

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

INFORME DE PASANTÍA

PROYECTO: “MONTEVIDEO DEL MAÑANA”

EJE 3: “TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA”

Autor: Rodrigo Alvarez

Tutora de pasantía: Profesora Lucía Pittaluga

2020

ÍNDICE

1 RESUMEN.....	3
2 INTRODUCCIÓN.....	4
2.1 ¿QUÉ ES EL “MONTEVIDEO DEL MAÑANA”?.....	4
2.2 GOBERNANZA Y EQUIPO DE TRABAJO	6
2.3 ORGANIZACIÓN DEL PROCESO PROSPECTIVO	6
2.4 LA EXPERIENCIA DE TRABAJO	9
3 ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE MONTEVIDEO.....	11
4 MARCO CONCEPTUAL DE LA PROSPECTIVA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	14
5 DEFINICIÓN DEL TEMA: LA TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA	17
6 DIAGNÓSTICO PRODUCTIVO DE MONTEVIDEO	21
6.1 RASGOS GENERALES DE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE MONTEVIDEO.....	21
6.2 ESPECIALIACIÓN PRODUCTIVA TERRITORIAL Y EFECTOS DE AGLOMERACIÓN PRODUCTIVA	24
6.3 EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN EN MONTEVIDEO	31
6.4 SECTORES PRODUCTIVOS DINÁMICOS EN MONTEVIDEO.....	35
6.5 EL MERCADO DE TRABAJO	39
6.6 POLITICAS PRODUCTIVAS Y DE EMPLEO FOCALIZADAS EN EL TERRITORIO.....	45
6.7 RESUMEN DE ESPACIOS DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO RELACIONADOS CON LA MATRIZ PRODUCTIVA	46
7 CICLO DE TALLERES PROSPECTIVOS	49
7.1 ELECCIÓN DE VARIABLES ESTRATÉGICAS	50
7.2 TALLER 1	51
7.3 ELABORACIÓN DE ESCENARIOS	59
7.4 TALLER 2	61
7.5 REDACCIÓN FINAL DE ESCENARIOS Y ELABORACIÓN DE INICIATIVAS ESTRATÉGICAS	71
7.6 TALLER 3	72
8 ALGUNAS REFLEXIONES Y CONCLUSIONES SOBRE EL PROCESO.....	78
9 BIBLIOGRAFÍA.....	82
10 ANEXOS	84

1 RESUMEN

En este informe se plasma la práctica académico-profesional realizada en el marco de las pasantías de egreso de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales, que quien escribe realizó durante el año 2018 como ayudante de investigación en el proyecto “Montevideo del Mañana”¹. Más específicamente, dicha experiencia tomó lugar al incorporarme al equipo técnico encargado de estudiar la matriz productiva de Montevideo y su evolución a futuro.

De esta forma, el texto sistematiza las actividades realizadas en el transcurso de casi un año de trabajo, presentando las diferentes etapas del proyecto junto a sus principales productos, poniendo el foco en la labor realizada en torno a las dinámicas productivas departamentales.

El trabajo se divide en distintas etapas. Se comienza realizando una introducción al lector sobre el “Montevideo del Mañana” para luego hacer referencia sobre algunos antecedentes relevantes de planificación estratégica. Se continúa presentando algunas reflexiones teóricas relacionadas con la planificación estratégica y con la matriz productiva, los dos grandes conceptos que confluyen en este trabajo.

Una vez finalizada esta primera etapa, se presenta un resumen del trabajo realizado por el grupo universitario durante el proyecto, en el cual se incluye de forma sintetizada: el diagnóstico prospectivo sobre la matriz productiva de Montevideo, una síntesis de los talleres prospectivos realizados junto a expertos temáticos, los posibles escenarios futuros de la matriz productiva departamental y la batería de proyectos propuestos para alcanzar el escenario meta consensuado. Se buscó brindar al lector un relato cronológico del proceso, de forma que se deje ver la evolución progresiva de las etapas.

El trabajo finaliza con un último apartado destinado a presentar algunas conclusiones y reflexiones sobre el proceso.

¹ Si bien la pasantía académica fue realizada entre los meses de Marzo a Julio, al haber tenido la oportunidad de continuar participando del proyecto en etapas posteriores, este trabajo incorpora la totalidad de la experiencia de trabajo.

2 INTRODUCCIÓN

2.1 ¿QUÉ ES EL “MONTEVIDEO DEL MAÑANA”?

A través del cúmulo de esfuerzos y acciones realizadas bajo el paraguas del “Montevideo del Mañana”, la Intendencia Departamental de Montevideo (IDM) inicia a finales del 2017 un proceso de reflexión y construcción colectiva sobre las estrategias de desarrollo a futuro del departamento. Vinculando actores de diversa índole (gobiernos departamentales y municipales, poder ejecutivo, empresas públicas, organizaciones de la sociedad civil, sector privado, sindicatos, organizaciones internacionales, academia y ciudadanía en general) este proceso se planteó construir una visión consensuada del departamento con una mirada de largo plazo al 2050, y establecer las bases para un Plan de Desarrollo con un horizonte temporal de mediano plazo, al año 2030.

Para lograr este objetivo, la IDM impulsó dos grandes procesos complementarios entre sí. Por un lado, buscando integrar a la ciudadanía en general y fomentando la apropiación por parte de esta de los mecanismos de planificación del territorio que habitan, se pautaron debates presenciales a escala municipal, laboratorios de innovación ciudadana², distintas charlas y coloquios, así como intercambios a través de plataformas digitales como “Montevideo Decide”³.

Por otro lado, se llevó adelante un ejercicio de planificación estratégica utilizando la metodología de prospectiva, el cual llamaremos proceso prospectivo, en donde se convocó a expertos para brindar su opinión en torno a distintas temáticas en las cuales se dividió el territorio, lo que desembocaría en la generación conjunta de escenarios futuros deseados y a partir de estos en un plan de desarrollo.

Para trabajar sobre este proceso prospectivo, se generó un convenio de trabajo entre la IDM y la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR), en el marco del cual se desarrolló la pasantía laboral a la que este documento refiere y por ende será este el proceso al cual se hará referencia en este trabajo.

Se presentan a continuación los objetivos de dicho acuerdo⁴:

² “Los laboratorios ciudadanos convocan a personas con distintos conocimientos y diferentes grados de especialización para desarrollar proyectos en conjunto. Son espacios que promueven la experimentación y el aprendizaje colaborativo, mediante plataformas que facilitan la participación de los usuarios en los procesos de experimentación y desarrollo de proyectos”. Montevideo.gub.uy

³ “Esta plataforma busca promover una cultura de participación ciudadana directa a través de medios digitales, que permita a cualquier persona interesada en generar un cambio tener la posibilidad de hacerlo”. Montevideo.gub.uy

⁴ Convenio general entre la Intendencia Departamental de Montevideo y la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales para la construcción de la Visión Estratégica y Plan de Desarrollo para Montevideo (2018).

Objetivos generales:

- Generar los insumos necesarios para la elaboración de la Visión 2050 y Plan de Desarrollo 2030 y contribuir técnica y metodológicamente en el proceso de planificación estratégica liderado por la IDM.
- Dejar capacidades instaladas a nivel institucional en torno a la planificación del desarrollo desde la administración departamental.

Objetivos específicos:

- Proveer conocimiento experto y metodologías de planificación estratégica al proceso de construcción del MVD2050.
- Realizar un proceso de reflexión y análisis prospectivo a partir de talleres temáticos con expertos.
- Capacitar al personal de la IDM en aspectos vinculados a la construcción colectiva de procesos prospectivos y en metodologías a implementar.
- Considerar aportes del proceso de participación ciudadana que se desarrollará en paralelo a la construcción de escenarios.
- Elaborar material de base para las diferentes instancias del proceso y el diseño preliminar de la Visión 2050 – Plan de Desarrollo 2030 para su aprobación por las autoridades departamentales.
- Facilitar la comunicación del proceso MVD2050 fundamentalmente en la academia nacional.

Buscando hacer abordable esta idea general de futuro en el marco de un trabajo proyectado para un año de duración, ambas instituciones acordaron trabajar sobre siete ejes temáticos que conforman Montevideo junto a su área metropolitana y resultan de especial interés para la intendencia. Estas siete temáticas quedaron planteadas de la siguiente manera: 1. La integración metropolitana; 2. Montevideo puerta de entrada a la región (puerto y bahía); 3. Transformación de la matriz productiva; 4. Transformación cultural y participación; 5. Equidad, integración socio territorial y hábitat; 6. Gestión integral de residuos; 7. Conectividad y Movilidad Sustentable.

Sumado a estos ejes, se definieron seis temáticas transversales que no son abordadas en sí mismo, sino que inciden en cada uno de las temáticas antedichas y por lo tanto son tratadas con diferentes énfasis a lo largo del proceso. Solo a modo de mención, estos ejes transversales fueron: Cambio climático; Género; Ciencia, tecnología e innovación; Resiliencia; Gestión articulada, la Institucionalidad y la Gobernanza; Cambio demográfico.

2.2 GOBERNANZA Y EQUIPO DE TRABAJO

“Montevideo del Mañana” fue impulsado por el Gabinete Departamental, a través de un equipo de Dirección conformado por representantes de todos los Departamentos de la IDM. Sumado a esto, se creó un Consejo Consultivo, presidido por el Intendente de Montevideo e integrado por representantes de la Junta Departamental, los Municipios de Montevideo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el rector de la UDELAR, cámaras empresariales, el PIT-CNT y la Defensoría de la vecina y el vecino (Intendencia de Montevideo; 2019).

El proyecto contó para su coordinación general con dos equipos que trabajaron de forma conjunta, uno operando desde el Departamento de Planificación (DP) de la IDM, y el otro haciéndolo desde el ámbito académico, nucleado en la FCS.

Para afrontar las tareas que compusieron el proceso prospectivo se conformaron, en torno a cada uno de los siete ejes, grupos de trabajo que adoptaron la siguiente forma: un experto temático (profesional idóneo y de larga trayectoria en la temática), un ayudante (egresados de la licenciatura en desarrollo) y un pasante (estudiante avanzado de dicha licenciatura). Cada uno de estos equipos tuvo a su vez su contraparte en técnicos y jerarcas de la IDM que participaron realizando aportes a lo largo del proceso. Sumado a esto, el equipo de trabajo contó con la asesoría técnica de una profesional experta en planificación del desarrollo y prospectiva, quien se encargó de capacitar al equipo en el uso de esta metodología, así como de velar por el correcto desarrollo de todas las etapas del proyecto.

2.3 ORGANIZACIÓN DEL PROCESO PROSPECTIVO

Se presenta en este apartado de forma resumida las principales etapas que comprendieron el proceso prospectivo.

Una vez definidos los ejes temáticos y sus respectivos grupos de trabajo, el equipo recibió una capacitación introductoria sobre la metodología de prospectiva, en la cual se abordaron tanto cuestiones teóricas sobre la planificación prospectiva como aspectos prácticos a tener en cuenta durante los talleres que estructuran el proceso.

De forma esquemática, podemos decir que el proceso prospectivo constó de una primera etapa que tuvo como objetivo realizar un diagnóstico prospectivo sobre cada uno de los siete temas elegidos. Una vez finalizados los diagnósticos, se dio comienzo al ciclo de talleres que nuclearon a expertos de diferentes ámbitos para reflexionar en torno a cada una de las siete temáticas.

Así, el proceso prospectivo evoluciona a medida que se van sucediendo las etapas, de forma que la información surgida en cada taller significa un insumo para los talleres siguientes. Luego de cada taller se realiza una relatoría que sistematiza todas las discusiones surgidas y, entre taller y taller, los equipos procesan esta información y preparan los materiales para el siguiente encuentro, conformándose así una dinámica coherente, acumulada y continua.

Se describen a continuación de forma resumida las etapas del proceso⁵:

FASE 1 - DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO

- Definición del tema: Cada equipo temático, en contacto con su contraparte de la IM, delimita el alcance de su tema dotándolo de contenido e incorporando las principales dimensiones a tratar sobre el mismo.
- Elaboración del diagnóstico prospectivo: En base a los insumos existentes, a los debates generados en el seno de cada equipo de trabajo y a entrevistas exploratorias realizadas, los responsables de cada tema elaboran los diagnósticos. Éstos consisten en la descripción del sistema a estudiar, con sus principales variables, actores y fenómenos implicados, que permiten una mirada sistémica, compleja y actualizada de cada temática.
- Interrogantes y variables estratégicas: En base al diagnóstico, se formulan preguntas estratégicas de futuro acerca del sistema, así como las variables estratégicas que guiarán el trabajo. Las preguntas son planteadas como disparadoras de la dinámica central del Taller 1.
- Taller 1: Este taller buscó primero poner a revisión de los participantes el diagnóstico prospectivo, para posteriormente comenzar a formular las opciones de respuesta o hipótesis a las preguntas de futuro.

FASE 2 – ESCENARIOS DE FUTURO

- Elaboración de escenarios preliminares: En base a las hipótesis de futuro en torno al desarrollo de las variables de cada una de las preguntas, se combinan diferentes paquetes de hipótesis compatibles que conforman posibles escenarios a futuro en cada temática. A su vez, se plantean posibles escenarios globales, regionales y nacionales.
- Taller 2: Este taller gira en torno a la identificación por parte de los participantes del escenario actual, así como la elección de los escenarios deseables y los no deseables. A su vez se trabaja en la

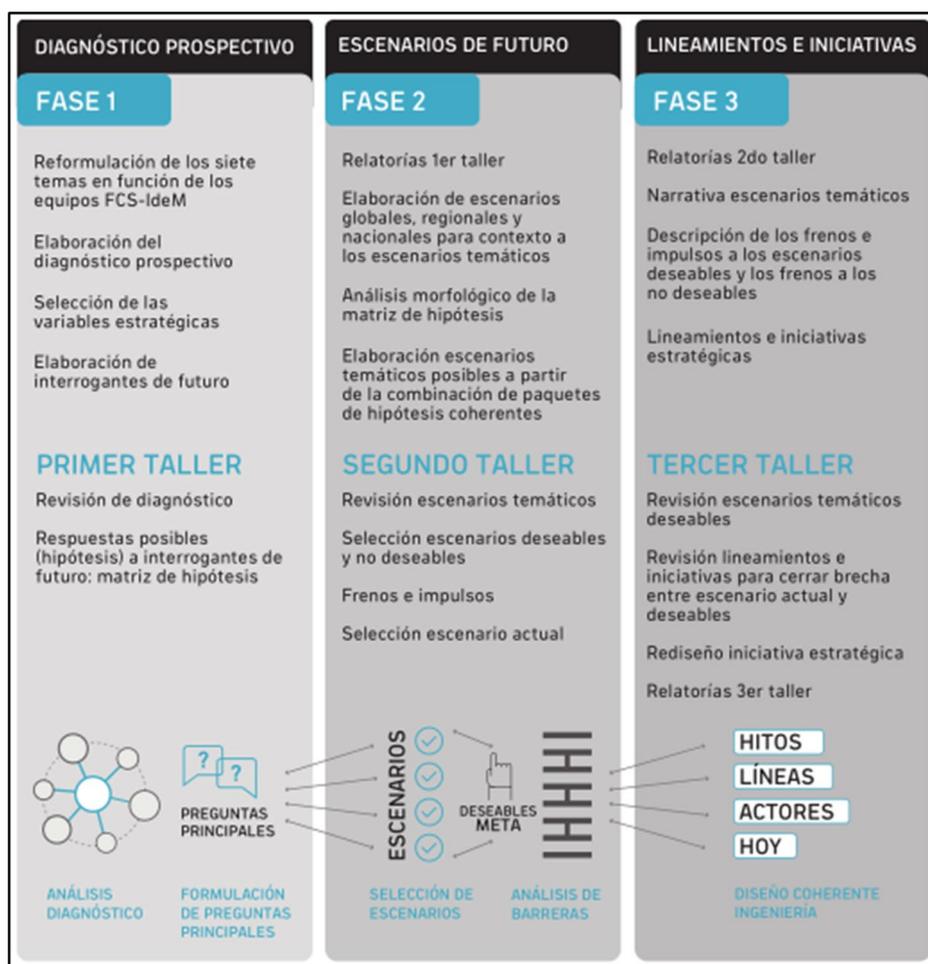
⁵ Se ahondará sobre las mismas al presentar el caso específico del tema 3 “Transformación de la matriz productiva”.

identificación de posibles frenos e impulsos tanto para alcanzar los escenarios deseables como para no derivar en los escenarios no deseables.

FASE 3 – LINEAMIENTOS E INICIATIVAS

- Estilización de escenarios y planteo de lineamientos e iniciativas: Con los insumos del taller 2 se terminan de definir y narrar los escenarios meta y los escenarios no deseables. En función de los frenos e impulsos identificados, se estipulan lineamientos estratégicos que derribarían estas barreras y aportarían a alcanzar el escenario elegido como deseable. En torno a cada lineamiento se diseñan distintas iniciativas que son puestas a consideración de los participantes en el último taller.
- Taller 3: Este taller gira en torno a las iniciativas planteadas. Los participantes trabajan en torno a cada una de estas, buscando avanzar sobre los pasos a seguir para ponerlas en práctica y los principales resultados que deberían conseguir.

Figura 1. Proceso prospectivo.



Fuente: Desarrollado por Cecilia Alemany. Equipo “Montevideo del Mañana”. FCS-UDELAR.

Como resultado de este proceso, cada eje temático elabora un informe final que recoge todo el proceso anteriormente mencionado, incorporando los comentarios y debates surgidos en cada etapa. Se finaliza entonces con un diagnóstico del tema, un escenario meta hacia el cual alinear esfuerzos a futuro y un conjunto de iniciativas para alcanzarlo. Una vez finalizados los informes por tema, el equipo coordinador se encarga de redactar un único informe final que une y armoniza toda la información surgida durante el proceso, dando una visión integrada a futuro.

De esta forma, el “Montevideo del Mañana” en su conjunto contó con un total de veintiún talleres prospectivos (tres talleres por cada una de los siete ejes temáticos) en los cuales participaron un total de treientos veintidós expertos con distintas miradas sobre las temáticas.

Los productos finales del proceso fueron un total de siete informes finales temáticos (uno por cada eje) que sintetizan las discusiones colectivas, los escenarios generados y los lineamientos propuestos para cada tema, así como un informe general que armoniza el proceso en su conjunto.

2.4 LA EXPERIENCIA DE TRABAJO

Finalizada la presentación general del proyecto, conviene mencionar las actividades específicas realizadas en el transcurso de la pasantía de egreso⁶.

De forma general, la experiencia de trabajo consistió en la incorporación, por parte de quien escribe, como ayudante de investigación a un grupo de trabajo interdisciplinario encargado de estudiar las dinámicas presentes y futuras de la matriz productiva del departamento de Montevideo (Eje temático 3 ya mencionado).

Requirió, por un lado, participar a lo largo de todo el proceso de distintos encuentros grupales abocados a la construcción colectiva de la investigación, realizando aportes en distintas decisiones estratégicas como la delimitación del objeto de estudio, la identificación de actores clave, la diagramación de un mapa conceptual representativo del vínculo entre los actores del sistema y los procesos económicos a nivel macro, la coordinación con el equipo contraparte de la Intendencia sobre las dimensiones de la matriz productiva a hacer hincapié durante el trabajo, entre otras.

Por otro lado, la pasantía significó realizar actividades concretas durante las distintas etapas del proyecto, como por ejemplo en la elaboración del diagnóstico prospectivo (realizando entrevistas a

⁶ Formalmente, la pasantía transcurrió de Marzo a Agosto del 2018, finalizándose con la entrega de la relatoría del primer taller prospectivo. Al haber sido contratado para continuar trabajando en las etapas subsiguientes del proceso, se hace referencia a la experiencia de trabajo en su conjunto (desde la incorporación al grupo de trabajo hasta la entrega de la relatoría del último taller) bajo la idea que la presentación del relato en su conjunto aporta al trabajo un valor agregado y resulta más enriquecedor.

informantes calificados, procesando datos y revisando documentos relevantes), en la planificación y ejecución de los talleres (elaboración de lista de invitados, envío de convocatorias, apoyo en las dinámicas durante el taller y elaboración de relatorías), la construcción de los escenarios temáticos (sistematización de información para identificación de variables estratégicas, elaboración de matriz morfológica, relato descriptivo de escenarios futuros) y la elaboración de las iniciativas propuestas (recopilación y revisión de información relacionada y propuesta de diseño de las iniciativas).

3 ANTECEDENTES DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE MONTEVIDEO

Si bien algunas características de este ejercicio de planificación estratégica, como ser la metodología utilizada, la cantidad de actores involucrados y el horizonte temporal planteado puedan resultar novedosas, los esfuerzos realizados desde la IDM para reflexionar con una mirada de futuro y crear estrategias a mediano y largo plazo no nacen con este proyecto. A lo largo de los años, diversas acciones han apuntado en este sentido, transitando caminos heterodoxos y formalizándose de distintas maneras, conformándose así un proceso que se dio en llamar la “vía montevideana de la planificación estratégica” (Schelotto, 2011).

Este proceso comienza durante la década del noventa con el “Plan Estratégico para el Desarrollo de Montevideo - Fase I” de 1994, como el primer trabajo que plasma directrices estratégicas para el departamento elaboradas de forma colectiva. Posteriormente, se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el cual comprendería el período 1998-2005. Antes del fin del siglo, dentro de un proceso de descentralización y apostando a la participación ciudadana en la planificación y la gestión, aparecen como hito los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) (Ídem).

En el año 2006, se crea la División de Planificación Estratégica de la IDM, y comienza el proceso de revisión del POT. Así, la comuna realiza un trabajo de planificación prospectiva junto a la UDELAR, en el cual se generan insumos en torno a temáticas consideradas claves como la cuestión metropolitana, la matriz productiva, el sistema de transporte, la sustentabilidad ambiental, segregación residencial, entre otras. Este esfuerzo derivó en un nuevo documento de orientación política denominado “Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” publicado en el 2012. En medio de este proceso, el “Libro Blanco del Área Metropolitana”, significa otro importante documento de síntesis de un cúmulo de información integrada sobre asunto que vale la pena tener en cuenta.

Los esfuerzos de planificación estratégica continuaron con el proceso de elaboración del “Plan MVD2030 Fase I”, llevado adelante durante el 2009 y 2010, en donde se concretó un diagnóstico prospectivo de las principales dimensiones del desarrollo de Montevideo, seguido de un ciclo de talleres con expertos en diferentes temáticas. Esta etapa finalizó con la publicación en 2011 del documento “Bases para el Plan Estratégico de Montevideo”. La fase II del proyecto, buscó sumar técnicas de participación ciudadana a través de plataformas digitales y jornadas de debate presencial. El cúmulo de esfuerzos mencionados anteriormente derivó en la publicación en el año 2015 del “Plan

Estratégico de Montevideo MVD2030”, documento que resulta la última referencia de planificación estratégica para el departamento.

OTROS PROCESOS SIMILARES A TENER EN CUENTA

Además de los antecedentes mencionados, existen otros dos documentos que deberían ser de referencia para este proceso prospectivo y su posterior puesta en práctica, que son, el Plan Estratégico de Canelones (PEC IV) “Futuros Canarios Canelones 2040” publicado en 2019 y la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), plasmada en el documento llamado “Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050” elaborado por la OPP hacia fines del mismo año. Ambos documentos resultan de central relevancia ya que plantean lineamientos estratégicos sobre dimensiones que son indisociables de los procesos que se describen aquí.

Para el caso del primero, la relevancia queda planteada por ser Canelones un departamento limítrofe a Montevideo y porque junto a este, parte de su territorio al igual que el del departamento de San José, conforman el Área Metropolitana, marco territorial al que, como se verá más adelante, se hizo referencia de forma reiterada.

Poniendo el foco en la dimensión económico productiva, se pueden identificar puntos relevantes en el PEC IV a tener presentes a la hora de estudiar los procesos productivos metropolitanos. Uno de los cuatro escenarios prospectivos trabajados en este documento es justamente el escenario económico productivo así como una de las líneas estratégicas demarcadas es la de “Canelones Sostenible y Productivo”. En su conjunto, el documento hace referencia a un perfil productivo futuro que apuesta a una mayor diversificación e inserción internacional, conjugando sustentabilidad ambiental y productividad, ponderando los sistemas agroalimentarios eficientes y la agricultura de tipo familiar (aspectos que difieren con el caso de Montevideo por el perfil productivo histórico de ambos departamentos), como las actividades vinculadas al turismo. A su vez, se hace énfasis en potenciar los procesos cooperativos y asociativos para la incorporación de nuevas tecnologías, en el fortalecer la pequeña y mediana empresa, así como en el desarrollo de cadenas locales de valor que generen empleos de calidad (Intendencia de Canelones, 2019).

En cuanto al segundo, resulta un trabajo de planificación estratégica para el Uruguay en su totalidad. En este sentido parecería ser importante la sinergia que puedan tener no solo los lineamientos convenidos en el plan de desarrollo de Montevideo, sino también el contenido de los planes de desarrollo a largo plazo de todos los departamentos del país, tanto entre sí, como con la END. Un conjunto de documentos en donde se estudiaron prospectivamente cinco dimensiones (el cambio

demográfico, la transformación de la matriz productiva, el desarrollo cultural, los sistemas de género y el desarrollo territorial) consideradas claves para cimentar las bases hacia un desarrollo sostenible en Uruguay marcan la columna vertebral del trabajo. Como lo sugiere el propio documento, la “Transformación productiva sostenible” toma un rol protagónico dentro de la END, siendo junto a la “Transformación social” y a la “Transformación de las relaciones de género”, uno de los tres ejes que estructuran los esfuerzos hacia el desarrollo humano sostenible en Uruguay.

A efectos de este trabajo, es importante dejar presentados los principales temas tratados en este eje, con una mirada puesta en los posibles puntos de encuentro entre ambos documentos. El apartado comienza estableciendo ciertas posiciones normativas respecto al tema, mencionándose que se trata de una transformación productiva que logre conjugar procesos innovadores a partir de los nuevos impulsos tecnológicos globales, con las capacidades y los recursos locales de Uruguay y la sostenibilidad ambiental, para lograr posicionar al país en actividades más dinámicas en cambio tecnológico y modificar así la tradicional inserción económica dependiente, con el fin último de generar riqueza y mayores niveles de bienestar para la población (OPP, 2019).

Partiendo de esta base, se identificaron dos áreas científico-tecnológicas que resultan de primordial relevancia como lo son la bioeconomía y la economía digital que, por separado, podrían tener un alto potencial transformador de la matriz productiva hacia un crecimiento sostenido y sustentable, más aún, haciéndolo de forma conjunta. Por su parte, se identificaron seis complejos productivos estratégicos (TIC; Energías renovables; Forestal maderera; Industrias creativas; Turismo; Alimentos) así como algunos abordajes considerados clave para la transformación productiva como son la economía circular, la economía social y solidaria y la dimensión territorial de los procesos productivos. A modo de cierre del capítulo referente a la transformación productiva, los autores jerarquizan la innovación como clave para lograr los cambios auspiciados y para sentar las bases, desde un enfoque de sistema, de una Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación alineada con la END.

4 MARCO CONCEPTUAL DE LA PROSPECTIVA DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Este trabajo resulta un ejercicio de mirada hacia el futuro y de planificación a largo plazo, lo que conlleva la difícil tarea de ordenar, clasificar y proyectar los principales componentes de un sistema, en este caso conformado por una dimensión territorial (departamento de Montevideo) y una sectorial (la matriz productiva). A modo de contextualizar la experiencia transmitida en este trabajo, se considera pertinente traer de forma esquemática algunas definiciones importantes.⁷

Parece importante comenzar haciendo mención a la idea de pensamiento a largo plazo, entendiéndolo como la función que se ocupa de formular la visión estratégica de un país o territorio plasmando una imagen estructurada del futuro en horizontes temporales de largo alcance (al menos 10 años) que propone y ordena los grandes objetivos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. Esto implica tener postulados normativos que cargan de sentido a esa imagen de futuro, así como identificar caminos para lograr esa proyección (Medina Vásquez, 2000). De esta forma vemos como queda planteada en esta definición la conjunción entre mirar hacia el futuro y trazar objetivos estratégicos para alcanzar un horizonte deseado dada una idea de desarrollo.

Respecto a la planificación estratégica, se propone aquí trabajar con la idea planteada desde la CEPAL, donde se la define como una herramienta de gestión que apoya la toma de decisiones de las organizaciones en torno a las acciones del presente y al camino a recorrer a futuro, para adecuarse a los cambios y las demandas del entorno, logrando una mayor eficiencia y calidad en los bienes y servicios que proveen. A su vez, se agrega que consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos prioritarios, cuyo fin principal es el establecimiento de estrategias para alcanzar estos objetivos (Armijo, 2011).

Habiéndonos aproximado al pensamiento a largo plazo y la planificación estratégica, debemos centrarnos en uno de los cuerpos metodológicos posibles para llevar adelante la planificación, la prospectiva. Michel Godet, uno de los autores más referenciados sobre la temática afirma que la prospectiva resulta una “*indisciplina intelectual*”, que se caracteriza por una visión global y sistémica en la que los actores y las variables desempeñan un papel clave para la construcción de un futuro que se encuentra siempre abierto, afirmando la idea de que el futuro es en parte fruto de la voluntad (Godet, 2007). A su vez, menciona que “*constituye una anticipación (preactiva y proactiva) para*

⁷ Se presenta aquí un resumen del marco conceptual elaborado. Una versión más extensa puede encontrarse en el Anexo VI – Marco Conceptual.

iluminar las acciones presentes con la luz de los futuros posibles y deseables” y que “prepararse ante los cambios previstos no impide reaccionar para provocar los cambios deseados” (Ibid, pg. 6).

A partir de algunos trabajos de Medina Vázquez referentes a la temática, podemos identificar algunos de los componentes fundamentales de la prospectiva como lo son la reflexión estructurada y sistémica sobre el futuro (largo plazo); el trabajo en equipo con la participación y apropiación del proceso por parte de distintos actores como expertos temáticos, tomadores de decisión y representantes de la comunidad entre otros; una fuerte base empírica que fundamenta el diálogo y las proyecciones con datos reales; y una construcción de visiones a futuro que conjuga ideas innovadoras, desafiantes y creativas con su posibilidad de ser aplicadas a través de decisiones concretas (Medina Vázquez, 2014).

Teniendo en cuenta los conceptos precedentes y buscando reafirmar el estrecho vínculo entre prospectiva y planificación estratégica, se plantean las reflexiones del autor Matus quien:

“...entiende a la planificación estratégica como un instrumento para gobernar y para actuar; la entiende como una herramienta que se alimenta de un proceso prospectivo de construcción de caminos posibles que permite lidiar con la incerteza, afrontar problemas críticos, negociar con multiplicidad y diversidad de actores, intervenir en el juego social, y conducir y liderar el proceso de planificación a largo plazo. Estos elementos están en constante retroalimentación y su transformación dinámica es un desafío para la puesta en marcha de acciones. Así, la prospectiva estratégica es fundamental para construir acuerdos, para generar alianzas orientadas a la acción y para consolidar rumbos estratégicos que permitan ejecutar políticas” (Matus en OPP, 2017).

Al abordar este informe un caso concreto de planificación estratégica impulsado por la IDM, y por ende tener una referencia territorial demarcada, para proseguir se plantean algunas consideraciones sobre la dimensión territorial de la planificación prospectiva. Comenzaremos entonces por presentar la definición de Desarrollo Territorial planteada por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, en donde se entiende al desarrollo territorial, como aquel proceso que pone a los habitantes de un determinado territorio en el centro del asunto, entendiéndolos en su rol de agentes y como protagonistas principales en este proceso buscando mejorar sus condiciones de vida. Este proceso implica transformaciones en distintas dimensiones (política, social, económica, cultural, ambiental, etc.) cuyo grado y características dependen del territorio específico a considerar. A su vez, mencionan que un proceso de estas características debe ser sustentable, equitativo y plantear una gestión democrática de los recursos del territorio entendiendo al conflicto como parte inherente de

accionar colectivo entre los seres humanos (Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, 2013).

Buscando conjugar las ideas ya planteadas de planificación, prospectiva y desarrollo territorial es que se presenta la siguiente definición en donde se especifica una posible relación: *“La prospectiva territorial puede definirse como una tentativa sistemática para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía, la política y la sociedad con el propósito de identificar las tendencias emergentes, que previsiblemente producirán las mayores transformaciones en el territorio”* (Fernández Güell, 2012, pg. 82).

A su vez, la elaboración de un Plan Estratégico Territorial se entiende como un método de trabajo que permite a un territorio específico disponer de objetivos para su desarrollo socioeconómico junto a un programa de acciones para lograrlos al largo plazo, basándose en un abordaje integral del mismo y para cuya elaboración y ejecución es necesario contar con la participación de la sociedad civil y de los distintos niveles de gobierno que tienen incidencia sobre dicho territorio (Merinero, 2010). De esta forma vemos como nuevamente se traen a mención las ideas ya mencionados sobre objetivos a largo plazo, lineamientos claros para lograrlos y la participación de distintos actores involucrados en los fenómenos territoriales.

5 DEFINICIÓN DEL TEMA: LA TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA

La delimitación del tema a estudiar, de las primeras tareas de cualquier investigación, se logró mediante sucesivos diálogos entre el equipo universitario y la contraparte técnica de la IDM. De esta forma, se logró convenir un texto que acoge los principales aspectos que conforman este eje temático, dado en llamar “la transformación de la matriz productiva”. El texto final quedó presentado de la siguiente forma:

“Los cambios globales en los modos de producción y en las modalidades de trabajo por la aplicación de nuevas tecnologías -en particular las ligadas a la transformación digital y la economía circular- están impulsando la transformación de la matriz productiva, lo que demandará nuevas habilidades y competencias laborales. Hay factores nacionales que inciden sobre esas futuras dinámicas como aspectos demográficos, sociales, culturales, económicos e institucionales. Montevideo no es ajeno a esas transformaciones.

La especialización productiva de Montevideo relativa al resto de los departamentos del país está definida como de alta especialización en varios sectores conjugada con la diversificación de actividades. La especialización de Montevideo se observa tanto en servicios como en rubros agroindustriales y en la industria manufacturera no tradicional y sectores de tecnología media y media-alta. La ocupación de la población montevideana en función del nivel logrado de educación formal es la siguiente: 55% de los ocupados del departamento no tiene secundaria completa, 28% tiene educación secundaria completa o nivel terciario incompleto y 17% posee nivel terciario completo.

La automatización del trabajo ya está instalada en la matriz productiva del departamento. No obstante, afecta de modo desigual a montevideanos y montevideanas según sus capacidades para ocupar puestos de trabajos con predominio de tareas rutinarias o cognitivas. Esto último a su vez está impactado por el lugar dentro de la ciudad donde reside la persona. En efecto, hay evidencia en Montevideo sobre la existencia de segregación territorial, es decir existe una relación directa entre los elementos territoriales y la probabilidad de acceder a puestos de trabajo de buena calidad y la formación de los salarios. Desde una perspectiva de género, la dinámica ocupacional adquiere gran relevancia en el entendido de que el trabajo remunerado no implica únicamente una fuente para generar ingresos, sino que también permite alcanzar mayores niveles de autonomía y se constituye en un medio de integración social. La dinámica ocupacional está determinada por las relaciones de género y se manifiesta a través de la segregación de horizontal y vertical.

Hay oportunidades de creación de nuevos empleos de calidad en sectores dinámicos como los de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), industrias creativas, cuidados personales y de salud, turismo, logística y puerto, economía circular y otros servicios. La dinámica ocupacional seguirá estando afectada por aspectos de las capacidades de las personas para acceder a estos nuevos trabajos, por el lugar de residencia o las relaciones de género. No obstante, hay espacios de actuación a nivel departamental que pueden incidir para reducir esas desigualdades” (Scotto, et.al., 2018, pg. 9).

En este momento, resulta interesante para una mejor comprensión de este trabajo, acercarnos al concepto de matriz productiva y la significación de sus cambios.

El concepto de matriz productiva es un concepto amplio y abarcativo. En líneas generales, podemos decir que cuando hablamos de estudiar la matriz productiva de un país o territorio hablamos de preguntarnos en mayor o menor medida sobre qué cosas se producen, de qué forma, con qué sentido y quiénes lo hacen. Esto sin duda está definido por una multiplicidad de factores que lo hacen un objeto de estudio multidimensional, históricamente determinado y en constante mutación.

De esta forma, la respuesta a esas preguntas estará determinada por factores tan diversos e interrelacionados como pueden ser la dotación de recursos (naturales, físicos y humanos) del territorio, la trayectoria histórica del mismo, el sistema de valores y creencias que codifican la forma de entender la vida de la población, el grado de influencia de los paradigmas tecnoeconómicos y la incorporación de tecnología en la estructura productiva, las formas de organización social, los patrones de consumo, la inserción internacional en el sistema-mundo, entre tantas otras. En resumen, estudiar en profundidad la matriz productiva y sus modelos productivos, es estudiar las formas diversas de producción y reproducción de la vida en sociedad.

Podemos remitirnos a una definición utilizada en el proceso de transformación productiva ecuatoriano que se condice con lo antedicho y la define como: “...*la forma cómo se organiza una comunidad o sociedad para producir determinados bienes, productos o servicios en un tiempo y precio determinado, esta no se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene la obligación de velar por esos procesos y realizar interacciones entre los distintos actores: sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros, que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades de índole productivo*” (Moreira et al, 2016).

Como forma de describir las estructuras de estas formas de organización para producir, la teoría estructuralista del desarrollo nos dice que en un sistema-mundo compuesto por dos grandes bloques

económicos (centro y periferia), los cuales conforman dos caras de la misma moneda, pero que se encuentran polarizados y tienden hacia la perpetuación de sus diferencias al relacionarse entre sí, las economías de América Latina se encuentran insertas en la segunda categoría (Cimoli y Porcile, 2011).

Las economías de la periferia según estos autores, se caracterizan por un lado por su heterogeneidad estructural, es decir, por tener una amplia brecha de productividad del trabajo entre los sectores que conforman su economía, manteniendo una amplia cantidad de trabajadores en los sectores de más baja productividad, así como por su alta especialización en unos pocos bienes de baja incorporación de tecnología (principalmente productos primarios) orientados a la exportación (Ibid). Por su parte las economías centrales presentan una estructura opuesta, siendo más homogénea en cuanto a niveles de productividad entre sectores y diversificada con productos de mayor tecnología. De forma resumida, Prebisch (1949) señalará como el origen de las diferencias del grado de desarrollo de los países, a la lenta y desigual difusión del progreso técnico. Las economías periféricas por ende, al interesarse en el comercio internacional exportando sus productos primarios y debiendo importar los productos más sofisticados desde el centro, se apropian de un menor valor agregado, mantienen a una amplia capa de su fuerza de trabajo percibiendo bajos salarios por encontrarse en sectores de baja productividad, no logran acumular riqueza al ritmo de las economías centrales y sufren continuados déficit en su balanza comercial, lo que en su conjunto las coloca en una situación de rezago y dependencia.

Desde este punto de vista, una transformación productiva para una economía periférica que busca la convergencia hacia las economías del centro debería orientarse a pasar de especializarse únicamente en sectores de baja tecnología a estimular sectores más dinámicos, de mayor productividad y más intensivos en conocimiento y en promoción de la innovación. Una mayor participación en el valor agregado total de la economía, así como un aumento en la capacidad de emplear trabajadores indicarían los avances en este sentido.

Ahora bien, si ponemos en el centro del proceso de desarrollo a las personas, esta visión del cambio estructural así planteada puede quedar corta y debería conjugarse con otros enfoques que incorporen las dimensiones sociales y medioambientales.

El autor Rubén Lo Vuolo, en uno de sus trabajos sobre estilos de desarrollo y cambio climático, nos menciona por ejemplo que puede entenderse el cambio estructural también desde una visión que llama “holística”. Esta visión incorpora otros elementos como el nivel y composición de la demanda, el nivel y distribución del ingreso, la matriz público-privada de provisión de servicios sociales, y el efecto de los procesos productivos sobre el medio ambiente. De esta forma, este enfoque plantea

remover los cimientos del sistema de producción industrial tradicional, para pensar nuevas formas de producción que incorporen desde su génesis la no degradación del ambiente, así como la reducción de las desigualdades sociales y las mejoras en la calidad de vida de la población (Lo Vuolo, 2015).

Por esta misma línea, otra de las publicaciones de la CEPAL también llama a la reflexión sobre el equilibrio entre estas tres dimensiones (productiva, social y ambiental) mencionado que es imperante la necesidad de incorporar a la reflexión sobre el cambio estructural para el desarrollo dos temáticas ineludibles: por un lado la revolución tecnológica caracterizada por la conjunción entre las áreas de nano y biotecnología con las tecnologías de la información y comunicación (TIC), que transforma no solo la economía sino también la vida en sociedad, y por otro la reconfiguración de los patrones de producción y crecimiento para hacerlos sostenibles desde el punto de vista ambiental ante la evidencia de destrucción del planeta y el agotamiento de sus recursos (CEPAL, 2012).

Habiendo presentado estos encuadres preliminares, que como se verá, se condicen con las intenciones de cambio expresadas por los participantes del proceso, tanto del equipo de trabajo como los invitados, el trabajo continúa con la presentación resumida del diagnóstico prospectivo.

6 DIAGNÓSTICO PRODUCTIVO DE MONTEVIDEO

La primera gran etapa del proceso orientó los esfuerzos de los equipos temáticos a la elaboración de un diagnóstico de cada uno de los ejes que estructuraron el Montevideo del Mañana. Esta etapa significó la sistematización y síntesis de fuentes secundarias de información en cada uno de los temas, así como la generación de nueva información.

Se presenta aquí un resumen de las principales características de la matriz productiva de Montevideo tomando extractos del Informe Final del Tema 3 “Transformación de la Matriz Productiva” (Anexo V) en adelante “Informe Final Tema 3”⁸.

6.1 RASGOS GENERALES DE LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE MONTEVIDEO

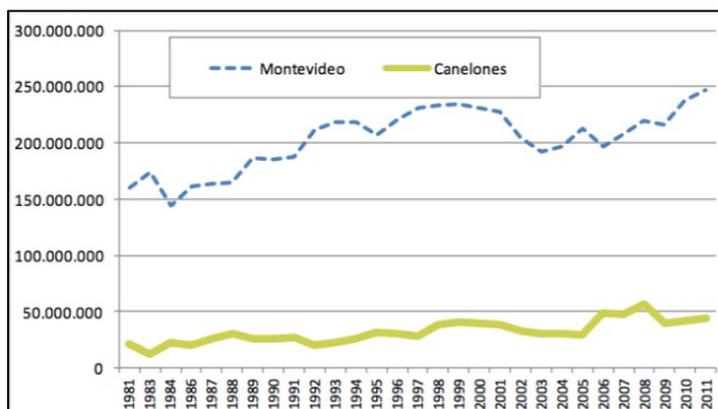
Existen muy pocos datos estadísticos de la actividad económica a nivel de cada departamento. Por ello, la descripción de la matriz productiva de Montevideo resulta una tarea no exenta de dificultades. Afortunadamente, la OPP ha estimado recientemente (OPP, 2016, en Informe Final Tema 3) el PIB regional entre los años 2008 y 2011. Por otro lado, el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de UdelaR, ha generado datos a nivel departamental de suma utilidad para los propósitos de este documento. Se utilizan ambas fuentes en el análisis que sigue.

Para comenzar la aproximación a la realidad productiva de la capital, es necesario decir que el 63% del PIB del país es generado en el Área Metropolitana (AM). Dentro de esta, el PIB de Montevideo representa la mitad del PIB del país, siguiendo el de Canelones con 9,3%, mientras que San José se ubica sexto detrás de Maldonado, Colonia y Río Negro con cerca de 3% del PIB.

El gráfico siguiente muestra que, en términos absolutos, el VAB de la capital entre 1981 y 2011 ha tenido en general una tendencia vinculada a los ciclos económicos que ha experimentado el país. Se observa desde el 2004 una senda de crecimiento, alcanzado el año 2011 el máximo valor de VAB para todo el período analizado. Si se toma la variación punta a punta, el VAB de Montevideo creció aproximadamente un 55%, mientras que el de Canelones varió 70%.

⁸ Por información más exhaustiva, así como un detalle de las fuentes utilizadas, consultar Anexo V - Informe Final tema 3 “Transformación de la Matriz Productiva”.

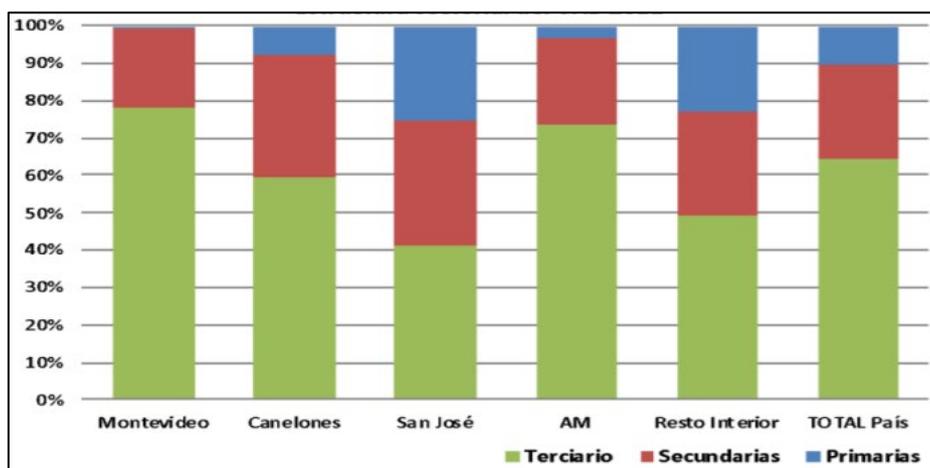
Gráfico 1. Evolución del VAB de Montevideo y Canelones (1981-2011) (miles de pesos constantes de 2005).



Fuente: Rodríguez Miranda (2018) en Informe Final Tema 3.

Por su parte, Montevideo se ha mantenido entre 1981 y 2011 como generador de cerca del 80% del VAB del AM, y en cuanto a la estructura sectorial del VAB de Montevideo para el año 2011, se observa el peso de cerca de 78% de los servicios, de 21% del sector secundario y apenas el 1% del sector primario. Canelones y San José tienen más peso del sector primario y menos del secundario y terciario.

Gráfico 2. Estructura sectorial del VAB (2011).



Fuente: Informe Final Tema 3.

En Montevideo se producen más de 19% de los bienes destinados a la exportación. A su vez, la capital tiene el menor territorio del país y su población es 99% urbana por lo que la producción agropecuaria es marginal (Uruguay XXI, 2018, en Informe Final Tema 3). En el cuadro siguiente se muestra el poderío empresarial montevideano, concentrando cerca de 51% de las empresas del país, con la mayor parte de las grandes (74%) y de las medianas (62%). Montevideo resulta el departamento con mayor presencia de empresas de todos los tamaños, seguido por Canelones, con presencia considerable en todos los tramos de empleo. Por su parte, San José concentra apenas un 3% de las empresas.

Tabla 1. *Distribución de las empresas según departamento y por tamaño (2014).*

	GDE	MED	PEQ	MICRO	TOTAL
Montevideo	74%	61%	54%	50%	51%
Canelones	6%	9%	10%	12%	11%
San José	2%	2%	2%	3%	3%
Resto del país	18%	27%	34%	36%	35%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Rodríguez Miranda et al. (2017) en Informe Final Tema 3.

En la capital del país reside aproximadamente un 40% del total de la población del país y si consideramos el AM, un 59% respecto del total del país para 2017. Por otra parte, los departamentos de Canelones y San José muestran un crecimiento por sobre el promedio nacional de 27% y 16% respectivamente, superando ampliamente al desempeño de la capital. En síntesis, el crecimiento de la población en el AM se explica por el comportamiento de estos dos departamentos.

En relación a la tasa de actividad (TA), para el período 2006-2017, se observa un aumento de la misma (de 61,6 a 65,2%), al igual que sucede con la tasa de empleo (TE) (de 55,1% a 59,9%). Por su parte, la tasa de desempleo (TD) muestra un descenso (de 10,5% a 8,2%), asemejándose estos tres indicadores a los del total país.

Si bien el no aporte a la seguridad social (considerado como indicador de trabajo informal) de los ocupados de Montevideo descendió de 30% en 2006 a 17,7% en 2016, es dispar la situación por rama de actividad. En las ramas de actividad de mayor peso en el empleo, encontramos que las actividades relacionadas con el comercio, se encuentran por encima del promedio departamental, ya que 22,5% de los trabajadores del comercio no aportan a la seguridad social. La industria manufacturera también se ubica inmediatamente encima del promedio departamental con 17,9% de sus trabajadores fuera de la seguridad social. Por otra parte, se observan porcentajes elevados de no registro a la seguridad social en actividades como la construcción (44,1%) y en las empleadas domésticas (35,8%) (MTSS, 2017, en Informe Final Tema 3).

La pobreza en Montevideo disminuyó de 21,6% de la población del departamento en 2010 a 12,9% en 2016, alcanzando a 178.000 personas aproximadamente. Dentro de los ocupados, 7,8% de éstos son pobres. La pobreza es más elevada entre los desocupados: 21,3% para los que buscan trabajo por primera vez, y 28,3% para los desocupados propiamente dichos (Ibíd.).

En consonancia con esto, durante el periodo comprendido entre 2009 y 2016 disminuye drásticamente la cantidad de hogares pobres en Montevideo de 17% a 8,3%. No obstante, los hogares pobres con jefatura femenina disminuyen menos que los de jefatura masculina. Si bien en 2009 la brecha entre sexos de este indicador era casi cero, el ritmo de decrecimiento fue diferente a lo largo de los años, resultando en una brecha de casi 3 puntos porcentuales en 2016. La pobreza también está diferenciada por zonas del territorio montevideano. Los CCZ de la periferia presentan una cantidad de hogares pobres de los mismos niveles que estaba la pobreza para el global de Montevideo en 2009. Con respecto a la pobreza de los hogares de jefatura femenina comparada con la masculina, la situación es dispar en los CCZ con relativamente menores hogares pobres. Sin embargo, en los que concentran la mayor cantidad de hogares pobres, nuevamente se observa una brecha en detrimento de las mujeres (IDM, 2017, en Informe Final Tema 3).

En suma, Montevideo es la principal economía del país, la más compleja, la que cuenta con la mayor cantidad de empresas de tamaño grande y mediano. Su estructura productiva es diversificada, en el sentido que cuenta con sectores tradicionales, tanto de los servicios como de la industria, pero también con nuevos sectores más intensivos en conocimiento. No obstante, si bien la pobreza disminuyó mucho, al igual que en el resto del país, en los últimos años hay significativos bolsones de pobreza en la ciudad, lo que refleja una apropiación desigual de la riqueza generada durante este periodo de 14 años de crecimiento del PIB ininterrumpido, manifestándose esta a través de la edad, el género y el lugar de residencia.

6.2 ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA TERRITORIAL Y EFECTOS DE AGLOMERACIÓN PRODUCTIVA

La historia revela como hecho frecuente que las actividades productivas se encuentran en gran medida localizadas en un espacio geográfico determinado. En base a este fenómeno, Alfred Marshall desarrolló su concepto de economías externas, las que actualmente conforman la base de la teoría económica del desarrollo local alrededor de tres conceptos clave: la concentración de un alto número de empresas en un mismo lugar crea un mercado conjunto para trabajadores calificados; un centro de aglomeración productiva permite el abastecimiento en mayor variedad y a menores costos de factores y servicios necesarios y específicos del sector; una aglomeración productiva genera además derrames tecnológicos.

Por lo anterior, un primer aspecto para observar de la matriz productiva de Montevideo es su grado de especialización productiva sectorial y su potencial efecto de aglomeración productiva. Obviamente, la sola concentración espacial de las empresas no asegura la generación de economías

externas dado que también se deben crear sinergias entre las empresas, generando clústeres o distritos industriales, e impacto sobre el empleo local.

En el cuadro a continuación se observa que la especialización productiva de Montevideo con respecto al resto del país es importante en sectores intensivos en conocimiento, tanto de la industria como de los servicios (por ejemplo, farmacéutica, química, informática o audiovisual), como también en sectores tradicionales (textil, cuero) o comercio mayorista y minorista.

Tabla 2. *Indicadores de aglomeración de las empresas y especialización sectorial en Montevideo.*

CE1: Efecto aglomeración y especialización sectorial aproximado por empleo		
CE2: Efecto aglomeración y especialización sectorial aproximado por nro. empresas		
Sector	Indicador CE1	Indicador CE2
Industria		
Farmacéutica y salud	1,96	1,69
Industria del tabaco	1,89	1,58
Industria aceitera	1,79	0,54
Industria Química	1,65	1,39
Bebidas con alcohol	1,64	0,47
Industria plástica	1,49	1,55
Otras industrias	1,44	1,15
Cueros y afines	1,31	1,35
Ind. Metalúrgica, materiales y equipo		
Industria automotriz	1,22	1,27
Textil y vestimenta	1,16	1,22
Maquinaria y materiales eléctricos	1,19	1,04
Procesamiento de pescado	1,05	1,23
Servicios		
Informática y activid. Conexas	1,98	1,45
Industria audiovisual	1,50	1,16
Comercio al por mayor	1,45	1,27
Servicios a empresas	1,42	1,29
Telecomunicaciones	1,34	0,97
Transporte y logística	1,26	1,06
Otros servicios (residual)	1,13	1,07
Comercio minorista	1,02	0,76
Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez Miranda et al. (2012)		

Fuente: Informe Final Tema 3.

Por otro lado, Montevideo es también una economía diversificada. Los indicadores de diversificación productiva considerando la distribución de empresas medianas y grandes muestran que Montevideo es la tercera economía más diversificada del país (Rodríguez Miranda et al., 2012, en Informe Final Tema 3).

ESPECIALIZACIÓN INDUSTRIAL

Montevideo es el departamento con mayor desarrollo industrial, contando al mes de enero de 2015 con 3.124 pequeñas, medianas y grandes empresas en su territorio, representando el 62% de las

mismas en todo el país y el 60% si se ponderan por su tamaño. El sector industrial de elaboración de alimentos, uno de los más importantes de la industria, está concentrado, en un 55% en la capital. El resto de los rubros varía entre 15% (industria láctea) y 82% (farmacéutica) o 84% (calzado) (Rodríguez Miranda, A., 2017, en Informe Final Tema 3).

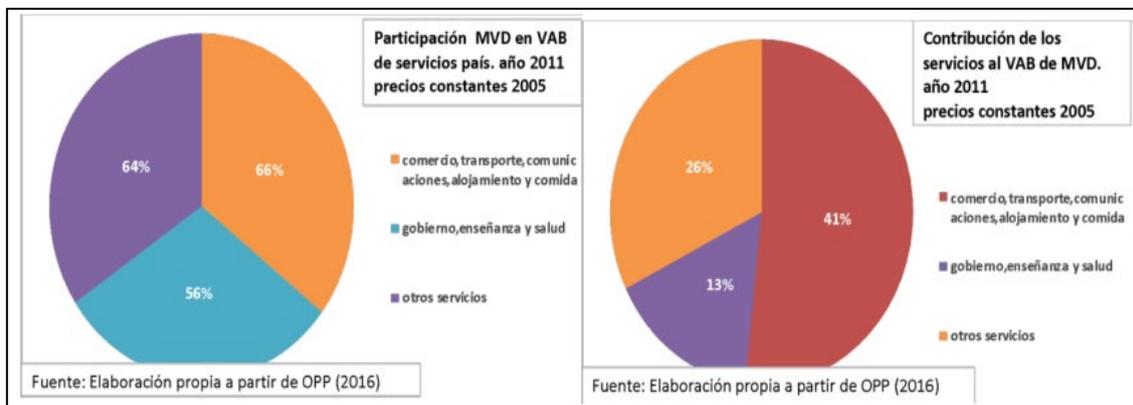
En el Anexo I puede encontrarse un detalle del desarrollo industrial de cada municipio de Montevideo en función de las empresas y su tamaño en cada municipio. Allí se fundamenta sobre qué base se halla que los municipios B y C son los de mayor desarrollo industrial de la capital.

ESPECIALIZACIÓN EN SERVICIOS

Como ya se vio, el VAB de Montevideo está compuesto en casi en un 78% de servicios. Estos se componen, como consta en la gráfica debajo, mayormente del rubro comercio, transporte, comunicaciones, alojamiento y comida, que contribuye al VAB de Montevideo en un 41%.

El rubro gobierno, enseñanza y salud contribuye al VAB del departamento en 13%. Cada uno de este tipo de servicios montevideano contribuye al VAB de esos servicios a nivel país de forma muy importante también como se verifica en las gráficas a continuación. Así, el VAB de los servicios de gobierno, educación y salud de Montevideo representa 56% del VAB de esos servicios a nivel país.

Gráfico 3. *Servicios y VAB de Montevideo.*



Fuente: Informe Final Tema 3.

Un sector relativamente novedoso a tener presente en este diagnóstico es el de los servicios digitales del estado. Desde el año 2005 el Estado, en sus múltiples niveles, se ha transformado como el principal oferente de servicios digitales a la ciudadanía, por ende, puede considerarse como un sector estratégico de la economía que a lo largo de los últimos años ha venido creciendo en su alcance y diversificando sus productos de forma acelerada.

La transformación digital que están abordando las empresas y la sociedad impacta también en la evolución de las ciudades, las que están avanzando hacia modelos digitales que les permitan gestionar de forma eficiente los servicios públicos, un desarrollo sostenible, atraer inversiones y nuevas fuentes de ingresos, etc.

Para finalizar este apartado, un último indicador de la especialización en servicios de Montevideo, se obtiene a través de la metodología desarrollada en el Instituto de Economía de la UDELAR de participación departamental en el total país a través de la cantidad de empresas ponderadas por tramo de empleo. Se puede observar en el cuadro contiguo una forma más desagregada la participación de los servicios montevideanos en el total país. Se constata del cuadro la enorme concentración de los servicios en Montevideo como ya vimos a través de la contribución del VAB de servicios de Montevideo.

Tabla 3. Participación de economías departamentales en cada sector (%) según cantidad de empresas ponderado por tramo de empleo. Año 2014.

	Montevideo	Canelones	San José	Total País
Actividades profesionales	71,91%	6,09%	1,21%	100%
Aloj. y serv.comida	46,44%	7,93%	1,52%	100%
Comercio mayorista	64,79%	8,19%	1,85%	100%
Comercio minorista	45,83%	12,80%	3,22%	100%
Deportes y recreación	63,26%	10,29%	0,98%	100%
Educación y formación	60,92%	11,89%	1,55%	100%
Industria cultural	65,41%	5,22%	2,21%	100%
Operadores turísticos	77,73%	5,05%	0,21%	100%
Otros servicios	55,98%	10,07%	2,19%	100%
Prod. informáticos y elect.	78,41%	9,46%	0,61%	100%
Salud y cuidados	54,31%	10,78%	2,00%	100%
Servicios al agro	36,42%	9,16%	2,66%	100%
Servicios financieros e inm.	69,85%	4,37%	0,95%	100%
Telecomunicaciones y TICs	83,33%	4,25%	0,91%	100%
Transporte carga y logística	55,17%	9,93%	2,91%	100%
Transporte pasajeros	71,08%	6,96%	1,44%	100%

Fuente: Informe Final Tema 3.

PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

De los 530 km² que componen la superficie del departamento de Montevideo se estima que el 39% es suelo urbano mientras que la restante superficie se divide entre suelo de uso agrícola (49%) y áreas protegidas (12%). Estos números marcan la relevancia del área rural del departamento en cuanto a superficie abarcada.

Según datos del Censo Agropecuario de 2011 el área rural de Montevideo es de 15.363 hectáreas en donde trabajan 1.317 productores de los cuales se estima que el 85% son productores familiares. Tiene una población agrícola de 6.308 personas y una población trabajadora de 4.938. El promedio de hectáreas por explotación es de 11,7 lo que define unidades productivas de pequeño tamaño comparado con la media del país.

Con menos de la milésima parte de la superficie productiva del país se estima que la producción agropecuaria que sale de Montevideo Rural aporta más del 3% al producto bruto agropecuario nacional y aporta alrededor del 30% de los alimentos que se comercializan en el departamento.

El 93% del área productiva del departamento se utiliza para la producción de alimentos, 51% dedicado a plantaciones hortícolas y frutícolas, 24% a la cría de animales mayormente de granja (aves y cerdos) y un 18% es utilizado para el autoconsumo de las familias.

El área rural de Montevideo, además, constituye un cinturón verde en torno a la ciudad más grande del país, que juega un papel vital desde el punto de vista ambiental y recreativo, al tiempo que alberga una población con estilos de vida y valores culturales propios.

Tabla 4. Características agropecuarias básicas – Censo 2011.

Concepto	Montevideo	Rincón del Cerro	Melilla	Cuchilla Pereyra Cuchilla Grande	Carrasco - Punta Rieles
Número total de explotaciones	1.317	361	301	487	168
Superficie total (ha)	15.363	4.476	4.162	4.433	2.292
Población agrícola	6.308	1.831	1.329	2.105	1.043
Población trabajadora	4.938	1.354	1.097	1.740	747
Hectáreas por explotación	11,7	12,4	13,8	9,1	13,6
Personas residentes por explotación	4,8	5,1	4,4	4,3	6,2
Hectáreas por persona	2,4	2,4	3,1	2,1	2,2
Trabajadores por explotación	3,7	3,8	3,6	3,6	4,4
Hectáreas por trabajador	3,1	3,3	3,8	2,5	3,1

Fuente: Informe Final. Tema 3.

INVERSIÓN PRODUCTIVA

Un elemento complementario en la importancia económica departamental es la inversión productiva. Para ello se cuenta con un indicador proxy como la inversión que obtiene la declaración de interés nacional, a lo que se accede a partir de la presentación de proyectos de inversión. En los cuadros debajo figura la inversión promovida entre 1995 y 2005, y la promovida entre 2008 y 2017. Montevideo captó en los 11 años (entre 95-05) 54% del total de inversión, mientras que en el decenio 2008-2017 captó 29% del total país.

Tabla 5. Porcentaje de inversiones declarada de interés nacional por departamento (1995-2005).

	MONTEVIDEO	CANELONES	SAN JOSÉ	RESTO DEL PAÍS	TOTAL PAÍS
1995-2005	1.427	166	195	868	2.656
	54%	6%	7%	33%	100%
2002-2005	235	37	56	170	497
	47%	7%	11%	34%	100%

FUENTE: Libro blanco del área metropolitana | canelones montevideo san José, 2007

Tabla 6. Porcentaje de inversiones declarada de interés nacional por departamento (1995-2005).

	MONTEVIDEO	CANELONES	SAN JOSÉ	VARIOS*	RESTO DEL PAÍS	TODO EL PAÍS
2008-2017	4.415	1.087	689	1.206	7.739	15.137
	29%	7%	5%	8%	51%	100%
2008-2011	1.695	346	482	546	1.603	4.672
	36%	7%	10%	12%	34%	100%
2012-2015	2.521	609	268	519	5.038	8.955
	28%	7%	3%	6%	56%	100%
2016-2017	538	203	64	346	1.365	2.516
	21%	8%	3%	14%	54%	100%

FUENTE: Elaboración propia en base a datos UNASEP (MEF) *varios departamentos

La evolución desde 2008 se explica en términos sectoriales por el descenso de los proyectos de inversión radicados en Montevideo en beneficio del resto del país, aunque la capital sigue dominando, para diferentes períodos (08- 11, 12-15 y 16-17), en la radicación de inversiones de servicios, turismo y comercio. Además, los proyectos de inversión industriales que capta Montevideo son de menor monto que los del resto del país. No sucede lo mismo en los servicios, en los que los montos promedio son similares en ambos lugares del país. En cambio, en turismo el monto promedio por proyecto es el más importante, tanto con respecto a los otros sectores en Montevideo como con respecto al resto del país en turismo. Montevideo es el mayor captor de inversiones de sectores dinámicos. La especialización de las inversiones en servicios de Montevideo, incluye actividades productivas como TIC, audiovisual, salud, o en las industriales, las del sector farmacéutico o química.

MODELOS DE ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL

Los esquemas de organización empresarial diferentes al modelo convencional que integra a trabajadores y empresas, podrían tener impactos positivos sobre la productividad de estas, a través de los efectos sobre la motivación y la performance de los trabajadores. Ben-Ner y Jones (1995) consideran a los trabajadores y a los dueños del capital como los dos actores mayoritarios dentro de

una organización. En su trabajo analizan la relación entre la participación de los trabajadores en la empresa, la propiedad y los efectos sobre la productividad.

De acuerdo a los autores, la propiedad de un activo implica derechos de control de uso y del goce de sus retornos. Por consiguiente, considerando estos derechos como variables, discuten distintas asignaciones posibles de los mismos, lo que llaman arreglos de propiedad, en el entendido de que afectan de manera diferenciada los comportamientos de quienes los ejercen y por ende afectan el comportamiento organizacional. No obstante, también llaman la atención sobre el hecho de que afectar positivamente la productividad individual, no necesariamente se traduce en un mismo efecto a nivel organizacional.

En la tipología de propiedad elaborada por los autores existen 16 arreglos, en función de 4 niveles de derechos de retorno y 4 grados de derechos de control. Se abarca desde el modelo convencional de empresa, donde los trabajadores no presentan ningún derecho de propiedad, hasta aquellos donde los trabajadores ejercen los derechos de control de manera dominante y al mismo tiempo la mayoría de los derechos de retornos. Entre los dos extremos se ubican diversas combinaciones que incluyen modelos de co-determinación, cooperativas de producción, o aquellos donde los trabajadores tienen la mayoría de los derechos de retorno sin ejercer derechos de control dominantes (Ben- Ner y Jones, 1995, en Informe Final Tema 3).

Específicamente y siguiendo la nomenclatura presentada por los autores, las empresas en Montevideo generalmente se organizan de acuerdo a arreglos empresariales tradicionales, donde los derechos de retorno y de control se encuentran concentrados en los empleadores. Asimismo, también las organizaciones cooperativas de producción presentan un rol relevante dentro de los modelos de organización del departamento. Dentro de estas, los trabajadores ejercen los derechos de control de manera dominante, así como los derechos de retorno.

Dentro de los sectores más dinámicos, como los de las TIC o industrias creativas, se observa en Montevideo una tendencia hacia la conformación de cooperativas de producción. Si bien, en la actualidad, según algunos entrevistados, estamos en una fase de transición de dependiente a freelance.

Dentro del ámbito organizacional público y privado se ha desarrollado en el país el modelo de calidad con equidad de género, cuyo objetivo es reducir las brechas de género existentes en el ámbito laboral. Esta herramienta brinda procedimientos y acciones para transformar las estructuras de trabajo y de gestión de personal con un enfoque de género. El modelo, brinda importantes beneficios para permite

identificar prácticas impropias o bien errores en de gestión, es decir, conjuga elementos de la gestión de calidad con la equidad de género, brindando beneficios en la gestión interna de las organizaciones al mismo tiempo que fomenta cambios sociales.

6.3 EL SISTEMA NACIONAL DE INNOVACIÓN EN MONTEVIDEO

La definición de Sistema Nacional de Innovación (SNI) varía entre diferentes autores, pero siempre se ha puesto énfasis en el rol que tienen las instituciones científicas y educativas en el proceso de desarrollo productivo de las firmas, a través de la innovación tecnológica. Una posible definición es un conjunto de instituciones públicas y privadas que interactúan entre sí para desarrollar, difundir, transferir o aplicar tecnologías y conocimiento. Esta definición coloca a la innovación y a los procesos de aprendizaje en el centro; enfatiza la interdependencia y no linealidad; reconoce el rol central de las instituciones y abarca tanto innovaciones de productos como organizacionales.

Según Rubianes, a partir del año 2005 Uruguay comenzó un período de profundos cambios y reformas de las políticas existentes de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), lo que impactó muy fuerte en el SNI. La implantación de una política pública explícita de CTI estuvo precedida por un proceso de diagnóstico y elaboración programática con activa participación de diversos actores. Con una perspectiva de análisis sistémico, el diagnóstico mostraba debilidades tanto en la oferta científica-tecnológica (carencias en recursos humanos calificados e infraestructura, mayoritariamente pública y dispersa institucionalmente) como en la demanda empresarial (caracterizada como poco innovadora y escasamente articulada con proveedores nacionales de tecnología); asociadas a una renuncia del Estado a jugar un rol promotor y articulador de actores públicos y privados a través de un plan director y un adecuado soporte financiero. La reforma institucional impulsada también incluyó: a) la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), b) el rediseño del antiguo Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) como organismo de consulta y control; c) la instalación de nuevas instituciones científicas y/o tecnológicas y la aprobación de propuestas de parques tecnológicos y d) la aprobación de leyes y/o reglamentaciones de modo de otorgar exenciones fiscales a inversiones productivas sustentadas en Investigación y Desarrollo (I+D) (Rubianes, 2017, en Informe Final Tema 3).

Por su parte, la inversión pública en Ciencia y Tecnología tuvo un marcado incremento bruto en los primeros años de gobiernos progresistas. El monto, medido como Actividades de Ciencia y Tecnología (ACT) pasó de alrededor de 40 millones de dólares en 2005 a poco más de 200 millones de dólares en 2010, como consecuencia de lo invertido en instituciones existentes y en las creadas. El gasto en ACT sobre PIB no llega al 0,5% en 2015. Los gastos en Investigación y Desarrollo (I+D)

que representan apenas el 0,36% del PIB, ubican a Uruguay detrás de muchos países desarrollados y de América Latina (ANII, 2018, en Informe Final Tema 3).

El SNI de Uruguay se encuentra profundamente vinculado al departamento de Montevideo, tanto en lo que refiere a la importancia del departamento en el área productiva, en el desarrollo industrial, en la generación de empleo y en la concentración de actores clave del sistema de innovación del país. En Montevideo se encuentra gran parte de las instituciones de educación superior, fundamentalmente universidades, generando una migración estructural positiva de jóvenes hacia la capital en busca de oportunidades de formación y laborales.

Esta estructura de alta concentración de la actividad productiva y educativa en una única ciudad del país, genera una gravitación de Montevideo en las políticas de innovación, que va más allá del ámbito de desarrollo local, alcanzando el plano nacional. Esto genera importantes efectos de aglomeración entre actividades científicas y entre actividades empresariales. Un ejemplo de esto es el eje de la Innovación en Montevideo, en donde empresas intensivas en conocimientos y centros de investigación y de educación están aglomerados como si estuvieran en un clúster. El eje comienza en Av. Italia y Ricaldoni (CUDIM), sigue por Av. Italia (Hospital de Clínicas, Instituto Clemente Estable, Instituto Pasteur, Facultad de Ciencias, LATU), Av. de las Américas y la ruta 101 (Parque de las Ciencias, Polo Tecnológico de Pando), cerrando por la ruta 8 (Zona América) el Triángulo de la Innovación.

Por otro lado, se observa en el cuadro debajo, que la proporción de empresas innovativas (han llevado adelante actividades de innovación) e innovadoras (han logrado resultados de la innovación) no es muy distinta en la capital a la del resto del país. Un punto desconcertante e importante de estudiar más profundamente.

Tabla 7. *Empresas innovativas e innovadoras por sector y territorio (%) 2013-2015.*

	Industria		Servicios	
	Innovativas	Innovadoras	Innovativas	Innovadoras
Montevideo	32	31	26	26
Resto	31	30	24	23
Total	31	31	25	25

Fuente: Informe Final. Tema 3: “La transformación de la matriz productiva”. (Anexo V).

No obstante, la promoción de la innovación orientada al sector productivo tiene un fuerte componente de distribución territorial. De acuerdo a datos de la ANII, Montevideo concentra la mayoría de los proyectos (aprobados y no aprobados), con un 71% de los mismos. Igualmente, Canelones y San José

alcanzan un 8% y 3% respectivamente. Por lo tanto, el Área Metropolitana aglutina el 82% de las propuestas. Si hacemos foco solamente en los proyectos aprobados, el 78% se desarrollan en la capital del país, un 7% en Canelones y un 3% en San José. Por consiguiente, el Área Metropolitana reúne el 88% de los proyectos en aprobados por la institución (Ibid).

Tabla 8. *Distribución de proyectos aprobados según departamento en que se desarrolla (2017).*

	Cantidad de proyectos	%
Montevideo	94	78%
Canelones	9	7%
San José	4	3%
AM	107	88%
Total País	121	100%

Fuente: Informe Final. Tema 3: “La transformación de la matriz productiva”. (Anexo V).

PARQUES Y CENTROS TECNOLÓGICOS, ZONAS FRANCAS, INCUBADORAS DE EMPRESAS Y ESPACIOS DE CO-WORK

En Montevideo existen diversas iniciativas que promueven la innovación, la articulación productiva, el fomento a vínculos y cooperación entre agentes, la asociatividad y aglomeración, así como la generación y derrame de conocimiento. Entre estas iniciativas se destacan los parques tecnológicos, las incubadoras de empresas y más recientemente los espacios de co-work.

PARQUES TECNOLÓGICOS

Existen dos principales parques tecnológicos en el departamento. El Parque Tecnológico del LATU tiene como misión apoyar las cadenas productivas y tecnológicas generando vínculos entre centros de conocimiento, el sector productivo y la sociedad. Por otra parte, el Parque Tecnológico e Industrial del Cerro fomenta acciones volcadas al desarrollo económico, científico y tecnológico con respecto al ser humano y generando y fortaleciendo cadenas de valor de diversos sectores de actividad.

CENTROS TECNOLÓGICOS SECTORIALES

El instrumento centros tecnológicos sectoriales de la ANII tiene como finalidad promocionar las capacidades de innovación y de transferencia tecnológica del sector productivo. Este instrumento financia la creación de nuevos centros o bien el fortalecimiento de centros ya existentes a través de la capacitación y de la transferencia del conocimiento. Esta iniciativa permite impulsar la articulación y vinculación entre el sector productivo y la academia, generando sinergias que permitan potenciar

capacidades productivas. En la actualidad funcionan cuatro centros tecnológicos sectoriales en Montevideo: Centro Tecnológico de Tecnologías de la Información y la Comunicación y sus Aplicaciones a Sectores Verticales (ICT4V); Centro Tecnológico de la Industria del Plástico; Centro Tecnológico del Agua; Centro Tecnológico de Biotecnología.

ZONAS FRANCAS ESPECIALIZADAS EN SERVICIOS GLOBALES DE EXPORTACIÓN

Uruguay posee un régimen de zonas francas que resulta sumamente atractivo para la provisión de servicios globales. Hay doce zonas francas, pero son cuatro las que se han especializado en servicios. Gran parte de los servicios globales se prestan desde zonas francas ubicadas en área metropolitana de Montevideo. Las zonas francas son: Zonamérica; Aguada Park; WTC Montevideo Free Zone; Zona Franca Parque de las Ciencias.

El 75% de las exportaciones de Servicios Globales son realizadas desde alguna de las Zonas Francas especializadas en proveer este tipo de servicios, y las Zonas Francas explican el 50% del empleo del sector. En general los servicios son de las actividades más intensivas en empleo. Uruguay no es la excepción: el sector terciario emplea al 71% de la población ocupada. Los Servicios Globales contribuyen generando empleo de calidad que demanda un alto grado de calificación.

Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), en 2014 había un total de 69.434 personas empleadas en empresas de servicios empresariales, financieros y TIC. De estos, el 21% (cerca de 15.000 empleados) exportan de manera exclusiva.

INCUBADORAS DE EMPRESAS TECNOLÓGICAS

Las incubadoras de empresas son un importante instrumento de apoyo para el desarrollo de nuevos emprendimientos, brindando asesoramiento, capacitación, acceso al financiamiento, así como redes de vinculación con diversos actores. Algunas incubadoras de empresas en el departamento de Montevideo son Ingenio, Bioespinn, SinergiaTech, KHEM y Da Vinci.

ESPACIOS DE COWORK

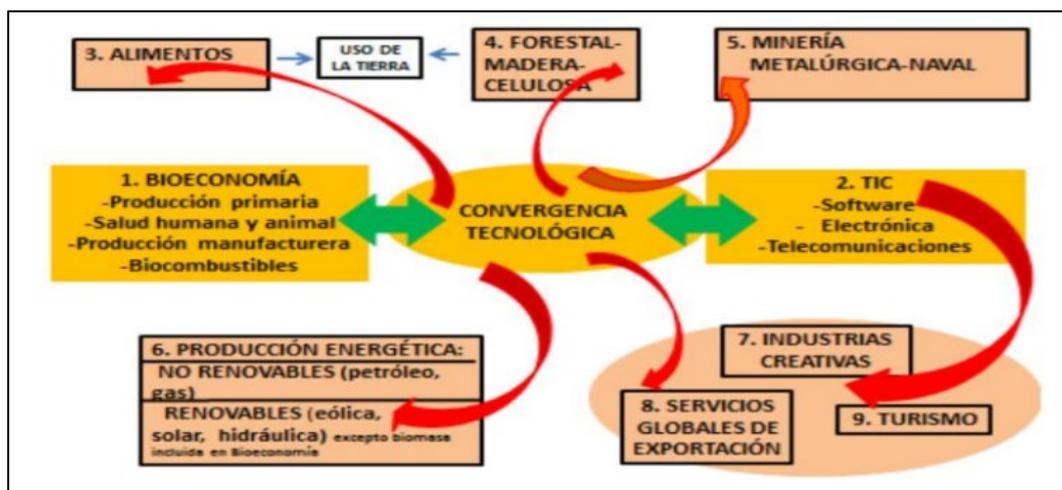
El cowork está basado en una restricción inmobiliaria donde pymes y start-ups tienen barreras de costos fijos, garantías, etc. El surgimiento del cowork ha reducido estas barreras y además ha generado comunidades de aglomeración, donde existen dinámicas de colaboración formales e informales y se generan nuevos emprendimientos colectivos e individuales. Por otra parte, los espacios de cowork que existen en la actualidad en Montevideo también brindan redes laxas que logran vincular actores, donde existe complementariedad de tareas y de conocimientos, estos espacios

logran articular actores con diversos objetivos. En Montevideo existen aproximadamente 11 espacios de cowork, entre los que se destacan: Sinergia Cowork, Enlace (IDM), LATAM, YOUHUB, Espacio Serratosa y Molino Cowork.

6.4 SECTORES PRODUCTIVOS DINÁMICOS EN MONTEVIDEO

Dos complejos productivos, el de la Bioeconomía y el de las TIC, conforman el núcleo innovador dinámico a través del cual el resto de los complejos productivos más maduros a nivel de todo el país se interrelacionan, se potencian y se modernizan. Como ilustra la siguiente figura, el núcleo innovador de TIC-Bioeconomía representa la conjunción de dos Revoluciones Tecnológicas -la de la digitalización de los procesos de información y la de la bioeconomía, que partiendo de la moderna tecnología biológica aplicada, transforma la biomasa en bienes y servicios de alto valor-, que convergen en la actualidad y se proyectan hacia una nueva transformación de la base productiva.

Figura 2. Sectores productivos y convergencia tecnológica.



Fuente: Pittaluga L. y Torres S. (2015) en Informe Final Tema 3.

La estructura productiva de Montevideo posee la base del núcleo innovador dado que las empresas de ambos complejos están concentradas en la capital. Los servicios dinámicos, como las industrias creativas y los servicios globales de exportación también están concentrados en Montevideo, pero el sector turismo está más distribuido en varios departamentos.

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS VINCULADAS A LA CALIDAD AMBIENTAL

La Bioeconomía, la Economía Verde, el Crecimiento Verde y la Economía Circular son conceptos diferentes, pero todos ponen el énfasis en la necesidad de orientar las economías hacia el desarrollo

productivo basado en la sustentabilidad. Las políticas ambientales conjugadas con las productivas y las de empleo son la clave para avanzar en un desarrollo sostenible de esta naturaleza.

Uruguay viene avanzando en el desarrollo de políticas de protección ambiental, incorporando los principios de desarrollo sostenible en su marco legal y en sus programas de gobierno. Existe en el país cada vez más conciencia de que la transición hacia un desarrollo sostenible implica cambios profundos en la matriz productiva y el mercado laboral. Las políticas ambientales, conllevan el riesgo de destrucción de fuentes de ingreso y puestos de empleo, pero también el potencial de generación de nuevas oportunidades laborales y de negocios. Esos nuevos negocios y empleos son el producto de políticas que orientan modelos de producción, de consumo, de ordenamiento territorial, de instituciones y de gobernanza que consideran la sostenibilidad como una fuerza motriz para la transformación de la matriz productiva. No existe en Uruguay una cuantificación de la participación de este sector en la generación del producto nacional, ni tampoco en el comercio del país.

En el Informe de Desarrollo Humano de Uruguay (Pittaluga et al., 2005, en Informe Final Tema 3), se identificaron seis subsectores del ámbito ambiental que pueden catalogarse como servicios ambientales: 1. Sector dedicado a deposición final de residuos sólidos contaminantes, asesoramiento en la gestión y operación de residuos, capacitación. 2. Sector de consultoría en el área de medio ambiente. 3. Sector de obras de ingeniería ambiental (plantas de tratamiento y depuración de aguas, obras de saneamiento, redes de agua, control de la contaminación, etc.). 4. Sector de producción orgánica. 5. Sector de optimización del uso de recursos naturales: energías renovables y agua. 6. Sector de clasificación y reciclaje de materiales usados.

Por su parte, el MIEM posee un registro de empresas de servicios energéticos (ESCO). En la actualidad, existen 73 empresas registradas, de las cuales 59 se localizan en el departamento de Montevideo.

Estas son empresas de servicios ambientales, que como puede observarse abajo, la mayor parte son de Montevideo.

Tabla 9. *Distribución departamental de ESCOs.*

	PERMISOS		EMPRESAS	
MONTEVIDEO	503	72,90%	51	58,00%
CANELONES	23	3,30%	7	8,00%
SAN JOSÉ	3	0,40%	1	1,10%
RESTO DEL PAÍS	161	23,30%	29	33,00%
TOTAL	690	100,00%	88	100,00%
Elaborado en base a Listado de Dinama a 03/2018				

Fuente: Informe Final Tema 3.

En un trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se identificaron 44.108 empleos verdes en el total del país, o sea el 2,72% de la mano de obra ocupada en 2013. Este número corresponde a una definición relativamente estricta de empleos que, según la definición empleada, contribuyen a la protección del medioambiente y a la vez son empleos de calidad, con contrato formal, derechos laborales y protección social. Las actividades productivas que generan esos empleos verdes en el país son: producción agropecuaria orgánica; energías renovables; sector forestal; gestión y tratamientos de residuos; sector público ambiental; I+D ambiental; servicios ambientales a empresas; entre otros (Quiñones, 2017, en Informe Final Tema 3).

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS VINCULADAS A LA BIOTECNOLOGÍA

En el informe de Carlos Bianchi elaborado en el 2014, se caracteriza a las empresas biotecnológicas uruguayas, según variables tecnológicas y económicas en el período 2010-2012. Se identificaron 62 empresas que emplean de manera más o menos intensiva biotecnología para diversos fines productivos, de las cuales casi el 70% tiene residencia en Montevideo.

A grandes rasgos podemos decir que estas empresas participan en diversos sectores de la economía nacional y aplican técnicas biotecnológicas con diferentes niveles de complejidad, se concentran en los sectores de Medicina y Salud, Biofármacos (de uso humano y veterinario) y Agroindustrial, la mayoría fueron creadas después del año 2000, son mayoritariamente jóvenes, pequeñas y medianas, pero también existen empresas de mayor tamaño, son firmas muy activas en el comercio exterior, actúan en variados sectores de actividad (salud humana y animal, producción agropecuaria, servicios especializados, entre otros), tienen una alta proporción de profesionales científico-técnicos, y basan su estrategia en el uso intensivo de conocimiento y aplican técnicas de biotecnología moderna (Bianchi, 2014 en Informe Final Tema 3).

ACTIVIDADES VINCULADAS A LAS TIC

Según el último informe de la Cámara Uruguaya de las Tecnologías de la Información-CUTI (2017) hay 241 empresas socias, de las cuales alrededor de 98% se ubica en Montevideo y el resto en Canelones y Maldonado. Las empresas de Montevideo se ubican hacia el sur del departamento conformando una aglomeración de empresas como puede observarse en el mapa a continuación.

Figura 3. Geolocalización de empresas vinculadas a las TIC.



Fuente: CUTI en Informe Final Tema 3.

De estas empresas, casi un 40% cuenta con un departamento de I+D, 75% realiza ventas hacia el exterior y generaron aprox. 12.200 puestos de trabajo (CUTI, 2017, en Informe Final Tema 3).

SERVICIOS GLOBALES DE EXPORTACIÓN

Se estima que existen más de 2.000 empresas que exportan servicios globales, generan cerca de 20.000 empleos y se estima que las exportaciones alcanzaron US\$ 2.854 millones (2014). Esta cifra representa el 18% de las exportaciones de bienes y servicios de Uruguay (2014) y representa aproximadamente el 5% del PIB, confirmando la importancia creciente del sector en la economía (Uruguay XXI, 2017, en Informe Final Tema 3).

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS LIGADAS A LA LOGÍSTICA

El principal debate en torno al Uruguay Logístico se relaciona con el posicionamiento del país como Hub Logístico regional. Esta actividad permite exportar servicios y mejorar la competitividad del conjunto de la economía y su producción.

Si tenemos en cuenta que el 90% del comercio internacional se realiza por vía marítima, queda manifiesto el lugar de la infraestructura portuaria en el mundo de la logística. El puerto de Montevideo moviliza anualmente 10 millones de toneladas aproximadamente, 500.000 pasajeros (servicios entre Buenos Aires y Montevideo) y 120 cruceros. Además, se destaca su régimen de puerto libre y la confluencia de las principales rutas. Por consiguiente, la capital ocupa un lugar central en la logística nacional.

Según el último informe disponible del Instituto Nacional de Logística (INALOG), con cifras del Observatorio Nacional de Infraestructura, Transporte y Logística, el sector transporte y almacenamiento alcanza aproximadamente 3,6% del PIB de Uruguay. Unas 300 empresas participarían del sector, registrando una facturación anual mayor a 1.200 millones de dólares. Desde el punto de vista del empleo, se ocupan unas 15.000 personas, mayoritariamente menores de 45 años y con un nivel educativo por sobre la media del país. Es relevante el uso intensivo de tecnologías informáticas, al punto que más de un 75 % de las empresas del sector destinan una parte importante de la inversión en las tecnologías informáticas, así como en capacitación de los recursos humanos (INALOG, 2017, en Informe Final Tema 3).

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS LIGADAS A LAS INDUSTRIAS CREATIVAS

Según datos de la Cuenta Satélite de Cultura del 2012, las actividades vinculadas a la cultura explicaban casi el 1% del Producto Interno Bruto del país. Así mismo, esta rama de actividad empleó en 2016 a 14.750 personas según estimaciones de Uruguay XXI en base a la ECH. El sector cultural está caracterizado por empresas de pequeño tamaño, la mayoría de las cuales se encuentran situadas en Montevideo. A su vez se identifica una cierta falta de profesionalidad y alto grado de informalidad (Uruguay XXI, 2018, en Informe Final Tema 3).

El valor agregado se concentra en las fases de difusión y distribución en detrimento de las fases de creación y producción. El sector incluye diferentes subsectores: Audiovisual; Música; Libros y Publicaciones; Diseño y Videojuegos.

6.5 EL MERCADO DE TRABAJO

El dinamismo económico del período 06-16 se manifiesta en todos los indicadores del mercado de trabajo. Tanto la tasa de actividad como la tasa de empleo se incrementaron (2,7 y 4,3 p.p. respectivamente), el promedio de búsqueda de un empleo se redujo en 4 semanas, y se produjeron mejoras notorias en varios indicadores que dan cuenta de la calidad de los puestos de trabajo. En el período también se incrementaron los años de educación promedio, la productividad aparente del trabajo creció fuertemente (40,5%) y las remuneraciones por hora también lo hicieron en forma importante (32%). Asimismo, estas mejoras en las remuneraciones de los trabajadores se produjeron en un contexto de caída en la desigualdad de las mismas, la que se redujo aproximadamente 10 p.p. medida a partir del índice de Gini (Carrasco et al., 2018, en Informe Final Tema 3).

Sin embargo, esas mejoras generalizadas en el mercado de trabajo no se trasladaron homogéneamente a todos los grupos de activos ni en todas las regiones del país. Persiste una diferencia importante en

el nivel de la oferta femenina con respecto a la masculina y también importantes diferencias entre las mujeres en función de su nivel educativo y si tienen o no hijos pequeños. Los jóvenes menores de 25 años continúan siendo una de las poblaciones con mayor dificultad de inserción en el mercado laboral, teniendo una tasa de desempleo sensiblemente mayor a la de los trabajadores de mayor edad.

El mercado de trabajo de Montevideo tiene las mismas características del nivel nacional. Un fenómeno nuevo es la cantidad de inmigrantes ocupados en el país y la capital, constatándose un aumento en la ocupación, para el período 2012-2017, de personas que declaran haber nacido en otro país, pero llegado a Montevideo hace 5 años o menos. Casi un quinto de los ocupados de Montevideo trabaja en el comercio al mayor y menor, luego se ubica la industria manufacturera, seguida por los servicios sociales y relacionados con la salud humana y luego viene la enseñanza y la administración pública.

Tabla 10. *Distribución (% sobre el total de ocupados) de trabajadores de Montevideo por ocupación.*

LETRA	SECCIÓN	PORCENTAJE
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de los vehículos de motor y de las motocicletas	19,23
C	Industrias Manufactureras	11,04
Q	Servicios sociales y relacionados con la Salud humana	10,43
P	Enseñanza	6,99
O	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	6,93
T	Actividades de los hogares en calidad de empleadores, actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio	6,08
F	Construcción	5,98
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	5,87
H	Transporte y almacenamiento	5,76
N	Actividades administrativas y servicios de apoyo	3,93
J	Información y comunicación	3,69
I	Alojamiento y servicios de comida	3,23
S	Otras actividades de servicios	3,05
K	Actividades financieras y de seguros	2,72
R	Artes, entretenimiento y recreación	2,16
A	Producción agropecuaria, forestación y pesca	0,84
L	Actividades inmobiliarias	0,79
E	Suministro de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	0,58
D	Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	0,52
U	Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	0,14
B	Explotación de minas y canteras	0,04

Fuente: ECH 2012-2017, INE

CAPITAL HUMANO Y CAPITAL SOCIAL

Montevideo es el principal departamento en cuanto a un conjunto de dotaciones relativas de capital humano básico y especializado, así como en varios indicadores que aproximan aspectos positivos que favorecen al capital social e institucional. Es el 1º departamento en cuanto a población con primaria

completa (91,7%) y en población que al menos alcanza la formación secundaria de segundo ciclo (58,5%).

En uno de los trabajos de Rodríguez Miranda, se expresa que Montevideo es el primer departamento según dotación relativa de personas con formación terciaria y de profesionales en ciencias duras con potencial de aplicación tecnológica-productiva relevante. A su vez, es el quinto según dotación relativa de técnicos. Este panorama relativo muy favorable respecto al capital humano (que, además, en términos absolutos también es el que tiene mayores dotaciones) se acompaña de muy buenos indicadores de capital social e institucional aproximados por organización gremial (1° lugar), organizaciones de cultura, deporte y esparcimiento (2°) y por órganos de publicación periódica y cobertura de medios radiales locales (1° en ambos). Sin embargo, una alerta muy importante se enciende respecto a que es el departamento que presenta mayores condiciones o factores que contribuyen al deterioro del capital social e institucional, situado en el lugar 19o según el indicador correspondiente. Esto que parece contradictorio no lo es tanto. Las grandes urbes cuentan con economías de aglomeración urbana y proximidad de servicios e infraestructuras que contribuyen a generar condiciones positivas para el desarrollo del capital humano y social. Sin embargo, esos mismos factores que pueden ser positivos también generan externalidades negativas que se manifiestan en factores de deterioro del capital social (aproximado aquí a través de malos desempeños relativos en cuanto a delitos contra la propiedad, homicidios y suicidios) (Rodríguez Miranda et al, 2012, en Informe Final Tema 3).

En términos relativos al resto del país, Montevideo se ubica muy bien con respecto al capital humano básico, no obstante, un aspecto resaltar es que el 54,82% de los ocupados montevidianos no ha terminado la educación media.

SEGREGACIÓN RESIDENCIAL

En el trabajo de Rodrigo Arim sobre esta temática, en primer lugar, se analiza cómo emerge la ciudad luego de la profunda crisis económica de 2002. Con este fin se divide el espacio urbano en los CCZ y a partir del procesamiento de la ECH-INE, se busca analizar el vínculo entre el territorio urbano y las tendencias de la pobreza. En segundo lugar, se estudia cómo el proceso de segregación residencial en sí mismo puede transformarse en un mecanismo de retroalimentación de la pobreza mediante su impacto sobre el desempeño de los habitantes de distintos espacios urbanos en el mercado de trabajo; cómo ese proceso hace que enfrenten dificultades crecientes para superar la privación por sus propios medios.

Se halla que el proceso de segregación residencial tiene un correlato en el mercado de trabajo: vivir en una zona desfavorecida alimenta un proceso de exclusión social porque afecta negativamente las remuneraciones potenciales de sus habitantes. La pobreza puede transformarse en exclusión, en virtud de este distanciamiento de los habitantes de los CCZ periféricos de los mejores segmentos del mercado de trabajo (Arim, 2008, en Informe Final Tema 3).

MERCADO DE TRABAJO DE LAS MUJERES

En las últimas décadas la tasa de actividad (TA) femenina se ha incrementado significadamente, no obstante, la inequidad de género continúa prevaleciendo. En el 2016 la brecha en las tasas de actividad entre hombres y mujeres era de 14 puntos. Una característica importante de la TA femenina es que ésta varía a la baja en función de la cantidad de hijos (Comisión Sectorial de Población, 2012, en Informe Final Tema 3).

En cuanto a la división por sexos de los ocupados, hay un claro predominio masculino en establecimientos dedicados a la industria manufacturera, el transporte y almacenamiento, la información y comunicación y, por sobre todo, la construcción. Por el contrario, la mayor participación femenina se da en los sectores de servicios sociales y relacionados con la salud humana, la enseñanza, las actividades de los hogares y otras actividades de servicio. De esta forma, la segregación horizontal ocupacional sigue manifestándose en el mercado de trabajo montevideano. La mitad de las mujeres ocupadas se desempeñan en el sector de servicios sociales, que incluye actividades vinculadas fundamentalmente a la salud, la enseñanza y el servicio doméstico, mientras que los hombres presentan una diversificación mayor en las distintas ramas de actividad.

Cuando se analiza la relación entre los niveles de productividad de las ramas de actividad y el porcentaje de mujeres ocupadas, se encuentra que la misma es negativa. Las ramas altamente feminizadas registran bajos niveles de productividad, y no existe casi ninguna rama que tenga alto nivel de productividad y más del 50% sean mujeres (Espino y Salvador, 2017, en Informe Final Tema 3).

Los hombres y las mujeres tienen distintos niveles de acceso a ingresos propios, constituyendo esta diferencia una de las desigualdades de género que interviene directamente en el empoderamiento económico de las mujeres. La remuneración media por hora de trabajo aumentó durante el período 2009- 2016 para ambos sexos, aunque la brecha se mantuvo durante todo el periodo.

Asimismo, se aprecia que el porcentaje de mujeres que realizan quehaceres del hogar continúa superando ampliamente al de hombres que lo hacen, así como es mayor la cantidad de horas que ellas

destinan al trabajo doméstico y de cuidados, siendo estas las actividades que muestran las brechas de género más significativas (Bianchi, 2017, en Informe Final Tema 3).

En suma, la segregación horizontal (concentración de mujeres en determinadas ocupaciones consideradas femeninas y varones en otras consideradas masculinas) sumada a una segregación vertical (ubicación de los varones en los puestos de mayor jerarquía y de las mujeres en los de menor jerarquía) es una característica del mercado de trabajo montevideano.

MERCADO DE TRABAJO DE LOS JÓVENES

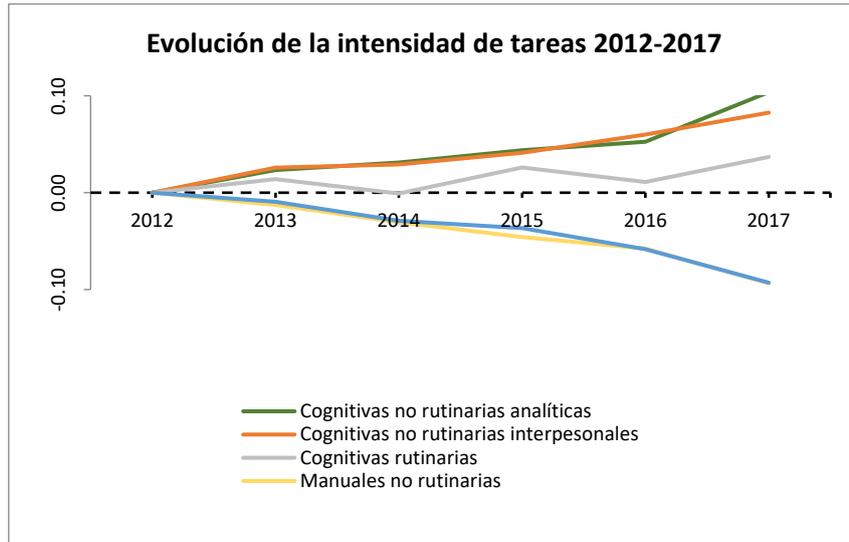
Como ya es característico del mercado de trabajo uruguayo, según datos de la MTSS, los jóvenes son los que más padecen el desempleo. Observando la tasa de desempleo por tramos de edad, se aprecia que en los jóvenes de 18 a 24 años, la tasa de desempleo general es de 23,8%, mientras que, para los jóvenes de 25 a 29 años, el desempleo se ubica en 9,6% (1,4 punto porcentual por encima del desempleo general del departamento). Considerando por sexo, las mujeres presentan mayor desempleo en todos los tramos de edad, especialmente en los tramos de edades jóvenes: 26,8% entre los 18 y 24 años, y 11,8% entre los 25 y 29 años. El desempleo afecta a los jóvenes, y dentro de estos, especialmente a las mujeres jóvenes (MTSS, 2017, en Informe Final Tema 3).

Para todo el período la categoría "estudia" reúne la mayor cantidad de jóvenes (40% en 2016), seguida de "trabaja" (27% en 2016). Entre 2009 y 2014 disminuye el grupo de jóvenes que sólo estudia, aumentando a partir del año 2015. Por su parte, los que sólo trabajan sufren altas y bajas en el período. Del mismo modo, el porcentaje de los que estudian y trabajan registra variaciones menores, exhibiendo el valor más bajo del período en 2016 (14%). Y, finalmente, los que ni estudian ni trabajan aumentan. A partir del 2012, este grupo ocupa el tercer lugar, desplazando al grupo de jóvenes que estudian y trabajan (Ibid).

AUTOMATIZACIÓN DEL TRABAJO Y TELETRABAJO EN MONTEVIDEO

El siguiente gráfico muestra la variación de la intensidad de tareas requeridas en el conjunto de ocupaciones de Montevideo para 2012-2017. Si prestamos atención al comportamiento de todo el período, observamos un aumento respecto del año base de los tres tipos de tareas cognitivas, con mayor énfasis en las no rutinarias y una caída de las otras dos. Esto sugiere que se viene procesando un cambio en la composición de las ocupaciones del mercado de trabajo de la capital, lo que se encuentra en línea con lo que sucede a nivel país.

Gráfico 4. Evolución de la intensidad de tareas (2012-2017).

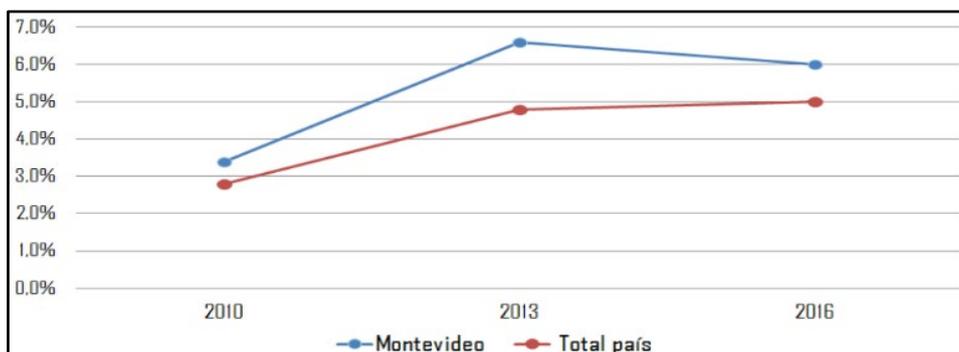


Fuente: Informe Final Tema 3.

Además de esto, vale mencionar que desde un punto de vista territorial se encuentra que las personas residentes en los Centros Comunes Zonales (CCZ) de la periferia de Montevideo están relacionadas con ocupaciones con mayor intensidad de las tareas manuales respecto a quienes residen en los CCZ de la costa este o del centro. De los datos analizados también se desprende que los hombres ocupan empleos con mayor intensidad de tareas manuales que las mujeres y que los jóvenes participan de empleos con una intensidad de tareas cognitivas no rutinarias menor a los no jóvenes pero sí muestran una mayor intensidad de las cognitivas rutinarias.

El teletrabajo también resulta un aspecto a tener en cuenta dentro del mercado laboral. Como puede verse en gráfica de abajo, para todo el periodo de referencia Montevideo se encuentra por encima de la media nacional en cuanto a porcentaje de personas que teletrabajan. Entre el 2010 y el 2013 el teletrabajo aumenta casi el doble en el departamento llegando a un 6,5% para disminuir levemente durante el período siguiente (2013 – 2016) y posicionarse en un 6%.

Gráfico 5. Porcentaje de usuarios de internet que teletrabajan.



Fuente: Informe Final Tema 3.

6.6 POLÍTICAS PRODUCTIVAS Y DE EMPLEO FOCALIZADAS EN EL TERRITORIO

En los últimos años, el diseño de políticas públicas encuentra en la territorialización un criterio importante en su formulación y ejecución. La IDM es un actor relevante en esta temática dado la impronta territorial de sus políticas. El enfoque territorial se ha impulsado y reforzado en los últimos años, articulando políticas nacionales y territoriales y buscando fomentar un desarrollo sostenible, es decir, vinculando las esferas económica, social y medioambiental del desarrollo.

Hay otros actores relevantes involucrados en la temática, tales como la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Ministerio de Turismo (MINTUR), el Ministerio de vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente (MVTOMA), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el LATU y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

Una importante política de articulación nacional y territorial son los Centros Públicos de Empleos (CEPE). Estas oficinas -en convenio entre la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del MTSS y los Gobiernos Departamentales (GD)- articulan y ejecutan acciones que facilitan el encuentro entre los trabajadores que buscan empleo y empleadores que lo ofrecen. Los CEPE prestan servicios de orientación e intermediación laboral a través de procesos de preselección laboral, asesoría y generación de estrategias conjuntas para la detección de necesidades de capacitación y eventuales proyectos de formación profesional, y brindan apoyo a trabajadores independientes mediante asesoramiento, derivación a centros especializados y créditos entre otros aspectos.

En la actualidad, se está trabajando en un nuevo modelo de CEPE, cuya gestión recae sobre INEFOP. Este nuevo modelo tiene un especial foco sectorial y territorial, así como en mujeres y jóvenes, y brinda capacitaciones y articula vínculos entre la educación profesional y la educación formal. Esta política de empleo tendrá una importante vinculación con la Ley de Empleo Juvenil, promoviendo el diálogo territorial y brindando certificaciones de competencias a nivel sectorial. En la actualidad los nuevos modelos de CEPE se encuentran en Durazno, Maldonado y Salto. Se estima que para el año 2019 funcionaran en el departamento de Montevideo.

6.7 RESUMEN DE ESPACIOS DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO RELACIONADOS CON LA MATRIZ PRODUCTIVA

Se presentan aquí los principales espacios que funcionan en la Intendencia y guardan vínculo con las políticas de desarrollo productivo y/o están vinculados directamente con el mercado laboral. De esta forma, las principales áreas identificadas fueron: el Depto. de Desarrollo Económico; el de Desarrollo Social; el de Desarrollo Sostenible e Inteligente; y la Unidad de Resiliencia. Por más información sobre este tema consultar ANEXO I - Diagnóstico prospectivo tema 3 “Transformación de la Matriz Productiva”.

El Depto. de Desarrollo Económico, tiene como cometido general la elaboración de políticas socioeconómicas de carácter integral en el terreno laboral, educativo, social, económico, de investigación e innovación tecnológica. Funcionan en la órbita de este departamento los siguientes espacios:

- **Parque Tecnológico Industrial del Cerro (PTI):** En este parque propiedad de la Intendencia, pero gestionado de forma conjunta entre empresas, trabajadores y gobierno departamental, operan micro, pequeñas y medianas empresas, entre las que se encuentran cooperativas y firmas autogestionadas y recuperadas por los trabajadores. Actualmente funcionan alrededor de 73 empresas que emplean aproximadamente 1200 personas de forma directa.
- **Centros Públicos de Empleo (CEPE):** Son oficinas en convenio entre la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y los Gobiernos Departamentales (GD), que articulan y ejecutan acciones que facilitan el encuentro entre los trabajadores que buscan empleo y empleadores que lo ofrecen.
- **Centros de Desarrollo Económico Local (CEDEL):** Son centros de promoción de la actividad económica, social y cultural a nivel territorial, que apoyan el fortalecimiento de micro y pequeños emprendimientos. Brindan talleres para el inicio de la producción, capacitación específica, asesoramiento en formalización, cálculo de costos y presupuestación, además de apoyo con algunos espacios de comercialización. Actualmente funcionan dos, uno en Casavalle y otro en Carrasco Norte.
- **Unidad de Montevideo Rural:** Tiene por cometido el desarrollo sostenible de la producción agropecuaria del departamento, con énfasis en el apoyo a los pequeños productores y en la agroecología, buscando ser un espacio abierto a las iniciativas de los productores agropecuarios.
- **Parque de Actividades Agropecuarias (PAGRO):** Tiene una extensión de 25 hectáreas en las que integra áreas de producción bajo principios agroecológicos con actividades de capacitación,

extensión e inclusión social. A través de la producción agroecológica y la agregación de valor, la materia prima generada en el área metropolitana (hortalizas, granos y leche) pretende ser una referencia para el consumo saludable de alimentos y una guía para la prevención en salud, mediante el cuidado del ambiente y la generación de nuevos hábitos alimentarios.

- **MYPES:** La Unidad MYPES posee diversos programas que van acompañando técnicamente al emprendedor desde el análisis de viabilidad de su idea de negocios, puesta en marcha, crecimiento y despegue de las ventas.
- **Turismo:** Los principales cometidos de esta sección son fomentar y colaborar con la creación, mejora, conservación, desarrollo y explotación de los elementos de atracción turística de Montevideo.
- **Unidad Agroalimentaria de Montevideo:** Entre sus principales cometidos está facilitar y desarrollar el comercio y la distribución de alimentos a nivel nacional y departamental. Se propone como principal objetivo el desarrollo del Parque Agroalimentario de Montevideo que incluirá al Mercado de Frutas y Hortalizas (Mercado Modelo), junto a otros rubros alimentarios y servicios complementarios (cámaras de frío, packing, entre otros).
- **Oficina de Inversiones:** Ofrece asesoramiento e información a interesados en presentar propuestas para el desarrollo e implementación de nuevos proyectos de inversión, públicos o privados.

El Depto. de Desarrollo Social: Orientado, a grandes rasgos, a consolidar la estructura democrática de la sociedad promoviendo valores de solidaridad y tolerancia, a través del fortalecimiento del proceso de constitución de ciudadanías y de participación, para mejorar la calidad de vida de la población, especialmente de aquellos sectores que se encuentran en situación de riesgo social. Dentro de este marco se trabajan algunas líneas muy vinculadas a la matriz productiva.

- **Secretaría de Empleabilidad para la Inclusión Social:** Centraliza los distintos programas de empleabilidad que tiene la IDM. Todos estos programas se desarrollan en coordinación con organización sociales sin fines de lucro y tienen como población objetivo personas en diferentes situaciones de vulnerabilidad como ser personas en situación de discapacidad, mujeres que son madres solteras, jóvenes que nunca han podido acceder a una experiencia laboral, etc. Estos programas toman el formato de convenios educativos - laborales, es decir, además de brindar una oportunidad de empleo a la persona también se le otorgan cursos de capacitación. Alguno de los programas son: Barrido inclusivo; Reutilización de yerba; Espacio Ganado; Parque de la Amistad; Limpieza de locales descentralizados; Saneamiento y Reparación de refugios peatonales.

- **Unidad de Economía Social y Solidaria:** Busca coordinar las políticas públicas hacia el sector en Montevideo, el estímulo a la innovación en clave de intercooperación y darle visibilidad a los aportes del sector economía social y solidaria. De esta forma se posiciona como un espacio de articulación con diversos organismos públicos y privados relacionados a la economía social, haciendo hincapié en el cooperativismo y apostando a la consolidación de un entramado de tipo sistémico y colaborativo de economía social y solidaria. Esta unidad es la encargada de gestionar el primer espacio de coworking público denominado “Enlace Cowork”, el cual está fuertemente orientado a trabajar con emprendimientos enmarcados dentro de la economía social y solidaria, como es cooperativas de trabajadores, ONGs, pequeñas empresas que trabajan por mejorar las condiciones de la comunidad, entre otras.

Depto. Desarrollo Sostenible e Inteligente: Teniendo en cuenta la vital importancia que cada vez más están teniendo las nuevas tecnologías informáticas en los procesos productivos y las nuevas oportunidades productivas que surgen a raíz de la digitalización de los procesos y servicios, este departamento parece estar llamado a jugar un importante rol en este sistema ya que es el encargado, entre otras cosas, de proveer una plataforma tecnológica adecuada para brindar soluciones a la ciudadanía e implementar los laboratorios de innovación ciudadana. A su vez, la gestión inteligente de la ciudad plantea ofrecer una batería de servicios digitales a la ciudadanía lo cual demanda una cantidad de insumos y recursos que convierte a la Intendencia en un actor en posición de dinamizar la economía local e incentivar el desarrollo de nuevos emprendimientos y la generación de nuevos puestos de trabajo relacionados con la computación, la digitalización, el análisis masivo de datos, etc.

Unidad Ejecutiva de Resiliencia: La resiliencia urbana es definida en la Estrategia de Resiliencia de la Intendencia como la capacidad de las personas, comunidades, instituciones, empresas y sistemas que conforman una ciudad, de adaptarse, crecer y progresar ante impactos y tensiones crónicas que puedan debilitar su estructura y afectar su funcionamiento. Es la capacidad de una ciudad para mejorar permanentemente, en beneficio de todos sus ciudadanos. En este marco, la mencionada estrategia plantea cuatro pilares, uno de los cuales es el “Montevideo innovador y co-creativo” cuyos objetivos son promover un modelo de desarrollo que privilegie la economía circular, social y solidaria, así como impulsar la innovación y desarrollo de sectores basados en el conocimiento, la cultura y las nuevas tecnologías. Como se verá más adelante, algunas de las iniciativas que se derivan de este ejercicio prospectivo, guardan estrecha relación con algunas de las iniciativas planteadas en la estrategia de referencia.

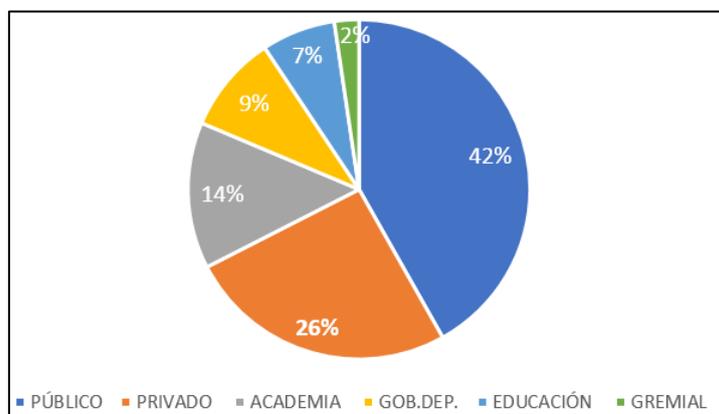
7 CICLO DE TALLERES PROSPECTIVOS

Una vez finalizada la presentación del diagnóstico, se presenta la segunda gran etapa del “Montevideo del Mañana” la cual consistió, como ya se mencionó, en la consulta sistematizada a expertos sobre el tema.

Previo al primer taller, el equipo universitario trabajó en la elaboración de las preguntas estratégicas, en las cuales se basó el encuentro. Estas se presentan a continuación incorporadas al resumen del taller. También el equipo debió definir la distribución por mesas de los participantes (así se hizo para todos los talleres) teniendo en cuenta, por un lado, cuestiones asociadas a la personalidad de cada uno, de forma tal de no agrupar a quienes tienden a monopolizar la palabra o ser más imperativos, y por otro, se tuvo en cuenta la experiencia profesional y campo de saber de cada uno y su vinculación con la pregunta sobre la cual debían trabajar.

Participaron del ciclo de talleres sobre la transformación de la matriz productiva brindando sus opiniones calificadas un total de 43 expertos. La procedencia institucional de cada uno de los participantes se presenta a continuación.

Gráfico 6. Participantes según ámbito institucional (en %).



Fuente: Elaboración propia.

Para continuar, debemos decir que, como sucedió con el diagnóstico, lo que se presenta a continuación es un resumen que recoge los principales aspectos de cada taller, para de esta forma facilitar el relato. Las relatorías detalladas donde se encuentra una descripción pormenorizada de lo acontecido pueden encontrarse en los anexos.

7.1 ELECCIÓN DE VARIABLES ESTRATÉGICAS

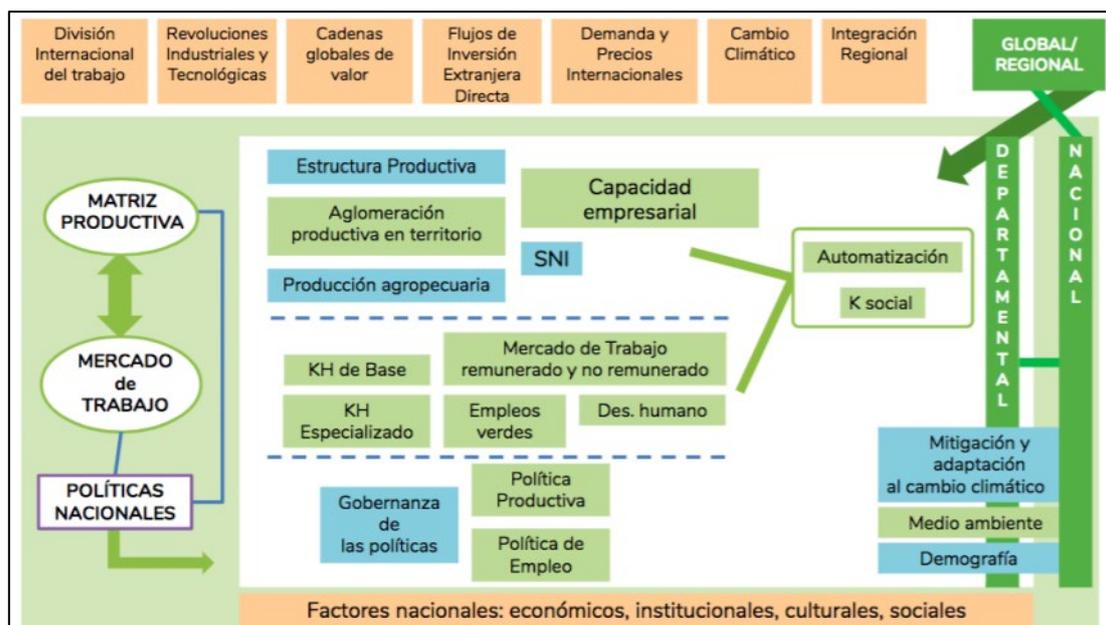
Para realizar el ejercicio prospectivo es necesario elegir un conjunto de variables estratégicas (VE). Estas son, variables que conforman las dimensiones del sistema de transformación productiva de Montevideo, que cumplen con la doble condición de ser influyentes sobre el tema tratado y ser variables sobre las cuales el conjunto de instituciones vinculadas a esta tiene poder de actuación, es decir, pueden ser modificadas.

El equipo universitario eligió, en una primera instancia, 19 variables que describen el sistema, las cuales están comprendidas en el diagnóstico antes presentado, y que fueron puestas a consideración de un grupo de personas vinculadas a la temática quienes ponderaron cada una de las variables según las condiciones mencionadas anteriormente.

Luego de este ejercicio, se finalizó con la elección de las siguientes 9 variables estratégicas: Sistema Nacional de Formación e Innovación; Capital Humano Especializado; Aglomeración productiva; Políticas territoriales; Actividades productivas ligadas al cuidado del medio ambiente; Estructura productiva; Capacidad empresarial; Mercado de trabajo remunerado y no remunerado.⁹ Sobre estas 9 VE se trabajará en profundidad en el Taller 1.

El sistema que representa la matriz productiva de Montevideo, con las VE incluidas, de la siguiente forma:

Figura 4. Representación sistema de matriz productiva de Montevideo.



Fuente: Informe Final Tema 3.

⁹ Una definición de cada una de estas 9 variables puede encontrarse en la página 52 del Anexo V.

7.2 TALLER 1¹⁰

El primer taller buscó la identificación de los temas críticos de cada eje y comenzar a pensar los posibles cambios a futuro. De esta forma se buscó analizar el diagnóstico, dejar planteadas las preguntas de futuro y comenzar a formular opciones de respuesta para estas preguntas.

Sesión 1 – Presentación del equipo, del diagnóstico y de los invitados.

Para dar comienzo al taller, se realiza una presentación general a todos los participantes del proyecto “Montevideo del Mañana”, mencionando sus principales antecedentes, la pertinencia de llevar adelante un proceso de planificación de estas características para el departamento y las principales etapas que componen el proceso. Se finaliza la primera sesión con la exposición de los aspectos más relevantes del diagnóstico prospectivo elaborado durante los meses anteriores al taller.

Sesión 2 – Comentarios sobre el diagnóstico.

Una vez finalizada la presentación del diagnóstico prospectivo, se da lugar a comentarios por parte de los invitados sobre el mismo.

Tema	Principales comentarios
Procesos de gestión y modelos productivos	Se menciona la carencia en el diagnóstico de la mirada desde los procesos de gestión y la forma en que cambia la idea de productividad desde ese enfoque. Posibilidad de incorporar otras variables, como la participación del trabajador en la propiedad, la gestión y el funcionamiento de la empresa. Se refieren a las empresas B y a los espacios de coworking.
Género	Es mencionado por más de un participante, por un lado se menciona que el tema queda demasiado encapsulado y no se trata de forma explícita y separada.
Delimitación geográfica de la MP	Parece haber acuerdo en que es necesario que el diagnóstico proponga una mirada que abarque el área metropolitana y no se circunscriba únicamente a los límites geográficos de Montevideo.
Sectores	Se menciona que el sector industrias creativas no está abordado con la profundidad que debería estarlo. También se hace referencia a la relativa desconexión del diagnóstico con los lineamientos estratégicos a nivel nacional. Se habla sobre la brecha de productividad entre sectores de la economía montevideana.
Instituciones	Necesidad de incorporar el enfoque institucional, referente a los diseños de las institucionales en relación al cambio de la matriz productiva. Principalmente se menciona la institucionalidad para gestionar la innovación y en relación a esto el poder incorpora la mirada sistémica que involucra diversos actores, entre ellos se hace énfasis en el empresariado y sus lógicas. Se menciona también que se puede hacer mayor énfasis en el rol de los servicios brindados por el estado y su calidad.
Educación y Formación	Falta de abordaje sobre las políticas educativas. Se remarca que hay una ausencia en relación a lo que se conoce como “pensamiento computacional” y “competencias digitales”.
Montevideo en la región	Se propone comparar en el diagnóstico a Montevideo con otras ciudades de similares características, a la vez que pensar el AM con una mirada hacia el exterior, teniendo en cuenta los mercados globales y el lugar que se ocupa en la región.

¹⁰ Se presenta aquí una síntesis del taller, por información más detallada consultar Anexo II.

Sesión 3 – Trabajo en grupos en torno a las preguntas de futuro.

En esta instancia, los invitados se separan en cinco grupos en torno a cinco mesas a las cuales se le asocia una pregunta de futuro diferente. Estas preguntas fueron definidas de antemano por el equipo investigador de forma estratégica e invitan a comenzar a imaginar los posibles escenarios a futuros de la matriz productiva de Montevideo, intentando cubrir en el intercambio surgido, las principales dimensiones y variables que componen la temática.

De esta forma, cada grupo de participantes discutió, en períodos de diez minutos, tres preguntas estratégicas diferentes. La consigna específica apuntaba a que cada grupo pudiera opinar sobre la pertinencia de la pregunta en relación al tema a tratar, y sugerir comentarios sobre la misma.

Pregunta 1: ¿De qué vivirá Montevideo? ¿Cuáles serán las actividades económicas con mayor potencial para innovar y dinamizar Montevideo?

Pregunta 2: ¿Cuál sería la dimensión territorial adecuada para generar economías de aglomeración y que implica para el posicionamiento productivo de Montevideo?

Pregunta 3: ¿Qué modelos productivos y formas de organización y que niveles de calidad ambiental son posibles a futuro en Montevideo?

Pregunta 4: ¿Cómo la transformación digital podrá mejorar la calidad de los servicios a la ciudadanía, atraer inversiones productivas y generar empleos de calidad?

Pregunta 5: ¿Cómo impactarán los diferentes modelos productivos posibles de Montevideo en la equidad social en el empleo/trabajo remunerado y no remunerado?

Los principales comentarios surgidos del debate en torno a la formulación de las preguntas, apuntaron a remarcar la necesidad de pensar los procesos productivos desde una escala mayor a la departamental, entendiendo que el límite geográfico es inexistente para las empresas. Otra reflexión interesante giró en torno a estudiar mejor los procesos de aglomeración productiva y no dar por sentado que la sola aglomeración de empresas va a desatar procesos de desarrollo económico territorial impactando positivamente en la calidad de vida de las personas en esos territorios. Se hace énfasis también en que, en la relación de los modelos productivos con la calidad ambiental, es necesario colocar a esta última como la variable independiente, es decir, en función de la calidad ambiental fijada como óptima, definir qué modelo productivo apuesto a desarrollar. Por último, se destacan las apreciaciones vinculadas al mercado de trabajo, en particular una reflexión sobre la transformación a futuro de la idea de empleo de calidad, y el énfasis puesto en los impactos de la economía digital en el mercado de trabajo, principalmente en las poblaciones más vulnerables.

Sesión 4 – Identificación de respuestas e hipótesis a las preguntas de futuro.

En esta última sesión los grupos originalmente orientados a una de las preguntas vuelven a sus respectivas mesas para trabajar sobre esa pregunta, pero asociando las variables estratégicas y reflexionando sobre su evolución en diferentes momentos del tiempo. Se presenta aquí un resumen de los principales temas surgidos en torno a la dinámica.

Pregunta 1: ¿De qué vivirá Montevideo? ¿Cuáles serán las actividades económicas con mayor potencial para innovar y dinamizar Montevideo?

Var. Estrat.	Retroceso	Todo sigue igual	Avance tendencial	Salto cualitativo	Cambio Radical	Cambio Radical
SNI	Primacía de la renta financiera como señal	Procesos demostrativos aislados	Ampliación de áreas innovadoras y más cantidad	Empresariado más proactivo e innovador.	Aceptación que la innovación puede surgir fuera de los espacios legitimados	Aprendizaje de demanda de innovación en sector productivo y articulación con academia.
K.H. Espe.		Estancamiento del surgimiento de actividad innovativa	De mantenerse así la situación de arriba no sería posible	Trabajo inter. Cultura emprendedora. Aumento del volumen de KH en algunas áreas (ing.)	Formación en emprendedurismo	

Comentarios:

Las ideas centrales fueron que la actual situación del SNI permite solamente la existencia de algunos procesos exitosos aislados de nuevas actividades económicas intensivas en conocimiento, los cuales hay que cuidar, pero apuntando a replicar estos esfuerzos. De continuar a futuro con el avance tendencial del SNI se plantea que se continuarán desarrollando algunas actividades innovadoras, pero dentro de sectores ya existentes y que puede haber un aumento progresivo de la incorporación de principios de sustentabilidad ambiental en los procesos productivos al igual que una mayor territorialización de las políticas productivas.

Se espera que en un futuro se pueda abrir el abanico de los espacios considerados legitimados para la generación de emprendimientos innovadores (academia y sector empresarial) a otros sectores más vinculados a la sociedad civil que no pueden apropiarse de esos procesos de innovación. A su vez se deja planteado el debe que aún mantiene el sector privado en cuanto a la generación de innovación resaltando que aparece bastante ausente en este proceso prospectivo.

En relación al Capital Humano Especializado se destacan la relación entre el surgimiento de nuevos sectores dinámicos e innovadores con el acceso y la calidad de la educación superior. Se menciona la falta del enfoque de innovación y de emprendedurismo en este ámbito, lo cual resulta una barrera a la hora de generar nuevos emprendimientos que dinamicen la economía.

Para finalizar, la cuestión de la relativa falta de viabilidad económica y comercial en los emprendimientos ligados a las industrias creativas da pie para reflexionar sobre la necesidad de educar para el trabajo en equipos interdisciplinarios de forma de mejorar las condiciones para la viabilidad de los emprendimientos innovadores.

Pregunta 2: ¿Cuál sería la dimensión territorial adecuada para generar economías de aglomeración y que implica para el posicionamiento productivo de Montevideo?

Variables Estratégicas	Retroceso	Todo sigue igual	Avance tendencial	Salto cualitativo	Cambio Radical	Cambio Radical
Aglomeración	Reversión de esos casos	Desarrollo incipiente de diferentes espacios donde se producen economías de aglomeración	Fortalecimiento de polos. Qué aparezcan nuevos y que pesen más en la economía	Avance tendencial + aumento del PIB. Más empleo de calidad. Integración territorial. Tecnológico	Debilitamiento de Eco. de aglomeración por cambios tecno. y culturales	Surgimiento de varios polos de referencia regional y atraigan inmigración calificada
Políticas Territoriales	Autarquía departamental o anemia normativa	Limitado desarrollo de pol. territoriales y de coordinación interdep.	Avances en definición de pol. y coordinación	Coordinación de incentivos	Cambio de la estructura política territorial	

Comentarios:

En la situación actual se identifican algunos polos en donde se generan economías de aglomeración, pero sin generar sinergias significativas ni encadenamientos. En este sentido se hace hincapié en poder lograr a futuro polos productivos que se integren positivamente en los contextos sociales de los territorios en los cuales están ubicados, puedan generar empleos de calidad para las personas que allí habitan, así como derrames tecnológicos y sinergias con las dinámicas locales.

Se resalta el impacto en las aglomeraciones productivas territoriales de las nuevas tecnologías como las impresoras 3D, la cual en los hechos hace desaparecer a las economías de escala. Bajo esta dinámica, hay una deslocalización de la producción la cual pasa a darse a una escala mucho menor y cerca de los consumidores. En este contexto, la frase “la aglomeración se produce en la nube” resulta muy significativa.

Respecto a la territorialización de las políticas productivas se menciona que en la actualidad, en el área metropolitana, no tienen gran alcance, y que la dinámica económica sigue más las lógicas de

mercado que lineamientos de política territorializada. A su vez se resalta la poca coordinación entre las intendencias que conforman el AM en este ámbito, planteando que un salto cualitativo a futuro sería una mayor definición y coordinación entre los encargados de la ejecución de las políticas buscando coordinar los incentivos que posibiliten el desarrollo de procesos económicos territoriales.

Pregunta 3: ¿Qué modelos productivos y formas de organización y que niveles de calidad ambiental son posibles a futuro en Montevideo?

Variables Estratégicas	Retroceso	Todo sigue igual	Avance tendencial	Salto cualitativo	Cambio Radical	Cambio Radical
Actividades Económicas vinculadas al Medio Ambiente	Pérdida de competitividad y mercados. Pérdida de empleos verdes. Menor calidad amb. Impacto negativo en salud. Des. Soc. Terr.	Pocas empresas y bajos incentivos a su desarrollo. Alta informalidad. Existe expertise pero no la suficiente. No están socialmente reconocidas. Tensión con rentabilidad. Poca norma.	Incremento de fiscalización y control. Aumenta el sector y aumenta la informalidad. Crecimiento de basurales. Incremento de regulaciones pero no coord.	Sistema que articule políticas y regulación de incentivos a las actividades. Informemos. Instrumentos	Uruguay lidera las nuevas economías (circular, azul, regenerativa, colaborativa) en la región y el mundo. Economías regenerativas. Incorporación del concepto de medio ambiente a la producción de todas las actividades, desde el diseño.	
Estructura Productiva		Productos primarios sin V.A. (Uru). Leve aparición de economía circular en agenda pública	Mayor concentración de economía Uy. en Mvdeo. Incorporación de Eco. Circular en Ag. Pública	Aumento de la capacidad de captar fondos para las nuevas eco. (regenerativas, social y ambiental)		

Comentarios:

Se comienza haciendo referencia a las actividades productivas vinculadas al medio ambiente, en donde se destaca que actualmente existen pocas empresas vinculadas al medio ambiente en Uruguay, que este sector no está bien valorado y que en el mismo existe una amplia informalidad.

Se hacen explícitas a su vez dos cuestiones, por un lado, la tensión entre rentabilidad económica y cuidado del medio ambiente, en donde se plantea la necesidad de incorporar la dimensión ambiental desde el diseño mismo de los modelos de negocio y producción. En este sentido se habla sobre la necesidad de mayor control y fiscalización por parte del estado. Por otro la relevancia que está tomando en los mercados internacionales el producir productos con procesos que no afecten el medio ambiente, lo que debería ser visto por el sector productivo como un incentivo para posicionarse en este sentido.

Otro de los temas que surgen con fuerza en esta pregunta es el de la economía circular, planteando que actualmente este tema está teniendo un progresivo avance en la agenda pública el cual necesita ser profundizado y que el desarrollo de este modelo productivo está ligado a la capacidad de Montevideo y Uruguay de captar fondos de organismos internacionales.

Pregunta 4: ¿Cómo la transformación digital podrá mejorar la calidad de los servicios a la ciudadanía, atraer inversiones productivas y generar empleos de calidad?

Var. Estrat.	Retroceso	Todo sigue igual	Avance tendencial	Salto cualitativo	Cambio Radical	Cam. Rad.
K. H. Espe.	Desaparición de capacidades mínimas y masa crític. Desaparición de servicios formativos y plataformas de enseñanza. Ausencia de servicios digitales.	Carencia de mano de obra especializada Generación de K.H. Esp. Baja calidad de ss. a la ciudadanía. Fuga de cerebros Caída de inversiones	Esfuerzos en capacitación. Similar calidad de ss. digitales, inversiones y empleos de calidad incremental aunque escasa. Formación incremental en mano de obra especializada	Acuerdo pol. de edu. terciaria en varias áreas. Aumento de masa crítica y atracción de expertos mundiales. Elevada matrícula técnica y terciaria en capacidades digitales. Formación elevada de cuadros técnicos en el sector público. Interdisciplinariedad a través de plataformas digitales.	Metalinguaje autoguiado. 100% de masa crítica. Todos con acceso y alcance. Plataforma holística, visión humanizada. Todos son capaces de producir ss. digitales. Estructura horizontal y participativa. Holocracia.	
Capacidad Empresarial	Menor digitalización de procesos internos. Menor acceso a digitalización. Baja calidad ss. digitales. Pérdida de competitividad y reducción de empleo calificado.	Pérdida de recursos humanos y capitales. Duplicación de ofrecimiento de servicios. Empresas digitales heterogéneas. Oferta de servicios fragmentada. Baja calidad del producto.	Existe un ecosistema apoyado. Aumento de micro inversión privada productiva. Mejora de ss. Mayor empoderamiento, masa crítica y compromiso participativo.	Conexión de capacidades entre hubs de la región. Aumento inversiones productivas y empleo de calidad. Mejores servicios. Adopta mirada “glocal”	Cooperativismo de plataforma masivo. Todas las empresas pueden ofertar productos digitales. Producción de alta especialización Cualquiera es empresario. Alianzas entre empresas.	

Comentarios:

La variable que aparece aquí como clave es la de Capital Humano Especializado, sobre la cual se menciona la necesidad de continuar mejorando el acceso a la educación superior, la calidad y la diversificación de la misma, poniendo énfasis en aumentar la matrícula de estudiantes con habilidades digitales, habilidades blandas y trabajo interdisciplinario. De lograrse, esto facilita la generación de una masa crítica que posibilita una mejora en los servicios, las inversiones y los empleos de calidad. Aún más, al trabajar sobre un posible cambio radical sale a mención la idea de un nuevo paradigma vinculado a la idea de cooperativismo de plataforma masivo, en el cual todos puedan programar y esto aumenta las posibilidades de que las personas generen iniciativas digitales a la vez que se pueda generar una plataforma central que mantenga a todos los actores conectados y que a través de esta se puedan dar intercambios de conocimientos y servicios lo cual daría lugar a una estructura más horizontal y participativa, transformándose radicalmente la relación entre cliente y oferente.

Se menciona como importante la necesidad de mejorar el diálogo y la articulación entre las diferentes cámaras empresariales de forma tal que no se duplique y fragmente la oferta de servicios, pudiendo

trabajar de forma complementaria. La cuestión del asociativismo y la micro inversión privada productiva en pequeña escala aparecen como una tendencia a potenciar a futuro.

Otro aspecto a destacar es que se entiende como positivo el poder adoptar una mirada “glocal” logrando conexiones entre Montevideo y otros hubs regionales, lo cual resultaría en mayores inversiones, más empleo de calidad y mejores servicios.

Pregunta 5: ¿Cómo impactarán los diferentes modelos productivos posibles de Montevideo en la equidad social y en el empleo/trabajo remunerado y no remunerado?

Var. Estrat.	Retroceso	Todo sigue igual	Avance tendencial	Salto cualitativo	Cambio Radical	Cambio Radical
Capital Social	Aumento violencia (profundiza brecha de des.)	Segmentación y exclusión profunda	Inversión Pública y Privada	SNIC. Políticas educativas y formativas. Nuevas formas de vinculación educación trabajo.	Productividad como referencia	Infraestructura. y gestión/organización
Mercado de trabajo remunerado y no rem.		Misma inequidad en la distribución de trabajo remunerado y no remunerado	Segmentación hor./vertical de las mujeres	SNIC	Mecanismo de igualdad de oportunidades	

Comentarios:

En esta pregunta aparecen con fuerza las dinámicas de segmentación y exclusión vinculadas al mercado laboral. En este sentido se plantean como problemáticas a resolver las desigualdades de género y el desempleo juvenil. Como formas de resolver esto se plantean algunas ideas como la territorialización de las políticas públicas, continuar fortaleciendo el Sistema de Cuidados, certificar empresas que contemplan la equidad de género, buscar vincular directamente los procesos educativos con el mundo del trabajo, incentivar políticas de formalización de trabajadores y dar un salto cualitativo en cuanto a infraestructura y gestión organizacional.

Habiendo presentado los principales insumos recogidos del taller 1, se presenta a continuación un resumen de los comentarios realizados por un grupo de expertos¹¹ que no pudieron asistir al taller pero que su opinión fue recabada a través de entrevistas personales.

Uno de los temas surgidos en este marco fue el del fenómeno del cowork, el cual viene a reducir las barreras inmobiliarias para que pequeños emprendimientos puedan acceder a un espacio para desarrollar sus actividades. Estos espacios generan comunidades aglomeradas de pequeños

¹¹ Los expertos consultados fueron: un directivo de un espacio de cowork, un directivo de un centro de innovación, el coordinador del programa de economía verde (PAGE), la coordinadora del programa de valorización de residuos (Biovalor) y un empresario del sector TIC.

emprendedores en donde se dan dinámicas de colaboración formal e informal. En la actualidad, en este ámbito, se está trabajando en torno a tres grandes ejes: los emprendimientos freelance; el desarrollo de emprendimientos a gran escala (escalamiento y regionalización) y el trabajo con grandes empresas. Sobre este último eje se destaca como positivo el ánimo de las grandes empresas de asociarse con estos espacios de cowork para captar nuevos talentos y que sus empleados puedan diseñar soluciones creativas a algunas problemáticas de la empresa, así como también desarrollar nuevos micro emprendimientos financiables. Como uno de los desafíos a futuro se menciona la necesidad de mejorar la validación económica de los emprendimientos, seguir mejorando el vínculo entre los pequeños emprendimientos y la empresa tradicional, así como mejorar el vínculo del mundo emprendedor con la academia.

Por otro lado se hace hincapié a las nuevas dinámicas de trabajo, mencionando que a futuro se va a tender a una desaparición del formato de las 8hs laborales y a un sistema laboral más flexible marcado por el trabajo por resultados y los trabajadores “freelance”. La digitalización del proceso productivo y la llamada industria 4.0 aportaría a este fenómeno, en donde se tiende hacia una personalización de los productos a través de las impresoras 3D y en donde la automatización de las tareas hacen que cada vez haya menos necesidad de la presencia humana en el proceso productivo. Las plataformas digitales, que unen trabajadores con empleadores aparecen como un avance hacia el cual se está tendiendo.

La economía circular y la valorización de los residuos resultó otro de los temas tocados, mencionándose que teniendo en cuenta algunos estudios realizados, a veces la circularidad total en el proceso productivo no resulta el mejor negocio, por lo que hace falta continuar investigando la cadena de valor del residuo para identificar qué productos pueden ser viables comercialmente. Se plantea que a futuro debería cambiar el paradigma de los que significa un residuo y las empresas deberían interiorizar la idea de que la gestión ambiental se ha convertido en un negocio rentable. En esta línea destaca los ejemplos de las ESCO en la energía y los frigoríficos que utilizan la sangre de la vaca para hacer proteína. Por esta línea, se destaca la falta de servicios ambientales y actividades productivas ligadas a la calidad ambiental lo que significa una barrera para las empresas que buscan cambios en cuanto a su gestión ambiental. En este sentido, en la actualidad y en nuestro departamento no hay plantas que trabajen con los residuos industriales que son los más interesantes para valorizar.

Se menciona en más de una oportunidad la necesidad de incorporar diseño en los procesos productivos para que estos puedan ser circulares y eficientes. Se apuesta a futuro a que exista una mayor vinculación entre la academia y las empresas en este sentido.

En cuanto a cambios radicales en relación a los modelos productivos y la calidad ambiental, sale a luz en las entrevistas la idea de la bioeconomía, en donde Uruguay podría producir productos y servicios diseñados en base a recursos naturales, desarrollando procesos de industrialización de biomasa a través de los cuales se podría lograr una inserción internacional muy interesante. Se identifica como otro cambio radical el poder recuperar y revalorizar los desechos digitales.

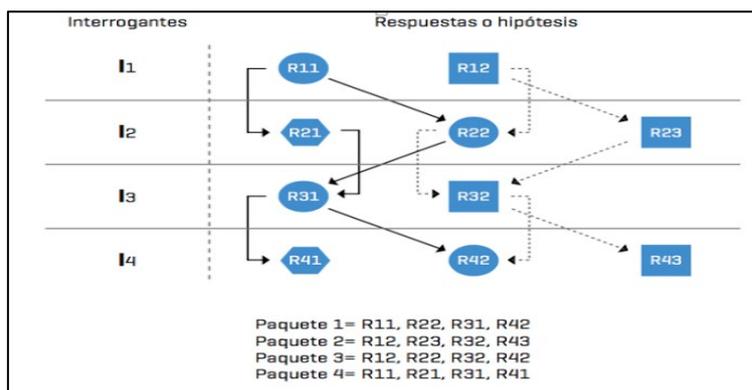
Sobre la transformación digital, entendida esta como la transformación de los negocios a partir de la incorporación de las TICs, se menciona que Uruguay se encuentra atrasado en comparación con otros países, y que los pocos cambios en este sentido están viniendo desde afuera a través de la incorporación de tecnología llave en mano. No obstante, destacan las buenas condiciones en cuanto a infraestructura nacional para avanzar hacia la transformación digital, como ser el LTE, la fibra óptica, plataformas de big data, entre otras. Se remarca que a futuro debería buscarse vincular la nano y biotecnologías con las TICs de forma transformar la matriz productiva y dotarla de actividades intensivas en conocimiento y tecnología. Por último, destaca la necesidad de que la regulación acompañe los cambios tecnológicos y de las actividades económicas para favorecer la dinamización de los procesos, poniendo como ejemplo la flexibilización del horario laboral y el teletrabajo.

7.3 ELABORACIÓN DE ESCENARIOS

A partir de los insumos del primer taller, el equipo facultad comienza a construir los escenarios prospectivos. La metodología para lograrlo fue el análisis morfológico, la cual, de forma harto esquemática, consta del análisis de las posibles configuraciones de las variables estratégicas, ante un retroceso, un avance tendencial, un salto cualitativo o un cambio radical en las mismas, información que como recordamos, fue recabada de los comentarios de los expertos al trabajar sobre la matriz en el Taller 1.

Se busca así, analizar las compatibilidades entre las diferentes configuraciones de las distintas variables estratégicas, generándose de esta manera concatenaciones de comportamientos de estas variables, cada una de las cuales confeccionaron un “paquete de hipótesis” diferente. A partir de cada uno de estos paquetes, se elabora un escenario a futuro teniendo en cuenta a su vez los insumos del diagnóstico. La figura a continuación intenta ilustrar lo antedicho.

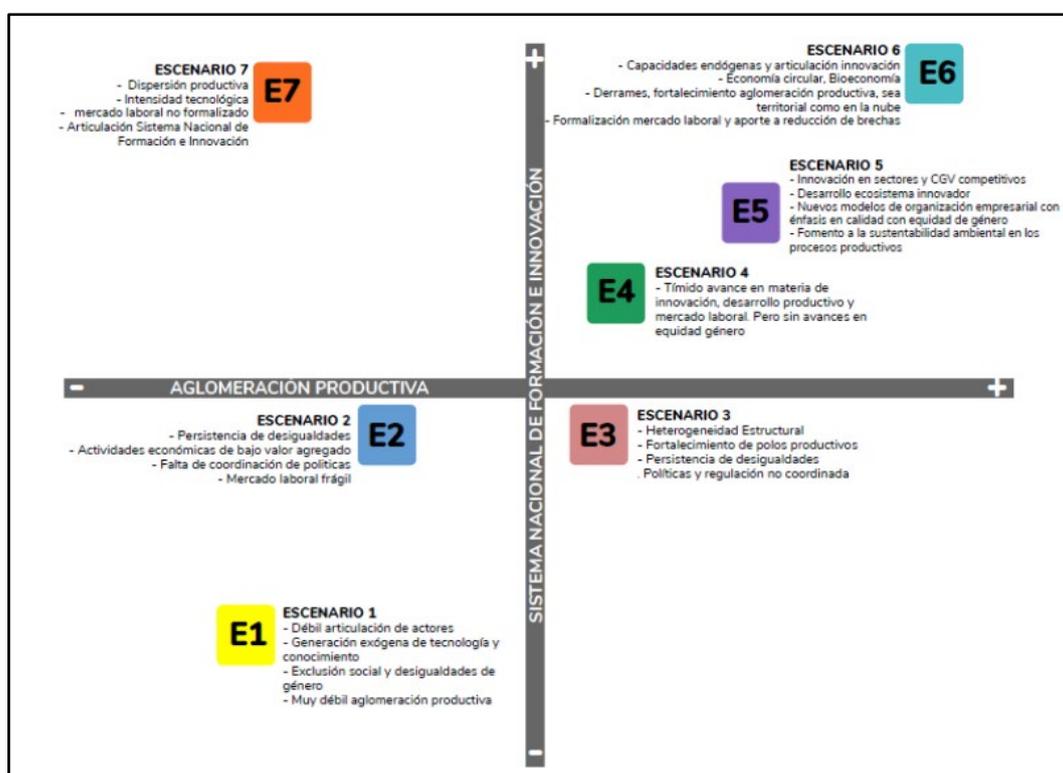
Figura 5. Esquema análisis morfológico.



Fuente: Beinstein J. (2016).

El siguiente paso fue realizar una selección interna sobre las VE trabajadas en el taller, en función del grado de relevancia e incertidumbre de cada una, de forma de acortar la lista a cuatro variables clave para ser ponderadas y de esta forma acotar el espacio morfológico. Estas fueron: Sistema Nacional de Formación e Innovación; Capacidad empresarial; Aglomeración productiva y Mercado de trabajo remunerado y no remunerado. Se finalizó esta primera instancia con 7 escenarios distintos, que se presentan en el resumen del segundo taller. A su vez, se eligieron dos VE para crear dos ejes estructurantes con el fin de representar visual y simplificada los escenarios de futuro en un plano de dos dimensiones. Las dos variables fueron: Sistema Nacional de Formación e Innovación y Aglomeración Productiva.

Figura 6. Escenarios prospectivos.



Fuente: Informe Final Tema 3.

Más arriba en el eje vertical, significa que el escenario presenta un Sistema Nacional de Formación e Innovación más robusto, con actores más fuertes y mejor coordinación entre estos. Un escenario que se encuentra más a la derecha en el eje horizontal significa que presenta una mayor aglomeración productiva en el territorio, en donde los actores se vinculan en un territorio geográfico delimitado generando sinergias y aumentos de productividad.

7.4 TALLER 2

Este segundo taller giró en torno al trabajo sobre los escenarios construidos por el equipo universitario, poniéndose a revisión de los participantes y estimulándolos a elegir los escenarios deseables y los no deseables a futuro.

Sesión 1 – Presentación del trabajo realizado hasta el momento.

La jornada dio comienzo con la presentación general del proceso prospectivo de forma tal de recordar a los participantes las distintas etapas que componen dicho proceso, concientizando tanto sobre el camino ya transitado como sobre las próximas etapas a trabajar, aclarando los objetivos esperados del taller en el cual se encontraban. De esta forma, se ubicó y contextualizó la actividad en un marco más amplio y articulado, compartiendo el trabajo realizado por el grupo de la facultad luego del taller 1, en relación a la revisión del diagnóstico prospectivo, incorporando parte de las sugerencias expresadas en el primero encuentro. Asimismo, en esta instancia se explicó la sistematización de la información arrojada durante las dinámicas en las mesas con la cual se realizó el análisis morfológico que derivó en la confección de los diversos escenarios posibles a futuro para la matriz productiva de Montevideo.

Sesión 2 – Presentación de escenarios.

La sesión 2 comenzó con la presentación de los escenarios globales, regionales y nacionales que dan contexto a los escenarios temáticos. Posteriormente, esto dio lugar a la presentación de los escenarios prospectivos temáticos resultados del taller 1. Finalmente, se realizó un plenario en donde los expertos/as pudieron expresar sus críticas, comentarios y aportes a los escenarios detallados y presentados anteriormente.

Se presentan aquí cada uno de los escenarios planteados, acompañados de una breve y sintética descripción de forma de brindar al lector una noción sobre las principales características de los mismos.

Escenarios globales

“Motores estancados”: Este escenario está marcado por una crisis profunda del sistema de gobernanza mundial en donde EEUU y Europa no están interesados en promover un liderazgo global sostenido. Los países en desarrollo muestran tasas de crecimiento bajas y la brecha con los países desarrollados se hace cada vez más grande.

“Fusión y crecimiento”: Aquí las economías del mundo tienden a crecer pero las economías emergentes crecen más rápido que las economías avanzadas por lo que se acortan las brechas económicas. En este panorama de crecimiento, la innovación juega un rol fundamental para hacer frente a la escasez de recursos. Por su parte EEUU y China cooperan entre sí teniendo una agenda en común relacionada a la gobernanza global.

“El lente de Gini: desigualdad y baja gobernabilidad”: El crecimiento económico global es moderado, pero dominan las desigualdades dentro de cada país y entre países. El mundo se encuentra dividido entre dos ciclos que se refuerzan, uno virtuoso que conduce a mayor prosperidad, y otro vicioso, que tiende a la pobreza y la desigualdad. Aumenta el potencial de conflicto internacional y existe incertidumbre en la gobernanza mundial ante la asunción de las nuevas potencias como China, India y Rusia.

Escenarios regionales

“Mañana es hoy: éxito latinoamericano”: Unión política y económica de los países de América latina. Se redujo la pobreza en el continente y se mejoró la distribución del ingreso, así como las desigualdades de género. El continente exporta alimentos con alto valor agregado gracias a la biotecnología y a alianzas público-privadas. Las energías renovables tienen un rol protagónico en la producción mundial de energía.

“La tecnología como ideología: creyentes y escépticos”: El avance tecnológico se encuentra ampliamente difundido, pero esto no produce un mayor desarrollo económico ni social, y agrava la situación ambiental. Existe un mejor nivel de vida general de la población, pero han aumentado las desigualdades sociales y económicas.

“Región en llamas”: Hay una generalización de la violencia y un aumento de la pobreza. Se perpetúa el modelo de desarrollo exportador de materias primas e importador de productos industrializados y la situación ambiental ha empeorado significativamente.

“Modelo económico-productivo eficiente y sostenible. Alta calidad y eficiencia en las políticas ambientales”: Se mejora el uso de los recursos y la calidad de la gestión pública lo que genera un aumento de la inversión pública y privada en ciencia, tecnología e infraestructura. En este escenario se logra construir una agenda de desarrollo integral que conjuga las miradas económicas, productivas, sociales, ambientales y de inserción internacional.

“Políticas ambientales de alta calidad, pero poco orientadas al uso eficiente de los recursos”: Hay avances en la gestión de las políticas públicas, pero no se logra una mayor sostenibilidad con eficiencia lo que genera un “tarde off” entre competitividad y sostenibilidad. Se fortalecen en este escenario las capacidades de los actores públicos y de la sociedad civil, pero sin un acompañamiento del sector privado ni los grandes sectores productivos.

“Uso más eficiente de recursos con baja calidad de políticas ambientales”: Mejora en el uso de recursos con un Estado regulador minimalista lo que supone que se toman medidas drásticas de penalización a quienes no integren medidas de eficiencia en el uso de los recursos lo cual lleva a un cambio en el uso de los recursos por parte de actores privados, pero sin necesariamente implicar una gestión más eficiente por parte del Estado.

Escenarios Nacionales

Bajo crecimiento (“25 watts”): Valores similares a la tendencia histórica de la segunda mitad del siglo XX que expresaba una sociedad de bajo dinamismo. Agotamiento del modelo agroindustrial reciente en donde los sectores menos dinámicos muestran un crecimiento nulo. En este escenario pueden imaginarse aún peores condiciones en la medida en que China deteriore su crecimiento, se sufran crisis regionales periódicas y/o se revierta la calidad de las políticas económicas.

Crecimiento sostenido (“Ruptura con la historia”): Crecimiento sostenido del PIB y del PIB per cápita que nos colocan en los niveles de países desarrollados. Propicias condiciones de inserción internacional acompañadas por políticas activas de desarrollo que promueven la incorporación de tecnología en el agro así como el desarrollo de sectores dinámicos, aunque sin llegar a compensar estos el menor ritmo de crecimiento de los sectores de base primaria.

Crecimiento sostenido con impulso a ramas intensivas en conocimiento (“Ruptura con la historia”): También aquí se da un crecimiento sostenido del PIB y del PIB per cápita. Al ser las condiciones internacionales menos propicias que en el escenario anterior, las agroindustrias crecen a un menor ritmo pero en contraste hay un fuerte crecimiento de las ramas innovadoras intensivas en conocimiento como la biotecnología y las telecomunicaciones entre otras.

Durante esta sesión 2 se presentan también los escenarios preliminares de la matriz productiva, los cuales resultaron del análisis morfológico realizado por el equipo de investigación de la facultad en base a los insumos provenientes del trabajo en torno a las matrices del primer taller. Las principales características de los 7 escenarios de la matriz productiva se presentan a continuación:

Punteo de las principales características de los escenarios construidos¹²:

Escenario 1 - “Desarticulación productiva”. (Elegido para trabajar en el taller).

- Sistema Nacional de Formación e Innovación débil.
- Fuertes barreras a la innovación.
- Estructura productiva de baja complejidad y poco valor agregado.
- Débil incorporación de tecnología y baja productividad.
- No incorporación de la dimensión ambiental en procesos productivos.
- Débil aglomeración productiva en el territorio.
- Pérdida y baja calidad de empleos; desigual distribución de los ingresos.
- Alta desigualdad de género en el mercado laboral.
- Desfase entre la oferta educativa y las necesidades de la matriz productiva.

Escenario 2 - “Matriz productiva de bajo valor agregado”.

- Sistema Nacional de Formación e Innovación débil.
- Tímido desarrollo del emprendedurismo.
- Atraso en la digitalización de los procesos productivos.
- Pocas aglomeraciones productivas que no derraman en el territorio.
- Mercado de trabajo inequitativo con brechas por género y generaciones.
- Existencia de procesos de formalización de trabajadores, pero esto no mueve la aguja.
- Esfuerzos insuficientes vinculados a la formación de capital humano.
- Nuevos esquemas de trabajo surgen sólo en sectores dinámicos como las TIC.
- Tímido avance de la sustentabilidad ambiental y la economía circular.
- Actividades económicas vinculadas al medio ambiente son poco valoradas.

Escenario 3: “Heterogeneidad estructural”. (Elegido para trabajar en el taller).

- Sistema Nacional de Formación e Innovación débil.
- Actividades económicas están focalizadas en industrias y servicios tradicionales con bajo valor agregado y baja intensidad tecnológica pero que emplean a muchas personas.
- Mayor y mejor aglomeración productiva en el territorio en comparación con el escenario dos.
- Fuerte heterogeneidad estructural. Unos pocos sectores intensivos en conocimiento y tecnología presentan altos rendimientos mientras que los demás sectores presentan rendimientos más bajos y altos niveles de informalidad.
- Persistencia de desigualdades de género en el mercado laboral.
- Leve aparición de la economía circular.

¹² Se presenta aquí un punteo de las principales características de cada escenario. Por una descripción más profunda consultar Anexo III.

Escenario 4: En proceso de maduración.

- Sistema Nacional de Formación e Innovación en proceso de consolidación, con más y mejores políticas de CTI y de desarrollo productivo.
- Nuevos modelos de organización como el cowork y el asociativismo.
- Progresiva incorporación de la sustentabilidad ambiental en los procesos productivos.
- Desarrollo de actividades innovadoras.
- Intensificación del uso del conocimiento y la tecnología en los procesos productivos.
- Fortalecimiento de las aglomeraciones productivas en los territorios.
- Aumenta el sector vinculado a los servicios ambientales y los empleos verdes.
- Cambios en el mundo del trabajo (jornada laboral se acorta y flexibiliza).
- Persistencia de las inequidades socio-económicas así como las desigualdades de género en el mercado laboral.
- Aumento del capital humano especializado y la formación en habilidades blandas.

Escenario 5: Interconexión circular. (Elegido para trabajar en el taller).

- SNIF más desarrollado que en el escenario anterior. Existe una consolidación del desarrollo emprendedor y de la interacción entre empresas tradicionales con el mundo del cowork.
- Fuerte avance de la digitalización en el proceso productivo, aunque sin llegar a generalizarse en el total de la economía.
- Articulación de capacidades de Montevideo con hubs regionales permite un aumento de la inversión productiva y del empleo de calidad.
- El sector TIC de Montevideo se complejiza, viéndose un desarrollo de tecnologías como la inteligencia artificial, learning analytics, análisis genómico, etc.
- La economía circular y la bioeconomía se encuentran insertas en el tejido productivo.
- Existe una fuerte incorporación de principios ambientales en los modelos productivos, así como una promoción de los servicios ambientales.
- Mayor énfasis en políticas públicas de corte universal como el Sistema de Cuidados, a la vez que se fortalecen las políticas educativas y de formación profesional.
- Aumenta la masa crítica relacionada con la educación digital y Montevideo se convierte en un hub regional que atrae profesionales altamente calificados del exterior.
- Las plataformas digitales toman un rol protagónico en el intercambio de conocimientos y el intercambio entre diversos actores.

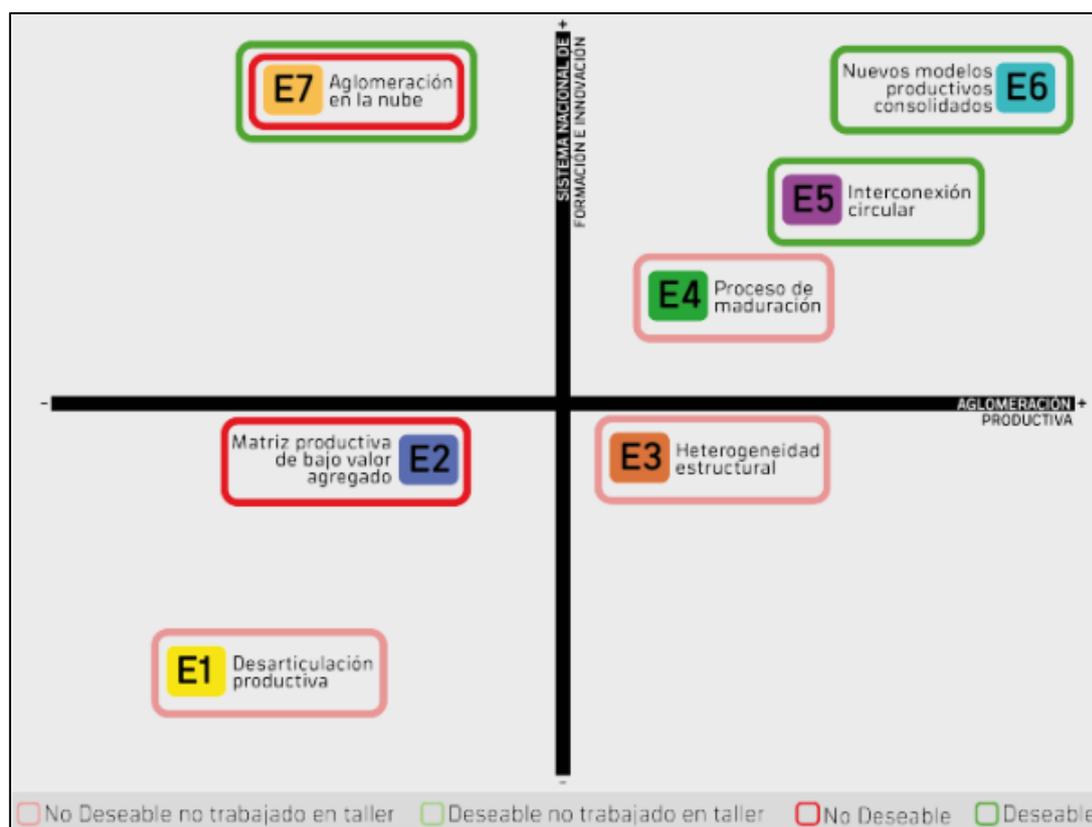
Escenario 6: Nuevos modelos productivos consolidados. (Elegido para trabajar en el taller)

- SNIF robusto, con una fuerte articulación entre el sector productivo y la academia y con una aceptación de parte de todos los actores que la innovación puede surgir también fuera de los espacios legitimados.
- La economía colaborativa cobra una relevancia cada vez más importante.
- Existen nuevas formas de organización empresarial, surgiendo conglomerados de microempresas y viéndose una mutación en las formas de trabajo tradicional (8hs en un puesto fijo) hacia formas más flexibles.
- Incorporación generalizada de la importancia de la preservación del medio ambiente en los procesos productivos.
- Hay una fuerte apuesta por la formación en emprendedurismo, fenómeno que viene estrechamente relacionado con una democratización del lenguaje digital, lo que permite que cada vez más personas puedan generar iniciativas a través de medios digitales conformándose una plataforma más horizontal y equitativa.
- Masiva formalización en el mercado laboral lo cual reduce las brechas económicas.

Escenario 7: Aglomeración en la nube. (Elegido para trabajar en el taller).

- SNIF robusto con dinámicas instaladas de interacción entre actores y ecosistema emprendedor bien desarrollado.
- Procesos innovadores surgen de diferentes ámbitos y se desarrollan procesos productivos a escala territorial.
- Reducción de formas tradicionales de organización empresarial y del trabajo, acompañada de una fuerte automatización del trabajo.
- Hay una transversalización de las tecnologías de la información en otros sectores de la economía. A su vez hay un amplio desarrollo del internet de las cosas, la big data, la inteligencia artificial, la robótica, la blockchain, entre otras.
- Una característica distintiva de este escenario es que hay un debilitamiento de las economías de aglomeración debido a cambios tecnológicos, fundamentalmente por el uso masificado de las impresiones 3D. La aglomeración pasa a producirse “en la nube”, es decir, pierde peso la presencia material en los procesos productivos, lo que produce una dispersión de los mismos y se da lugar a un creciente intercambio a través de medios digitales.
- Conjugado con el punto anterior, se vive una fuerte modificación de las jornadas laborales y de las formas de organización empresarial, lo cual produce incertidumbres en el mercado laboral.
- Mayor igualdad en las relaciones de género e importante reducción de la brecha salarial por género. También hay un cierre de brechas para los jóvenes en el mercado laboral.

Figura 7. Escenarios prospectivos elegidos.



Fuente: Informe Final Tema 3.

Una vez finalizada la presentación de los escenarios se dio lugar a las críticas y comentarios por parte de los invitados sobre lo expuesto hasta el momento. Se presentan a continuación una síntesis de las principales devoluciones:

- Surge la reflexión en relación a la dimensión territorial del proyecto, alegando que hay algunos procesos en la producción que deben ser abordados indefectiblemente a una escala mayor que la departamental (principalmente metropolitana) prestando a su vez atención a la interrelación entre los escenarios globales, regionales, nacionales y locales.
- Se retoma la preocupación planteada en el taller 1 referente a la evolución de la distribución de activos en la sociedad, planteándose que en el diagnóstico no se ve plasmada esta cuestión. El participante justifica esta apreciación mencionando que el impacto en las desigualdades de ingreso del avance tecnológico en la producción varía sustancialmente dependiendo de la forma en que se encuentran distribuidos los activos (inmuebles, tierra, bienes de capital, propiedad intelectual, etc.).
- Se plantea la relevancia de estudiar también los patrones de consumo, en el entendido que estos pueden dinamizar o obstaculizar la transformación de la matriz productiva.
- Desde los participantes vinculados a la educación se plantea la importancia de conjugar este proceso prospectivo sobre la matriz productiva con la política educativa y los escenarios educativos a futuro, ya que las características de la matriz productiva determinarán en buena medida las posibilidades de empleo a futuro para los jóvenes.
- A partir de una intervención referente a la aglomeración productiva en el territorio se aclara que durante el ejercicio prospectivo, presentar una mayor aglomeración productiva en el territorio no significa que sea un fenómeno positivo per se, ya que puede impactar de diferentes maneras en las variables socioeconómicas del territorio. Vinculado a este tema, otro de los participantes cuestiona la relevancia relativa otorgada a la variable aglomeración productiva (siendo seleccionada como un de las variables estratégicas), alegando de que a su juicio existen otras variables como la inserción internacional, las políticas de desarrollo productivo o la estructura productiva que podrían ser de mayor relevancia.

Sesión 3 – Trabajo con escenarios

En esta sesión es cuando, agrupados en mesas y mediados por un facilitador, los participantes revisan los escenarios temáticos y dialogando de forma colectiva realizan comentarios al mismo, habiendo solo un escenario en cada mesa. A su vez, cada grupo elige para el escenario sobre el que le tocó trabajar, con qué escenarios futuros globales, regionales y nacionales le parece que puede ser compatible. Dado el número de participantes presentes, se trabajó en torno a cuatro mesas, para las cuales se eligieron los escenarios 1, 3, 5 y 6 para abordar detenidamente.

A continuación, se presenta a modo de síntesis los principales comentarios realizados en torno a los escenarios planteados buscando la mejora de los mismos.

Mesa 1. Escenario 1: “Desarticulación productiva”

- Escasa participación política.
- Aumento de la violencia.
- Fuga de cerebros.
- Predominio del individualismo.
- Baja diversificación productiva.

Mesa 2. Escenario 3: “Heterogeneidad estructural”

- Relevancia de la infraestructura como dimensión de la matriz productiva.
- Romper la dicotomía Montevideo - Interior.
- Incorporar políticas públicas de comercio exterior e inserción internacional.
- Agregar la movilidad en el área metropolitana como dimensión importante.
- Falta de desigualdades territoriales en el escenario.
- Necesidad de generar sinergias entre la educación y el trabajo.

Mesa 3. Escenario 5: “Interconexión circular”

- Precisar aspectos institucionales y de gobernanza.
- Montevideo como ciudad de buenas prácticas y laboratorio para iniciativas.
- Énfasis en el área metropolitana como dimensión territorial.
- En este escenario aún no se produce una masificación del acceso a la educación terciaria.

Mesa 4. Escenario 6: “Nuevos modelos productivos consolidados”

- Políticas públicas como clave para lograr una mejor distribución de activos en la sociedad.
- Hincapié en los cambios tecnológicos vinculados a la fabricación digital.
- Relevancia de la propiedad intelectual dada la importancia del diseño digital de los productos.

Sesión 4- Identificación de escenarios, impulsos y frenos.

Identificación del escenario actual:

En una primera instancia, los participantes de cada mesa comenzaron discutiendo cuál de los escenarios presentados creen que se asemeja más a la situación actual de la matriz productiva departamental. En líneas generales se puede mencionar que a todas las mesas les resultó difícil encasillar la situación actual en un escenario en particular, tendiendo a identificar algunas características de uno y otras de otro, oscilando entre los escenarios segundo, tercero y cuarto.

Mesa 1	Mesa 2	Mesa 3	Mesa 4
Escenario 2: “Matriz productiva de bajo valor agregado” (con mayor aglomeración productiva en el territorio).	Escenario 2: “Matriz productiva de bajo valor agregado”.	Combinación de escenario 2 “Matriz productiva de bajo valor agregado” y escenario 3 “Heterogeneidad estructural”.	Escenario 2: “Matriz productiva de bajo valor agregado”.

Identificación de escenario no deseable:

En esta parte del ejercicio, cada mesa identificó primero cuáles serían los escenarios futuros considerados no deseables para posteriormente seleccionar uno de ellos para trabajar en profundidad. Aquí hay coincidencia en la elección de los escenarios no deseados en todas las mesas, a excepción

de la mesa tres que coloca al escenario 7 “Aglomeración en la nube” dentro de este grupo, decisión que se fundamenta en las posibles consecuencias inciertas en el mercado laboral producto de un cambio radical asociado a los avances tecnológicos.

Mesa 1	Mesa 2	Mesa 3	Mesa 4
<p>Escenario 1 “Desarticulación productiva”</p> <p>Escenario 2 “Matriz productiva de bajo valor agregado”</p> <p>Escenario 3 “Heterogeneidad estructural”</p>	<p>Escenario 1 “Desarticulación productiva”</p> <p>Escenario 2 “Matriz productiva de bajo valor agregado”</p> <p>Escenario 3 “Heterogeneidad estructural”</p>	<p>Escenario 1 “Desarticulación productiva”</p> <p>Escenario 2 “Matriz productiva de bajo valor agregado”</p> <p>Escenario 7 “Aglomeración en la nube”</p>	<p>Escenario 1 “Desarticulación productiva”</p> <p>Escenario 2 “Matriz productiva de bajo valor agregado”</p> <p>Escenario 3 “Heterogeneidad estructural”</p>

En negrita aparece resaltado el escenario elegido por cada grupo para ser profundizado en la dinámica. Como puede verse, los grupos coincidieron en elegir al escenario 2 “Matriz productiva de bajo valor agregado” principalmente por haber sido este identificado como el escenario actual.

Frenos para escenario no deseable:

Una vez elegido el escenario no deseable, los facilitadores propusieron a los participantes de cada mesa expresar cuáles eran, a su entender, los principales frenos que debieran darse para evitar que este escenario se convierta en realidad. Es decir, identificar aquellas grandes condiciones, estrategias, acciones, políticas que frenarían el camino hacia el escenario no deseado. Se expone aquí de forma resumida los principales frenos considerados.

- Mejoras normativas, por ejemplo mayor regulación y formalización en el mercado laboral, incentivos fiscales para determinadas actividades, inclusión financiera, etc.
- Mejoras en el sistema educativo, universalización del acceso a la educación terciaria, políticas educativas universales orientadas a la reducción de desigualdades de género, fomento a la formación dual y territorialización de la política educativa.
- Enfoque metropolitano y territorializado en las políticas productivas.
- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Innovación, estimulando la inversión en el sector privado, favoreciendo el cambio cultural hacia menor aversión al riesgo de parte del empresariado, fomentando el desarrollo de parques industriales y polos científico tecnológicos, apoyando al ecosistema emprendedor, fortaleciendo el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad y las políticas de estado.
- Incorporación de la dimensión ambiental en los procesos productivos.
- Mejoras en las políticas de evaluación.
- Políticas públicas de fomento a los emprendimientos cooperativos y de acceso a la vivienda.

Identificación del escenario deseable:

Los integrantes de cada mesa pasan a seleccionar los que, según su criterio, serían los escenarios deseables a futuro que podría tener la matriz productiva departamental. Aquí el resultado:

Mesa 1	Mesa 2	Mesa 3	Mesa 4
Escenario 5 “Interconexión circular” Escenario 6 “Nuevos modelos productivos” Escenario 7 “Aglomeración en la nube”	Escenario 5 “Interconexión circular” Escenario 6 “Nuevos modelos productivos”	Escenario 5 “Interconexión circular” Escenario 6 “Nuevos modelos productivos”	Escenario 5 “Interconexión circular” Escenario 6 “Nuevos modelos productivos”

En negrita aparecen los escenarios que fueron elegidos para ser profundizados en el trabajo. Como se puede apreciar, existió unanimidad en considerar a los escenarios 5 y 6 como escenarios deseables, no obstante, es pertinente prestar atención a la elección del escenario 7 en la mesa 1 como escenario deseable, ya que este escenario fue a su vez elegido como no deseable por otra de las mesas (mesa 3).

Como se mencionó, posiblemente esto haya sido producto de las consecuencias inciertas en el mercado laboral dado un cambio radical asociado a cambios tecnológicos. Recordemos que el escenario 7 se asocia con un debilitamiento de las economías de aglomeración territorial, debido a cambios tecnológicos como ser la fabricación digital con impresoras 3D. Más aún, la mesa 1, lo elige como escenario deseado con la condición de que el mercado laboral, si bien presentaría cambios respecto a las características del empleo tradicional (fin de las 8 horas y generalización del trabajo a distancia), no se vería afectado por un avance en la informalización de los trabajadores y la pérdida de derechos de los mismos.

Frenos e impulsos a los escenarios deseables:

Para la mesa 1, que eligió al **escenario 7 “Aglomeración en la nube”**, los principales resultados fueron los siguientes:

<u>Frenos</u> <ul style="list-style-type: none">• Desestimulo a la tecnología.• No enseñanza del “pensamiento computacional”.• Concentración de la conectividad (infraestructura, internet, etc.).• Subvaloración y bajo estímulo a la creatividad.
<u>Impulsos</u> <ul style="list-style-type: none">• Inversión en infraestructura para garantizar el acceso universal a la tecnología y la conectividad.• Mejoras en el sistema educativo, haciendo énfasis en el estímulo a la creatividad.• Formación de capital humano a través de plataformas digitales.• Desarrollo de la tecnología blockchain en varios sectores y como herramienta para la generación de una democracia directa digitalizada.

En el caso del resto de las mesas, que seleccionaron el **escenario 6 “Nuevos modelos productivos”**, lo surgido en la dinámica se presenta de forma resumida a continuación:

Frenos

- No internalización de costos ambientales por parte de las empresas y relegación de la economía circular en la agenda pública.
- Persistencia o aumento de las desigualdades sociales y económicas.
- Aumento de la brecha entre hombres y mujeres en el mercado laboral.
- Baja inversión privada en I+D+i.
- Débiles políticas educativas que llevan a un bajo nivel educativo de la población y a una “fuga de cerebros”.
- Aumento en la restricción de los derechos de propiedad intelectual.
- Carencia de políticas de largo plazo, planificación estratégica y evaluación de políticas.
- Barreras a la formalización de trabajadores producto de políticas tributarias con cargas impositivas a pequeñas empresas, pero exoneraciones fiscales a grandes inversiones.
- Desarticulación o inexistencia de políticas de desarrollo productivo.

Impulsos

- Masificación del acceso a la educación terciaria y mejoras en el sistema educativo.
- Mayor participación del capital privado en la inversión en I+D+i.
- Cambio cultural hacia la cultura innovadora y la creatividad.
- Más y mejor infraestructura pública que garantice el acceso universal a la tecnología digital.
- Impulso para la internalización de los costos ambientales a través de mayores exigencias a nivel normativo e incentivos económicos claros.
- Acuerdo político-social para el desarrollo de largo plazo.
- Mejoras en la redistribución de la riqueza a través de políticas públicas específicas y de una mejor distribución de los activos en la sociedad.
- Territorialización de las políticas públicas, abordando las problemáticas locales de forma multidimensional y haciendo partícipe a los sectores más postergados.
- Mayor reconocimiento a los saberes no académicos y mejor diálogo de estos con el sector productivo y la academia en un entramado sistémico.
- Políticas de cuidados que mejoren la conciliación entre la vida laboral y la familiar.

7.5 REDACCIÓN FINAL DE ESCENARIOS Y ELABORACIÓN DE INICIATIVAS ESTRATÉGICAS

Finalizado el Taller 2, una vez más el equipo académico se organiza para trabajar en la redacción final de los escenarios teniendo en cuenta los comentarios surgidos en la instancia participativa y para diseñar en función del escenario actual y el escenario deseado a futuro, las iniciativas estratégicas que harían posible la transformación. Es este entonces el momento en el que se pasa de la construcción teórica del futuro a la proposición de acciones concretas para acercarnos al horizonte proyectado.

De esta manera, en base a al escenario deseado denominado “nuevos modelos productivos consolidados” y a los frenos e impulsos identificados por los participantes en el taller, es que se idearon en una primera instancia 11 iniciativas enmarcadas en 5 lineamientos estratégicos.

Lineamiento Estratégico	Iniciativa
Fomento a sectores intensivos en conocimiento.	Promoción de la economía circular.
	Promoción de las industrias creativas.
	Promoción de la logística urbana de última milla.
	Oportunidades en torno a la plataforma MVD inteligente y el sector privado.
Territorialización de políticas de empleo.	Fomento al desarrollo de habilidades y formación profesional.
	Promoción a la reconversión laboral en el contexto del cambio tecnológico.
Disminución de la discriminación de género en el mercado laboral.	Incorporación de la perspectiva de género en empresas privadas.
Territorialización de políticas productivas.	Cluster industrial de cannabis.
	Promoción a cadenas de valor agroalimentarias sostenibles.
Transformación digital y fomento a la innovación.	Laboratorio de política pública.
	MVD Hub de Innovación.

Para poner a consideración de los invitados al Taller 3 se acota esta lista, y se presentan solo 5 iniciativas teniendo en cuenta su relevancia y posibilidad de implementación, como se verá a continuación.

7.6 TALLER 3

Este taller se centró en el trabajo sobre las iniciativas trabajadas por el equipo FCS, trabajando en grupos compuestos por idóneos en cada una de las temáticas de las iniciativas. Como en los anteriores talleres, la primera sesión consistió en la bienvenida y la presentación de los avances hasta el momento.

Sesión 2 – Presentación de iniciativas y comentarios.

La segunda sesión comenzó con la presentación general de los escenarios meta de los siete temas abordados en el “Montevideo del Mañana” así como la presentación de los escenarios meta temáticos correspondientes al eje en cuestión (“Transformación de la matriz productiva”). Luego se dio paso a presentar a los invitados las propuestas de iniciativas estratégicas y los lineamientos en los cuales se enmarcan. La sesión culminó con una ronda de debate y aportes por parte de los participantes sobre lo expuesto.

El escenario meta identificado para este eje temático fue el escenario 6 denominado “Nuevos modelos productivos consolidados”. Como se mencionó en el apartado anterior, este escenario es caracterizado por un Sistema Nacional de Formación e Innovación robusto, bien articulado y con actores fuertes. Se avanza hacia nuevas formas de organización empresarial, con una fuerte influencia de la economía circular y colaborativa.

Se fortalecen aquí los polos existentes y surgen nuevas aglomeraciones sectoriales. Se logra en este escenario una drástica reducción de las desigualdades en el mercado laboral y se avanza hacia la formación de capital humano especializado.

Los lineamientos estratégicos propuestos por el equipo coordinador surgen de los frenos e impulsos que se identificaron en el segundo taller, tanto para los escenarios deseables como para los no deseables. Si bien para cerrar la brecha entre el escenario actual y el escenario meta se propone un conjunto amplio de lineamientos e iniciativas estratégicas, se seleccionaron para analizar en el taller, en conjunto con los participantes, las siguientes cinco iniciativas estratégicas enmarcadas dentro de cuatro lineamientos estratégicos.

Lineamiento estratégico 1: Fomento a sectores intensivos en conocimiento

- Iniciativa 1: Promoción de la economía circular.
- Iniciativa 2: Promoción de las industrias creativas.

Lineamiento estratégico 2: Territorialización de políticas de empleo y formación

- Iniciativa 3: Creación de Centros de Empleo y Formación Profesional (CEFOP) en Montevideo.

Lineamiento estratégico 3: Disminución de la discriminación por género en mercado laboral.

- Iniciativa 4: Fomento a la incorporación del modelo de calidad con equidad de género en las empresas privadas del área metropolitana.

Lineamiento estratégico 4: Territorialización de políticas productivas

- Iniciativa 5: Promoción de la aglomeración productiva en territorio en torno a la industria del cannabis.

Luego de la presentación de las iniciativas, se dio lugar a una ronda de comentarios por parte de los invitados quienes volcaron sus opiniones sobre la relevancia o no de estas iniciativas como dinamizadoras de la transformación de la matriz productiva del departamento. A continuación, se presenta un punteo que sintetiza los principales aportes.

- La primera intervención apuntó directamente al centro del ejercicio, admitiendo la importancia de las iniciativas presentadas, pero sugiriendo que las mismas podrían ser más fuertes para “mover la aguja”. El invitado aclara que su comentario parte de la base de que al trabajar sobre los cambios en la matriz productiva se busca aumentar de la productividad media del trabajo a través de la elevación de las condiciones de creación de valor de una parte significativa de la población apuntando a mejorar los ingresos medios. En este sentido especifica que no logra dilucidar cómo la promoción de la economía circular o el estímulo a las industrias creativas podrían aportar a generar un cambio sustancial en este sentido.

- Se menciona que teniendo en cuenta el escenario deseado faltan iniciativas que expliciten el enfoque de aglomeración productiva en el territorio del sector industrial.
- Haciendo hincapié en el lineamiento estratégico de “territorialización de políticas de formación y empleo”, se cuestiona los beneficios de generar una nueva institucionalidad en lugar de potenciar las múltiples instituciones existentes y lograr una mejor coordinación entre las mismas.
- Se trae a mención la necesidad de articular entre las distintas iniciativas en el entendido de que los lineamientos estratégicos tienen potencialidad de articularse entre sí.
- Se resalta la necesidad de tratar los temas de infraestructura y de educación, particularmente en habilidades relacionadas a la informática y el manejo de las nuevas tecnologías. También se recalca la importancia de la educación formal (más allá de las políticas de formación) mencionándose que para llegar a alcanzar algunas cuestiones planteadas en el escenario meta, resulta indispensable pensar en cambiar el sistema educativo desde la base.
- Por un lado, se cuestiona la relevancia real del sector industrias creativas para transformar la matriz productiva, pero por otro se aclara que estas industrias deben ser concebidas no como un sector aislado sino que en constante vínculo y asociatividad con otros sectores de la economía.
- Vinculado a la iniciativa de industria del cannabis, se presenta la interrogante de cómo se posiciona esta industria a nivel nacional y el rol que debería jugar el área metropolitana en el sector.
- Otro de los invitados menciona la carencia en las iniciativas de algunos temas como las TIC, la logística y la multidimensionalidad del empleo más allá de la territorialización de las políticas de formación.
- Se proyecta la posibilidad de articular la iniciativa 3 referente a los centros públicos de empleo con las nuevas tecnologías como las impresiones digitales (impresiones 3D) como alternativas para el desarrollo local.
- Para finalizar esta sesión, se remarca la necesidad de retroalimentar este proceso de planificación estratégica departamental con el resto del territorio nacional, poniendo en juego el hecho de que Montevideo de por sí ya es el departamento que centraliza varios procesos productivos, buscando aportar una visión de complementariedades con otros territorios y una mirada más amplia de los procesos de desarrollo.

Sesión 3 – Construcción colectiva de iniciativas. ¹³

Durante esta sesión se dividió a los participantes en distintas mesas de forma de que en cada mesa se tratara una iniciativa estratégica diferente. El trabajo estuvo subdividido en dos etapas, una primera en la que se trabajó sobre los objetivos, resultados y acciones de cada iniciativa, así como los actores necesarios para llevarla a cabo. La segunda etapa, planteó a los invitados poder plasmar en una línea de tiempo el desarrollo a futuro de las acciones más relevantes para alcanzar los objetivos estipulados de la iniciativa, identificando resultados esperados e hitos intermedios.

Mesa 1 - Iniciativa: Promoción de la economía circular: La iniciativa consiste en el diseño de una estrategia institucional para fomentar la economía circular en el sector privado, de manera de contribuir a mejorar su productividad y condiciones competitivas. De esta forma el objetivo general es fomentar la economía circular en la región metropolitana a través de políticas públicas relacionadas a instrumentos de apoyo financiero, así como del diseño de nuevos mecanismos de financiamiento con el sector privado.

Mesa 2 - Iniciativa: Promoción de las industrias creativas: Las industrias creativas son una importante fuente de impulso económico, por ejemplo al contribuir a la generación de empleo, la incorporación de valor agregado y atracción de inversiones. Su dinamismo implica el surgimiento de nuevos sectores y el avance hacia un entorno donde confluyen múltiples disciplinas y actores y también se articulan con otros sectores de la economía. El objetivo de la presente iniciativa es lograr la definición de un plan intrasectorial para el impulso de las industrias creativas en la región metropolitana, apoyando de esta manera el desarrollo de sectores intensivos en conocimiento y tecnologías, fomentando una matriz productiva más diversificada y sofisticada.

Mesa 3 - Iniciativa: Creación de Centros de Empleo y Formación Profesional en Montevideo: Se espera introducir en el departamento de Montevideo los Centros de Empleo y Formación Profesional (CEFOP) en un futuro cercano. Estos centros actualmente operan en 3 departamentos del interior del país (Durazno, Maldonado y Salto), y son gestionados por INEFOP en conjunto con la Dirección Nacional de Empleo (DINAE-MTSS) y la intendencia correspondiente a su localización. Esta política de empleo es de especial relevancia en la promoción del diálogo territorial. De esta forma, se busca posicionar a estos centros como actores de referencia en los territorios, articulando

¹³ Se presenta una breve descripción de las iniciativas. Por más información y datos sobre la línea de tiempo elaborada para cada propuesta consultar Anexo IV.

de forma exitosa con el sector privado, teniendo presente la realidad de cada territorio en cuanto al nivel de educación y formación de sus habitantes así como las capacidades productivas instaladas.

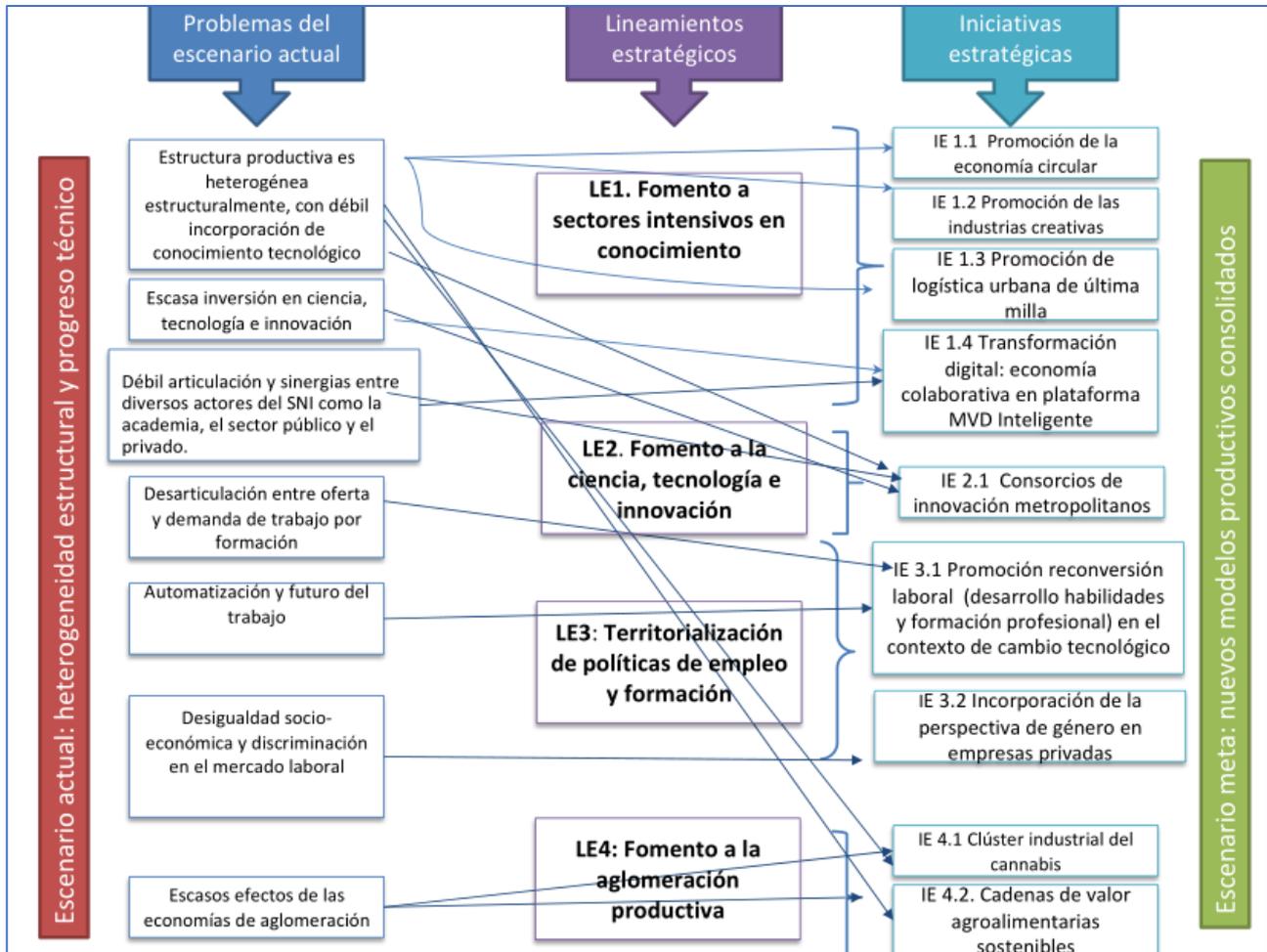
Mesa 4 - Iniciativa: Fomento de la incorporación del modelo de calidad con equidad de género en las empresas privadas de la región metropolitana: El uso de certificaciones de calidad permite a las empresas mejorar sus ventajas competitivas e insertarse en cadenas globales de producción mediante la internacionalización y el acceso a mercados de exportación exigentes, que demandan y valoran estas certificaciones. Asimismo, los consumidores son cada vez más exigentes y sensibles al demandar prácticas empresariales alineadas a valores sociales como la no discriminación de género y la responsabilidad por el cuidado del medio ambiente. En este sentido, el modelo de calidad con equidad de género puede convertirse en una importante herramienta para brindar una ventaja competitiva adicional a las empresas. De esta forma, la iniciativa tiene como objetivo disminuir la discriminación de género en el mercado laboral a través del incentivo de la incorporación del modelo de calidad con equidad de género llevado adelante por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) en empresas privadas de la región metropolitana.

Mesa 5 - Iniciativa: Desarrollo de Industria del Cannabis en el área metropolitana: Esta iniciativa apunta a generar las capacidades para la aglomeración productiva en el territorio relacionada a la industria del cannabis. Sus posibilidades de uso como insumo para el desarrollo de actividades económicas industriales son amplias y presentan importantes posibilidades de incorporación tecnológica, innovaciones, demanda de conocimiento, generación de empleo de calidad y de encadenamientos productivos. El cannabis puede usarse como insumo para la industria farmacéutica, química, alimentos, plásticos, textil y construcción, por ejemplo. Asimismo, presenta oportunidades para el desarrollo de la bioeconomía, pudiendo fomentar transformaciones en la base productiva de la región metropolitana. Los objetivos de esta iniciativa apuntan entonces a identificar oportunidades para el desarrollo de la industria del cannabis y su impulso en la región metropolitana, mediante el fomento de segmentos de alto valor agregado de la mencionada industria. Se busca aportar a la diversificación de la matriz productiva departamental estimulando el desarrollo de un sector con amplias posibilidades de desarrollo, atracción de inversiones e internacionalización.

Una vez finalizado el Taller 3 y procesado los insumos surgidos del mismo, se vuelven a editar los lineamientos estratégicos y las iniciativas buscando la interconexión de estas y abarcar los ejes más

demandados durante el proyecto tanto por los participantes como por la contraparte de la Intendencia¹⁴. El resultado final se ve sintetizado en el siguiente cuadro:

Figura 8. Esquema de lineamientos estratégicos e iniciativas.



Fuente: Informe Final Tema 3.

Con la elaboración de la relatoría del último taller se da por finalizado el proceso prospectivo. Luego de esto, los referentes universitarios de cada tema continúan trabajando junto al equipo coordinador en la elaboración del informe final de cada tema y de un informe general que cohesiona las conclusiones de cada eje temático y del proyecto en su conjunto.

¹⁴ Por más información sobre las iniciativas presentadas puede consultarse el Anexo V.

8 ALGUNAS REFLEXIONES Y CONCLUSIONES SOBRE EL PROCESO

A modo de cierre de este trabajo, se expresan algunas reflexiones y conclusiones generales sobre el proceso.

En primera instancia quisiera destacar el convenio que da lugar a este proceso, realizado entre la IDM y la FCS, como un ejemplo exitoso y alentador de una alianza entre el sector público y el ámbito académico para coordinar esfuerzos hacia mayores niveles de bienestar general de la población. A su vez, se entiende por demás pertinente y de vanguardia el haber trabajado en este marco, para posicionar la planificación estratégica y particularmente a la metodología de prospectiva como un vehículo para reflexionar y orientar esfuerzos conjuntos para este fin.

Para poner en práctica los lineamientos e iniciativas a las cuales se llegaron, así como valorizar las discusiones y reflexiones que se dieron para llegar a estos, será necesario continuar trabajando para sustentar acuerdos entre actores de distintos ámbitos y, posiblemente el mayor desafío, generar consensos interpartidarios para blindar a este tipo de ejercicios de reflexión participativa, de los cambios en los cuadros gubernamentales para de esta forma asegurar una continuidad en el proceso y garantizar los procesos de aprendizaje en estos temas. De la misma forma, conjugar este proceso prospectivo (con fuerte peso del ámbito académico y político), con un proceso de consulta y participación popular, que logre democratizar tanto los espacios de discusión como la toma de decisiones en torno a la transformación de un territorio conformado por más de un millón de habitantes, parecería ser no solo una condición necesaria para el éxito de las políticas sino que más allá de eso, un imperativo normativo.

Poniendo la mirada en algunas conclusiones particulares derivadas del trabajo, un aspecto a resaltar sobre el cual se hizo hincapié durante todo el ejercicio, es la necesidad de abordar las dinámicas desde un abordaje metropolitano, que pueda dar cuenta de los vínculos entre actores que sobrepasan la delimitación estrictamente departamental. Se entiende que este abordaje es fundamental para lograr los objetivos planteados, ya que las dinámicas sociales que construyen el territorio no pueden ser pensadas encapsuladas geográficamente, sino que en constante diálogo con el exterior de este y entendiendo que estas lo sobrepasan. Por ende, si se busca un abordaje integral de las problemáticas, se debería poder “ampliar” la mirada y buscar conjugar esfuerzos con los gobiernos locales limítrofes.

Relacionado a la anterior, otro aspecto que se entiende fundamental, es el diálogo entre la planificación estratégica nacional con este tipo de ejercicios de planificación subnacionales, de forma que apunten a conformar un todo integrado. Sin dudas existen restricciones políticas y de recursos

para llevar adelante un proceso coordinado de forma que todos los departamentos del país puedan contar con un plan estratégico a futuro como el del “Montevideo del Mañana”, y que estos sean elaborados bajo ciertos criterios uniformizantes que faciliten el diálogo, no obstante, deberían destinarse esfuerzos para transitar este camino.

Poniendo el foco en el eje temático sobre el cual se ha trabajado, vale recalcar que, si bien las políticas de desarrollo productivo parecerían no estar dentro de las funciones tradicionales bajo la responsabilidad del gobierno departamental, existen en la actualidad un conjunto de sectores y programas que guardan relación con las transformaciones del entramado productivo, lo cual significa una base potente para generar cambios en este sentido. Como se vio en el trabajo, claros ejemplos de esto son algunas acciones impulsadas por Departamentos de Desarrollo Económico e Integración Regional, Desarrollo Sostenible e Inteligente, de Desarrollo Social y la Unidad de Resiliencia.

Si bien fueron el segundo sector con más presencia durante el ciclo al analizar los vínculos institucionales de los invitados que participaron, se entiende que habría sido deseable una mayor presencia del sector privado, ya que resulta clave para pensar una transformación productiva la participación de todos los actores y especialmente del sector privado empresarial.

Las referencias a la importancia de la educación como base para el cambio social en sus múltiples dimensiones fueron repetida a largo de todo el ejercicio. Particularmente, en nuestro tema, preguntas y afirmaciones relacionadas con la educación de la población aparecen de forma reiterada al pensar la distribución futura del ingreso a partir de las nuevas configuraciones del mercado laboral, al reflexionar sobre las capacidades del sistema nacional de innovación, el cual demanda profesionales calificados para fortalecerse y ampliar su frontera de posibilidades, así como para favorecer el cambio cultural, clave de la transición a sistemas productivos y de consumo más sustentables e inclusivos, por solo mencionar algunas. De esta forma pensar de forma integral las actividades productivas y sus características a futuro, parecería ser indisoluble de reflexionar sobre el sistema educativo y sus formas y contenidos.

Otro aspecto a resaltar, es que la temática de género, elegida como un eje transversal para todo el proceso, estuvo presente de forma marcada en todo el desarrollo de este eje, en la convocatoria a los expertos, en el desglose según sexo de varios indicadores presentados en el diagnóstico y estando una de las iniciativas presentadas orientadas a resolver las marcadas desigualdades de género que al día de hoy persisten en el mercado laboral.

Sobre el Montevideo rural, si bien se dedica un apartado específico del diagnóstico a presentar los principales indicadores, se entiende que pudo haber tenido mayor presencia en las instancias de debate en los talleres y durante el proceso en general. Ciertamente es que la población montevideana que vive en la zona rural de Montevideo es relativamente escasa, que marginal es el aporte que se genera en este entorno al PIB departamental y que el resto del país ya presenta un marcado sesgo agropecuario en sus actividades productivas. Sin embargo, podría ser una dimensión interesante a tener más presente dado el espacio geográfico que ocupa el área rural de Montevideo, que en este espacio se producen buena parte de los alimentos consumidos por la población montevideana, que se pueden propiciar circuitos locales de comercialización y encadenamientos productivos protagonizados por productores familiares que fomentan la agricultura sostenible, y que puede verse como una interfaz interesante para pensar estrategias de integración y colaboración entre los departamentos del área metropolitana.

Además de esto, otro aspecto general válido de mencionar, que fue expresado en varias instancias por múltiples participantes es la pertinencia de continuar perfilando a Montevideo como ciudad para implementar planes piloto en políticas públicas en la región, y que de esta forma la capital se posicione como un espacio de experimentación y aprendizaje, logrando captar fondos internacionales y ser vanguardia en algunas acciones alineadas con los objetivos de desarrollo sostenible.

Una mirada que permeó todo el trabajo, fue la de poder focalizar los esfuerzos de reflexión hacia los posibles futuros “perdedores” de los cambios en la matriz productiva, consecuencia de las macrotendencias en los procesos productivos a nivel global. Se buscó posicionar esta postura ideológica en la base del proceso, bajo el entendido de que los cambios tendenciales de la matriz productiva dejarían a quienes se encuentran hoy en una situación de vulnerabilidad socioeconómica en una situación aún peor si la política productiva (junto con políticas de otra índole) no entra en juego buscando revertir esta situación. En este sentido, se intentó (con mayor o menor éxito) direccionar el proceso hacia discusiones sobre una más igualitaria distribución de la riqueza generada y hacia la inserción laboral de poblaciones vulnerables. Una apreciación importante, también surgida en la discusión, y vinculada con el mundo del trabajo, fue el pensar qué se entenderá a futuro por “empleo de calidad”, en el entendido de que esta idea se verá modificada y por ende las políticas orientadas a mejorar la condición de los trabajadores también deberán hacerlo.

Para finalizar quisiera resaltar algunas otras apreciaciones y discusiones que surgieron en los ámbitos de debate y que merecen a mi juicio seguir investigándose.

Junto con la mirada previamente mencionada que podríamos llamar “de inclusión” sobre la matriz productiva, quizás el tema que más presencia tuvo en todo el debate fue la conjunción de los modelos

productivos con la situación del medio ambiente, pilares fundamentales hacia un desarrollo sostenible del departamento. En este sentido, la idea de profundizar los esfuerzos hacia una economía cada vez más circular, con una activa presencia de políticas de incentivos y castigos que apunten a mejores prácticas empresariales en este tema, tuvo un notorio protagonismo.

A estas dos grandes dimensiones (inclusión y sustentabilidad ambiental), hay que sumarle una tercera que es el rol protagónico de la “ciencia, tecnología e innovación”. Como se mencionaba en el apartado teórico, para propiciar un cambio estructural de la economía (y de la sociedad toda) es fundamental apostar por actividades y sectores que incentiven la creatividad, la innovación y que sean intensivos en tecnologías y conocimiento. Son estos los sectores que mayor valor agregado traerán a la economía y permitirán no solo aumentar los empleos de calidad y la riqueza, sino que, en un sentido amplio podrían aportar a resolver viejos (y nuevos problemas) de forma más eficiente. El llamado a apostar por estos nuevos sectores, por propiciar una “cultura de la innovación y la creatividad”, por legitimar nuevos espacios de innovación, trabajando de forma sistémica, fue también un pilar de todo este proceso. También por esta línea, hay que mencionar la recurrente referencia a las tendencias globales de digitalización de los procesos productivos de la mano del cambio tecnológico, lo cual genera expectativas aún inciertas sobre sus consecuencias reales en el mercado laboral y la distribución de la riqueza.

Vinculado con esto, la expresión “aglomeración en la nube” surgida en uno de los talleres como forma de diferenciar el fenómeno emergente de las plataformas digitales, el uso del internet como herramienta de vinculación entre emprendimientos y la fabricación digital, de la más tradicional aglomeración productiva de empresas en los territorios, es también otro de los puntos más interesantes del proceso ya que de alguna manera puso en confrontación dos modelos de organización y vinculación de los actores del proceso productivo diferentes, ambos con sus posibles alcances, ventajas y desventajas.

De esta forma, como se deja ver, se trabajó sobre la difícil tarea de conjugar un enfoque de cambio estructural, diversificación de sectores productivos y aumento de la productividad con la sustentabilidad ambiental y la inclusión social en torno a los procesos productivos futuros. Sin dudas una tarea desafiante, que implicará esfuerzos conjuntos de múltiples sectores para llevarla a la práctica, pero que con este proceso de reflexión y prospección, se espera se haya aportado a construir un camino de mirada hacia el futuro en ese sentido.

9 BIBLIOGRAFÍA

- ANII (2018). *Informe de seguimiento de actividades*. Montevideo: Agencia Nacional de Investigación e Innovación.
- Arim (2008). *Crisis económica, segregación residencial y exclusión social. El caso de Montevideo*. Montevideo: FCEA-UdelaR, Siglo del Hombre Editores. CLACSO.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ben-Ner, A., y Jones, D. C. (1995). *Employee participation, ownership, and productivity: A theoretical framework*. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 34(4), 532-554.
- Beinstein, J. (2016). *Manual de prospectiva: guía para el diseño e implementación de estudios prospectivos*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Bianchi M. (2017). *Políticas públicas para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay*. Montevideo: CIEDUR.
- Bianchi, C. (2014). *Empresas en el área de biotecnología en Uruguay. 2010-2012*. Montevideo: IECON, FCEA, UdelaR.
- Carrasco, P., Cichevski, A. y Perazzo, I. (2018). *Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo*. Montevideo: IECON, FCEA, UdelaR.
- CEPAL (2012). “*Cambio estructural para la igualdad*”. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. San Salvador: CEPAL.
- Cimoli y Porcile (2011). “*Technology, heterogeneity and Growth: A Structuralist Toolbox*”. MPRA Paper No. 33801. Munich: University Library of Munich.
- Comisión Sectorial de Población (2012). *Informe Subcomisión Distribución Territorial*. Montevideo: Presidencia de la República.
- CUTI (2017). *Informe Anual del Sector TI 2016*. Montevideo: CUTI.
- Espino A. y Salvador S. (2017). *Las claves del empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay*. Montevideo: CIEDUR-IDRC.
- Fernández Güell, J. (2012). Capítulo 4: La prospectiva en la planificación estratégica de ciudades y territorios. En Mesa, A. y Merinero, R. *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos* (pp. 82-101). Jaén: Junta de Andalucía.
- Godet, M. (2007). *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. San Sebastián: Prospektiker.
- INALOG (2017). *Oportunidades de Inversión. Sector Logístico*. Montevideo: Uruguay XXI.
- Intendencia de Canelones (2019). “*P.E.C. IV. Futuros Canarios – Canelones 2040*”. Canelones.
- Intendencia de Montevideo (2019). *Ciclo Prospectivo: Aportes al Plan de Desarrollo*. <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/cicloprospectivoaportesalplannedesarrollo.pdf>
- IDM (2017). *Información Física y Sociodemográfica por Municipio*. Montevideo: Intendencia Departamental de Montevideo.
- Lo Vuolo, R. (2015). “*Estilos de desarrollo, heterogeneidad estructural y cambio climático en América Latina*”. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bértola, L., Rodríguez, A. y Troncoso, C. (2007). Aspectos económico-productivos. En Martínez Guarino, R. (coord.). *Libro blanco del área metropolitana: Canelones, Montevideo, San José*. Montevideo: Editorial Agenda Metropolitana.
- Medina Vásquez. (2000). *Función del pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Medina Vásquez, et.al. (2014). *Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Merinero (2010). *Planificación Estratégica Urbana y Territorial: elementos básicos para su aplicación en la administración local*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- MTSS (2017). *Resumen de Indicadores Laborales*. Montevideo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Moreria, T. et al. (2016). “*El cambio de la matriz productiva y las nuevas tecnologías*”. Guayaquil: Yachana Revista Científica.

- Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial (2013). *Avances de investigación: La construcción de los conceptos de territorio y desarrollo territorial en clave interdisciplinaria*. Montevideo: UdelaR.
- OPP (2016). *Producto Interno Bruto Regional 2008-2011. Principales Resultados*. Montevideo: Presidencia de la República.
- OPP (2017). *Introducción a la Prospectiva. Síntesis metodológica*. Montevideo: Presidencia de la República.
- OPP (2019). *Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Pittaluga, L. (coord.), Lanzilotta, B. Y Llambí, C. (2005). *Uruguay hacia una estrategia de Desarrollo basada en el Conocimiento*. Informe de Desarrollo Humano. Montevideo: PNUD.
- Pittaluga L. y Torres S. (2015). Una Estrategia para el Cambio Estructural en Uruguay. En Bértola L. (coord.) et al. *Uruguay 2020: Un enfoque integrado de políticas de desarrollo productivo*. Montevideo: UdelaR.
- Prebisch, R. (1949). *El Desarrollo Económico de América Latina y su Principales Problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Quiñones, M. (2017). *Empleos verdes para un desarrollo sostenible. El caso uruguayo*. Montevideo: OIT.
- Rodríguez Miranda, A. (2006). *Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo*. Montevideo: IECON, FCEA, UdelaR.
- 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. Montevideo: IECON, FCEA, UdelaR.
- Rodríguez Miranda, A. (coord.), Gariazzo, F.; Goinheix, S.; Parada, C.; Troncoso C. (2012). *Mapa productivo del país según especializaciones sectoriales y potencialidades de desarrollo territorial*. Montevideo: IECON, FCEA, UdelaR.
- Rodríguez Miranda, A. y Goinheix, S. (2018). *Estimación del VAB departamental en Uruguay y evolución en el período 1981-2011*. Serie Documentos de Trabajo, DT 03/2018. Montevideo: IECON, FCEA, UdelaR.
- Rubianes, E. (2017). *La Política de Ciencia, Tecnología e Innovación de los gobiernos progresistas de Uruguay (2005-2017)*. Montevideo: FESUR.
- Scotto, S. et al. (2018). *Informe Final tema 3 “Transformación de la Matriz Productiva”*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Schelotto, S. (2011). Parte 1: Planificación estratégica: “la vía montevideana”. En “*Bases para el plan estratégico de Montevideo*”. Intendencia de Montevideo. Montevideo: Carcaj Diseño.
- Trylesinski, F. et al. (2012). *Cuenta Satélite en Cultura del Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura.
- Uruguay XXI (2017). *Servicios Globales de Exportación en Uruguay*. Montevideo: Instituto Uruguay XXI.
- Uruguay XXI (2018). *Exportaciones de Uruguay por departamento*. Montevideo: Instituto Uruguay XXI.

10 ANEXOS

Anexo I- Diagnóstico prospectivo tema 3 “Transformación de la Matriz Productiva”

<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/diagnosticorevisado-tema3.pdf>

Anexo II- Relatoría Taller 1 <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/relatoriatema3-taller1.pdf>

Anexo III- Relatoría Taller 2

<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/relatoriatema3-taller1.pdf>

Anexo IV- Relatoría Taller 3

<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/relatoriatema3-taller3.pdf>

Anexo V- Informe Final tema 3 “Transformación de la Matriz Productiva”

<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/informefinaltransformaciondelamatrizproductiva.pdf>

Anexo VI – Marco Conceptual:

MARCO CONCEPTUAL DE LA PROSPECTIVA DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y LA MATRIZ PRODUCTIVA

Este trabajo resulta un ejercicio de mirada hacia el futuro y de planificación a largo plazo lo que conlleva la difícil tarea de ordenar, clasificar y proyectar los principales componentes de un sistema, en este caso conformado por una dimensión territorial (departamento de Montevideo) y una sectorial (la matriz productiva). A modo de contextualizar la experiencia transmitida en este trabajo, se considera pertinente traer de forma esquemática algunas definiciones y reflexiones sobre los estudios sociales del futuro, sus contactos con la planificación del desarrollo, la prospectiva, las dinámicas territoriales y aquello que llamamos matriz productiva.

ESTUDIOS DE FUTURO, PENSAMIENTO DE LARGO PLAZO Y PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

El hombre ha buscado pronosticar eventos futuros desde tiempos remotos, los oráculos de la antigua Grecia, la adivinación inductiva basada en la interpretación de mensajes divinos enviados a través de hechos de la naturaleza, utilizada sistemáticamente en la Roma antigua y la utilización de la observación de los astros para vaticinar fenómenos en la tierra son solo algunos ejemplos de esto (Beinstein, 2016).

Se considera pertinente entonces comenzar presentando la definición de “estudios del futuro” propuesta por la Sociedad Finlandesa de Estudios del Futuro, en donde se plantea que:

“Los estudios del futuro examinan el presente con una especial comprensión del futuro, integran resultados de investigación de diferentes campos de conocimiento y ayudan a los encargados de la adopción de decisiones estratégicas a hacer mejores elecciones para un futuro común” (en Medina Vásquez, 2014, p. 39).

Sumado a esta definición, se trae a mención otro concepto vinculado a los estudios del futuro que es el de pensamiento a largo plazo, entendido como la función que se ocupa de formular la visión estratégica de un país o territorio plasmando una imagen estructurada del futuro en horizontes temporales de largo alcance (al menos 10 años) que propone y ordena los grandes objetivos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. Esto implica tener postulados normativos que cargan de sentido a esa imagen de futuro, así como identificar caminos para lograr esa proyección (Medina Vásquez, 2000). De esta forma vemos como queda planteada en esta definición la conjunción entre mirar hacia el futuro y trazar objetivos estratégicos para alcanzar un horizonte deseado dada a una idea de desarrollo.

Por su parte, se puede afirmar que existen diferentes definiciones sobre la planificación estratégica formuladas desde diferentes ámbitos producto de una variada producción académica al respecto. Se propone aquí trabajar con la idea planteada desde la CEPAL, donde se la define como una herramienta de gestión que apoya la toma de decisiones de las organizaciones en torno a las acciones del presente y al camino a recorrer a futuro para adecuarse a los cambios y las demandas del entorno, logrando una mayor eficiencia y calidad en los bienes y servicios que proveen. A su vez, se agrega que consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos prioritarios, cuyo fin principal es el establecimiento de estrategias para alcanzar estos objetivos (Armijo, 2011).

PROSPECTIVA

Habiéndonos aproximado a través de las definiciones precedentes a los estudios del futuro y la planificación estratégica, debemos centrarnos en uno de los cuerpos metodológicos posibles para llevar adelante la planificación, la prospectiva. Este término proviene de la palabra en latín “prospicere” o “prospectare”, que significa mirar mejor y más lejos aquello que está por venir (Medina Vásquez y Ortigón, 2006).

Por su parte, Michel Godet, uno de los autores más referenciados sobre la temática afirma que la prospectiva resulta una “*indisciplina intelectual*” que se caracteriza por una visión global y sistémica en la que los actores y las variables desempeñan un papel clave para la construcción de un futuro que se encuentra siempre abierto, afirmando la idea de que el futuro es en parte fruto de la voluntad (Godet, 2007). A su vez, menciona que “*constituye una anticipación (preactiva y proactiva) para iluminar las acciones presentes con la luz de los futuros posibles y deseables*” y que “*prepararse ante los cambios previstos no impide reaccionar para provocar los cambios deseados*” (Ibid, pg. 6).

Se desprende entonces de esta definición, que al mirar hacia el futuro con una mirada prospectiva se da lugar a transformar el presente buscando generar mejores condiciones de cara a los cambios venideros.

Siguiendo la línea de las producciones académicas de la CEPAL a través de su Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), se presenta una descripción general que nos aproxima a la idea, marcándonos a su vez qué cosas no deberíamos entender por prospectiva:

“La prospectiva aplicada a la gestión pública no es adivinación, profecía, ciencia-ficción ni utopía. No es charlatanería ni la simple especulación de un autor que plantea imágenes de futuro sin posibilidades de realización. En realidad, la prospectiva supone una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras de un país, territorio, sector o institución, mediante la interacción organizada con expertos, redes y comunidades, basada en un diálogo fundamentado en hechos y datos. Implica la construcción de visiones de futuro estructuradas, verosímiles, innovadoras, transformadoras y con posibilidades de realización. La prospectiva tampoco es cuestión de utilizar medios informáticos para hacer cálculos exactos acerca de un futuro único, ni surge de la mera inspiración ni del trabajo aislado de una sola persona. Por el contrario, se elabora a partir del trabajo en equipo, con la capacidad de articular la opinión experta de diferentes grupos de personas y comunidades que necesitan ponerse de acuerdo en torno a una visión compartida del futuro, con miras a formular políticas públicas y tomar decisiones adecuadas para el desarrollo de un sistema social” (Medina Vásquez, 2014).

La cita precedente nos permite identificar entonces algunos de los componentes fundamentales de la prospectiva como lo son la reflexión estructurada y sistémica sobre el futuro (largo plazo); el trabajo en equipo con la participación y apropiación del proceso por parte de distintos actores como expertos temáticos, tomadores de decisión y representantes de la comunidad entre otros; una fuerte base empírica que fundamenta el diálogo y las proyecciones con datos reales; y una construcción de visiones a futuro que conjuga ideas innovadoras, desafiantes y creativas con su posibilidad de ser aplicadas a través de decisiones concretas.

Volviendo a Medina Vásquez, este nos plantea la importancia de la prospectiva vinculada a la planificación para el desarrollo, destacando que:

“...en primer lugar, la prospectiva facilita construir una visión de futuro compartida, dinámica y a largo plazo, e identificar las decisiones estratégicas necesarias para traducir la visión en acción institucional, mediante planes, programas y proyectos. En segundo lugar, desempeña un papel indispensable en el mundo contemporáneo en lo que respecta a enriquecer las políticas públicas para el desarrollo, al dar profundidad e integralidad al análisis de las transformaciones de la sociedad. En tercer lugar, es necesaria para reflexionar sobre la interdependencia entre todas las dimensiones del desarrollo. En cuarto lugar, es un instrumento idóneo para mantener un diálogo permanente a nivel político y social, y hacer que el Estado analice conjuntamente con la empresa, la academia y la sociedad civil las alternativas futuras y las prioridades esenciales de los países, territorios, sectores e instituciones. Por último, la producción de visiones compartidas de futuro promueve y mejora la coordinación de políticas públicas a nivel estratégico, programático y operativo” (Medina et al, 2014, p. 23).

Teniendo en cuenta los conceptos precedentes y buscando reafirmar el estrecho vínculo entre prospectiva y planificación estratégica, se plantean las reflexiones del autor Matus (1993) las cuales aparecen resumidas en el manual metodológico que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto elaboró como referencia para la

elaboración del proceso prospectivo para la elaboración de una Estrategia Nacional de Desarrollo. Allí se dice que el autor:

“...entiende a la planificación estratégica como un instrumento para gobernar y para actuar; la entiende como una herramienta que se alimenta de un proceso prospectivo de construcción de caminos posibles que permite lidiar con la incerteza, afrontar problemas críticos, negociar con multiplicidad y diversidad de actores, intervenir en el juego social, y conducir y liderar el proceso de planificación a largo plazo. Estos elementos están en constante retroalimentación y su transformación dinámica es un desafío para la puesta en marcha de acciones. Así, la prospectiva estratégica es fundamental para construir acuerdos, para generar alianzas orientadas a la acción y para consolidar rumbos estratégicos que permitan ejecutar políticas” (Matus en OPP, 2017).

Hasta aquí quedan presentadas algunas referencias sobre los conceptos de planificación estratégica y prospectiva, así como el vínculo entre ambos. Al abordar este informe un caso concreto de planificación estratégica impulsado por la IDM y por ende tener una referencia territorial demarcada, se plantean a continuación algunas consideraciones sobre la dimensión territorial de la planificación prospectiva.

DESARROLLO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN

Como ya se ha mencionado, el proceso de planificación estratégica que aborda este trabajo tuvo como objetivo principal generar insumos para la elaboración de un Plan de Desarrollo para el departamento de Montevideo. En este sentido parece relevante comenzar con una definición sobre desarrollo territorial en el entendido que un Plan de Desarrollo departamental resulta la materialización formal y sistemática de un conjunto de ideas y propuestas orientadas a transformar la realidad de los habitantes de un territorio específico.

Trabajaremos así sobre la definición propuesta por el Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, en donde se entiende al desarrollo territorial, como aquel proceso que pone a los habitantes de un determinado territorio en el centro del asunto, entendiéndolos en su rol de agentes y como protagonistas principales en este proceso, buscando mejorar sus condiciones de vida. Este proceso implica transformaciones en distintas dimensiones (política, social, económica, cultural, ambiental, etc.) cuyo grado y características dependen del territorio específico a considerar. A su vez, mencionan que un proceso de estas características debe ser sustentable, equitativo y plantear una gestión democrática de los recursos del territorio entendiendo al conflicto como parte inherente de accionar colectivo entre los seres humanos (Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, 2013).

Ahora bien, el enfoque del desarrollo territorial conjugado con las dinámicas comprendidas dentro de lo que entendemos por “transformaciones productivas” o “transformación de la matriz productiva” (objeto de este trabajo) guarda una estrecha relación con la idea de desarrollo económico territorial o desarrollo económico local, entendiéndose al primero según Rodríguez Miranda como:

“El desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades o ciudades) refiere a un proceso endógeno de acumulación de capital que depende del desarrollo del potencial competitivo del sistema productivo local que, a su vez, depende de la capacidad empresarial local, de la forma en que los empresarios se organizan para producir, de la introducción y difusión de innovaciones, del rol de las economías de aglomeración (asociado al papel de las ciudades del territorio y sus zonas de influencia) y del marco institucional donde todo esto ocurre” (Rodríguez Miranda, 2006, pg. 9).

De esta forma podemos identificar cuatro elementos claves que potencian a su vez el carácter endógeno de este enfoque cuando interactúan entre sí: la innovación, la organización de la producción, las economías de aglomeración urbana y las instituciones, conceptos que como se verá aparecen de forma repetida a lo largo de este informe.

Por la misma línea, algunas definiciones del desarrollo económico local lo presentan como un proceso de desarrollo participativo que fomenta acuerdos entre los principales actores de un territorio y se orienta a generar una estrategia de desarrollo territorial común basada en el aprovechamiento de los recursos locales y las oportunidades del contexto global, con el objetivo de crear oportunidades productivas y de empleo e ingreso para la población local (Alburquerque y Dini, 2008). Esta definición complementa la anterior agregando entonces la idea de combinar recursos locales del territorio con las oportunidades del contexto global, así como la relevancia de la apropiación por parte de la población local de los ingresos económicos a través de la generación de empleo.

Sumado a estas definiciones, parece importante tener presente también que la idea de territorio económico refiere a *“la apropiación del espacio por parte de procesos económicos que involucran producción y generación de excedente económico. El recorte geográfico de interés es el que se determina por el conjunto de relaciones económicas y sociales que interactúan en forma relevante en dichos procesos”* (Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, 2013). Esto nos habla de la necesidad de tener presente a la hora de analizar las dinámicas económicas de un territorio que para analizar los procesos económicos locales no podemos encapsularlos en las fronteras político-administrativas ya que estos las traspasan constantemente casi que por definición. Acompañar el proceso con lecturas a escala nacional, a escala regional y hasta escala global parecería ser entonces una tarea imperante.

Buscando conjugar las ideas ya planteadas de planificación, prospectiva y desarrollo territorial es que se presenta la siguiente definición en donde se especifica una posible relación: *“La prospectiva territorial puede definirse como una tentativa sistemática para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía, la política y la sociedad con el propósito de identificar las tendencias emergentes, que previsiblemente producirán las mayores transformaciones en el territorio”* (Fernández Guell 2012, pg. 82).

Una consideración pertinente es que algunos autores plantean la posibilidad de que esta prospectiva funcione con independencia de quien asume la responsabilidad política del territorio. En este sentido, puede ser

ejecutada tanto por un municipio como por gremios, un colectivo de ciudadanos, la academia, entre otros (Medina Vásquez, 2003). A su vez, la elaboración de Plan Estratégico Territorial se entiende como un método de trabajo que permite a un territorio específico disponer de objetivos para su desarrollo socioeconómico junto a un programa de acciones para lograrlos al largo plazo, basándose en abordaje integral de los mismo y para cuya elaboración y ejecución es necesario contar con la participación de la sociedad civil y de los distintos niveles de gobierno que tienen incidencia sobre dicho territorio (Merinero, 2010). De esta forma vemos como nuevamente se traen a mención las ideas ya mencionados sobre objetivos a largo plazo, lineamientos claros para lograrlos y la participación de distintos actores involucrados en los fenómenos territoriales. Para el caso del Montevideo del Mañana, la dirección del proyecto como se mencionó, fue ejecutada por el gobierno departamental en conjunto con la Universidad, involucrando en el ciclo de talleres a expertos de ámbitos diversos.

Bibliografía:

- Alburquerque y Dini (2008): *Guía de Aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo territorial*. Washington, D.C.: FOMIN. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Beinstein, J. (2016). *Manual de prospectiva: guía para el diseño e implementación de estudios prospectivos*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Godet, M. (2007). *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. San Sebastián: Prospektiker.
- Medina Vásquez. (2000). *Función del pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Medina Vásquez (2003). *Las transformaciones de la prospectiva territorial y la formación de los futuristas: etapas, perfiles, desafíos*. Cuadernos de administración n°29. Universidad del Valle.
- Medina Vásquez, et.al. (2014). *Prospectiva y Política Pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Medina Vásquez y Ortegón (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Merinero (2010). *Planificación Estratégica Urbana y Territorial: elementos básicos para su aplicación en la administración local*. Sevilla: Junta de Andalucía.
- Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial (2013). *Avances de investigación: La construcción de los conceptos de territorio y desarrollo territorial en clave interdisciplinaria*. Montevideo: UdelaR.
- OPP (2017). *Introducción a la Prospectiva. Síntesis metodológica*. Montevideo: Presidencia de la República.
- Rodríguez Miranda, A. (2006). *Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo*. Montevideo: IECON, FCEA, UdelaR.
- Fernández Güell, J. (2012). Capítulo 4: La prospectiva en la planificación estratégica de ciudades y territorios. En Mesa, A. y Merinero, R. *Planificación Estratégica Territorial: Estudios Metodológicos* (pp. 82-101). Jaén: Junta de Andalucía.