n.2, pp.219-250.
- Musgrave, R. (1959), “The Theory of Public Finance”. McGraw-Hill, New York.
- Oates, W. (1972), “Fiscal Federalism”, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates W (1993) Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal* 46(2): 237-243
- Oates W (1999) An essay on fiscal federalism. *Journal Economic Literature* 37: 1120-49
- Oslak, O. y Serafinoff, V. (2011) “Descentralización de políticas sectoriales de competencia nacional hacia el segundo nivel de gobierno”, *Serie: Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*, CEDES, Programa de cohesión social y territorial – Uruguay Integra, OPP, Montevideo.
- Parks R (1967) Efficient estimation of a system of regression equations when disturbances are both serially and contemporaneously correlated. *Journal of the American Statistical Association* 62: 500-09
- Pittaluga, L. (coord.) (2013) *Public-Private Collaboration For Productive Development Policies The Case Of Uruguay*. IDB Research Project.
- Prud'homme R (1995) On the dangers of decentralization. *World Bank Research Observer* 10(2): 201-20
- Pyke, F., G. Becattini y W. Segenberger (1992) Los distritos industriales y las pequeñas empresas. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Qian Y, Roland G (1998) Federalism and the soft budget constraint. *American Economic Review* 88(5): 1143-1162

- Qian Y, Weingast B (1997) Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives* 11: 83-92
- Rius, A. e Isabella, F. (2014b). Una memoria analítica del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas. 2006-2014. OPP
- Rius, A. e Isabella, F. (2014a) “La dimensión territorial en dos políticas de desarrollo productivo: la experiencia de la promoción de inversiones y el apoyo a conglomerados en Uruguay”, en: Cliche, G (ed.) *Territorios en Movimiento*, RIMISP, Editorial Teseo, Bs As.
- Rodríguez Miranda, A. y 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, 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.
- Rodríguez Miranda, A. (coord) (2014a) *Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión*. Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Industria, Minería y Energía e Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR). Mastergraf: Montevideo.
- Rodríguez Miranda, A. (coord.) (2014b) *Estudios de cadenas productivas territoriales de valor para promover el desarrollo local con inclusión social*. IECON/FCEA, FCS, MIDES.
- Rodríguez Miranda, A. (2014c) Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay, Cuadernos sobre Desarrollo Humano n° 03, PNUD Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. (2011) *Diagnóstico de Cohesión Territorial para Uruguay*, Área de Políticas Territoriales de OPP. Documento de Trabajo N° 14. Insumos para formulación de análisis y negociación de políticas de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay. Programa Uruguay Integra -OPP-UE.
- Rodríguez Miranda, A. (2010) “Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: articulación rural-urbana y organización productiva”, DT 3/10, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR, Montevideo.
- Rodríguez Miranda, A. (2006) “Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo”, DT 02/06, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR, Montevideo.
- Rodden J, Rose-Ackerman S (1997) Does federalism preserve markets? *University of Virginia Law Review* 83(7): 1521-1572
- Rodríguez-Pose, A. y Ezcurra, R. (2010) Do institutions matter for regional development in the EU? *Imdea Working Paper series in Economics and Social Sciences* 2010/2, Madrid.
- Rodrik D, Subramanian F, Trebbi F (2004) Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth* 9: 131-65.
- Salmon P (1987) Decentralization as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy* 3(2): 24-43
- Saraceno, E. (1999) The Evaluation of Local Policy Making in Europe. Learning from the LEADER Community Initiative. *Evaluation* 5(4):439-457.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004) *Desarrollo Territorial Rural*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP): Chile.

- Sen, A. (2000) *Desarrollo y libertad*, Ed. Planeta, Buenos Aires.
- Tabellini G (2010) Culture and institutions: Economic development in the regions of Europe. *Journal of the European Economic Association* 8(4): 677-716
- Voitchovsky S (2005) Does the profile of income inequality matter for economic growth? Distinguishing between the effects of inequality in different parts of the income distribution. *Journal of Economic Growth* 10: 273-296
- Vázquez Barquero, A. (1993) *Política económica local: La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1988) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1997) “La integración de las empresas externas en los sistemas productivos locales”, en *Gran empresa y desarrollo económico*, Vázquez Barquero, A., Garofoli, G., y Gilly, J.P. (ed.), pp. 257-277, Editorial Síntesis, España.
- Williamson J (1965) Regional inequality and the process of national development: A description of patterns. *Economic Development and Cultural Change* 13: 3-45
- Wooldridge, J (2010) *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Second Edition. MIT Press.
- Worthington, A., Dollery, B., 1998. The political determination of intergovernmental grants in Australia. *Public Choice* 94, 299–315.
- Zhuravskaya E (2000) Incentives to provide local public goods: Fiscal federalism, Russian style. *Journal of Public Economics* 76(3): 337-368.

## Anexo

### Anexo 1 - Indicador de calidad de gestión de gobierno

El indicador final varía entre 0 y 3 y resulta de la suma simple de tres dimensiones, que refieren a variables categóricas de valor 0, 1, 2 y 3. Estas dimensiones son resultado fiscal, remuneración promedio de los funcionarios y porcentaje de personal presupuestado en el total de funcionarios. Los umbrales de cada dimensión se escogieron en base a su distribución empírica. En la siguiente tabla se explicitan estos umbrales para cada una de las 3 dimensiones analizadas:

Valor categoría	Resultado fiscal (en % del PIB departamental)	Remuneración promedio de los funcionarios (en pesos constantes de 1995)	Porcentaje de funcionarios presupuestados en el total de personal
0	Menor que -1%	Menor que 20.000 pesos	Menor que 25%
1	Entre -1% y 0%	Entre 20.000 y 45.000	Entre 25% y 50%
2	Entre 0% y 0,5%	Entre 45.000 y 65.000	Entre 50% y 75%
3	Mayor que 0,5%	Mayor que 65.000	Mayor que 75%

Considerando este marco de análisis, nuestro indicador de calidad de gestión de gobierno varía entre 0 (peor calidad de gobierno) y 9 (mayor calidad de gobierno).

## Anexo 2 – Fuentes de datos

Variable	Definición	Fuente
<b>Disparidades regionales</b>	Coefficiente de variación calculado con ingreso promedio per cápita de los hogares	Encuesta Continua de Hogares – Instituto Nacional de Estadística de Uruguay
<b>Descentralización fiscal</b>	Porcentaje que representan los ingresos de origen departamental en el total de ingresos del Gobierno General Nacional.	Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, Contaduría General de la Nación y Banco de Previsión Social.
<b>Transferencias del Gobierno Central</b>	Porcentaje que representan las transferencias del Gobierno Central a los Gobierno departamentales en el total de ingresos del Gobierno General Nacional	Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, Contaduría General de la Nación y Banco de Previsión Social.
<b>Calidad de gestión de gobierno</b>	Suma de tres dimensiones que varían entre 0 y 3: resultado fiscal, porcentaje de funcionarios presupuestados, remuneración media. El indicador final varía entre 0 y 9.	Resultado fiscal (ingresos menos egresos totales) y total de gasto en remuneraciones del GD: Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República. Porcentaje de funcionarios presupuestados y cantidad de funcionarios: Oficina Nacional de Servicio Civil – Presidencia de la República.
<b>Alineación de preferencias políticas</b>	Variable ficticia dicotómica que toma el valor 1 si el gobierno departamental pertenece al mismo partido político que el gobierno central y 0 en caso contrario	Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay
<b>Log del PIB per capita departamental</b>	Logaritmo del PIB per capita departamental	Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República.
<b>Log del gasto del gobierno departamental</b>	Logaritmo del total de egresos del gobierno departamental	Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Presidencia de la República.
<b>Índice de capacidad productiva de la tierra (CONEAT)</b>	Promedios departamentales de índice CONEAT.	Comisión Nacional de Estudio Agronómico de la Tierra (CO.N.E.A.T.), Dirección General de Recursos Renovables del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca de Uruguay
<b>Empleo en industria manufacturera</b>	Promedios departamentales en % del empleo total	Encuesta Continua de Hogares – Instituto Nacional de Estadística de Uruguay
<b>Capital humano</b>	Años promedio de educación formal de la PEA	Encuesta Continua de Hogares – Instituto Nacional de Estadística de Uruguay



**INSTITUTO DE ECONOMÍA**

---

Serie Documentos de Trabajo

Julio, 2019  
DT 15/2019



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República - Uruguay