



**Instituto de Economía**

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

Análisis de potencialidades para el desarrollo local. Un método aplicado a regiones de Uruguay para priorizar recursos.

---

Pedro Barrenechea  
Adrián Rodríguez Miranda  
Carlos Troncoso

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**

Serie Documentos de Trabajo

Octubre, 2014

DT 13/2014

ISSN: 1510-9305 (en papel)

ISSN: 1688-5090 (en línea)

Agradecemos los comentarios de Diego García Da Rosa que contribuyeron a mejorar el artículo, así como también queremos agradecer al PNUD de Uruguay, y sobre todo al Programa ART Uruguay, sus autoridades y sus equipos técnicos (los actuales y los anteriores), con los cuáles compartimos varias jornadas de intercambio, discusiones, trabajo, difusión y reflexiones, en todo el país, en particular desde 2006 a 2010, contexto en el cuál se desarrolló la metodología que se presenta en el artículo.

Forma de citación sugerida para este documento: Barrenechea, P., Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. (2014) "Análisis de potencialidades para el desarrollo local. Un método aplicado a regiones de Uruguay para priorizar recursos.". Serie Documentos de Trabajo, DT 13/2014. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

## Análisis de potencialidades para el desarrollo local. Un método aplicado a regiones de Uruguay para priorizar recursos.

Pedro Barrenechea\*  
Adrián Rodríguez Miranda\*\*  
Carlos Troncoso\*\*\*

### Resumen

En el marco del Programa ART de Desarrollo Local del PNUD, procurando potenciar los recursos productivos de los que disponen las economías locales en términos de desarrollo endógeno, se elaboraron dos herramientas: las matrices de priorización y de restricciones. Ellas brindan una mirada global de los recursos de un territorio y de su contribución a los objetivos de desarrollo planteados. Se asume una visión multidimensional del concepto de desarrollo, que valora un enfoque integral cuyo fin último es el “aumento de las posibilidades de realización de las personas” y el “disfrute de la libertad para la vida, felicidad” (Sen, 2000). Se utiliza el concepto de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas (Informe Brundtland, 1987), a lo que se agrega la consideración de la dimensión de la gobernanza de los procesos de desarrollo. Por otra parte, el desarrollo se concibe desde una perspectiva territorial y endógena (Rodríguez Miranda, 2006), lo que refiere a un proyecto económico, político y social para el territorio, en cuya construcción es fundamental el rol y protagonismo de los actores y organizaciones locales. Desde esta perspectiva, se construyen las herramientas mencionadas, con foco en el potencial económico productivo y social, elaboradas desde la concertación y participación de los actores territoriales. La propuesta metodológica sigue una serie de etapas, en donde los actores participan de diferente manera. Primero, para identificar, sistematizar y analizar los recursos socioeconómicos del territorio (sectores productivos y de servicios), junto con definir y ponderar los objetivos de desarrollo para el territorio. Segundo, para emplear la matriz de priorización para definir las acciones de mayor contribución con los objetivos planteados. Al tiempo que, con la matriz de restricciones, se identifican acciones transversales a los sectores, necesarias para eliminar los obstáculos presentes y favorecer el proceso de desarrollo local. Estas herramientas fueron aplicadas a quince regiones de Uruguay entre los años 2007 y 2010. En el artículo se ejemplifica con los casos de los departamentos de Cerro Largo y Paysandú, como forma de mostrar el potencial de las herramientas para facilitar un proceso de planificación y acción para el desarrollo local. Por último, se presentan algunas consideraciones finales sobre la metodología presentada y su aplicación en Uruguay.

Palabras clave: desarrollo económico local, matriz de priorización, matriz de restricciones, planificación, Uruguay.

Código JEL: R11, R58.

\* Consultor; Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial, UDELAR. pbarrenec@gmail.com

\*\* Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, UDELAR. adrianrodriguezuy@gmail.com

\*\*\* Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, UDELAR. catapopi@adinet.com.uy

## Analysis of potential for local development. A method applied on regions of Uruguay to prioritize resources.

Pedro Barrenechea\*  
Adrián Rodríguez Miranda\*\*  
Carlos Troncoso\*\*\*

### Abstract

Working with the ART Local Development Program of UNDP in Uruguay, trying to promote the productive resources available to local economies in terms of endogenous development, we developed a methodology applied to fifteen regions in the country. The methodology provide an overall view of the resources of a region and its contribution to development objectives. A multidimensional and integral approach of development is assumed (Sen, 2000; Brundtland Report, 1987). Moreover, development is understood from a territorial and endogenous perspective (Rodríguez Miranda, 2006). It refers to an economic, political and social project for the region, for what is fundamental the role and prominence of local actors and organizations. The methodology follows a series of stages. First, to identify, systematize and analyze socioeconomic resources (production and service sectors). Second, to define regional development objectives, using the prioritization matrix to choose the actions to further contribute to the objectives. While with the constraint matrix is identified the actions needed to eliminate obstacles and promote local development process. These tools were applied in Uruguay between 2007 and 2010. The article focuses on two cases, the departments of Cerro Largo and Paysandú, as a way to show the potential of the tools to facilitate a process of planning and action for local development. Finally, some concluding remarks on the methodology are presented.

Key words: regional development, regional planning and policy, prioritization matrix, constraint matrix, Uruguay.

Código JEL: R11, R58.

---

\* Consultant; Interdisciplinary Nucleus of Territorial Development, UDELAR. pbarrenec@gmail.com

\*\* Institute of Economics of the Faculty of Economics and Administration and Interdisciplinary Nucleus of Territorial Development, UDELAR. adrianrodriguezuy@gmail.com

\*\*\* Department of Economics of the Faculty of Economics and Administration and Interdisciplinary Nucleus of Territorial Development, UDELAR. catapopi@adinet.com.uy

---

## Introducción

En el marco del Programa de Desarrollo Local ART Uruguay del PNUD, los autores realizaron entre los años 2007 y 2010 una serie de estudios sobre las potencialidades de desarrollo de quince regiones del país (ART PNUD, 2007-2010). Doce de ellas estuvieron referidas a departamentos: Artigas, Cerro Largo, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto, Soriano y Treinta y Tres; mientras que las restantes refirieron a regiones al interior de un departamento: la localidad de Bella Unión y su entorno, la ciudad de Fray Bentos y sus cercanías, y la localidad de Young como referencia del resto del departamento de Río Negro.

Para estos análisis se consideró como punto de partida el esquema metodológico general planteado por el Programa ART a nivel internacional (ART Initiative, 2007a y 2007b). A partir de éste se definieron un enfoque y metodología de abordaje específico, aplicado al caso de Uruguay para determinar las potencialidades de desarrollo de una región, focalizando en un conjunto de dimensiones que fueron identificadas de forma de alinearlas a la visión de desarrollo asumida. Estas dimensiones son analizadas desde la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, abordándolas en etapas sucesivas, en las cuales los actores locales tienen una participación de significancia.

El resultado de estos análisis permitió no solo identificar los recursos socioeconómicos de las regiones en cuestión y dimensionar su contribución en términos de desarrollo, sino también brindar un orden de prioridad para la aplicación de recursos según los objetivos de desarrollo buscados. Así, además de la generación de información sistematizada sobre estas regiones, los estudios aportaron a los procesos de planificación del desarrollo local que se estaban impulsando en estos territorios. Es de señalar que estos estudios eran considerados por el Programa ART como uno de los componentes iniciales a recorrer en los procesos de desarrollo local promovidos entre 2007 y 2012 en los territorios ya señalados.

Como resultado que trasciende la intervención del Programa ART en las regiones estudiadas, los autores consideran que la metodología y herramientas definidas para analizar las potencialidades de desarrollo de un territorio y priorizar el uso de los recursos que dispone, ofrecen un marco de trabajo de utilidad para el abordaje del desarrollo a nivel regional, motivo por el cual este documento se centra en presentarlas. Como forma de ilustrar su uso y utilidad, se seleccionaron dos casos que fueron estudiados y que presentan algunas diferencias entre sí que enriquecen su comparación, que refieren a dos departamentos de Uruguay: Cerro Largo y Paysandú.

## 1. El marco conceptual

Se asume una visión multidimensional del concepto de desarrollo, la que valora un enfoque integral cuyo fin último es el “aumento de las posibilidades de realización de las personas” y el “disfrute de la libertad para la vida, felicidad” (Sen, 2000). Desde este enfoque, el desarrollo procura mejorar la vida de las personas (desarrollo humano), de todas las personas (desarrollo social e inclusivo) y de las que viven y las que vendrán (desarrollo sostenible), tal como lo define De Franco (2004), procurando así que los procesos de desarrollo tengan como fin elevar la calidad de vida de los ciudadanos y contribuir al desarrollo de la región y del país.

En esta línea se encuentra como referencia el concepto de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas (*Informe Brundtland*, 1987), cuyas dimensiones considera: i) que alcance a todas las personas (desarrollo social e inclusivo), ii) que contenga crecimiento productivo (desarrollo económico); iii) que permita la sustentabilidad ambiental (desarrollo ambiental). A estas tres dimensiones es necesario agregarle una cuarta, referida a la gobernanza e institucionalidad de los procesos de desarrollo, de forma de explicitar la importancia de la interacción y la forma de organización de los actores sociales y económicos que constituyen el territorio.

En términos concretos, el enfoque del desarrollo integral que se asume engloba cuatro dimensiones: la económica, la social, la ambiental y espacial, y la gobernanza. Es justo señalar que existe cierto sesgo económico en las herramientas definidas, no obstante éstas incluyen variables que permiten analizar los procesos de crecimiento económico y generación de empleo también en términos de la contribución a una mayor equidad y calidad del empleo, contribución para el cambio social, la sustentabilidad ambiental, el equilibrio espacial y territorial y articulación de los sistemas productivos locales y su vinculación con el tejido social.

A su vez, el hecho de considerar clave a la gobernanza y la institucionalidad, conduce a que la aplicación de las herramientas se realice en un marco de concertación y participación de los agentes que viven e interactúan en el territorio, en especial de las principales instituciones públicas, empresas y organizaciones sociales.

Por otra parte, el territorio como unidad de análisis también se considera con una definición integral, que trasciende su espacio físico, dado que el territorio habitado por el ser humano se vuelve un espacio político, económico, social, cultural y ambiental; y en donde se expresa toda la complejidad de la vida humana en sociedad. “El territorio es un ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios” (Rodríguez Miranda, 2006: 9).

Los procesos de desarrollo local pueden surgir desde un territorio en función de límites previamente determinados, donde incluso el territorio político-administrativo es exactamente el territorio de la experiencia, pero también hay procesos de desarrollo que redefinen o transforman la manera de pensar la unidad territorial de análisis.

Boisier (2001) reconoce que todo recorte de la superficie terrestre puede mostrar por lo menos tres características de complejidad creciente: i) “territorio natural”, referido a un recorte que sólo reconoce los elementos de la naturaleza, sin que medie intervención humana; ii) “territorio equipado o intervenido”, que refiere a uno en el cual el hombre ya ha instalado sistemas (por ejemplo, de transporte, infraestructuras y actividades productivas extractivas); iii) “territorio

organizado”, que implica un recorte que reconoce la existencia de actividades de mayor complejidad, por ejemplo, sistemas de asentamientos humanos y sus infraestructuras, pero que fundamentalmente refiere a la existencia de “una comunidad que se reconoce y que tiene como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, un territorio organizado tiene una estructura de administración y, en algunos casos, también de gobierno. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo”.

Pero la definición de “desarrollo territorial” en su dimensión de “territorio organizado” refiere a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia. Esta escala puede ser una localidad, un departamento, una región, un país, una región internacional, o el mundo. Por lo tanto, no hay una referencia clara hacia lo local o regional. Es así que surge el concepto de desarrollo local, que sí es un concepto sustantivo (contenido más que mero contenedor) y que alude a “una cierta modalidad de desarrollo que puede tomar forma en territorios de variados tamaños, pero no en todos, dada la intrínseca complejidad del proceso de desarrollo” (Boisier, 2001). Como lo plantea Arocena (1995, 2002), lo “local” sólo hace sentido cuando se considera en relación con un espacio más amplio. No es posible hablar de lo “local” sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, región, país).

Sin embargo, la definición de la escala de lo local debe tener en cuenta algunas condiciones básicas. Al respecto, Quintero (2004: 53-64) señala que “la selección de escenarios más pequeños, como una escuela, un grupo de familias, un pequeño barrio, no conducirán a la meta de contribuir seriamente al cambio social (...) la zona de referencia debe ser lo suficientemente grande como para contar con la diversidad de actores y recursos que hagan factible su desarrollo, pero no debe ser tan grande que impida controlar la intervención y verificar su impacto”.

Al mismo tiempo, no debe perderse de vista que desarrollo local implica acciones también fuera de lo local, en otros territorios y con otros actores, conformando una acción multinivel.

Un aspecto importante en la visión territorial del desarrollo económico (regiones, localidades, ciudades) refiere al necesario componente endógeno del proceso. La visión territorial difiere de una funcional en que no sólo se trata de analizar el desarrollo económico a partir de los recursos disponibles (trabajo, capital, recursos naturales) y los procesos de innovación y economías externas que se aplican a estos recursos, sino que esos procesos en sí mismos están afectados y son condicionantes y condicionados por la organización económica, social e institucional del territorio (Vázquez Barquero, 2005, 2000). En cierta medida se trata de una visión del desarrollo que entiende a la economía como relaciones, en las que los agentes son actores humanos reflexivos, en forma individual y colectiva. Por lo tanto, el proceso económico implica también un proceso de coordinación, y la acumulación no refiere sólo a bienes y beneficios materiales sino también a activos relacionales (Storper, 1988).

En definitiva, desde la visión territorial del desarrollo, éste adquiere sin duda la característica de proyecto: un proyecto económico, social y político para el territorio. Albuquerque (2006) distingue los proyectos territoriales de otras formas de organización de la producción (como los *clusters*) en las que también el territorio juega un papel importante en la estrategia competitiva pero no hace a la esencia misma del proyecto. Al decir de Albuquerque, en un proyecto socio-territorial la comunidad, los actores locales sociales y económicos, no son un contexto o telón de fondo, sino que son la componente central del sistema de valor que organiza la producción. Becattini (2006) argumenta en el mismo sentido, estableciendo las diferencias entre un *distrito* y un *cluster*, que podemos ampliar a la diferencia entre un proyecto económico, social y político

territorial con un proyecto que solamente representa un interés empresarial. Becattini plantea que, si bien superficialmente el *cluster* y el *distrito* pueden parecer muy similares, mientras el primero es una manifestación localizada del proceso mundial de acumulación y redistribución territorial del capital, el segundo es resultado del "esfuerzo semiconsiente de una comunidad, de hacerse un sitio en la división internacional del trabajo que le permita el desarrollo gradual de su estilo de vida..." (Becattini, 2006: 24).

Un aspecto que permite diferenciar si un territorio tiene capacidades endógenas para articular un proyecto común y concertado, así como defenderlo, negociarlo y potenciarlo a partir del relacionamiento con actores externos que tienen incidencia notoria en el territorio, es el capital social. Podemos considerar que el capital social local, siguiendo a Arriagada (2003), es la capacidad efectiva de movilizar productivamente, y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales. Los recursos asociativos importantes para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. La confianza es resultado de la repetición de interacciones con otras personas; la reciprocidad se entiende como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado; y la cooperación implica un accionar conjunto para conseguir fines comunes. Por otra parte, en la conformación del capital social y en el proceso de llegar a acuerdos y consensos es fundamental el rol del entramado institucional local. Como explica North (1993) las instituciones reducen las incertidumbres de la interacción humana, incertidumbres que surgen por la complejidad de los problemas a resolver y la información incompleta respecto a la conducta de los otros. Por lo tanto, la creación de un medio institucional que permita un compromiso social creíble puede ser decisiva para bajar los costos de transacción y negociación viabilizando la conducta de cooperación bajo una lógica de reciprocidad.

Entonces, el desarrollo de un territorio (regiones, localidades, ciudades) refiere a un proceso que tiene un carácter endógeno que se explica desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (Rodríguez Miranda, 2010, 2014). Entonces, cuando existe capital social local y un marco institucional adecuado que contribuyen a lograr un acuerdo entre los actores sobre un proyecto compartido de desarrollo socio-territorial que sea a la vez compatible y articulado con un proyecto empresarial viable (que puede involucrar actores externos), entonces se puede hablar de que se está frente a un proceso de desarrollo territorial endógeno. Ejemplos de estos procesos son los "entornos innovadores" (Aydalot, 1986; Maillat, 1995; Méndez, 2000), las "regiones de aprendizaje" (Saxenian, 1994; Morgan, 1997; Storper, 1995), los "distritos" (Becattini, 2006; Dei Ottati, 2006; Albuquerque, 2006) o los territorios rurales que logran vínculos competitivos con los mercados con grados razonables de concertación e inclusión social (dentro del enfoque del "desarrollo territorial rural", siguiendo a Schejtman y Berdegué, 2004).

Pasando de la teoría a la práctica, hay que señalar que la utilidad de este tipo de enfoque para un país como Uruguay es muy significativa. En Rodríguez Miranda (2014: 35) se muestra que analizando las estadísticas de diferentes indicadores socioeconómicos, así como los resultados de diversos estudios realizados por distintos académicos y profesionales en las últimas décadas, es posible identificar ciertas regularidades que apuntan a dos cuestiones fundamentales:

- Uruguay no es un territorio homogéneo en términos de desarrollo, ya sea que se lo analice desde la dimensión productiva, económica o social.
- Hay ciertas disparidades estructurales, que se verifican en casi todos los estudios con bastante coincidencia, y que refieren al atraso relativo de la región norte y noreste del

país, seguida de la región central, mientras que en el sur y, en menor medida, el litoral oeste, se encuentran los departamentos más privilegiados.

El mismo estudio advierte, sin embargo, que a pesar de lo anterior también se observa que los departamentos presentan importantes heterogeneidades a su interior en términos de desarrollo (incluso los que en su conjunto se muestran como los más favorecidos), por lo que la mirada territorial también es relevante en la escala subdepartamental y en la supradepartamental o regional, ya que los límites administrativos departamentales muchas veces son engañosos si se toman como unidades homogéneas para interpretar los procesos económicos y sociales vinculados al desarrollo.

Por lo tanto, más allá de las visiones nacionales, se hace necesario poder dotar a los actores locales de herramientas que faciliten los procesos de desarrollo en el territorio, promoviendo la capacidad de análisis crítico, la concertación y el acuerdo, en torno a lineamientos estratégicos que orienten las acciones. Esas herramientas no pueden asegurar nada, el desarrollo es un proyecto a ser construido por y entre los actores locales, las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios, los Municipios, los Gobiernos Departamentales, las Agencias de Desarrollo Local, en interacción con los actores externos al territorio, públicos y privados, que sin residir allí toman definiciones clave para su destino. La propuesta metodológica que en este artículo se presenta ha pretendido ser facilitadora de estos procesos y, más allá de los resultados finales en términos de desarrollo en los territorios en los que se ha aplicado (lo que depende de muchos factores más que solo de una herramienta). Se entiende ha mostrado un buen desempeño para guiar la reflexión, el acuerdo y la acción, en un camino, el de la búsqueda del desarrollo, que siempre es difícil y sinuoso, cuando no esquivo.

## 2. La propuesta metodológica

El abordaje metodológico definido para analizar las potencialidades de una región en términos de desarrollo local endógeno y priorizar la aplicación de recursos se subdivide en las siguientes fases de trabajo:

- Fase 0: Definir los objetivos de desarrollo del territorio.
- Fase 1: Sistematizar y analizar los recursos socioeconómicos del territorio sobre la base de desagregar todos sus sectores productivos y de servicios.
- Fase 2: Evaluar la contribución potencial de cada sector a las dimensiones definidas y priorizar los sectores según su aporte a los objetivos de desarrollo.
- Fase 3: Evaluar el grado de restricción que cada sector presenta para su desarrollo, recorriendo las dimensiones definidas e identificando los principales obstáculos.
- Fase 4: Identificar aquellos sectores o cadenas de valor con mayor potencial de desarrollo para planificar acciones sobre ellos que promuevan el desarrollo territorial.
- Fase 5: Elaborar perfiles de proyectos a impulsar en los territorios.

Este documento tiene un alcance referido a las tres primeras fases. En particular, apuntando a presentar las dos herramientas empleadas en los estudios realizados entre los años 2007 y 2010 en quince regiones de Uruguay (ART PNUD, 2007-2010): la matriz de priorización sectorial (resultado de la fase 2) y la matriz de restricciones (resultado de la fase 3). Con relación al alcance del territorio (regional, departamental, localidad), cabe señalar que estas herramientas pueden ser adaptadas a distintas zonas, siempre que éstas tengan una escala mínima suficiente y

tampoco sean tan amplias que no permitan el necesario control requerido para la intervención, como lo plantea Quintero (2004).

Cabe señalar que la denominada fase 0 no necesariamente es un requisito inicial, sino que va surgiendo del trabajo concertado con los actores durante las fases 1 a 3 y generalmente puede quedar de forma abierta a consideraciones o definiciones futuras.

El método de trabajo propuesto comienza entonces con la fase 1, que puede denominarse como fase de diagnóstico. En primer lugar, se releva, sistematiza y analiza la información secundaria disponible con alcance territorial en diversas fuentes. Se dispone así de datos sobre variables tales como: población, localidades, salud, educación, infraestructura, generación de valor, actividades económicas, mercado de trabajo, ingresos, pobreza, desarrollo y competitividad, empresas, estructura político-administrativa y organizaciones; con los cuales se obtiene una primera aproximación al diagnóstico de los recursos económicos y sociales del territorio. Es de resaltar que como estrategia de análisis, la mayoría de estos datos son analizados en términos comparados con otros departamentos y regiones del país.

En segundo lugar, se lleva cabo el trabajo de campo en el territorio, con entrevistas y talleres con los principales actores identificados en el ámbito local así como algunos con alcance regional o incluso nacional (instituciones públicas o empresas con varias radicaciones). La cantidad de personas a entrevistar se orienta por el principio de saturación de información recabada, no obstante, en línea con el propósito de fomentar la concertación en el proceso de desarrollo se va un poco más allá, cubriendo a todos los actores que se identifica necesario sean partícipes de dicho proceso. El trabajo de campo permite confirmar algunas interpretaciones iniciales obtenidas de la información secundaria, "triangular" datos y opiniones, así como aportar distintas o incluso nuevas evidencias, obteniendo como resultado final un mejor diagnóstico de los recursos de la economía local y su análisis en términos de potencialidad de desarrollo. Con ello se logra conocer los recursos endógenos y las cadenas productivas que operan o influyen en el territorio, las interrelaciones y las demandas en el territorio, con su importancia relativa e impacto sobre la sociedad local.

Cabe resaltar que si bien la fase de diagnóstico procura disponer de indicadores cuantitativos construidos tanto a partir de información estadística secundaria como de datos primarios, también tiene su lugar de importancia el relevamiento de información documental (informes y estudios previamente realizados en los últimos años en el territorio) así como la visión cualitativa que los actores locales aportan.

El cierre propuesto para la fase 1 consiste en la realización de un taller de trabajo con los principales actores de la sociedad local, de modo tal que el proceso de diagnóstico del territorio adquiera un carácter participativo y una validación a nivel de la sociedad local. En particular, se promovía que la convocatoria incluyera a todos los actores que contribuyeron desde su visión durante el trabajo de campo, además de otros que se consideraran importantes, con un criterio de máxima amplitud y cobertura de la comunidad local.

Además, la participación de los actores locales no apuntaba únicamente a esta fase, sino que por el contrario estaba inserta en el carácter concertado del proceso de desarrollo territorial endógeno que allí se estaba iniciando con estas acciones. A modo de ejemplo, este cierre de la fase 1 en algunas ocasiones se realizó conjuntamente con otras instancias de intercambio y talleres cuyo objetivo específico referían a las fases 2 y 3.

El hecho que los autores estuvieran aplicando simultáneamente esta metodología de trabajo en otros territorios, brindó un marco de comparación y contextualización que permitió enriquecer la metodología empleada y los resultados obtenidos dentro de un territorio, disponiendo de un

marco más completo de análisis que el exclusivamente local, que es muchas veces el único que percibe el actor local (limitando su capacidad de poner los problemas y oportunidades que visualiza en contexto regional y nacional, lo que puede redefinir de hecho la propia categorización de la situación como problema u oportunidad).

### 3. La matriz de priorización sectorial

Una vez recorrida la fase 1 e identificados y analizados los recursos del territorio, en la fase 2 se construye la herramienta denominada "matriz de priorización sectorial". Ésta brinda información sistematizada y sintética sobre la contribución que cada sector productivo y de servicios del territorio tendría a las distintas dimensiones del desarrollo. Ello, conjugado con los objetivos de desarrollo que se definan para el territorio, permite disponer de un ordenamiento de sectores en los que habría que priorizar la aplicación de recursos.

Así, la matriz de priorización de sectores constituye una forma práctica de ordenar los resultados del diagnóstico de potencialidades de recursos desde una perspectiva sectorial, útil para pensar en términos de acciones concretas de políticas económicas locales. La lógica de asignar recursos escasos para la consecución de fines múltiples está presente en la definición de acciones en un territorio, por lo que su resolución debe tener en cuenta las limitaciones de los recursos económicos y sociales del territorio, y la necesidad de tener que elegir entre actividades para obtener la mayor potenciación de recursos a escala local. De esta forma se evitaría derivar recursos hacia actividades que tendrían menor importancia relativa, permitiendo que los recursos escasos que se aplican sean lo más efectivos posibles desde este punto de vista y logren generar el mayor de los impactos sobre el desarrollo del territorio.

El diseño de la matriz tiene las siguientes características:

Sus filas se componen de los distintos sectores y cadenas productivas del territorio, que deben ser identificados en cada caso y en función de la especificidad de cada territorio. A modo de ejemplo, podría estar compuesto por los siguientes sectores: Ganadería, Lechería, Arroz, Horticultura y granja, Apicultura, Frigorífico, Lácteos, Molinos arroceros, Tabaco, Talleres de artesanos, Comercio, restaurantes y hoteles y/o Turismo, Transporte, Servicios financieros, Servicios a empresas, y Otros servicios (que incluye al Sector Público).

Sus columnas se conforman por las dimensiones definidas para analizar el potencial de desarrollo local de cada sector. Estas dimensiones son las siguientes<sup>1</sup>:

- Generación de riqueza, medida por la participación sectorial en el Valor Agregado Bruto (VAB) del territorio, lo cual es un resultado necesario pero no suficiente a los efectos de la consecución del desarrollo.
- Generación de empleo directo, que es indispensable para un proceso de desarrollo, más allá de la propia calidad del empleo.
- Percepción de la importancia sectorial en la economía local, que actúa como factor de estímulo o atractivo para las acciones locales.

---

<sup>1</sup> Metodológicamente es plausible modificar dimensiones, eliminando algunas y/o agregando otras. Ello surge del ejercicio de definición de los objetivos de desarrollo que el territorio defina. La aplicación en los territorios señalados en este documento incluyó ocho dimensiones que se consideraron amplias en cuanto a los objetivos que un territorio puede plantearse en términos de desarrollo local.

- Efecto "derrame", como indicador de la captación local de la riqueza generada por el sector, ya sea a través de mejores ingresos de la población o estímulo a la creación de nuevas actividades o un mejor desempeño de las actuales.
- Superación de pobreza, evaluando la contribución del sector a superar los actuales niveles de pobreza, como otro factor clave para el desarrollo social del territorio.
- Nivel de equidad que genera o generaría una expansión del sector o actividad analizada, como condición relevante para promover un proceso de desarrollo.
- Competitividad, englobando la capacidad del sector en términos de crecimiento o permanencia en el futuro en base a sus niveles de eficiencia productiva y calidad (muy vinculado a pasar la "prueba del mercado" y permanecer en el mismo).
- Sostenibilidad, con una visión más integral y complementaria a la anterior, que incluye lo social y lo ambiental, además de la componente económica.

Sus celdas se completan evaluando la contribución potencial de cada sector a cada una de las dimensiones del desarrollo. Dicha evaluación empleó una escala de calificaciones cualitativa con una expresión numérica (puntajes), lo que permite la agregación posterior, procurando simplificar el análisis y la sencillez de interpretación por parte de los actores locales:<sup>2</sup>

- Negativa (puntaje -1).<sup>3</sup>
- Neutra (puntaje 0).
- Baja (puntaje 1).
- Media (puntaje 2).
- Alta (puntaje 3).
- Muy alta (puntaje 4).

La agregación a nivel vertical (por dimensión del desarrollo) de las calificaciones brinda como resultado una aproximación al potencial de los recursos del territorio para generar un proceso de desarrollo endógeno.

$$TOT\_DIM_i = \frac{Sec_i^1 + Sec_i^2 + Sec_i^3 + \dots + Sec_i^n}{n}$$

Siendo:

- $Sec_i^1$  la contribución del sector 1 a la dimensión i.
- "n" la cantidad de sectores identificados para el análisis del territorio, permitiendo esta "normalización" disponer de variables comparables entre territorios con diferente cantidad de sectores.
- $TOT\_DIM_i$  toma un valor entre -1 y 4. El máximo de 4 corresponde a un territorio en el cual todos sus sectores tienen una muy alta contribución a esa dimensión del desarrollo. El mínimo de -1 solo aplica como posibilidad a las dimensiones de pobreza y equidad, en las cuales se incorpora un valor negativo que representa el agravamiento de la pobreza o la generación de inequidades en la dinámica sectorial (bajo el supuesto de una expansión de la actividad), por lo que funciona como un factor de penalización en un proceso de priorización sectorial. En las otras dimensiones el mínimo es 0. Por lo que  $TOT\_DIM_i$  tomaría un valor mínimo de cero si todos los sectores tienen contribución neutra a esa dimensión del desarrollo.

<sup>2</sup> En este sentido fueron descartados otros métodos y técnicas de evaluación, tales como las comparaciones binarias aplicadas por ejemplo en el marco de la priorización de proyectos.

<sup>3</sup> La valoración negativa aplica únicamente a las dimensiones de pobreza y equidad.

La agregación a nivel horizontal (por sector) de las calificaciones permite disponer de un indicador para ordenar (ranking) a los sectores según la contribución potencial que éstos tienen sobre el desarrollo del territorio. Esta agregación puede ser efectuada ponderando de manera diferencial las dimensiones del desarrollo consideradas, lo cual debe realizarse en consistencia con los objetivos de desarrollo en los que el territorio defina focalizar (la denominada fase 0). Si se asume una igual ponderación de cada una de las ocho dimensiones consideradas se tiene la siguiente expresión.

$$TOT\_SEC_j = \alpha \cdot Riq_j + \beta \cdot Emp_j + \chi \cdot Pim_j + \delta \cdot Der_j + \varepsilon \cdot Pob_j + \varphi \cdot Equ_j + \eta \cdot Com_j + \mu \cdot Sos_j$$

Siendo:

- $Riq_j$  la contribución del sector  $j$  a la dimensión generación de riqueza, y así con las otras dimensiones.
- Siendo los ponderadores de cada dimensión:  $\alpha + \beta + \chi + \delta + \varepsilon + \varphi + \eta + \mu = 1$
- $TOT\_SEC_j$  adquiere un valor máximo de 4, correspondiendo a un sector con una muy alta contribución a todas las dimensiones del desarrollo del territorio.
- $TOT\_SEC_j$  adquiere un valor mínimo de -0,25, que corresponde a un sector cuya contribución al desarrollo es negativa en las dos dimensiones en donde aplica esta calificación (pobreza y equidad) y neutra en las otras seis dimensiones del desarrollo.

La estructura de la matriz de priorización sectorial se reproduce en la Tabla 1, en carácter de herramienta y ejemplificando con calificaciones (caso hipotético a modo de ilustración).

Tabla 1: Ejemplo de Matriz de priorización sectorial para un territorio										
Sectores de actividad económica	Dimensiones del desarrollo									Ranking
	VAB	Empleo	Percepción de importancia	Efecto derrame	Pobreza	Equidad	Competitividad	Sostenibilidad	Total sectorial	
Sector 1	3	1	2	0	-1	3	4	3	1,9	3
Sector 2	2	1	3	0	1	-1	2	2	1,3	5
Sector 3	4	1	1	3	3	0	2	3	2,1	2
...	1	2	1	1	2	2	2	2	1,6	4
Sector n	4	3	2	1	0	1	4	4	2,4	1
Total por dimensión	14/n	8/n	9/n	5/n	5/n	5/n	14/n	14/n		

Fuente: propia

A modo de fortalecer la comprensión de la interpretación de la herramienta surgen del ejemplo anterior las siguientes consideraciones sobre las dos agregaciones antes señaladas:

La agregación por dimensión del desarrollo:

- El mayor potencial de desarrollo del territorio está en la generación de riqueza, competitividad y sostenibilidad de sus actividades, mientras que en términos de contribuir a través del efecto derrame, superación de pobreza y mayor equidad, el territorio presenta un menor potencial para un proceso de desarrollo local.

La agregación por sector:

- Los sectores n, 3 y 1 son sobre los que habría que orientar el destino de los recursos que dispone el territorio, dado que son aquellos de mayor priorización (primero, segundo y tercero en el ranking). El puntaje agregado que obtienen indica una contribución al desarrollo del territorio por parte de estos sectores entre media y alta.
- Los sectores n y 1 basan su priorización en el impacto que presentan en términos de generación de riqueza, competitividad y sostenibilidad, a los que el sector n agrega su importancia relativa en cuanto al empleo. A diferencia de ellos, el sector 3 resulta prioritario por su efecto derrame y su aporte a la superación de la pobreza.

Más adelante, se presenta la matriz de priorización aplicada a los dos casos de estudio seleccionados (Tablas 3 y 4), con los resultados correspondientes.

## 4. Evaluación de la contribución sectorial por dimensión

En primer lugar, hay que decir que el objetivo de la herramienta es ser un instrumento que permita la planificación del desarrollo por parte de los actores locales, por lo que no se busca obtener estimaciones exactas sobre cada aspecto de cada dimensión sino información útil, oportuna y adecuada para orientar un debate, llegar a un acuerdo y poder priorizar recursos de acuerdo a definiciones sobre los diferentes objetivos que representa cada dimensión.

Por otra parte, a nivel local muchas veces escasea la información estadística y, en general, la información de fuentes secundarias. Si bien a nivel departamental existe un conjunto de estadísticas, cuando se subdivide en regiones un departamento, la información disponible es escasa. Por lo que esta herramienta es también una forma de poder salvar esa dificultad aportando un dimensionamiento de cada sector de la economía local en términos de su contribución e impacto a cada una de las dimensiones analizadas.

En particular, la dimensión de generación de riqueza, medida por la participación sectorial en el VAB del territorio, requiere de un esfuerzo importante por combinar información existente con estimaciones propias. En los casos de los departamentos de Uruguay al momento de aplicarse este instrumento (entre 2007 y 2010) se contaba con el VAB departamental calculado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para el año 2006 como última referencia, con una desagregación que permitía diferenciar entre comercio, restaurantes y hoteles, resto de los servicios, sector primario, energía, electricidad y agua, y la industria manufacturera. En general, para muchos de los sectores que se quieren dimensionar en términos de su aporte al VAB es probable que no haya información. En estos casos lo más adecuado es utilizar como referencia

las estimaciones de VAB a nivel más agregado que existan y aproximar el VAB de cada sector de acuerdo a dos metodologías: ascendente o descendente.

La ascendente implica estimar el VAB como valor bruto de producción menos los insumos. Como se pretende una idea de dimensionamiento y no un cálculo exacto, se puede suponer nula la variación de existencias y desestimar los impuestos, y tomar como referencia la facturación total del sector o la producción en valor (producción física por precio unitario), a lo que se le resta una estimación del valor de los insumos, que se puede obtener a partir de una referencia de la proporción que representan los insumos sobre las ventas (promedio para el sector) o a partir de una referencia que se conozca sobre los costos unitarios (de acuerdo a alguna medida física de producción adecuada). Esta información se obtiene de registros públicos, estudios específicos a los que se pueda acceder y de las entrevistas a las empresas, productores y referentes de los sectores, además de apoyarse en informaciones estadísticas sectoriales disponibles a nivel nacional que sirven de control. La metodología descendente implica considerar el VAB del sector o actividad productiva que se analiza en forma agregada a nivel nacional (estadísticas oficiales) e identificar y utilizar algún indicador razonable para distribuir ese VAB entre las diferentes unidades territoriales de interés (por ejemplo, departamentos en Uruguay). Los indicadores a utilizar pueden referir a la distribución por unidad territorial según superficies de cultivos (para el agro), cantidades físicas de producción, cantidad de empleo, cantidad de empresas o establecimientos, entre otros posibles.

Para la generación de empleo directo se pueden utilizar encuestas de hogares oficiales, relevamientos locales realizados por los Gobiernos Locales u organizaciones empresariales locales, además de la información recogida de las entrevistas a informantes calificados y empresarios referentes.

En lo que refiere a la percepción de la importancia sectorial en la economía local, como resulta obvio, la información se obtiene del trabajo de campo de entrevistas y se confirma o revisa en las instancias de talleres.

El efecto "derrame" podría estimarse muy bien si se contara con matrices insumo-producto regionales. De no contar con ello, el efecto se estima en forma cualitativa a partir de informantes calificados y empresarios de los sectores, para determinar en qué medida un sector es demandante (o no) del medio local de insumos, productos y servicios, y en qué medida se encadena (o no) también hacia adelante con la economía local.

Para la superación de la pobreza, considerando la medición de la pobreza por el método de los ingresos (población por debajo de una determinada canasta), es útil contar con estadísticas del territorio en cuestión sobre incidencia de la pobreza y, en el mejor de los casos, con datos de pobreza en el empleo y con apertura sectorial (por ejemplo, contar con encuestas a hogares oficiales). Si se cuenta con ese tipo de información se puede conocer en qué sectores es mayor la proporción de personas pobres o de hogares pobres que dependen de esa actividad como fuente principal de ingresos, además de que es posible realizar ejercicios de simulación ante una expansión del sector que se analiza determinando qué efecto podría tener en el porcentaje total de pobres del territorio (es decir, efecto de una expansión del sector analizado dejando constante el tamaño del resto de sectores y suponiendo reclutamiento de desempleados y trabajadores por primera vez y/o inmigración, o suponiendo reducción de otros sectores que transfieran empleo hacia el sector que se supone en expansión). Si no hay información cuantitativa, la valoración es cualitativa a partir del trabajo de entrevistas (con referentes de los sectores, empresarios, organizaciones de trabajadores y Gobierno Local), determinando aproximaciones a ingresos medios de los trabajadores de menor calificación en los diferentes

sectores. El componente de zafralidad, la informalidad y otras condiciones de precariedad en el trabajo también se valoran en forma negativa.

En cuanto a la contribución a la equidad se realiza una valoración desde una definición operativa de equidad (con fin práctico) vinculada a los ingresos y las posibilidades de ascenso social que puede ofrecer el empleo en los diferentes sectores. La idea es identificar qué sectores si se expanden pueden implicar mejores ingresos de la población ocupada y mejores condiciones laborales en términos de desarrollo personal y profesional, contribuyendo a aumentar o reforzar el peso de los sectores socioeconómicos medios (clase media) en la sociedad local. Esto se realiza a partir de la información del trabajo de campo. En forma complementaria, si hay información estadística del tipo de encuestas de hogares para el territorio, se pueden realizar ejercicios de simulación de cuáles son los efectos de una expansión del sector que se analiza en términos de cambios en la sociedad local en el índice de Gini o de la relación entre los quintiles más pobres y más ricos o del peso en la distribución de los quintiles de ingresos medios.

Respecto al concepto de competitividad, la herramienta lo vincula a eficiencia productiva y calidad, y operativamente se puede referenciar a si las empresas pasan o no la "prueba del mercado". Para calificar en esta dimensión, si el sector en cuestión funciona sobre la base de un subsidio o se encuentra en crisis, recibe la evaluación más baja. La evolución reciente de las ventas y el tipo de mercado al que se orienta la producción (local, regional, nacional, exportación, exportación a mercados de primer nivel) permiten valorar en qué medida presenta una baja o alta competitividad.

Por otro lado, la sostenibilidad es una visión más integral que incluye lo social y lo ambiental. En este caso, por ejemplo, una actividad que funciona sobre la base de un subsidio, por lo que no era competitiva según la dimensión recién comentada, puede llegar a ser sostenible, si tiene efectos positivos y adecuados en términos sociales y ambientales, y sustenta su subsidio en un acuerdo político y social a nivel nacional que lo justifica como forma de promover objetivos que el sector permite realizar. En este caso se puede decir que de todas formas el sector no es competitivo y requiere desviar recursos de otros ámbitos de la economía para sostenerlo, y es correcto, pero eso se recoge en la otra dimensión y no en ésta. A su vez, un sector puede tener una competitividad muy alta porque exporta a mercados externos muy dinámicos y con evolución creciente de ventas, pero presentar efectos ambientales o sociales no deseables y que la sociedad no está dispuesta a soportar indeterminadamente, por lo que sería competitivo pero con una baja sostenibilidad.

Por último, la valoración en la escala "negativo, neutro, baja, media, alta y muy alta" se hace en función de la propia economía local (como 100%), porque se trata de valorar y priorizar los recursos de dicha economía. No se considera útil dejar estandarizada una correspondencia entre la escala y puntos de corte o tramos de 0-100%. En buena medida porque depende de la realidad de cada territorio en cuanto a la disponibilidad de información y como se pueden construir los datos e indicadores que se utilizan para valorar la contribución en cada dimensión. No obstante, sí hay una regla fija respecto a la valoración negativa (puntaje -1), solo disponible para las dimensiones de equidad y pobreza, y consiste en que ella se asigna con solo valorar una contribución negativa del sector en esa dimensión.

## 5. Consideraciones sobre la priorización sectorial y las políticas

Como fuera señalado, la aplicación de la matriz de priorización brinda un ordenamiento de los sectores de un territorio que presentan un mayor potencial e impacto sobre el desarrollo endógeno. No obstante, es necesario tener en cuenta que no todos los sectores poseen el mismo “margen para la intervención local”, por lo que las acciones de desarrollo local no pueden ser llevadas a cabo con igual incidencia en todos los sectores de actividad económica. En ese sentido, es importante hacer la siguiente distinción:

- Sectores con “restricciones al margen de intervención local directa”:

Son aquellos que funcionan con una lógica nacional y que presentan un bajo nivel de endogenización de la intervención local. Las intervenciones locales directas sobre este tipo de sectores no tienen efectos de importancia, por lo que su aplicación –por más que se trate de sectores prioritarios para el desarrollo– no resulta efectiva. Ejemplos de este tipo de sectores: la ganadería extensiva, la agricultura de secano, la forestación y las plantas hidroeléctricas. Aunque cabe señalar que en cada región, dadas las características que asume en ella cada actividad económica, la caracterización de la actividad puede cambiar. En estos sectores las acciones solo pueden ser eficaces si se coordina una intervención desde la política nacional.

- Sectores con “potencial de impacto en empleo y derrame territorial”:

Refiere a actividades dinámicas que tienen un importante potencial de efecto derrame, ya sea a través de redes de proveedores o servicios conexos y otras actividades ligadas. El énfasis no está puesto en una intervención directa a nivel local sobre la actividad en sí de esos sectores, sino que está planteado en términos de su relacionamiento con proveedores y servicios locales. Como ejemplo se encuentran aquí generalmente las industrias y empresas importantes localizadas en el territorio con capacidad de generar demandas dinamizadoras hacia el medio local: la industria maderera en Rivera y Tacuarembó, las empresas sojeras en Soriano, la industria frigorífica en Cerro Largo, la industria sucro-alcoholera en Bella Unión, la lechería y la industria láctea en Colonia, San José, Florida o Paysandú, el turismo termal en Salto, el turismo costero en Rocha, a modo de ejemplo.

- Sectores con “objetivos de diversificación productiva, empleo, contención de la pobreza e inclusión social”:

Por un lado, se ubican aquí sectores con menor peso relativo en la generación de riqueza y empleo, que presentan un significativo margen de intervención local sin el requerimiento de abundantes recursos para potenciar el desarrollo del territorio a partir de actividades que diversifiquen la estructura productiva, mitiguen pobreza y fomenten la equidad. Algunos ejemplos de este tipo de sectores son los pequeños productores rurales de granja, lechería (en departamentos de cuencas lecheras pequeñas) o pequeños ganaderos, la horticultura en departamentos sin tradición en el rubro. Por otro lado, también se encuentran en esta categoría otros sectores que tienen un mayor peso en la generación de riqueza y empleo del territorio y, por lo tanto, son importantes fuentes de ingresos locales pero, sin embargo, son sectores poco dinámicos y competitivos. Como ejemplo de este tipo de sectores están los servicios públicos y el comercio en territorios sin lógica de turismo y enfocado a mercados internos cautivos y pequeños.

De esta manera, el resultado de la herramienta de priorización sectorial debe ser analizado a la luz de las anteriores consideraciones sobre el posible margen de intervención a nivel local y la

incidencia que ella pueda tener sobre el funcionamiento del sector. Ello tiene implicancias de importancia para la definición de las políticas de desarrollo local.

## 6. La matriz de restricciones al desarrollo local

---

La segunda herramienta, denominada “matriz de restricciones al desarrollo local” es complementaria a la de priorización sectorial, abordando los sectores productivos y de servicios del territorio con el objetivo de resumir información acerca de las restricciones que enfrentan para su desarrollo. Constituye la fase 3 del esquema de trabajo propuesto, elaborándose a partir del análisis realizado en la fase 1 de diagnóstico.

El resultado que surge de la matriz identifica los principales obstáculos que enfrenta el territorio para promover un proceso de desarrollo local, indicando con ello el camino para impulsar una serie de acciones en el territorio.

El diseño de la matriz de restricciones posee las siguientes características:

Sus filas están conformadas por los distintos sectores y cadenas del territorio.

Sus columnas se componen de las restricciones definidas para analizar el desarrollo local de cada sector. Estas restricciones son las siguientes<sup>4</sup>:

- Infraestructura.
- Saber hacer y tecnología.
- Servicios.
- Recursos financieros.
- Conducta empresarial.
- Capital humano.
- Mercado.
- Regulaciones públicas.
- Institucionalidad.

Sus celdas se completan evaluando la importancia de cada restricción para el desarrollo de cada sector. Para ello se definió una escala que combina una calificación cualitativa con puntajes que permiten una posterior agregación, priorizando la sencillez de interpretación por parte de los actores locales y descartando otros métodos más sofisticados:

- Sin restricciones (puntaje 0).
- Restricciones mínimas (puntaje 1).
- Restricciones medias (puntaje 2).
- Restricciones altas (puntaje 3).

El procedimiento para completar la matriz con los puntajes es, al menos, en dos etapas. En primer lugar, como ya se señaló, de la fase 1 de diagnóstico el equipo técnico encargado de aplicar la metodología completa la matriz según sus propias apreciaciones sobre las restricciones sectoriales, lo que surge de la información del trabajo de campo, más la

---

<sup>4</sup> Al igual que con la matriz de priorización, es posible desde el punto de vista metodológico modificar restricciones, eliminando algunas y/o agregando otras. La aplicación en los territorios señalados en este documento incluyó nueve áreas de restricciones, las cuales son suficientemente abarcativas de las posibles barreras que un proceso de desarrollo local podría enfrentar.

información secundaria, bibliográfica y documental utilizada en el diagnóstico. En segundo lugar la matriz se somete a discusión y validación (lo que incluye su posible modificación) en las instancias de talleres con los actores locales. Así se obtiene la matriz de restricciones definitiva. A su vez, si en el proceso surgen de los talleres puntos críticos de discrepancia que no se resuelven es posible que se requiera de alguna actividad específica para saldar el debate (una tercera etapa).

La agregación a nivel vertical (por restricción) de las calificaciones permite tener una aproximación a la importancia relativa de las restricciones que plantea un territorio para impulsar un proceso de desarrollo endógeno.

$$TOT\_RES_i = \frac{Sec_i^1 + Sec_i^2 + Sec_i^3 + \dots + Sec_i^n}{n}$$

Siendo,

- $Sec_i^1$  el grado de restricción que presenta el sector 1 en el tipo de restricción  $i$ .
- "n" la cantidad de sectores identificados para el análisis del territorio, lo que permite "normalizar" y comparar entre territorios con diferente cantidad de sectores.
- $TOT\_RES_i$  tiene un valor máximo de 3, correspondiendo a un territorio en el cual todos sus sectores tienen un alto grado de restricción  $i$  para impulsar su desarrollo.
- $TOT\_RES_i$  con un valor mínimo de 0, que corresponde a un territorio en donde ninguno de sus sectores tiene la restricción  $i$  para impulsar su desarrollo.

La agregación a nivel horizontal (por sector) de las calificaciones permite disponer de un indicador para ordenar los sectores según las restricciones que éstos tienen para su desarrollo. Al igual que la matriz de priorización, esta agregación puede realizarse ponderando de manera diferencial cada una de las nueve áreas de restricciones consideradas. Como este documento no aborda la definición de ponderaciones diferenciales, implícitamente se asume una igual ponderación de cada restricción.

$$TOT\_SEC_j = \alpha \cdot Inf_j + \beta \cdot Sab_j + \chi \cdot Ser_j + \delta \cdot Rfi_j + \varepsilon \cdot Con_j + \varphi \cdot Chu_j + \eta \cdot Mer_j + \mu \cdot Reg_j + \lambda \cdot Ins$$

Siendo,

- $Inf_j$  el grado de restricción del sector  $j$  en el área de infraestructura, y así con las otras restricciones.
- Siendo los ponderadores de cada restricción:  $\alpha + \beta + \chi + \delta + \varepsilon + \varphi + \eta + \mu + \lambda = 1$
- $TOT\_SEC_j$  con un valor máximo de 3, correspondiendo a un sector con altas restricciones en todas las áreas.
- $TOT\_SEC_j$  con un valor mínimo de 0, que corresponde a un sector cuyo desarrollo no presenta restricciones en ninguna de las áreas.

La matriz de restricciones tiene una estructura tal como la presenta el siguiente cuadro. Allí se ejemplifica la herramienta con calificaciones a modo ilustrativo.

**Tabla 2: Ejemplo de Matriz de restricciones para un territorio**

Sectores de actividad económica	Restricciones										Ranking
	Infraestructura	Saber hacer tecnología	Servicios	Recursos financieros	Conducta empresarial	Capital humano	Mercado	Regulaciones Públicas	Institucionalidad	Total sectorial	
Sector 1	1	1	0	2	1	2	1	2	2	1,3	3
Sector 2	2	1	0	0	2	1	2	0	0	0,9	4
Sector 3	0	2	2	1	3	2	0	1	2	1,4	2
...	1	0	1	0	0	1	1	2	1	0,8	5
Sector n	1	2	3	1	2	3	2	1	1	1,8	1
Total por restricción	5/n	6/n	6/n	4/n	8/n	9/n	6/n	6/n	6/n		

Fuente: propia

Para facilitar la interpretación de esta matriz, con las calificaciones del ejemplo anterior se desprenden las siguientes consideraciones.

La agregación por restricción:

- Los principales obstáculos al desarrollo del territorio se observan en el capital humano y en la conducta empresarial, resultando prioritario implementar acciones en estas áreas.

La agregación por sector:

- Los sectores n, 3 y 1 son los que mayores restricciones tienen para su desarrollo. El puntaje agregado obtenido da cuenta de un nivel entre mínimo y medio de restricción global.

En el próximo capítulo se presentan las matrices de restricciones al desarrollo local con los resultados correspondientes a la aplicación realizada en los dos casos de estudio (Tablas 5 y 6).

## 6. La aplicación al caso uruguayo

Si bien las dos herramientas antes presentadas fueron aplicadas entre los años 2007 y 2010 en quince regiones de Uruguay (ART PNUD, 2007-2010) fueron seleccionados para este documento los casos de los departamentos de Cerro Largo y Paysandú, que presentan aspectos diferentes que permiten ilustrar mejor el potencial de las herramientas.

## Los diagnósticos de las economías de Cerro Largo y Paysandú

Como resultado de la etapa de diagnóstico (fase 1) en estos dos casos de estudio se presenta un resumen sintético a continuación:

- Cerro Largo

“Cerro Largo conforma un departamento con cierta diversificación económica, una significativa actividad primaria, algunas industrias grandes ligadas a la fase primaria local y una red de servicios atada al comercio fronterizo, transporte, servicios básicos a la población y en menor medida a los sectores productivos. La actividad económica ha mejorado en los últimos años y se prevé que continúe la senda de crecimiento, al influjo del sector primario básicamente, por la forestación, los altos precios agropecuarios y la penetración de la agricultura de secano, con la incertidumbre habitual sobre la situación cambiaria en nuestros países. No obstante, esa senda de crecimiento no ha solucionado y necesariamente no solucione problemáticas como la pobreza, desarrollo humano, salud y educación, aunque con algunas excepciones, en donde el departamento se encuentra en una situación desfavorable en el contexto nacional, planteando el desafío de potenciar y conjugar éste con otras actividades. El dinamismo de las grandes actividades económicas, con su alto nivel tecnológico, muestra cierto distanciamiento de la formación de mano de obra especializada y de servicios, aspecto que hoy se resuelve con capacitación en las empresas, poniendo sobre la mesa el desafío de crear lazos más fuertes entre lo educativo y lo laboral” (ART PNUD, 2008a: 64).

- Paysandú

“Paysandú es un departamento con una estructura económica muy diversificada, con un complejo industrial que aún hoy lo diferencia del resto del interior, con un muy importante peso también del sector agropecuario. En los servicios hay un peso importante de los servicios básicos a la población, además al propio agro y algunos dirigidos a la industria. El turismo tiene potencial especialmente en el recurso termal, atendiendo hoy a un público básicamente uruguayo, de la zona sur del país, y también del departamento y limítrofes. La actividad económica ha mostrado una recuperación en los últimos años, similar a la observada en otros departamentos, en este caso aprovechando la base de una estructura económica diversificada, pero de gran base agropecuaria. Esa senda de crecimiento (vinculada a la mejor demanda internacional de commodities y los mayores ingresos de la población nacional) muestra resultados contradictorios en salud, educación, ingresos y desarrollo humano. Buen desempeño relativo en salud, ambiguo en educación, medio en desarrollo humano y desfavorable posición en el contexto nacional en desempleo, pobreza y niveles de ingresos. Esto plantea el desafío de llevar adelante acciones económicas y sociales que permitan contribuir al desarrollo local, a la vez que se consolida el proceso de crecimiento y las actividades industriales y de servicios, para superar definitivamente las contradicciones señaladas, con una base de partida importante en cuanto a masa crítica industrial y diversidad de actividades” (ART PNUD, 2008b: 81).

### Las matrices de priorización sectorial: Cerro Largo y Paysandú

En cada uno de los dos casos de estudio, el diagnóstico previo permitió identificar los sectores de actividad económica que operan en estas regiones, insumo base para la construcción de la matriz de priorización sectorial: 20 sectores en el caso del departamento de Cerro Largo y 23 en el de Paysandú. Estas matrices se presentan en las Tablas 3 y 4.

Tabla 3: Matriz de priorización sectorial del Departamento de Cerro Largo										
Sectores de actividad económica	Dimensiones del desarrollo									Ranking
	VAB	Empleo	Percepción de importancia	Efecto derrame	Pobreza	Equidad	Competitividad	Sostenibilidad	Total sectorial	
Frigorífico	4	3	4	3	2	2	4	4	3,3	1
Molinos arroceros	4	3	4	2	1	2	4	4	3,0	2
Arroz	3	3	4	2	1	0	4	4	2,6	3
Free Shops	3	3	4	3	1	2	3	2	2,6	3
Ganadería	4	4	4	1	0	-1	4	4	2,5	5
Comercio, restaurantes y hoteles	3	4	3	2	2	2	2	2	2,5	5
Otros servicios (incluye público)	4	4	1	1	2	3	2	3	2,5	5
Pequeños ganaderos	2	4	4	1	3	3	1	1	2,4	8
Industria láctea	2	2	3	3	1	2	3	3	2,4	8
Forestación	2	2	4	1	1	-1	4	4	2,1	10
Lechería	2	3	2	1	3	3	1	2	2,1	10
Transporte	2	2	3	2	1	1	3	3	2,1	10
Agricultura de secano	3	2	4	1	0	-1	4	4	2,1	10
Servicios a empresas	3	2	2	1	1	1	2	3	1,9	14
Horticultura	1	1	1	1	3	3	2	1	1,6	15
Bioteología	0,5	1	3	0	0	0	4	4	1,6	16
Granja	1	1	0	0	3	3	1	2	1,4	17
Raciones	1	1	1	2	1	0	2	2	1,3	18
Madera	1	1	1	1	1	0	2	3	1,3	18
Apicultura	0,5	1	1	0	1	2	1	2	1,1	20
Total por dimensión	2,3	2,4	2,7	1,4	1,4	1,3	2,7	2,9		

Nota: Tabla ordenada en orden decreciente de prioridad.

Fuente: Elaborado en base a ART PNUD (2008a).

La matriz de priorización de Cerro Largo brinda como principales resultados los siguientes.

- La agregación por dimensión del desarrollo (ART PNUD, 2008a):

Cerro Largo es un departamento con actividades líderes que presentan un alto aporte de riqueza y competitividad. En términos generales y globales, los sectores contribuyen altamente (puntaje agregado próximo a 3) al desarrollo del departamento, principalmente en términos de competitividad y sostenibilidad; siendo medio (puntaje entre 2 y 3) el aporte al desarrollo por la vía de la generación de riqueza y empleo. Sin embargo, la alta puntuación que se obtiene en la matriz en las dimensiones de competitividad, sostenibilidad, empleo y riqueza, contrastan con los puntajes menores de las dimensiones de efecto derrame, equidad y pobreza. A pesar de que actividades dinámicas (como el frigorífico, los free shops y la industria láctea) generan cierto efecto derrame, este efecto y el vínculo con el desarrollo de la economía local no ha sido suficiente para contribuir a solucionar las problemáticas como la pobreza, desarrollo humano,

salud y educación, en donde el departamento se encuentra en una situación desfavorable en el contexto nacional. No es casualidad tampoco que dentro de los más mejores resultados de estas dimensiones, los últimos lugares los ocupan la riqueza y el empleo y en ese orden.

- La agregación por sector

"...un conjunto de sectores de actividad económica que ocupan los primeros lugares, tales como la industria frigorífica, el complejo arrocero (molinos arroceros y producción primaria), los free shops, seguidos por la ganadería, el resto del comercio, restaurantes y hoteles y los otros servicios (incluye los públicos). Su alta priorización se basa en la elevada importancia en la generación de riqueza y empleo, junto a la propia percepción de la sociedad de esta importancia relativa, acompañada por la competitividad y sostenibilidad (en estos últimos casos, se perciben algunos problemas futuros en los sectores que dependen fuertemente de la situación cambiaria). También se observa un alto efecto derrame en el caso del frigorífico y los free shops y la contribución a la equidad en los otros servicios" (ART PNUD, 2008a: 70).

Los anteriores sectores, principalmente los primeros, tienen un puntaje agregado (cercano a 3) que indica que tienen un alto potencial para contribuir desarrollo del departamento. Inmediatamente abajo en la priorización, se ubican los pequeños ganaderos con un significativo aporte a atenuar la pobreza y contribuir a la equidad, con impacto sobre el empleo y la percepción de su importancia, y la industria láctea, que se percibe importante (una cooperativa y relativamente exitosa), teniendo un fuerte efecto derrame sobre la sociedad local y con puntajes altos en competitividad y sostenibilidad. Seguidamente, se ubican los sectores de la forestación (muy competitivo y sostenible, considerado importante), la lechería (aporta empleo y reduce pobreza, contribuyendo a la equidad), transporte (percibido como importante y competitivo) y agricultura de secano, fuerte crecimiento en valor agregado y empleo en uno de los rubros más competitivos.

Por su parte, la matriz de Paysandú permite extraer las siguientes conclusiones.

- La agregación por dimensión del desarrollo

"(...) Paysandú es un departamento con actividades productivas y de servicios que son muy competitivas y con un elevado grado de sostenibilidad, al tiempo que es considerable el aporte a la generación de empleo, la percepción de la importancia de los sectores de actividad del departamento, y el aporte a la generación de riqueza. Un último aspecto, pero no de menor importancia, ya que es un rasgo diferencial de Paysandú en la comparación departamental, es la alta contribución a la equidad que presentan las actividades desarrolladas, cifra muy superior a la observada en otros departamentos, incluso aquellos con economías también diversificadas y con alta participación industrial" (ART PNUD, 2008b: 90). Sin embargo, la alta puntuación que se obtiene en la matriz en estas dimensiones: sostenibilidad, competitividad, contribución a la equidad, empleo, percepción de importancia y riqueza, contrasta con los menores puntajes de las dimensiones de contribución a la mitigación de la pobreza y efecto derrame. Al respecto, se destacaba en el diagnóstico realizado que contrastaba la existencia de una estructura productiva diversificada y compleja, con recursos humanos bien calificados, así como niveles medios de ingreso superiores al resto del interior del país, con un desempeño magro en cuanto a mitigación de pobreza (ART PNUD, 2008b).

- La agregación por sector

" (...) un primer conjunto de sectores de actividad económica que ocupan los primeros lugares del ranking de priorización: los otros servicios (básicamente los públicos), la ganadería (grandes

productores), la citricultura y la industria del cuero (curtiembres). Cabe destacar la diferente clase de actividades a las que refiere este grupo, que incluye producciones primarias, industrias y actividades de servicios. Su alta priorización se basa en la elevada importancia en la generación de riqueza y empleo, junto a la propia percepción de la sociedad de esta importancia relativa, acompañada por la competitividad y sostenibilidad de esas actividades. También se destaca un alto impacto de los otros servicios para contribuir a mejorar las situaciones de equidad, así como en menor medida también lo hacen las curtiembres” (ART PNUD, 2008b: 88). Los puntajes agregados de estos sectores (cerca de 3) indican que tienen un alto potencial para contribuir al desarrollo del departamento.

Tabla 4: Matriz de priorización sectorial del Departamento de Paysandú

Sectores de actividad económica	Dimensiones del desarrollo									Ranking
	VAB	Empleo	Percepción de importancia	Efecto derrame	Pobreza	Equidad	Competitividad	Sostenibilidad	Total sectorial	
Otros servicios (incluye público)	4	4	2	2	2	4	2	3	2,9	1
Ganadería	4	4	4	2	1	-1	4	4	2,8	2
Cítricos	2	4	3	2	2	1	4	4	2,8	2
Curtiembres	3	3	4	2	1	3	3	3	2,8	2
Forestación	2	2	4	2	2	1	4	4	2,6	5
Agricultura de secano	3	3	3	2	1	1	4	4	2,6	5
Comercio	4	4	2	2	2	3	2	2	2,6	5
Lechería	2	3	2	2	3	4	2	2	2,5	8
Textiles	2	3	4	3	1	3	2	2	2,5	8
Transporte y logística	4	4	3	1	1	1	3	3	2,5	8
Pequeños ganaderos	3	4	2	1	3	4	1	1	2,4	11
Cebada malteada	2	2	3	1	1	3	3	4	2,4	11
Servicios a empresas	4	4	2	2	1	2	2	2	2,4	11
Frigorífico	1	2	1	2	1	3	4	4	2,3	14
Industria láctea	2	1	2	2	1	3	3	4	2,3	14
Madera	1	2	2	2	2	2	3	3	2,1	16
Turismo	1	2	2	2	2	2	2	3	2,0	17
Granja e industrias alimenticias	1	2	1	1	3	3	2	2	1,9	18
Canteras y cemento	2	3	2	1	1	3	1	2	1,9	18
Azúcar	2	1	2	2	1	3	1	2	1,8	20
Software y TICs	0,5	1	3	1	1	2	2	2	1,6	21
Arándanos	0,5	1	1	1	1	1	3	3	1,4	22
Apicultura	0,5	1	1	1	1	2	2	2	1,3	23
Total por dimensión	2,2	2,6	2,4	1,7	1,5	2,3	2,6	2,8		

Nota: Tabla ordenada en orden decreciente de prioridad.

Fuente: Elaborado en base a ART PNUD (2008b).

En un segundo grupo de sectores prioritarios, con un puntaje cercano al primer grupo, aparecen: la forestación, la agricultura de secano, el comercio, la lechería, los textiles y el transporte y logística (ART PNUD, 2008b). Estas actividades cuentan con diferente puntuación entre dimensiones, algunas logran ubicarse en este segundo grupo gracias al peso relativo que tienen en la generación de riqueza y empleo, otras porque son altamente competitivas y sostenibles, otras porque aportan a la mayor equidad y otras por una alta percepción de su importancia.

Cabe señalar que en el estudio también se destacaban, aunque con menor prioridad, unos cuantos sectores más además de los dos grupos arriba señalados, lo que indica que realmente se trata de una economía departamental de las más diversificadas del país.

Las matrices de restricciones al desarrollo local: Cerro Largo y Paysandú

La aplicación de la herramienta denominada matriz de restricción al desarrollo local en los dos casos de estudio se presenta en las Tablas 5 y 6.

Tabla 5: Matriz de restricciones del Departamento de Cerro Largo											
Sectores de actividad Económica	Restricciones										Ranking
	Infraestructura	Saber hacer tecnología	Servicios	Recursos financieros	Conducta empresarial	Capital humano	Mercado	Regulaciones Públicas	Institucionalidad	Total sectorial	
Apicultura	3	2	3	3	2	2	2	1	1	2,1	1
Comercio, restaurantes y hoteles	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2,1	1
Granja	3	2	2	3	2	2	2	1	2	2,1	1
Pequeños ganaderos	1	2	2	3	3	2	1	1	2	1,9	4
Horticultura	2	1	2	3	2	2	1	0	2	1,7	5
Lechería	3	2	2	2	2	2	0	1	1	1,7	5
Servicios a empresas	1	1	2	2	2	2	1	1	2	1,6	7
Transporte	2	1	2	2	1	1	0	1	2	1,3	8
Otros servicios (incluye público)	0	2	1	1	3	2	0	0	0	1,0	9
Free Shop	0	1	1	0	0	1	1	1	3	0,9	10
Arroz	2	0	2	1	0	2	0	0	0	0,8	11
Forestación	2	0	2	0	0	2	0	0	0	0,7	12
Lácteos	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0,7	12
Madera	1	1	2	1	0	1	0	0	0	0,7	12
Ganadería	1	0	2	1	0	1	0	0	0	0,6	15
Raciones	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0,6	15
Molinos arroceros	0	0	2	0	0	1	0	0	1	0,4	17
Agricultura de secano	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0,3	18
Biotecnología	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0,3	18
Frigorífico	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0,2	20
Total por restricción	1,3	0,9	1,8	1,4	1,0	1,5	0,6	0,5	1,0		

Nota: Tabla ordenada en orden decreciente de restricciones.

Fuente: Elaborado en base a ART PNUD (2008a).

Tabla 6: Matriz de restricciones del Departamento de Paysandú											
Sector de actividad Económica	Restricciones										Ranking
	Infraestructura	Saber hacer tecnología	Servicios	Recursos financieros	Conducta empresarial	Capital humano	Mercado	Regulaciones Públicas	Institucionalidad	Total sectorial	
Pequeños ganaderos	1	2	2	3	3	2	1	1	2	1,9	1
Turismo	2	2	2	2	2	2	1	0	2	1,7	2
Lechería	2	1	2	3	2	2	0	1	1	1,6	3
Transporte y logística	3	1	1	1	1	2	2	1	1	1,4	4
Apicultura	0	1	1	3	2	2	1	0	1	1,2	5
Granja e industrias alimenticias	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1,2	5
Comercio	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1,1	7
Otros servicios (incluye público)	1	2	1	1	3	2	0	0	0	1,1	7
Servicios a empresas	0	2	2	2	1	1	0	0	1	1,0	9
Software y TICs	0	1	1	1	2	2	0	0	1	0,9	10
Agricultura de secano	2	0	1	0	0	2	0	0	0	0,6	11
Azúcar	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0,6	11
Cítricos	1	0	1	0	0	2	1	0	0	0,6	11
Forestación	2	0	1	0	0	2	0	0	0	0,6	11
Industria láctea	1	0	1	0	0	2	0	1	0	0,6	11
Textiles	0	0	1	0	0	2	1	1	0	0,6	11
Arándanos	1	0	1	0	0	2	0	0	0	0,4	17
Canteras y cemento	0	0	1	0	0	1	0	2	0	0,4	17
Madera	1	0	1	0	0	2	0	0	0	0,4	17
Cebada malteada	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0,3	20
Curtiembres	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0,3	20
Ganadería	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0,3	20
Frigorífico	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0,2	23
Total por restricción	0,9	0,6	1,1	1,0	0,9	1,7	0,5	0,4	0,5		

Nota: Tabla ordenada en orden decreciente de restricciones.

Fuente: ART PNUD (2008b).

La tabla 5 permite extraer como resultado del análisis de las restricciones que enfrenta el departamento de Cerro Largo lo siguiente:

- La agregación por restricción

En primer lugar, la restricción de capital humano referido a formación básica era señalada como muy importante, obstaculizando el desarrollo local del departamento. Lo que se conjugaba con

problemas de calificación de la mano de obra y un desfasaje entre la oferta educativa y la demanda laboral de las actividades dinámicas y en crecimiento del departamento.

“A lo anterior se le suma una infraestructura departamental con serios problemas, en especial viales, y una escasa prestación local de servicios, aunque de buena calidad, pero claramente insuficiente para atender las demandas de los principales sectores productivos del departamento. También se identifica como un problema la falta de asociatividad local y cooperación y una cultura de frontera asociada a un comportamiento de oportunismo con relación a la fluctuación cambiaria, factor que condiciona a los agentes económicos, los que desarrollan aversión al riesgo y falta de visión de mediano y largo plazo. Debe acotarse que este problema se ha atenuado en forma clara últimamente por la permanencia de la actual situación y una mejora en la demanda de empleo que está creando conductas de mayor formalidad en la población” (ART PNUD, 2008a: 81).

- La agregación por sector

Los sectores que denotan mayores restricciones para su desarrollo (mostrando niveles medios de restricción) son la apicultura, el comercio, restaurantes y hoteles, las actividades de pequeños productores (granja, ganaderos, horticultura) y la lechería (ART PNUD, 2008a).

En el caso de Paysandú, la matriz de restricciones de la tabla 6 refleja que los principales obstáculos al desarrollo del departamento son los siguientes:

- La agregación por restricción

A nivel general, no se señalaba a la infraestructura como cuello de botella del departamento, más allá de identificar necesidades para ciertas actividades (sobre todo las que involucran a pequeños productores). Sin embargo, la infraestructura sí era una restricción en el sector turismo para dar un salto cualitativo en el posicionamiento del complejo termal. La mayoría de las actividades económicas del departamento presentaban un significativo “saber hacer” y equipamiento relativamente adecuado. A su vez, los servicios brindados a nivel local para las diferentes actividades económicas no representaban una restricción, por lo que eran bien valorados, a pesar de que ya comenzaban a escasear ciertas profesiones y capacidades (frente al proceso de crecimiento productivo).

La conducta empresaria y la capacidad de asociatividad no eran en este departamento restricciones muy grandes a nivel general de la economía (sobre todo en los sectores que eran los principales generadores de riqueza). No obstante, se identificaban algunos sectores relevantes desde la perspectiva de desarrollo local, como el turismo y los pequeños productores, donde era necesario desarrollar políticas de corte transversal destinadas a proveer a los productores y empresarios locales de herramientas para el desarrollo de negocios, prácticas de gestión, organización y comercialización. A la vez de fomentar una conducta emprendedora y profesional, muchas veces difícil en el sector pymes.

Dicho todo lo anterior, la principal restricción para el conjunto de la economía de Paysandú eran los recursos humanos, tanto por problemas de calificación de la mano de obra que se comenzaban a notar como por la disponibilidad de trabajadores ante demandas crecientes de diferentes actividades productivas. También se identificaba un problema de deterioro en la formación general de parte de las nuevas generaciones y en los hábitos y cultura del trabajo. Como el propio estudio establecía: “Aún pagando por encima del comercio y otras actividades, la industria no logra ser atractiva para las nuevas generaciones, y el recambio de técnicos y operarios calificados se complica muchas veces. Respecto a las actividades agropecuarias, en

cítricos, para las zafras se complica conseguir personal y se debe recurrir a departamentos limítrofes. La forestación entró a competir fuerte con las industrias tradicionales del lugar, en particular con aquellas que no pagan salarios muy altos para operarios y técnicos, como la textil por ejemplo (...) en el sector de turismo hay importantes restricciones y los recursos humanos son una de ellas (...) en capacitación del personal y también del empresario" (ART PNUD, 2008b: 107).

- La agregación por sector (ART PNUD, 2008b):

Los sectores con mayores obstáculos para su desarrollo son los pequeños productores, el turismo y la lechería. El puntaje agregado que obtienen da cuenta de niveles medios de restricción (valores cercanos a 2).

## 7. Consideraciones finales

---

La experiencia obtenida al aplicar las herramientas de matrices de priorización y de restricciones a 15 economías locales (departamentales o subdepartamentales como fue explicitado en el capítulo metodológico), ha dejado algunas conclusiones y lecciones aprendidas. Considerando los comportamientos y conductas económicas y sociales de los territorios, como entramado económico y social, con una gobernanza definida, se puede afirmar que dichas herramientas pueden llegar a ser útiles para los procesos de planificación y concertación para llevar adelante procesos complejos como son los de desarrollo local.

En primer lugar, es interesante analizar las herramientas desde el punto de vista de su elaboración, en la cual participan los actores del territorio, como se describe en la metodología especificada en este documento.

Las herramientas refieren a dimensiones concretas del desarrollo y en sectores específicos del territorio, conocidos por todos, lo que permite hacer productivos los debates y análisis globales que enfrentan visiones diferentes sobre las acciones a encarar en el territorio. Estos debates van dando pistas realistas y específicas que pueden derivar en planes de acción a ejecutar, con la ventaja de derivar de opiniones consensuadas entre los actores locales y sus reflexiones, minimizando los tiempos para el proceso de formación de las políticas territoriales.

En función de ello, puede decirse que las herramientas van guiando la discusión en este contexto, con un orden dado por las propias matrices, a la vez que deben usarse criterios técnicos que constituyen la base de la argumentación que sustenta los resultados que arrojan las matrices y sus interpretaciones posteriores.

En este proceso, los actores plantean sus visiones propias, derivadas habitualmente de sus propios intereses y experiencias, aunque en cierta forma las herramientas los obligan a pensar más allá de su propia inserción en la economía y sociedad local. Ante ello, los resultados que se van obteniendo al trabajar a lo largo del proceso participativo (en particular en las jornadas de taller) reflejan, por un lado, la conjugación de las percepciones y las experiencias propias con datos basados en argumentos técnicos (e incluso estadísticos) sobre cuáles son las realidades sectoriales y productivas. Por otro lado, los resultados reflejan las distintas visiones desde los intereses particulares, que muchas veces están en conflicto, y cómo se pueden articular dentro de una visión, que también emerge, que es del colectivo, de la sociedad local. Esto último es importante, porque no se trata de un ejercicio ingenuo sobre si priorizo más o menos un sector,

sino que en el fondo es una forma de abordar y gestionar el conflicto de intereses que subyace en un proyecto de desarrollo local.

La doble confrontación, entre las miradas subjetivas y los datos objetivos y entre los intereses individuales y el consenso en torno a un interés colectivo, lleva a que los resultados muchas veces sorprendan a más de uno. Ello contribuye a derribar mitos locales y a veces pone en evidencia situaciones que todos daban por hecho pero que al ver los resultados de las matrices pasan a ser al menos cuestionables.

Debe tenerse en cuenta que los resultados finales se obtienen del trabajo con los actores, con una dinámica de ajustes y aproximaciones, por lo que se llega a consensos sobre la interpretación de los fenómenos del desarrollo local y sobre las priorizaciones necesarias. Ello arroja una solidez a los resultados que no es habitual en cuanto supera la expectativa de los propios actores. En muy escasas ocasiones se recibieron críticas profundas a los resultados obtenidos, mientras que se han obtenido confirmaciones importantes a través de la comparación con los resultados de estas herramientas con otros territorios, permitiendo afirmar su solidez, al observarse conclusiones similares ante valoraciones de dimensiones o restricciones aplicadas a un fenómeno similar.

En segundo lugar, las experiencias realizadas con estos instrumentos muestran que pueden ser utilizados desde dos ópticas diferenciadas. La primera consiste en partir de una visión desde y hacia el territorio en sí mismo. La segunda refiere a una visión mucho más de contexto en las escalas regional y nacional.

En la visión del y para el territorio en sí mismo, los actores al armar las matrices piensan en su situación y en la de la economía y sociedad local, pero con una base técnica y argumentada sobre las dimensiones y las restricciones al desarrollo del territorio, las que también incorporan datos de la realidad regional y nacional, con lo cual el análisis de estos resultados es una contribución a la planificación y gestión del territorio por sus actores directos y eventualmente indirectos.

La segunda óptica consiste en agregar los resultados de los disímiles territorios estudiados y analizarlos en conjunto, permitiendo construir una visión del desarrollo territorial pero ya desde una óptica de nivel superior al local, o sea regional y/o nacional, lo cual puede constituirse en una información sustantiva para la realización de políticas de desarrollo, ya no a nivel de un territorio definido sino de una región o del país.

Si se toman en cuenta los resultados obtenidos al aplicar estas herramientas, no ya sectorialmente, sino por dimensión y restricción, para cada territorio que fue analizado, es posible tener una visión global sobre las características básicas de las diferentes economías locales y sus diferenciaciones estructurales en términos de la generación de riqueza, los recursos que utilizan, la competitividad de sus economías y las limitaciones o restricciones que enfrentan. Con la posibilidad de comparar e interpretar en conjunto toda la información. En efecto, este tipo de análisis de los resultados obtenidos permite explicar, por ejemplo, algunas dinámicas y diferenciaciones entre regiones del país, como el litoral oeste, el noroeste, el centro o el sur. A su vez, también deja en evidencia que muchas similitudes y diferenciaciones que se han construido en interpretaciones previas no son tan estrictas, desde la perspectiva del desarrollo local. Esto revaloriza estas herramientas como instrumentos para ayudar a desmitificar visiones tradicionales sobre los territorios y, en especial, sobre la interrelación de los sectores más dinámicos e importantes del territorio con el medio local. A modo de ejemplo, si nos concentramos en los principales sectores productivos para los dos casos presentados en este texto, se puede ver que Paysandú y Cerro Largo cuentan con sectores competitivos y potentes, pero que en muchos casos manifiestan baja contribución a la equidad (agravado por una

especialización primaria) y a la reducción de la pobreza, así como bajo derrame de dichas dinámicas. Al mismo tiempo, las restricciones principales se centran en los recursos humanos y luego en la oferta de servicios, sin que sean tan significativas las restricciones de regulaciones públicas ni institucionales, o de mercado, como habitualmente se cree.

En tercer lugar, cabe destacar que estas herramientas han demostrado, en sus aplicaciones, que han podido adaptarse con facilidad a distintas realidades, de mayor o menor complejidad, así como permitir un análisis de los resultados de forma flexible permitiendo una adaptación también en cuanto al proceso de planificación y el contenido de la estrategia que un territorio define como forma de buscar su desarrollo económico y social.

De hecho, se pudo trabajar tanto en territorios con un perfil de especialización productiva diversificada y un desarrollo importante de servicios como en otros donde la economía dependía básicamente de unos pocos sectores agropecuarios y escasas agroindustrias, junto con servicios básicamente dirigidos a la población y algunas necesidades del agro. Estas disímiles situaciones se reflejan claramente en los dos casos elegidos para este documento: Paysandú, que corresponde a un departamento muy diversificado en su estructura productiva, y Cerro Largo, claramente de perfil agropecuario con alguna agroindustria. En ambos casos la aplicación de estas herramientas brindó la posibilidad de extraer conclusiones de cara al desarrollo local en el marco de las dimensiones que lo componen y las restricciones que condicionan las dinámicas sectoriales en estos territorios. La tipología utilizada permitió visualizar los grandes problemas y ventajas de territorios tan disímiles desde el punto de vista de su perfil productivo, con una mirada de raíz común sobre ambos fenómenos.

Esta flexibilidad se extiende al propio análisis de los resultados, ya que posibilita diversas miradas del fenómeno del desarrollo local para cada uno de los territorios analizados. En una primera instancia se elaboran ambas matrices suponiendo la misma importancia relativa para cada dimensión y/o restricción. Pero lo anterior puede ser complejizado y agregar mayor utilidad a estas herramientas en la comprensión del fenómeno del desarrollo local y para el diseño e implementación de políticas con ese objetivo. Por ejemplo, si se define como políticas prioritarias del territorio a las dirigidas a combatir la pobreza, la matriz de priorización brinda luz sobre cuáles son los sectores a priorizar con este objetivo, al focalizar la mirada en los resultados para esa dimensión. Del mismo modo, la matriz de restricciones permite identificar los principales obstáculos a vencer en los sectores que más contribuyen a la dimensión que se prioriza (la reducción de la pobreza, por ejemplo). Este ejercicio se puede extender a cada una de las dimensiones analizadas en las herramientas, dando un insumo interesante para dirigir los esfuerzos en la planificación y la gestión del territorio. Por ejemplo, desde otro punto de vista, si el objetivo definido es la competitividad del territorio y superar las restricciones de capital humano que frenan la competitividad, las matrices ofrecerán otros sectores distintos a priorizar y, en consecuencia, otras acciones y políticas que van a ser notoriamente diferentes a las anteriores (cuando el foco estaba en la mitigación de la pobreza).

Por lo tanto, se genera una información de calidad, sustentada en análisis tanto cuantitativo como cualitativo y con la participación de los diferentes actores del territorio, que permite consensuar una estrategia general para alcanzar el desarrollo local y, dentro de dicho marco, posibilitar el diseño de varios "paquetes" de acciones y políticas para priorizar determinados sectores para alcanzar determinadas metas u objetivos y otros sectores muy diferentes para alcanzar otras metas u objetivos, permitiendo en cada caso identificar y trabajar en forma adecuada sobre las restricciones existentes para el mejor resultado de la planificación territorial.

En cuarto lugar, la metodología es también un instrumento importante para la negociación, hacia dentro, pero también hacia fuera del territorio. Las herramientas, si son bien trabajadas,

aportan elementos sólidos para llevar adelante negociaciones desde lo local hacia los niveles regionales y nacionales, respecto de las priorizaciones planteadas y los objetivos que quieren alcanzarse, justificando las políticas específicas que se proponen para ello. Esto es una forma de contribuir a una defensa con argumentos de la política de desarrollo que un territorio quiere impulsar como forma de lograr los acuerdos y los apoyos sectoriales necesarios del nivel nacional. Esta negociación que se ve fortalecida hacia afuera no solo es con el gobierno nacional, sino con cualquier actor externo (nacional o internacional) con incidencia en el territorio (actual o potencial), ya sea público o privado (por ejemplo, una gran empresa o una cámara empresarial).

Por último, es importante también analizar sucintamente las limitaciones inherentes a las herramientas presentadas, para tener una visión completa sobre las mismas.

En primer lugar, una seria limitante refiere a la participación de los actores locales en la construcción de las matrices. La representación de las actividades económicas y sociales del territorio en las actividades de campo (especialmente los talleres) resulta crucial para lograr obtener resultados consistentes con la realidad del territorio y a través de ello poder utilizarlos en su planificación y gestión, así como en la generación de políticas tanto locales como eventualmente regionales y nacionales.

La participación se ve a veces limitada por la propia cultura del territorio en términos de su historia y experiencia previa, que condiciona el involucramiento de los actores en la planificación de la vida del territorio. En territorios muy dependientes de su dotación de recursos naturales y con una dinámica que proviene de impulsos externos a lo local (variaciones en la demanda de *commodities*, generalmente) sin grandes acciones de iniciativas endógenas en el pasado, es difícil encontrar una cultura de la participación. Esto es un punto a tener en cuenta al momento de prever la construcción participativa de las herramientas. En las 15 regiones en las que se aplicó la metodología se observaron un par de experiencias negativas de este tenor, que llevaron a resultados con ciertas reservas, debiendo recurrir a otros instrumentos de planificación para suplir esa baja participación. Mientras que en otros territorios, con otra cultura productiva y ciudadana, fue relativamente más fácil obtener la participación de los actores y su implicación en el proceso.

Por otro lado, más en general, muchas veces se debe enfrentar la falta de costumbre, conocimiento y cultura del ejercicio de la planificación y la toma de decisiones estratégicas, tanto en el nivel local como regional; característica inherente no sólo a la mayoría de los territorios, sino también al propio país, donde generalmente prima el inmediatez y se actúa más en términos de acción-reacción, antes que pensando y diagramando el posible futuro y cómo actuar para hacerlo realidad.

También cabe señalar que una limitante importante refiere al rol del gobierno local y/o de ciertas instituciones locales para liderar el proceso, comprometer la participación de los actores y, por lo tanto, sacar provecho a las herramientas, para luego llevar adelante el uso de sus resultados en el esfuerzo comunitario de planificación del desarrollo. El problema de la falta de liderazgo local de las organizaciones clave suele vincularse en forma más crítica con territorios de escasa diversificación productiva y muy especializados en recursos naturales, al menos en la experiencia en Uruguay de la aplicación de la metodología, donde la cultura del gobierno local está muy próxima al paternalismo sobre las acciones de la sociedad civil.

A su vez, se debe tener en cuenta que un proceso de planificación del desarrollo local, que lleva a la toma de decisiones sobre la aplicación de recursos a nivel local, refiere a un fenómeno sumamente complejo y abarcativo, ya que representa un proyecto político, social y económico,

sujeto a un devenir histórico particular a cada región, dependiendo de múltiples factores y que no puede alcanzarse fácilmente. Frente a esto y dadas las propias limitaciones señaladas de los instrumentos, la metodología presentada debe ser considerada sólo como una herramienta que cumple con ser un insumo (importante, pero insumo) dentro de un proceso (siempre) complejo de desarrollo local.

Más allá de estas limitaciones, luego de diversas experiencias de aplicación y pensando en términos de consecuencias concretas sobre el proceso de planificación y acción en el territorio, se entiende que esta propuesta de trabajo con herramientas matriciales con sectores, dimensiones y restricciones concretas e inherentes al propio territorio, ha permitido al menos ajustar algunos planes y proyectos, dar impulso a iniciativas nuevas o fortalecer (justificar y validar) acciones y proyectos en curso, así como incluso no dar lugar o abandonar otros proyectos por demostrar que solo respondían a voluntarismo de gobiernos y actores locales, con baja contribución al desarrollo (y, por ende, baja prioridad) y/o con restricciones tan altas que prácticamente invalidaban alcanzar el éxito (al menos en los plazos y términos planteados).

A su vez, una bondad poco explotada de la metodología, que fuera señalada antes, refiere a la comparación entre territorios, sobre cómo prioriza cada territorio sus sectores en función de qué objetivos de desarrollo, cómo se parecen o difieren esas priorizaciones así como las contribuciones de los sectores del territorio a los objetivos y como éstos son o no priorizados, y lo mismo respecto a las restricciones a los sectores para impulsar su desarrollo. Esto es información que debería ser útil como insumo para el diseño de políticas regionales y nacionales, que contemplen las diferentes realidades locales y sus diferentes o similares objetivos, priorizaciones y restricciones al desarrollo.

---

## Bibliografía

---

- Albuquerque, F. (2006). "Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva". Cuarto Taller Red de Proyectos de Integración Productiva, Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica.
- Arocena, J. (1995). "El desarrollo local: un desafío contemporáneo". Centro Latinoamericano de Economía Humana-Nueva Sociedad, Caracas.
- Arocena, J. (2002). "El desarrollo local: un desafío contemporáneo". Universidad Católica del Uruguay, Ed. Santillana S.A. (2ª ed.), Montevideo.
- Arriagada, I. (2003). "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto". En *Estudios Sociológicos*, setiembre-diciembre, año/vol. XXI, n° 003, El Colegio de México, México, pp. 557-584.
- ART Initiative (2007a). "4-P Methodological Analysis Framework for Local Economic Development". En ART Initiative, A Tool Kit for LED starting up, en International Link and Services for Local Economic Development Agencies (ILS-LEDA).
- ART Initiative (2007b). "Fiches d'analyse pour le développement économique territorial".
- ART PNUD (2007-2010). "Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible". En Cuadernos para el desarrollo local, Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local, disponible en [www.arturuguay.org](http://www.arturuguay.org).
- ART PNUD (2008a). "Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible. Departamento de Cerro Largo". En Cuadernos para el Desarrollo Local, serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local, disponible en [www.arturuguay.org](http://www.arturuguay.org).
- ART PNUD (2008b). "Análisis y priorización de los recursos económicos con potencialidad para un desarrollo local sostenible. Departamento de Paysandú". En Cuadernos para el Desarrollo Local, serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local, disponible en [www.arturuguay.org](http://www.arturuguay.org).
- Aydalot, P. (1986). "Milieux innovateurs en Europe". GREMI, París.
- Beccatini, G. (2006). "Vicisitudes y potencialidades de un concepto: El distrito industrial". En Edición especial de Economía industrial n°359, *El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años*.
- Boisier, S. (2001). "Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?". En Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local, Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- De Franco, A. (2004). "¿Por qué precisamos de desarrollo local integrado y sostenible?". En Instituciones y desarrollo n°6, en Instituto Internacional de Gobernabilidad.

- Dei Ottati, G. (2006). "El «efecto distrito»: algunos aspectos conceptuales de sus ventajas competitivas". En Edición Especial de *Economía Industrial* n°359 "El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años", p. 73-80.
- Maillat, D. (1995). "Milieux innovateurs et dynamique territoriale". En Rallet, A. & Torre, A. (dir.), *Économie industrielle et économie spatiale*, París.
- Méndez, R. (2002). "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". En EURE (Santiago), vol.28, n.84, pp. 63-83.
- Morgan, K. (1997). "The learning regions: institutions, innovation and regional renewal". *Regional Studies*, 31, pp. 491-503.
- Naciones Unidas (1987). "Informe Brundtland". En *Our Common Future*, Comisión mundial sobre medio ambiente y desarrollo, Oxford, RU: Oxford University Press.
- North, D.C. (1993) "Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico". Fondo de Cultura Económico, México, D.F.
- Quintero Marín, R. (2004). "Desarrollo integral local". Fundación Social, Bogotá.
- Rodríguez Miranda, A. (2014). "Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay". Cuaderno n°03 Serie El Futuro en Foco, PNUD Uruguay.
- Rodríguez Miranda, A. (2010). "Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: articulación rural-urbana y organización productiva". DT 03/10 del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Rodríguez Miranda, A. (2006). "Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo". DT 02/06 del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Saxenian, A. (1994). "Regional Advantage. Culture and competition in Silicon Valley and Route 128". Harvard University Press.
- Sen, A. (2000). "Desarrollo y libertad". Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). "Desarrollo territorial rural". Rimisp (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural).
- Storper, M. (1988). "Las economías regionales como activos relacionales", *Economías*, n°41, pp.10-45.
- Storper, M. (1995). "The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies". *European Urban and Regional Studies*, 2, pp. 191-222.
- Vázquez Barquero, A. (2005). "Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo". Ed. Antoni Bosch, Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (2000). "Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual". Proyecto CEPAL/GTZ: Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina, Santiago, Chile. Páginas 9-16.

INSTITUTO DE ECONOMÍA

---

Serie Documentos de Trabajo

Octubre, 2014  
DT 13/2014



**Instituto de Economía**

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

© 2011 iecon.ccee.edu.uy | instituto@iecon.ccee.edu.uy | Tel: +598 24000466 | +598 24001369 | +598 24004417 | Fax: +598 24089586 | Joaquín Requena 1375 | C.P. 11200 | Montevideo - Uruguay