



*Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2013.
Simposio de Estudios del Desarrollo. Nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y ambiental.
Sede: Universidad de Santiago de Chile, Chile, del 7 al 10 de enero de 2013.*

El desarrollo territorial con inclusión y las políticas de desarrollo social en Uruguay

Philippe Rímoli Rimbaud (*) y Adrián Rodríguez Miranda (**)

Resumen

El artículo discute sobre la pertinencia de incorporar la dimensión territorial para promover el desarrollo productivo con inclusión en Uruguay. Se consideran tres enfoques que actualmente se discuten como aproximaciones posibles para dar marco a las políticas sociales: cohesión social, economía social y desarrollo territorial endógeno. A partir de dichos enfoques, y desde la perspectiva territorial, se propone la convergencia en un enfoque de capacidades endógenas para el desarrollo, aproximadas por el capital humano y social-institucional local. Se presentan indicadores y mapeos de capacidades para los departamentos de Uruguay, los que se conjugan con análisis de los entornos económico-productivos, realizando una propuesta que aporta elementos relevantes para discutir qué tipo de acciones, de qué forma y con qué prioridad son adecuadas a las capacidades de cada territorio. Finalmente, en el marco del proceso de revisión de las políticas sociales en Uruguay, se reflexiona sobre el aporte de esta propuesta para dar sustento a políticas nacionales que puedan considerar las diferentes capacidades internas de los territorios como forma de intervención más adecuada y cercana a las características de la organización social y económica local, permitiendo también una interacción entre la mirada central y la visión local de los problemas y oportunidades.

Palabras clave: desarrollo productivo con inclusión, desarrollo local, capacidades, capital humano, capital social-institucional

Abstract

The paper discusses the relevance of territorial dimension to promote productive development with social inclusion in Uruguay. We consider three possible approaches to social policies: social cohesion, social economy and endogenous regional development. From these approaches, and territorial perspective, we proposed a new one of endogenous capabilities, based on human and social capital. Indicators are presented and capabilities are mapped for departments of Uruguay, which are combined with analysis of the economic-productive environments. This analysis provides a proposal with relevant elements to discuss what actions, how and with what priorities are adequate to the capabilities of each territory. Finally, as part of the review process of social policies in Uruguay, we reflect on the contribution of the proposal to give support to national policies that may consider the most appropriate form of intervention taking account of the characteristics of local economic and social organization, also allowing an interaction between central and local view of the problems and opportunities.

Key words: local and productive development, social inclusion, capabilities, human capital, social capital.

* Economista (Universidad de la República). Técnico del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Uruguay. E-mail: primoli@mides.gub.uy

** Dr. en Desarrollo Económico e Integración (Universidad Autónoma de Madrid). Investigador del Instituto de Economía de Facultad de CCEEA, Universidad de la República, Uruguay. E-mail: adrianrodriguezuy@gmail.com

1. Tres enfoques conceptuales para el desarrollo con inclusión

1.1. Cohesión social (y territorial)

El Glosario de la UE¹ define a la cohesión económica, social y territorial como *...una expresión de solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión Europea. El objetivo es el desarrollo equilibrado en toda la UE, reducir las diferencias estructurales entre las regiones y la promoción de la igualdad de oportunidades para todos.*

La cohesión territorial implica reconocer la diversidad, en un doble sentido, en el derecho de los diferentes territorios y sus poblaciones a un desarrollo que respete esas características inherentes al propio ser local y regional, así como en lo que refiere a que ese desarrollo sea también armonioso y contribuya al bienestar y progreso de todo el conjunto.

El tratamiento en la concepción europea de la cohesión, a la vez que social, es intrínsecamente territorial. Considerando algunos de los principales documentos de la UE sobre cohesión - El “Libro Verde de la cohesión territorial en la UE” (COM, 2008; pp.5-11) y el “Quinto informe de la cohesión económica, social y territorial” (COM, 2010) - se pueden extraer los siguientes criterios como ejes rectores de la política de cohesión social y territorial.

- Desarrollo equilibrado y armonioso
- Compensar diferencias de densidad en la localización de la actividad económica
- Conectar territorios: superar las distancias
- Cooperación: superar la división y el “localismo”
- La cohesión como principio presente en todas las políticas nacionales, regionales y locales.

Por otra parte, en América Latina la discusión sobre la cohesión social es impulsada por la CEPAL desde hace unos años, con el objetivo de alcanzar un modelo analítico integrado que permita desarrollar programas de trabajo para el monitoreo de la cohesión social en los diferentes países. Este proceso se diferencia del que ocurre en la UE, donde hay una autoridad supranacional y políticas comunitarias. En la CEPAL el proceso refiere a la creación de ámbitos de debate,

¹ http://europa.eu/scadplus/glossary/eu_union_es.htm

discusión y cooperación para contribuir a que los países de la región puedan tomar sus propias definiciones al respecto.

La cohesión social para la CEPAL refiere a la *dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que operan*. (CEPAL, 2010; pp.43). Este concepto es más complejo que el que maneja la UE pero también es más abstracto y menos delimitado. Otro aspecto a resaltar es que, a diferencia de la UE, la dimensión territorial no es uno de los ejes centrales.

La concepción de cohesión de la CEPAL (2010) se puede resumir en tres pilares que dan cuenta de cómo se realizan los procesos en el nivel social e institucional (instituciones), cuáles son sus resultados objetivos alcanzados (brechas) y en qué medida las personas se sienten integradas a esos procesos (subjetividad). Estos pilares son una forma metódica de mirar la cohesión social, pero no se trata de compartimentos estancos, por el contrario, son modos de observar los diferentes procesos que están todos interrelacionados de modo que generan un sistema.

A su vez, el esquema de análisis se complementa con cuatro Arenas que refieren a cuáles son los espacios, las dimensiones y los procesos clave para construir cohesión social en la sociedad. Según CEPAL (2010; pp. 29), *a un espacio coherente de procesos de construcción de cohesión social denominaremos arena de cohesión social. Una arena es un espacio específico que, en una sociedad determinada, aparece como relevante [para] construir cohesión social. Estas arenas difieren entre sociedades: difieren en tanto que pueden o no ser parte de la cohesión social en una sociedad dada, o pueden serlo con diferentes pesos y relevancias. En ese sentido, si bien los pilares son un esquema de aplicación general y sistemática, las arenas dependen siempre de un diagnóstico de una sociedad determinada*.

Esta conceptualización de la CEPAL es muy rica en cuanto a su aporte teórico pero puede resultar compleja de operar (por ejemplo, reflejarla en indicadores concretos o acciones específicas). Sin embargo, siguiendo a Márquez (2010) se pueden sugerir algunos criterios de cohesión social para cada una de las arenas definibles:

- Arena lazo social: relaciones entre personas a nivel micro. La cohesión consiste en lograr relaciones sociales que produzcan procesos de reconocimiento e

inclusión que ocurren a nivel personal (por ejemplo, altos niveles de violencia familiar serían una señal clara de no reconocer al otro).

– Arena ciudadanía: relaciones entre personas a nivel macro. Aquí la cohesión tiene que ver con un proceso de reconocimiento e inclusión política (en la esfera pública); esto requiere de autoridades (en el Estado) legítimas y electas democráticamente, pero que además promuevan una participación activa de la ciudadanía, dentro de un marco legal determinado que efectivamente se cumple.

– Arena mercado: relación individualizada a nivel micro. Para lograr cohesión social se debe favorecer la participación de las personas en el mercado en general y en el mercado de trabajo en particular, dentro de una lógica que permita la movilidad social; es decir que las personas puedan ascender en la escala social y en su capacidad para acceder a los bienes y servicios que son considerados básicos por la sociedad.

– Arenas de protección social: relación individualizada con el colectivo. El beneficiario no se relaciona colectivamente con la sociedad, sino que de manera individual recibe y demanda beneficios específicos. La sociedad protege a sus miembros, pero sin generar un mundo compartido y común”. La cohesión consiste en asegurar el bienestar de todos los miembros de la sociedad; entre los objetivos que la cohesión tiene en esta arena se encuentran evitar la polarización, lograr inclusión en términos del goce de los derechos sociales y preservar ciertos derechos mínimos que las personas tienen por el solo hecho de ser miembros de una sociedad (derechos de los que no debieran ser excluidas).

1.2. La Economía Social

Existen varias definiciones sobre Economía Social, las cuales surgen de diferentes enfoques conceptuales y momentos históricos (sociales, económicos y culturales). El concepto surge en Europa en el siglo XIX. Los autores Stuart Mill y León Walras adjudicaron el término Economía Social (ES) a las organizaciones innovadoras que surgieron en respuesta a los problemas sociales que presentaba el sistema. Tradicionalmente el núcleo duro de la ES estaba compuesto por cooperativas, mutuales y asociaciones (Pérez et al., 2008). Este concepto volvió a resurgir con más fuerza a mediados de la década de los setenta en el marco de una importante crisis económica.

Desde este enfoque, una delimitación conceptual realizada en el año 2002 en la Carta de Principios de la Economía Social, promovida por la Conferencia Europea Permanente de Cooperativas, Mutualidades, Asociaciones y Fundaciones, enuncia los siguientes principios:

- Primacía de la persona y del objeto social sobre el capital
- Adhesión voluntaria y abierta
- Control democrático por sus miembros (excepto para las fundaciones, que no tienen socios)
- Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y del interés general
- Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad
- Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos
- Destino de la mayoría de los excedentes a la consecución de objetivos a favor del desarrollo sostenible, del interés de los servicios a los miembros y del interés general.

En base a continuadas declaraciones como esta, las entidades de la Economía Social fueron plasmándose en la sociedad como una realidad diferenciada con su respectivo reconocimiento legal e institucional en las normativas de distintos países. Según se expresa en Pérez et al. (2008), la propuesta de definición más reciente y con mayor aval institucional es la que ha sido aceptada por el Consejo Económico y Social Europeo (CESE), a raíz de una investigación desarrollada por Chaves y Monzón en el 2006 acerca de la Economía Social en la UE por encargo del propio CESE. De este trabajo, se extrae literalmente la siguiente definición: *"conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asignando o financiando y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios o excedentes así como la toma de decisiones, no están ligadas directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La ES también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no*

mercado a favor de las familias, cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que los crean, controlan o financian" (Monzón et al 2009:21).

En América Latina el concepto ha tenido una evolución diferente a la europea, con un cierto auge en los años ochenta a partir de los trabajos y discusiones llevadas a cabo por autores como Luis Razeto, Paul Singer, José Luis Coraggio, Luiz Inacio Gaiger, Antonio Cruz, entre otros. Estos autores hablan de Economía Solidaria, Economía Popular, Economía Comunitaria, Economía Social y Solidaria, entre otras denominaciones. La diferencia de enfoque entre estos conceptos y el original se encuentra en un posicionamiento ideológico alternativo al sistema capitalista, fundamentalmente en lo que hace a los procesos de reproducción del capital y a la conducta y racionalidad del agente productor. Se pueden sintetizar algunos principios generalmente aceptados en las concepciones latinoamericanas como sigue:

- Autogestión o gestión democrática de los recursos y organización del trabajo.
- Búsqueda de desarrollo sustentable, con generación de trabajos de calidad y generación de ingresos.
- Responsabilidad social y ambiental, trabajo colectivo articulado con equilibrio y respeto a la naturaleza, y sentido comunitario.
- Conjunción de intereses individuales y colectivos.
- Resultados económicos, políticos y culturales, son compartidos por sus participantes.
- Prioridad de la persona sobre el capital, y de brindar servicios a sus socios y a su comunidad antes que la obtención de beneficios.
- Consideración integral del Ser humano.

En Uruguay por su parte, el concepto ha tenido un recorrido histórico marcado en buena parte por el desarrollo del movimiento cooperativo. Según Sarachu (2006), las corrientes de inmigrantes que nos dieron base en la conformación de nuestra sociedad, aportaron también las ideas de la economía social, que desde fines del siglo XIX y principios del XX fueron forjando instituciones solidarias que dieron lugar a un entretejido de organizaciones socio-económicas que

favorecieron el desarrollo integral de nuestra población desde muy temprano. Más cerca en el tiempo, el desarrollo de la Economía Solidaria incorporó en ciertas agendas fundamentalmente la presencia de pequeños emprendimientos, que se proponen la satisfacción de necesidades básicas para la reproducción humana pero a partir de una concepción del ciclo económico que busca ser diferente al del régimen de acumulación capitalista. Así, se habla hoy también de Economía Social y Solidaria, un concepto fusionado quizás producto de una reacción de las políticas públicas ante la demanda de los sectores sociales y productivos menos integrados.

1.3. El Desarrollo económico territorial endógeno

El desarrollo económico de un territorio (regiones, localidades, ciudades) refiere a un proceso endógeno de cambio estructural y acumulación de capital que se explica desde una visión territorial y no funcional, entendiendo al territorio como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos (Rodríguez Miranda, 2010). Como establece Vázquez Barquero (2005) esto supone una visión compleja del proceso de acumulación de capital y cambio estructural, ya que los determinantes de dichos procesos, asociados a los recursos disponibles (trabajo, capital, recursos naturales), la capacidad de ahorro e inversión, los rendimientos que pueden no ser decrecientes debido a la existencia de externalidades tecnológicas que generen efectos de derrame asociados a los procesos de inversión (por ejemplo como plantea Romer, 1986) o al conocimiento y la inversión en educación (por ejemplo, como plantea Lucas, 1988) y, en general, el cambio tecnológico entendido como un proceso endógeno al crecimiento económico, se ven todos afectados y condicionados por la organización social, económica e institucional del territorio. La interacción sinérgica de todos estos factores y determinantes en el territorio (entendido éste como espacio apropiado y definido por relaciones, instituciones y actores sociales y económicos) es lo que en última instancia define el proceso de desarrollo económico.

En definitiva, el desarrollo no ocurre en un espacio abstracto sino que depende de la interacción y la forma de organización de los actores sociales y económicos que constituyen el territorio en cuestión. Esto es lo que confiere endogeneidad al proceso. Como plantea Boiser (1993) la endogeneidad se manifiesta en cuatro planos que se cruzan entre sí, estos son los planos: político, económico, tecnológico y cultural. La endogeneidad en lo político refiere a la capacidad del territorio para tomar las decisiones relevantes en relación con el modelo de desarrollo, lo que implica también capacidad de diseñar y ejecutar políticas, así como de negociar

y concertar (hacia dentro y hacia fuera). En lo económico, implica tener control sobre el proceso productivo y capacidad de apropiación y reinversión en el territorio de parte del excedente generado, de forma de dar sustento al desarrollo en el largo plazo. En el plano tecnológico refiere a la capacidad interna de un territorio organizado para generar sus propios impulsos de cambio (innovaciones radicales o incrementales) que, sobre todas las cosas, sean capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema productivo favoreciendo su competitividad y capacidad de adaptación al cambio. Por último, la endogeneidad en el plano de la cultura es planteada por Boiser como una suerte de matriz generadora de identidad socioterritorial que, junto a los otros planos, va generando un escenario que es ocupado por una variedad de actores públicos y privados de cuya interacción surge la sinergia necesaria para generar el cambio estructural y el desarrollo.

Por último, los autores mencionados no plantean al desarrollo endógeno como una autarquía o un proceso endogámico, por el contrario, el término endógeno refiere a la capacidad de una sociedad y economía local o regional de poder internalizar los impulsos externos de cambio (exógenos) en procesos que permitan y contribuyan con un proyecto colectivo propio de mejora del bienestar y calidad de vida de la población, a la vez que también implica capacidad para generar impulsos propios en dicho sentido (endógenos) que puedan compatibilizar y articular con los procesos exógenos a los que la economía local o regional se encuentra expuesta e inmersa.

2. Desarrollo de capacidades: una forma de encontrar un punto de convergencia entre enfoques

De los tres enfoques referenciados en el punto anterior, si bien son diferentes, se puede extraer un punto común en la importancia que tiene, o debería tener, el desarrollo de capacidades para viabilizar cualquiera de las propuestas de desarrollo que se plantean.

La creación de capacidades personales, colectivas, institucionales y, enmarcando esto en determinados territorios, capacidades locales y regionales es clave en cualquiera de las tres visiones. Lo es en la concepción de cohesión de la UE que privilegia la convergencia social y territorial en términos de variables objetivas de resultados que implican una postura definida de solidaridad para el desarrollo. Sin el desarrollo de capacidades que sostengan esos resultados en

el tiempo el planteo se reduce a políticas de transferencias que generan dependencia. En el planteo de la cohesión de CEPAL, que agrega al concepto de la UE las dimensiones de cómo se realizan los procesos en el nivel institucional y en qué medida las personas se sienten integradas a esos procesos (subjectividad), las capacidades institucionales, colectivas y de las personas aparecen en forma más explícita como ingrediente clave del desarrollo. En los enfoques de economía social, que promueven los sistemas productivos de entidades privadas organizadas con objetivos colectivos que priorizan el desarrollo integral de las personas que las integran y en función de ello determinan la distribución de beneficios (monetarios y no monetarios), no es difícil darse cuenta que se habla de construcciones sociales que no pueden realizarse sin el desarrollo previo de importantes capacidades personales y colectivas. Por último, en el desarrollo territorial endógeno que plantea que no sólo importa el crecimiento económico, como fenómeno cuantitativo, sino que es mucho más importante el recorrido que tienen esos procesos y la participación de los actores e instituciones locales en la toma de decisiones políticas y en las definiciones sobre el proceso productivo y el control del excedente económico (y su utilización), sin capacidades locales (en los actores e instituciones del territorio) se hacen imposibles tales aspiraciones.

Por lo tanto, la propuesta que se presenta en este artículo buscará avanzar en ese sentido, es decir, en analizar cómo puede ser posible la promoción de las capacidades de las personas y los colectivos para viabilizar horizontes de desarrollo más integrales, que consideren como centro el desarrollo de las personas y una visión multidimensional (no sólo económica, no solo social, no sólo ambiental, sino lo más integradora posible). O sea que no se plantea el debate sobre si las políticas de desarrollo social que buscan el desarrollo territorial con inclusión deben seguir un enfoque de cohesión (al estilo UE o CEPAL), subscribir a los enfoques de economía social, o embanderarse en el desarrollo territorial endógeno. Esta discusión, en parte, se está procesando en diversos ámbitos del Gobierno en Uruguay y, en particular, en el MIDES. La contribución que desde aquí se hace, refiere a la búsqueda de un punto de encuentro fundamental entre estas visiones que, con sus diferencias, tienen planteos muy innovadores y valiosos en cuanto a la concepción del desarrollo.

Por otro lado, en cierta medida también se asume que las definiciones últimas sobre los modelos de desarrollo no deberían ser ajenas a la voluntad y decisión de los propios colectivos a los que se quiere beneficiar. Esto quiere decir que las dosis de cohesión, economía social y

desarrollo económico territorial endógeno, también podrían estar determinadas por las propias personas y colectivos, que además son quienes dan vida y forma a las organizaciones e instituciones que tanto se mencionan, antes que una definición totalmente saldada desde el ámbito de la política pública de promoción del desarrollo y la inclusión.

Parece relevante, a tales fines, tomar el concepto de capacidades de Sen (2000), que establece que el desarrollo *...puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos*, entendiendo que lo que está en la base de la expansión de las libertades es el desarrollo de capacidades. Sen maneja el concepto de funcionamientos y capacidad para funcionar. Un funcionamiento es algo que se realiza (una acción) y en definitiva conlleva un resultado, pero no implica necesariamente el desarrollo de la capacidad para obtener ese resultado. En este sentido, respecto a las políticas de desarrollo territorial que se identifican como exitosas es bueno diferenciar entre las que generan resultados y las que además generan capacidades locales para procesos que permitan mantener y/o alcanzar (actualmente o a futuro) esos resultados.

3. Las políticas de desarrollo social para la inclusión en Uruguay

3.1. El MIDES y las políticas en el territorio

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado por Ley (N° 17.866) el 21 de marzo de 2005, es el responsable de las políticas sociales nacionales, así como de la coordinación -tanto a nivel sectorial como territorial-, articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresivo. Asimismo, es misión de éste ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos. Alcanzar sus cometidos implica por una parte una tarea de coordinación con el resto de las políticas sociales llevadas adelante por el resto del Estado, así como un ejercicio de planificación de alta complejidad en la que es necesario asignar recursos y amalgamar los intereses de los diferentes actores, de manera simultánea y en diferentes contextos sociales, económicos y culturales.

En el año 2005, por medio del Decreto 236/005 del 25 de julio de 2005 de la Presidencia de la República, se crean el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas

Sociales (CNCPS). A partir de ese momento se inicia una etapa nueva en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas sociales en el país, sentando las bases de un trabajo articulado, con objetivos comunes y sentido territorial. El Gabinete Social tiene como objetivos: asesorar y proponer planes, programas y proyectos de carácter social; analizar, definir y acordar prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social; establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Sociales; articular campos de actuación intergubernamental entre instancias nacionales y departamentales y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos. Por su parte, son cometidos del CNPS los siguientes: coordinar la planificación y ejecución del conjunto de las políticas públicas sociales sectoriales que se desarrollan en todo el territorio nacional de acuerdo a los principios de integralidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión; instrumentar las resoluciones y acuerdos alcanzados en el Gabinete Social; elevar a consideración del Gabinete Social las propuestas, proyectos e iniciativas acordadas a nivel del CNPS; propender a la configuración de un sistema de políticas sociales coherente con los propósitos y finalidades del desarrollo y la participación social; recomendar nuevos procedimientos, normativas y mecanismos que contribuyan a mejorar las intervenciones sociales del Estado en materia de desarrollo social y políticas de bienestar social.

El CNPS cumple un rol de catalizador de los procesos y dinámicas que surgen en los territorios, y funciona como mediador entre el Gabinete Social y la gestión a nivel de cada territorio de las políticas sociales. En este sentido, el MIDES promueve ámbitos de acción intergubernamental y de articulación con los distintos organismos públicos que atienden la problemática social en el territorio; estos ámbitos son denominados Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS). Ellas conforman redes articuladas de actores públicas con el fin de favorecer la ampliación y la calidad de la cobertura social y promover la ciudadanía. Los espacios definidos por las MIPS buscan por una parte, mejorar las condiciones de vida de la población local, distribuyendo los recursos en forma equitativa y con justicia social, y por otra, aumentar el capital social territorial y generar redes que den respuestas adecuadas a las necesidades locales.

Por otra parte, el MIDES también ha promovido la generación de espacios de participación colectiva que incentiven nuevas formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado, especialmente para el análisis, seguimiento y elaboración de recomendaciones de las políticas públicas implementadas en el territorio. Los Consejos Sociales

convocan a una amplia diversidad de grupos, organizaciones y redes que trabajan a nivel social en cada departamento, y lo hacen desde su experiencia cotidiana en diversas áreas: ambiental, barrial, comercial, cultural, deportiva, educativa, género, producción, religión, salud. También difieren en tamaño y grado de formalidad, desde grupos de personas con intereses comunes a pequeñas comisiones vecinales, filiales de ONG de carácter nacional y federaciones sindicales.

También existe la figura de los Consejos locales o sub- Consejos, los cuales se crean en ciudades y localidades donde se requiere de un espacio de participación específico, dadas las dificultades de acceso (traslado y tiempo) a las reuniones del Consejo Social Departamental o las características identitarias locales de los diferentes departamentos. Los procesos de elaboración de acuerdos, toma de decisiones, puesta en marcha de las definiciones y los grados de autonomía alcanzados son diversos, así como la comunicación y estrategias de negociación desarrolladas entre y en cada uno de los Consejos Sociales. Pero en efecto, el desarrollo de capacidades de cada uno de los aspectos mencionados ha estado detrás de los objetivos de las estrategias de intervención llevadas a cabo por el MIDES en lo que respecta a participación. Se trata entonces del desarrollo de capacidades de los colectivos y organizaciones sociales para interactuar con los espacios de discusión de los órganos de gobierno (en este caso las MIPS), que a su vez orientan o asesoran la toma de decisiones en materia de política pública.

La articulación a nivel del territorio de estos espacios compete en buena parte a la Oficina Territorial del MIDES (OTE). El MIDES ha adoptado como primera estrategia de descentralización la instalación de al menos una OTE en cada uno de los departamentos, en sus capitales siempre, y en algunos casos en ciudades importantes. Esto ha permitido construir relaciones de proximidad con los diferentes actores del territorio, en principio, a la hora de la ejecución de las políticas, aunque en el diseño y evaluación de estas estrategias de intervención las actividades han estado más centralizadas y con niveles de participación variados.

El MIDES ha iniciado desde el último año un proceso de reforma social, que implica entre otras cosas una reforma organizacional interna, donde ha pretendido mejorar precisamente la estructura o modelo de gestión del Ministerio en el territorio. En este sentido, se pretende disminuir los solapamientos de los programas, la multiplicidad de intervenciones en una misma dirección, así como fortalecer las coordinaciones y referencias técnicas. En el proceso de elaboración de este nuevo Modelo de Gestión Territorial (MGT) se ha identificado la necesidad

de una definición y diferenciación más clara entre las funciones de los representantes políticos y los técnicos. Para ello, la Unidad Técnica Central (UTC), que busca contribuir al abordaje de las situaciones de pobreza e indigencia con eje en lo territorial y familiar, ha instalado las Unidades Técnicas Territoriales (UTT) integrando los espacios de planificación de las OTE. Es decir, se pretende también que estos espacios sean de ajuste e integración de las políticas en el departamento, y se constituyan como uno de los apoyos principales a la estructura de gestión antes mencionada, junto con otros espacios tales como los Consejos Sociales, u otros equipos técnicos locales. A nivel departamental, se espera que las UTT aporten a la planificación descentralizada, articulando los recursos disponibles en lo local y generando intervenciones integrales en el marco de las políticas sociales.

3.2. Algunas de las políticas más recientes con énfasis territorial

En el diseño de estrategias de desarrollo social que realiza el MIDES, y cómo éstas promueven procesos de desarrollo a nivel territorial, conviven un conjunto de objetivos que apuntan a resolver problemas de emergencia social, con otras políticas que pretenden tener un impacto de mediano y largo plazo.

Para pensar sobre el diseño de políticas sociales y productivas con objetivos de impacto de mediano y largo plazo, con un enfoque territorial, se debe tener en cuenta la raíz de los problemas que están por detrás de las distintas situaciones de vulnerabilidad, lo que conduce rápidamente a pensar en los aspectos estructurales no solamente vinculados a la historia personal y familiar de las personas y el desarrollo de sus capacidades, sino también al contexto territorial, y a cómo se expresan y cómo se reconocen las capacidades de los territorios a través de las instituciones, la estructura productiva y la cultura en general.

En virtud de la heterogeneidad en el tipo de vulnerabilidades de las personas, el MIDES cuenta con un espectro de políticas orientadas a fortalecer las capacidades de las personas para generar ingresos e insertarse en el mercado de trabajo en las mejores condiciones posibles. Este espectro no es completo pero tiene un acumulado importante que ha sido fuente de aprendizaje tanto técnico como institucional. Algunos programas presentan además cierto enfoque territorial, otros sin embargo apuntan a trabajar sobre los aspectos estructurales a los que se hizo referencia anteriormente, pero que afectan en cierta forma una parte de las condiciones y recursos del

territorio.

La División de Desarrollo Local (DL) busca promover y potenciar una cultura emprendedora, como estrategia de fortalecimiento de las capacidades para la generación de alternativas de trabajo, fomentando la participación y la gestión local. En este sentido, realiza periódicamente llamados públicos de carácter nacional, a pequeños emprendimientos en funcionamiento y preferentemente asociativos, con el objetivo de potenciar, mejorar o fortalecer emprendimientos económicos (productivos, o de servicios) y socioculturales o ambientales, que sean viables y que tengan proyección en lo local. Este programa de apoyo a emprendimientos utiliza criterios territoriales en la selección de los Proyectos (Tribunales Departamentales) y promueve la participación de técnicos locales en los procesos de evaluación y de seguimiento y capacitación. El programa de acompañamiento y capacitación por su parte, ha sido adaptado según las características de cada territorio a lo largo de los años. Por un lado han variado los criterios de regionalización en función de la cantidad de los emprendimientos apoyados y, por otro lado, se han dado desarrollos diferentes según el territorio en función de la presencia y capacidades de las OSC que pudieran interactuar con el programa.

La “Unidad de Cooperativas Sociales” (UCS), así como la figura de “Cooperativas Sociales” (CCSS), fueron creadas por Ley (Nº 17.987), por iniciativa del Ministerio, en Junio de 2006. El programa comienza a funcionar en enero de 2007. Dicha Ley establece que, “son Cooperativas Sociales aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para su desarrollo personal a través de actividades económicas, agropecuarias, industriales, de servicios, con el fin de lograr la inclusión social y laboral de los jefes y jefas de hogar pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas”. Asimismo, asigna a la UCS la potestad de: calificación, promoción, control y registro de las CCSS. Dichas tareas están a cargo de un equipo multidisciplinario. Dentro de los proyectos presentados, los principales aspectos que se evalúan son la sustentabilidad de la forma de trabajo cooperativa y la viabilidad de la conformación del grupo que lo compone. El objetivo ha sido la generación y fortalecimiento de capacidades individuales y colectivas para la generación y apropiación del valor generado en los procesos productivos en los que se desarrollan. La presencia y la formación de CCSS ha sido variable a lo largo del territorio nacional y no hay aun una evaluación cualitativa del programa.

Uruguay Trabaja (UT) es un programa sociolaboral desarrollado por la Dirección de Economía Social. El mismo se desarrolla en conjunto con el programa “Objetivo Empleo” del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). El programa se propone generar mayores oportunidades de inclusión social, favoreciendo procesos de integración y mejorando el nivel de empleabilidad de los participantes. Lo realiza a través de tareas de carácter transitorio, de valor comunitario; conjuntamente con la participación en instancias de capacitación. En la medida que la empleabilidad se entiende en el sentido amplio, el programa busca atender no solo el aprendizaje o mejora de competencias específicas sino también desarrollar o fortalecer competencias de carácter transversales, sociales y genéricas². El programa se ejecuta a partir de la conformación de grupos de participantes coordinados y acompañados por OSC, que desarrollan tareas de valor social en instituciones públicas que hayan manifestado su interés de participar en el programa. Se desarrolla en dos modalidades según se inserte en “ciudades” o “pequeñas localidades”. En la modalidad llamada “ciudad” son grupos de hasta 35 personas que desarrollan actividades formativas y operativas por un total de 30 horas. En el caso de las pequeñas localidades, son grupos de 15 personas y funcionan durante 5 meses.

Recientemente, el MIDES ha comenzado a trabajar en la elaboración de los Planes Departamentales de Desarrollo Social (PDDS). Los PDDS implican la elaboración de un documento conjunto de planificación (Gabinete Social) que oriente las prioridades de acción de los organismos públicos en función de los acuerdos interinstitucionales y las demandas locales. A través de este instrumento se espera contar con una hoja de ruta común, a nivel departamental, en materia de desarrollo social y en diálogo con otras esferas del desarrollo como la productiva, la ambiental, la cultural, entre otras. El proceso de elaboración de cada PDDS comprende la caracterización del departamento; la identificación de los asuntos claves en materia de desarrollo social; la articulación y presentación ordenada de líneas estratégicas, acciones y programas; y la definición de aspectos institucionales, de gestión y seguimiento. Se pretende que estos PDDS permitan organizar y sistematizar una agenda estratégica departamental. De este modo se integra una doble dimensión temporal: por un lado, las necesidades más inmediatas y las prioridades sociales del territorio (2012-2015), y por otro, las necesidades estratégicas, aportando hacia la construcción de trayectorias colectivas y virtuosas (2015-2030). Las Mesas Interinstitucionales,

² Las capacitaciones transversales están compuestas por los siguientes contenidos: alfabetización digital, técnicas de búsqueda de empleo, habilidades emprendedoras, derechos laborales y a la seguridad social, salud ocupacional y seguridad laboral, derechos sexuales y reproductivos, género y violencia basada en género, participación (liderazgo, proceso de toma de decisiones, resolución de conflicto, trabajo en equipo).

recientemente avaladas por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 277/011, constituyen el ámbito privilegiado para la implementación y seguimiento de los Planes Departamentales.

4. Una propuesta para analizar las capacidades para el desarrollo en Uruguay desde una perspectiva territorial de desarrollo con inclusión

A partir de las consideraciones anteriores, la presente propuesta se basa en resultados de una investigación que es fruto de un convenio entre MIDES y la Universidad de la República (IECON, 2012a)³.

4.1. Las capacidades endógenas de los territorios

El eje principal del análisis propuesto descansa en las **capacidades endógenas** (o internas) de los territorios (departamentos, segundo nivel político administrativo de gobierno en Uruguay)⁴ referidas al **capital humano** y al **capital social e institucional**.

El capital humano resume las capacidades de stock de conocimiento y “saber hacer” local. Pero esas capacidades se conjugan en el territorio no sólo a partir de activos materiales sino fundamentalmente a través de activos relacionales que conforman el capital social local. Esto es lo que permite (o inhibe si es débil) el desarrollo del potencial individual de forma tal que el territorio pasa a ser mucho más que la suma de sus habitantes, con capacidad de articular intereses colectivos, resolver los conflictos en forma positiva y definir objetivos comunes que puedan plasmarse en un proyecto de desarrollo “por, del y para” el territorio.

La idea por detrás de la importancia del capital humano, y desde la perspectiva territorial, es que por dicho concepto se entiende un determinado stock o acumulación de conocimiento formal e informal, así como determinado “saber hacer”, que constituyen activos intangibles que no se someten a rendimientos decrecientes al aumentar su stock o acumulación. Pero lo más importante es que el capital humano es una acumulación capaz de generar externalidades positivas y retornos crecientes sobre otros factores o capitales físicos. Esto también afecta la

³Este convenio tuvo varios productos, en particular se utilizan los resultados del trabajo “Mapa de capacidades territoriales y oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión”, coordinado por Adrián Rodríguez Miranda, con un equipo de investigación conformado por Florencia Gariazzo, Sebastián Goinheix, Cecilia Parada y Carlos Troncoso.

⁴Al final del trabajo en anexo se encuentra un mapa de Uruguay con la división político administrativa.

capacidad de innovación en un territorio, lo cual incide sobre las posibilidades de organización de la producción y, por ende, en las posibilidades de desarrollo económico territorial.

Por otro lado, el **marco institucional local y el capital social** puede ser visto como la forma en que una sociedad local pone a su servicio el acervo de capital humano y conocimiento para generar organizaciones productivas competitivas que permitan el desarrollo humano, social y económico del territorio. Como señala CEPAL (2004), el capital social podría entenderse como 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. El capital social reside entonces en las relaciones entre los actores económicos y sociales. Estas relaciones son las que permiten que haya sinergia entre los individuos de la red, por lo que la red no es la suma del todo sino un ámbito de externalidades que potencian al conjunto de actores. Las instituciones se pueden ver como las “reglas de juego” que se establecen en el territorio. Si estas instituciones favorecen la cooperación (o no), la generación de una malla densa de relaciones formales e informales, si esas relaciones se estructuran en forma de red o en forma vertical, estará influyendo significativamente en las posibles formas de organización de comunidad y economía local, lo que reflejará como resultado un determinado “sendero” de desarrollo para el territorio.

4.2. Las condiciones de entorno que interactúan con las capacidades endógenas

Pero el capital humano y el capital social de un territorio son interdependientes de otros factores o “fuerzas” del desarrollo. En particular, desde una perspectiva territorial resulta importante mencionar a las **economías de aglomeración urbana**. Al respecto, siguiendo a Vázquez Barquero (2005), importa considerar: i) El rol de las ciudades (en tanto mercados) en la relación entre economías de escala en la firma y los costos de transporte; ii) Economías pecuniarias relacionadas al tamaño de los mercados; iii) Las economías de urbanización.

Respecto a la relación entre economías de escala y costos de transporte, como se

establece en Rodríguez Miranda (2010) refiere a que *la firma va a analizar el “trade off” entre maximizar la obtención de economías de escala asumiendo mayores costos de transporte por localizar la producción en un lugar y abastecer desde allí a los mercados de destino, frente a la posibilidad de minimizar los costos de transporte renunciando a economías de escala al desconcentrar la producción en diferentes puntos de proximidad a los mercados. Krugman (1991, 1995) en su modelo Centro-Periferia plantea que la concentración espacial surge de la relación entre los retornos crecientes de escala y los costos de transporte, representando los primeros una fuerza centrífuga y los segundos una fuerza centrípeta.* En cuanto a las economías pecuniarias⁵, las aglomeraciones urbanas atraen actividades económicas, trabajadores y consumidores, agrandando el tamaño del mercado y las opciones de productos y servicios, y dado que los consumidores presentan en su función de utilidad una preferencia por la variedad (Fujita, 1992), entonces más consumidores se verán atraídos por las ciudades, y más cuanto más grandes sean, generando mayores economías pecuniarias que reforzarán la capacidad de atracción de esas aglomeraciones urbanas. Finalmente, las economías de urbanización refieren a aspectos más generales vinculados a las ventajas que las empresas tienen al localizarse en ciudades grandes, en relación con ciudades menores o con el medio rural. Por ejemplo, un mejor y más barato acceso a infraestructuras de servicios (como energía, agua, comunicaciones, rutas, aeropuertos y puertos), acceso a servicios estratégicos y/o un mercado de trabajo con mayor oferta y mejor calificación (Keilbach, 2000).

A su vez, las **estructuras económico productivas** de las economías locales (departamentales, en este caso de Uruguay) son muy importantes para contextualizar a las capacidades en términos de capital humano y relacional en el territorio, no de forma determinística en ninguno de los dos sentidos posibles, sino como cuestiones que deben ser miradas en conjunto y en sus interacciones para entender las posibilidades de desarrollo del territorio en cuestión. En este punto nos referimos a cuáles son las especializaciones productivas del territorio, si son economías diversificadas o altamente especializadas y en qué sectores con qué potencialidades de desarrollos tecnológicos y productivos.

⁵ Ventajas de tipo monetario o financiero y que operan a través del mercado (precios).

4.3. Los indicadores y resultados de las diferentes dimensiones analizadas para Uruguay

4.3.1. Capacidades endógenas

Todos los indicadores se calculan para el año 2010, salvo aclaración, y para cada uno de los 19 departamentos de Uruguay. No hay espacio en este artículo para discutir la elección de estos indicadores, pero podemos decir que dicha elección recoge resultados de trabajos previos para Uruguay referidos a la construcción de indicadores sintéticos de desarrollo territorial (Rodríguez Miranda, 2006; Barrenechea y Troncoso, 2008a, 2008b) y responde también a la disponibilidad de información de fuentes oficiales (en el marco del referido convenio entre MIDES y Universidad de la República se hizo un análisis de las fuentes disponibles).

Para aproximar el capital humano se elaboraron dos tipos de indicadores.

- *capital humano de base: KHb*
- *capital humano especializado: KHe1, KHe2, KHe3*

Para calcular el KHb se utilizan 3 subindicadores, ponderando todos igual (1/3). El indicador compuesto varía entre 0 y 1, siendo 1 el máximo valor teórico que reflejaría el máximo potencial de capital humano del territorio. Los subindicadores son i) AE, la tasa de asistencia a educación, población que asiste con relación a la población en edad de asistir en menores de 18 años; ii) IB, porcentaje de la población mayor de 14 años con educación primaria completa; iii) FM, porcentaje de la población mayor de 14 años que alcanza una instrucción secundaria al menos de segundo ciclo completo, que en Uruguay implica 12 años de formación escolar y liceal (como es “al menos”, incluye también a quienes alcanzan el ciclo superior, ya sea formación técnica y/o terciaria). En todos los casos la fuente es la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Tabla 1

KHb y subindicadores, año 2010.

Asistencia a la educación (AE), Instrucción básica (IB) y Formación media (FM)

DEPARTAMENTO	AE	POS.	IB	POS.	FM	POS.	KHb	POS.
ARTIGAS	73,6%	19	84,3%	13	38,6%	14	0,655	17
CANELONES	77,8%	5	85,6%	5	44,5%	4	0,693	4
CERRO LARGO	74,6%	17	79,1%	19	36,5%	17	0,634	19
COLONIA	76,7%	11	88,8%	3	46,2%	3	0,706	3
DURAZNO	77,0%	8	84,3%	12	36,5%	18	0,659	14
FLORES	78,5%	3	88,6%	4	39,2%	9	0,688	5

FLORIDA	75,6%	16	82,2%	16	39,0%	10	0,656	16
LAVALLEJA	78,1%	4	85,0%	8	37,6%	16	0,669	10
MALDONADO	78,8%	1	91,2%	2	49,1%	2	0,730	2
MONTEVIDEO	76,9%	9	91,7%	1	58,5%	1	0,757	1
PAYSANDÚ	76,6%	12	84,8%	9	40,6%	8	0,682	6
RIO NEGRO	76,1%	13	82,5%	15	43,2%	6	0,664	12
RIVERA	78,5%	2	80,3%	17	38,7%	13	0,658	15
ROCHA	75,7%	15	84,8%	10	38,8%	12	0,664	13
SALTO	76,8%	10	85,2%	7	38,9%	11	0,670	9
SAN JOSÉ	75,8%	14	85,2%	6	38,4%	15	0,665	11
SORIANO	77,2%	7	83,5%	14	41,1%	7	0,673	8
TACUAREMBÓ	77,6%	6	79,5%	18	36,2%	19	0,645	18
TREINTA Y TRES	74,4%	18	84,8%	11	43,9%	5	0,677	7
TOTAL PAÍS	76,9%	-	87,5%	-	48,1%	-	0,708	-

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2010 del INE
POS. = Posición en el ranking de 19 departamentos.

El **KHe1** (formación terciaria) es el número de personas con formación de magisterio o profesorado, formación universitaria o terciaria no universitaria, cada 1000 habitantes en el departamento (fuente ECH del INE). El **KHe2** (formación técnica) es el número de personas con formación de bachillerato tecnológico y/o enseñanza técnica cada 1000 habitantes en el departamento (fuente ECH del INE). El **KHe3** (ciencias seleccionadas) el número de profesionales en las categorías de ingeniería industrial, química industrial, química farmacéutica, física y ciencias biológicas, cada 1000 habitantes en el departamento (fuente: CJPPU a diciembre de 2010).

Tabla 2

Capital humano especializado, año 2010. Formación terciaria (KHe1), formación técnica (KHe2) y formación en ciencias seleccionadas (KHe3).

DEPARTAMENTO	KHe1 (a)	POS.	KHe2 (a)	POS.	KHe3 (b)	POS.
ARTIGAS	30,5	17	29,8	17	0,12	19
CANELONES	40,9	7	64,0	9	1,42	2
CERRO LARGO	32,9	15	56,3	12	0,15	16
COLONIA	44,5	5	66,2	7	0,79	4
DURAZNO	28,3	19	64,1	8	0,26	14
FLORES	48,9	2	90,8	2	0,64	5
FLORIDA	38,6	9	31,4	16	0,15	17
LAVALLEJA	31,0	16	88,4	3	0,46	10
MALDONADO	40,5	8	85,7	4	0,61	6
MONTEVIDEO	90,2	1	82,5	5	6,48	1
PAYSANDÚ	44,6	4	45,8	15	0,88	3

RIO NEGRO	33,1	14	58,5	11	0,50	8
RIVERA	43,9	6	27,8	18	0,33	13
ROCHA	33,4	13	66,5	6	0,13	18
SALTO	37,4	11	49,6	14	0,49	9
SAN JOSÉ	30,1	18	51,2	13	0,44	12
SORIANO	35,3	12	92,1	1	0,52	7
TACUAREMBÓ	38,4	10	24,1	19	0,46	11
TREINTA Y TRES	48,1	3	63,7	10	0,17	15
TOTAL PAÍS	57,4	-	67,5	-	3,0	-

Fuente: Elaboración propia en base a: a) ECH 2010 del INE,

b) CJPPU y censo 2011 del INE.

POS. = Posición en el ranking de 19 departamentos

Para aproximar el capital social-institucional se elaboraron los siguientes indicadores.

- **Organización gremial y sindical: Gre**
- **Cultura, deporte y esparcimiento: CDE**
- **Cobertura local de medios de comunicación radial: Rad**
- **Menores condiciones de deterioro del capital social: DKS**

El indicador **Gre** es el número de trabajadores afiliados a gremios o asociaciones en relación al total de trabajadores del departamento (fuente ECH del INE del año 2008; ya que no se releva el dato en todos los años). La categoría trabajadores incluye los patrones y la condición de pertenecer o no a un gremio o asociación empresarial. El indicador **CDE** se aproxima por la cantidad de trabajadores que tienen como fuente principal o secundaria de ingresos actividades que según la clasificación CIU corresponden a la división 92 “SERVICIOS DE DIVERSION, DE ESPARCIMIENTO Y CULTURALES”. Se expresa cada mil habitantes (fuente ECH del INE). El indicador **Rad** es la cantidad de medios de comunicación radial por 50 km² por departamento (fuente URSEC, Unidad Reguladora de Servicios en Comunicaciones).

Tabla 3

Indicadores de capital social-institucional, año 2010.

Organización gremial y sindical (Gre); Cultura, deporte y esparcimiento (CDE); Cobertura de radios locales (Rad).

DEPARTAMENTO	Gre (a)	POS.	CDE (b)	POS.	Rad (c)	POS.
ARTIGAS	9,6%	13	8,1	12	0,10	10
CANELONES	14,0%	4	10,3	5	0,43	2
CERRO LARGO	6,8%	18	5,9	17	0,07	14
COLONIA	11,6%	8	6,3	16	0,22	4
DURAZNO	11,0%	10	8,3	9	0,07	16
FLORES	9,1%	15	8,2	10	0,10	8

FLORIDA	9,4%	14	5,4	18	0,07	15
LAVALLEJA	8,9%	16	10,3	4	0,06	19
MALDONADO	12,0%	7	20,5	1	0,32	3
MONTEVIDEO	17,7%	1	15,7	2	6,70	1
PAYSANDÚ	10,7%	12	7,6	15	0,07	17
RIO NEGRO	15,9%	2	8,7	8	0,10	9
RIVERA	6,7%	19	4,9	19	0,12	7
ROCHA	11,1%	9	9,6	6	0,14	5
SALTO	12,6%	6	7,7	14	0,09	12
SAN JOSÉ	14,7%	3	9,1	7	0,13	6
SORIANO	10,9%	11	12,1	3	0,09	11
TACUAREMBÓ	13,9%	5	8,1	11	0,07	13
TREINTA Y TRES	7,4%	17	7,8	13	0,07	18
TOTAL PAÍS	14,4%	-	11,77	-	0,13	-

Fuente: Elaboración propia en base a: a) ECH 2008 del INE; b) ECH 2010 del INE; c) URSEC
 POS. = Posición en el ranking de 19 departamentos

Por otra parte, el indicador **DKS** está compuesto por 3 subindicadores, ponderando todos igual (1/3). El indicador busca reflejar las condiciones de capital social a partir de identificar situaciones de deterioro del mismo (delitos contra la propiedad, suicidios y homicidios). Los subindicadores son: DP, Sui, Hom. En todos estos casos la fuente es Ministerio del Interior.

El subindicador DP (delitos contra la propiedad) es el número de delitos contra la propiedad en proporción a la población departamental. Para expresarlo en términos positivos (“más es mejor”), se realiza la siguiente transformación:

$$DP_j = 1 - \frac{C_{DPj}/PT_j}{\text{max valor entre deptos}}$$

C_{DPj} = cantidad de delitos contra la propiedad en el departamento j
 PT_j = población total del departamento j.

Por lo tanto, DP_j varía entre 0 y 1, siendo 0 el caso del departamento con mayor cantidad relativa de delitos. Cuanto más cercano a 1 mejor será la situación relativa del departamento.

Tabla 4

DKS y subindicadores, año 2010.

Delitos contra la propiedad (DP), Suicidios (Sui) y Homicidios (Hom).

DEPARTAMENTO	DP	POS.	SUI	POS.	HOM	POS.	DKS	POS.
ARTIGAS	0,75	5	0,35	14	0,39	12	0,59	6
CANELONES	0,31	17	0,58	6	0,16	17	0,40	17
CERRO LARGO	0,75	4	0,32	18	0,65	5	0,43	14

COLONIA	0,77	2	0,48	12	0,80	3	0,71	2
DURAZNO	0,54	13	0,51	11	0,61	7	0,52	10
FLORES	0,62	9	0,37	13	1,00	1	0,69	3
FLORIDA	0,79	1	0,32	17	0,89	2	0,59	5
LAVALLEJA	0,56	12	0,00	19	0,61	8	0,42	16
MALDONADO	0,24	18	0,58	5	0,31	13	0,48	12
MONTEVIDEO	0,00	19	0,56	8	0,06	18	0,29	19
PAYSANDÚ	0,35	16	0,77	1	0,51	9	0,52	9
RÍO NEGRO	0,68	7	0,53	10	0,71	4	0,57	7
RIVERA	0,77	3	0,72	2	0,28	14	0,48	13
ROCHA	0,69	6	0,54	9	0,43	11	0,52	8
SALTO	0,65	8	0,67	3	0,44	10	0,72	1
SAN JOSÉ	0,57	11	0,57	7	0,64	6	0,63	4
SORIANO	0,44	14	0,60	4	0,18	16	0,42	15
TACUAREMBÓ	0,58	10	0,34	15	0,00	19	0,49	11
TREINTA Y TRES	0,40	15	0,34	16	0,19	15	0,36	18

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio del Interior 2010
 POS. = Posición en el ranking de 19 departamentos

El indicador Sui (suicidios) es la tasa de suicidios, el número de suicidios en proporción a la población departamental. Para expresarlo en términos positivos se realiza la misma transformación que con DP. Entonces, el indicador varía entre 0 y 1, siendo 0 el caso del departamento con mayor cantidad relativa de suicidios. Cuanto más cercano a 1 será mejor la situación relativa del departamento.

El indicador Hom es la cantidad de homicidios en el departamento en proporción a la población departamental. Se realiza la misma transformación que con DP y Sui para que se exprese en términos positivos (“más es mejor”). Por lo tanto, varía entre 0 y 1, siendo 0 el caso del departamento con mayor cantidad de homicidios por mil habitantes. Cuanto más cercano a 1 será mejor la situación relativa del departamento.

4.3.2. Economías de aglomeración urbana

Todos los indicadores se calculan para el año 2010, salvo aclaración, y para cada uno de los 19 departamentos de Uruguay. Para aproximar las economías de aglomeración urbana se elaboraron los siguientes indicadores.

- **Infraestructura de red vial: Infra**

- ***Densidad de la población: Den***
- ***Peso relativo de las principales urbanizaciones: PPU***
- ***Ciudades intermedias: CI***
- ***Flujo de Tránsito: FT***

El indicador *infra* se construye como los km de red vial de jurisdicción del MTOP (no se considera caminería rural, que está bajo la órbita de la cada Intendencia) por km² de cada departamento en relación con el valor de máxima densidad (o cobertura) que se registra entre los departamentos del país (fuente Ministerio de Transporte y Obras Públicas, MTOP). El indicador *Den* refiere a la densidad de población (por km²) en cada departamento del país (fuente censo INE 2011). El indicador *PPU* busca reflejar la importancia de contar en un territorio con centros urbanos de relevancia en el contexto nacional, y se elabora como el peso de la principal urbanización por departamento, medido por la población (personas), en relación con el total de población del país que reside en todas las principales urbanizaciones del país (sin considerar Montevideo, porque distorsionaría la escala del indicador; fuente INE). La principal urbanización es para la generalidad de los casos la capital departamental. Las excepciones son Canelones y Maldonado (en el primero la principal urbanización es Ciudad de la Costa y, en el segundo, se toma como principal urbanización al conglomerado de Maldonado, San Carlos y Punta del Este). El indicador *CI* busca aproximar el peso de las ciudades intermedias en cada departamento, para ello considera el porcentaje de la población que reside en ciudades de más de 9 mil habitantes excluyendo la capital departamental⁶ (fuente INE). El indicador *FT* refiere al porcentaje de red vial de cada departamento que registra un tráfico mayor a 600 vehículos de promedio diario anual (número de vehículos de cualquier tipo que pasan en ambos sentidos durante todo el año dividido 365 días). El valor de 600 vehículos se toma como punto de corte entre carreteras con mayor y menor intensidad de tránsito, recogiendo el antecedente de Rodríguez Miranda (2006). El indicador se toma en relación con el valor máximo que se registra entre los departamentos del país (fuente: elaborado con datos del MTOP).

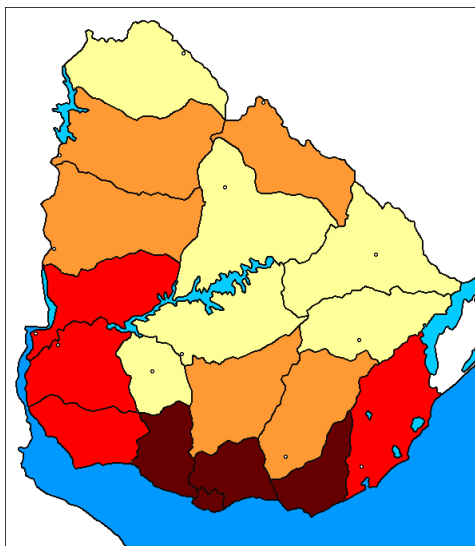
El mapa 1 es una forma posible de mostrar los resultados de los indicadores de economías de aglomeración urbana. A partir de los valores de los indicadores, se clasifican los

⁶ Según el ITU, en algunos de sus trabajos sobre ciudades intermedias en Uruguay (ITU, 2004), luego de adaptar los rangos considerados internacionalmente a la escala uruguaya considera como ciudades intermedias a todas las mayores de 10 mil habitantes, además de incluir a las ciudades comprendidas en el rango de 2 a 10 mil habitantes siempre que registren un nivel básico de actividad económica. En este trabajo consideraremos a la población en ciudades de más de 9 mil habitantes.

departamentos en cuatro grupos según el ranking entre los 19 departamentos. Para la clasificación se consideró una misma ponderación de los indicadores y se calculó el ranking promedio de acuerdo al conjunto de indicadores. Cabe decir que los resultados no varían significativamente si se eligen otras formas de presentar los datos.

Mapa 1

Condiciones de economías de aglomeración urbana



Posiciones promedio de los indicadores de economías de aglomeración urbana en el ranking entre 19 departamentos



Elaboración propia con datos de IECON (2012a, 2012b)

Los departamentos del sur, Montevideo, Maldonado, Canelones y San José, junto con Colonia, muestran las mejores condiciones, muy favorables y diferenciadas del resto. Son los primeros cinco departamentos en el ranking por densidad de red vial y por densidad de población. En ningún caso se ubican más allá del 6° o 8° lugar, salvo en el caso de San José y Colonia en el indicador de peso de la principal urbanización en el contexto nacional, pero que es reflejo de que son territorios con urbanizaciones y ciudades distribuidas en el territorio, lo que los sitúa entre los cuatro departamentos con mayor población en ciudades de más de 9 mil habitantes sin considerar las capitales. El litoral oeste del país también presenta buenas condiciones, al menos ocupando posiciones intermedias (Soriano, Río Negro y Paysandú). Rocha también presenta condiciones

asimilables a la de los departamentos del litoral oeste. Finalmente, a medida que nos desplazamos al centro del país y el noreste, en general, encontramos menores economías de aglomeración urbana.

4.3.3. Condiciones económico productivas de entorno

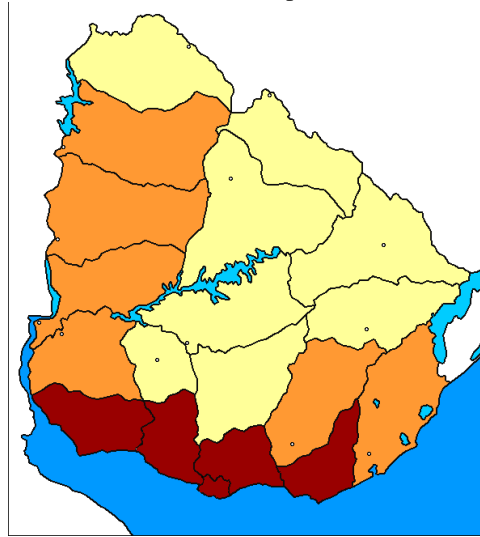
A partir de un convenio entre el Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM) y la Universidad de la República (Facultad de CCEA)⁷, que se realizó en forma coordinada con el antes mencionado convenio con el MIDES, se cuenta con información sobre las condiciones de estructuras productivas y económicas departamentales a modo de diagnóstico. Esto se realizó con un estudio de las economías locales con análisis cualitativo de información existente y con indicadores cuantitativos referidos a:

- Especialización productiva sectorial según coeficientes de especialización con datos de empleo y de empresas por sector (porcentaje de empleo o cantidad de empresas en ese sector en el total de la economía local en relación con dicho guarismo para el país).
- Indicadores de Herfindal (con datos de empleo y número de empresas por sector), para analizar el grado de diversificación sectorial o concentración en las economías locales.
- La estructura productiva, en particular el peso de la industria y la presencia de sectores de contenido tecnológico medio o alto.
- El peso de la economía local y de sus sectores en la economía nacional según empleo y participación en las exportaciones.
- Otras variables como la tasa de creación de empresas, entre otras.

No hay espacio aquí para desarrollar este análisis en detalle. El mapa 1 resume los resultados.

⁷ Este convenio con el MIEM tuvo varios productos, en particular se utilizan los resultados del trabajo “Mapa productivo del país según especializaciones sectoriales y potencialidades de desarrollo territorial”, coordinado por Adrián Rodríguez Miranda, con un equipo de investigación conformado por Florencia Gariazzo, Sebastián Goinheix, Cecilia Parada y Carlos Troncoso.

Mapa 2
Potencial de desarrollo productivo local



Potencial para desarrollar mayores relacionamientos productivos locales.



Elaboración propia con base en IECON (2012b)

Los departamentos del sur, Colonia, San José, Canelones, Montevideo y Maldonado, se caracterizan como territorios de potencial alto para desarrollar mayores relacionamientos productivos locales. Son las economías que, en general, muestran una gran diversidad de sectores, que se puede asociar a situaciones de mayor densidad de población, una red de ciudades importante y un mayor tamaño de la economía local, o bien, a la proximidad a centros urbanos de otros departamentos que son muy relevantes en la escala nacional (por ejemplo, proximidad a Montevideo y su área metropolitana). Las especializaciones muestran, como en todos los departamentos, la presencia de sectores del rubro primario y agroindustrial, pero destaca también la especialización en sectores industriales no tradicionales, de tecnología media o media-alta, así como también en sectores de servicios, como por ejemplo, servicios al agro, transporte y logística y turismo. Estas buenas condiciones de estructura productiva se refuerzan por el hecho de que un gran número de las actividades en las que hay una alta especialización son también actividades con un peso absoluto importante en la escala nacional.

Los departamentos del litoral oeste, Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano, junto con los del este, Lavalleja y Rocha, muestran una caracterización de potencial medio para desarrollar mayores relacionamientos productivos locales. Son economías departamentales que poseen una

estructura productiva bastante diversificada, al tiempo que muestran especializaciones relativas altas en sectores de base primaria y servicios productivos y/o turismo. A su vez, en términos generales sus especializaciones muestran sectores con peso importante en la escala nacional. Por otra parte, las especializaciones en estas economías, además de la producción de base primaria (agro o agroindustria), también alcanzan al sector de servicios, lo que contribuye a un potencial medio para desarrollar mayores relacionamientos productivos locales. De todas formas no son economías con desarrollos industriales complejos de base no primaria.

El resto de departamentos del centro, Flores Florida, Durazno, norte y noreste del país Tacuarembó, Artigas, Rivera, Cerro Largo y Treinta y Tres, se caracterizan como territorios de potencial medio-bajo para desarrollar mayores relacionamientos productivos locales. Son economías departamentales que tienen una baja diversificación en general y una alta especialización en actividades primarias y/o agroindustriales. A su vez, en términos generales entre esas especializaciones son pocos los sectores que tienen un peso relevante en la escala nacional. También puede suceder que algunas sean economías diversificadas pero como reflejo de la ausencia de sectores potentes, de forma que cuenta con muchos sectores pero de bajo potencial. En otros casos, como en Flores, se trata de economías pequeñas en población y mercado, lo cual limita también las posibilidades de desarrollo. Las características de estas estructuras productivas implican una tendencia general a desarrollar relaciones productivas en el territorio limitadas a actividades propias de las fases primarias y poco generadoras de efectos de *spill over* en términos de desarrollos empresariales y productivos locales.

Aunque el mapa no lo señala, en Rivera y Tacuarembó la presencia de una importante industria de procesamiento de madera sólida matiza un poco el diagnóstico, presentando oportunidades de desarrollo en clave de cadena productiva con proveedores y empresas locales (lo que podría otorgarle, relacionado con esta actividad, un potencial al menos medio para el desarrollo local).

4.4. Implicaciones del análisis de capacidades endógenas y entornos en términos de estrategias y políticas de desarrollo local con inclusión para Uruguay

A partir de los resultados obtenidos con los indicadores calculados, en este apartado se realiza un análisis que no es solo en clave de diagnóstico sino que consiste en determinar caracterizaciones

de los departamentos que se vinculan con diferentes modalidades posibles de intervención, para promover el desarrollo con inclusión.

La consideración de las capacidades endógenas del territorio, en conjunto con las condiciones del entorno con el que interactúan (economías de aglomeración y estructuras productivas), se definen dos criterios: **prioridad** y **focalización**.

La prioridad se establece en: baja, media y alta. La prioridad baja no refiere a que no sea importante la intervención sobre alguna de las capacidades, siempre es necesario atender, mejorar o cuidar todas las capacidades. Sin embargo, también es necesario obtener una interpretación de dónde y cómo se debe actuar, con recursos siempre escasos, para obtener los mejores resultados en cada territorio. Por ello, la distinción entre baja, media o alta nos da una idea de priorización de las acciones sobre determinadas capacidades, sin que esto signifique que dejamos los otros aspectos sin atención.

La focalización refiere a intervenir con horizontalidad o selectividad. Las acciones horizontales refieren a actuaciones de amplia cobertura e impacto generalizado. Esta modalidad de intervención puede responder a necesidades de territorios poco favorecidos que presenten problemáticas muy extendidas y/o restricciones básicas y generalizadas, que requieran de un abordaje de este tipo global o universal. Sin embargo, también puede ajustarse al caso de intervenciones en territorios relativamente favorecidos que cuentan con potencialidades y capacidades para cierto tipo de acciones más ambiciosas, de forma tal que actuando con un corte horizontal puedan ser efectivas y de alto impacto (acciones que no tendrían justificación en territorios con pocas capacidades y con alto rezago relativo).

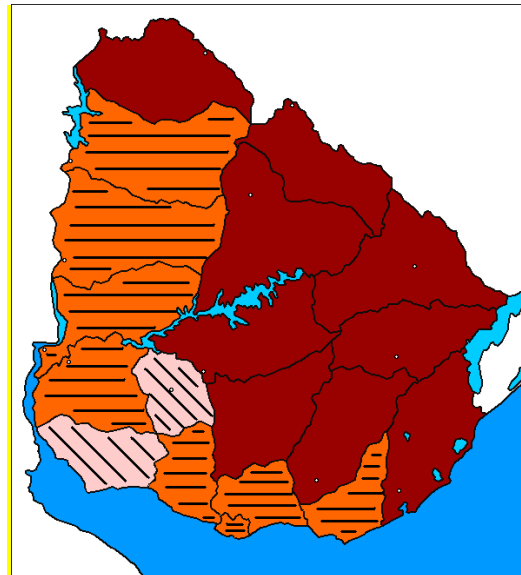
Por otra parte, la selectividad implica la opción de elegir un sector, un grupo o un sub-espacio geográfico para la intervención. Otra vez, esto puede aplicarse en diversos territorios y realidades. Por ejemplo, esta modalidad de intervención puede justificarse cuando el territorio presenta problemáticas específicas, ya sea por sus características o debido a quienes afecta y/o en dónde se localizan, cuestiones que sugieren que deban abordarse selectivamente. También puede aplicar en el caso de que un territorio presente una concentración alta de las oportunidades y potencialidades de desarrollo en determinado sector o actividad, lo que sugiere ser selectivo en el apoyo para el desarrollo. Pero también puede referir a situaciones donde el territorio no cuenta

con el potencial, los recursos mínimos o la masa crítica, ni la posibilidad real de acoger intervenciones horizontales, de amplia cobertura e impacto, sino que es mejor transitar por otros caminos menos ambiciosos, más acotados y más a la medida de las capacidades existentes.

Sobre la base de estos criterios, a continuación, se muestra el resumen de las categorizaciones realizadas para cada departamento respecto a las capacidades endógenas de: **capital humano básico, capital humano especializado y capital social-institucional.**

Mapa 3

Modalidades de intervención sobre el capital humano básico



	Prioridad		
Focalización	Baja	Media	Alta
Horizontal			Artigas, Cerro Largo, Durazno, Florida, Lavalleja, Rivera, Rocha, Tacuarembó, Treinta y Tres. ■
Selectiva	Colonia, Flores. ■	Canelones, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Salto, San José, Soriano. ▨	

Fuente: elaboración propia

Respecto al capital humano básico, el mapa 3 muestra una diferenciación entre el litoral oeste y sur del país respecto al centro, noreste y norte del país. En el primer caso las capacidades endógenas referidas a capital humano básico identifican problemas y oportunidades de prioridad

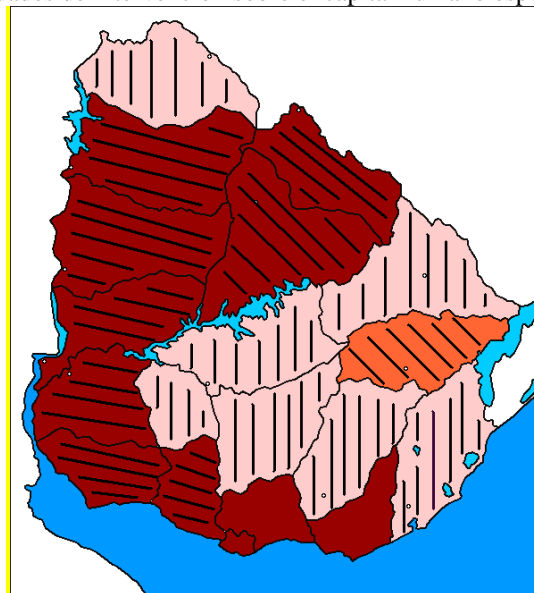
media o baja y con sugerencia de intervención selectiva. Esto no implica que no existan problemas, de hecho si se revisan con cuidado los indicadores KHb por departamento se observará que hay problemas que están muy extendidos en todo el país. Sin embargo, los departamentos del sur y el litoral oeste cuentan con mejores condiciones de aglomeraciones urbanas y entornos económico-productivos lo que, junto con mejores condiciones generales de capital humano, permiten pensar en políticas más ambiciosas de intervención. En primer lugar, la prioridad debería apuntar a una meta más alta que fortalecer el capital humano básico, por ejemplo estableciendo como objetivo promover el capital humano especializado (como se verá más adelante). A su vez, la intervención para promover el capital humano básico no debería ser en modalidad horizontal sino aprovechar en forma selectiva las oportunidades que el entorno de estas economías locales y regionales ofrece. Recordemos que son los departamentos que presentan mejores condiciones productivas y, por ende, potencial para el desarrollo local, además de beneficiarse de importantes economías de aglomeración urbana (lo que permite escala, mercados, oportunidades).

En los casos de Colonia y Flores, departamentos que también muestran buenas condiciones relativas de capital humano básico, se sugiere una intervención no prioritaria (baja) en esa dimensión. En el caso de Colonia, como se verá más adelante, esto se debe a que se sugerirá alta prioridad en las otras dos categorías de capacidades (capital humano especializado y capital social). En el caso de Flores tiene que ver el tamaño pequeño de la economía local que nos sugiere una demanda adicional de capital humano que no es masiva, al tiempo que muestra, como se verá, buenas condiciones para mejorar sobre la articulación y organización del capital humano y otros recursos, trabajando sobre el capital social (aspecto que se sugerirá como prioritario).

Por otra parte, en el norte, noreste y centro del país los indicadores de capital humano básico muestran posicionamientos relativos desfavorables junto con contextos económico-productivos más pobres, es decir, con menor desarrollo y presencia de oportunidades. Esto se complementa con una situación de lejanía de las principales economías de aglomeración urbana del país (menor escala, menor mercado, menos oportunidades). Por lo tanto, la promoción del capital humano básico en este caso es la capacidad endógena prioritaria sobre la cual actuar. Es el escalón necesario para luego construir otros procesos más ambiciosos, además de ser el ámbito de intervención que seguramente puede tener mayor impacto, dado el contexto de demanda de capital humano y necesidades del territorio para el desarrollo. A su vez, la situación descripta

parece requerir de intervenciones horizontales, es decir que puedan cubrir un amplio espectro de mejora de las capacidades de la población, en lo que refiere a formación curricular básica pero también competencias y habilidades que se adquieren en ofertas de capacitación y ámbitos no curriculares.

Mapa 4
 Modalidades de intervención sobre el capital humano especializado



	Prioridad		
Focalización	Baja	Media	Alta
Horizontal			Canelones, Maldonado, Montevideo. ■
Selectiva	Artigas, Cerro Largo, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Rocha. ▨	Treinta y Tres. ▤	Colonia, Paysandú, Río Negro, Rivera, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó. ■

Fuente: elaboración propia

En lo que refiere al capital humano especializado, los indicadores muestran que los departamentos de las regiones sur y litoral oeste tienen condiciones de dotación relativa de técnicos, profesionales y formación terciaria que, junto con el entorno económico productivo que presentan (de potencial medio o alto para promover procesos de desarrollo local), sugieren una alta prioridad de intervención para generar procesos de desarrollo local.

El mapa también muestra en esta situación a dos departamentos del noreste, Tacuarembó y Rivera, lo que se debe a que, si bien en general son departamentos de condiciones económico productivas con potencial medio bajo para promover procesos de desarrollo local, cuentan en su

territorio con la localización de una importante industria maderera, que se ha venido desarrollando desde 2006 al influjo de nuevas inversiones de capitales extranjeros y la ampliación de plantas industriales nacionales ya existentes. La presencia de este desarrollo industrial tiene en sí mismo un potencial importante, no obstante ocurre en territorios con bajas capacidades endógenas para aprovecharlo, por lo que justifica, en la medida de la oportunidad que ello representa, otorgar prioridad alta a la promoción del capital humano especializado necesario para estimular el desarrollo a partir de esta actividad. Esto también marca la importancia de complementar la visión desde los indicadores con el análisis socio-económico territorial de los procesos que están ocurriendo en el territorio y que, en algunos casos, no puede ser reflejado por medidas cuantitativas como los indicadores que se proponen.

En la mayoría de los departamentos que se clasifican como de prioridad alta para intervenir en el capital humano especializado se sugiere que la intervención sea de carácter selectivo, enfocándose en problemáticas y oportunidades específicas, muy vinculadas a las diferentes especializaciones productivas y desarrollos sectoriales presentes o con potencial en cada territorio. Esto se apoya en que, muchos de estos departamentos, a pesar de tener un mejor posicionamiento que otros respecto a las economías de aglomeración urbana y el potencial productivo, tampoco presentan una escala y un conjunto de oportunidades que muestren demandas de capital humano especializado suficientemente altas y diversificadas como para justificar acciones horizontales y generales al respecto. Sin embargo, entre los que se sugieren de alta prioridad, hay un conjunto de departamentos que son Montevideo, Canelones y Maldonado, que por las características de sus entornos productivos, sus condiciones de localizar las mayores aglomeraciones urbanas del país, el tamaño de sus economías y los desarrollos sectoriales actuales y futuros, se muestran más proclives a una intervención de carácter horizontal, para potenciar fuertemente al conjunto de oportunidades en marcha y latentes para promover el desarrollo local.

Por otra parte, los departamentos del centro, como Durazno y Florida, además de Artigas e n el norte, y Rocha, Lavalleja y Cerro Largo en el este, presentan condiciones de capital humano especializado y entorno económico productivo que sugiere una prioridad baja y un accionar selectivo. Los indicadores de capital humano especializado muestran, en general, posiciones de rezago en el contexto nacional. Al tiempo que las condiciones de entorno económico productivo muestran situaciones de potencial bajo para promover procesos de

desarrollo local (salvo en Rocha y Lavalleja, en los que se identifica potencial medio, en el primer caso muy vinculado al turismo y en el segundo caso al turismo y la localización de alguna industria en función de la proximidad de su capital departamental con el área metropolitana del país). Sin embargo, la prioridad baja no quiere decir que el capital especializado no sea una dimensión importante, sino que, en función de las características de las oportunidades reales de desarrollo productivo que presentan estos territorios y sus demandas potenciales, se identifica la necesidad de un fortalecimiento de base en el capital humano que es más prioritario. De todas formas, la modalidad de intervención selectiva permite identificar sectores de actividad y oportunidades que requieran de acciones específicas que actúen sobre el capital humano especializado con buenos resultados de impacto en términos de promover desarrollo y capacidades locales. Por lo tanto, sin ser la intervención prioritaria para el territorio pueden realizarse acciones sobre el capital humano especializado muy válidas y justificadas si se aplican en forma acotada y selectiva.

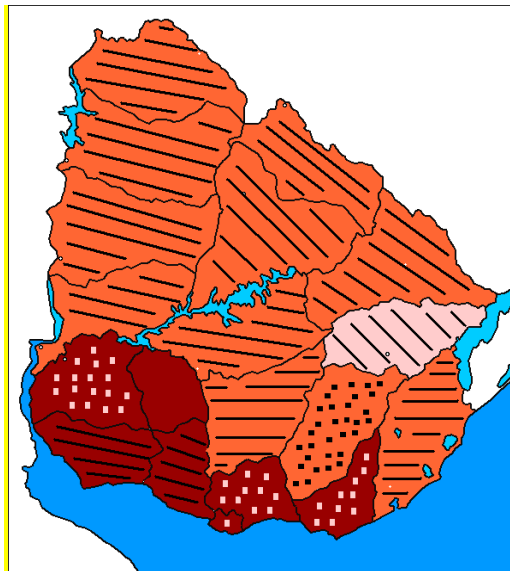
Un caso particular es el de Treinta y Tres, departamento en el cual la prioridad se sitúa en media y la intervención sugerida es selectiva. La diferencia entre la prioridad baja que se le otorga a otros departamentos con condiciones similares y la prioridad media que se asigna a Treinta y Tres se debe a dos consideraciones. La primera es que del análisis global de las capacidades, como ya se verá, surge que en este departamento las acciones sobre capital social e institucional tienen un bajo potencial de impacto, por lo que se sugiere la intervención sobre capital humano especializado como forma de considerar una intervención adicional a la prioridad principal (capital humano básico). En segundo lugar, existen procesos de inversión, algunos ya concretos y otros en estudio, que se localizan en este departamento (relacionados a la industria cementera y un puerto en Laguna Merin como parte de una hidrovía a desarrollar para el comercio con Brasil), por lo que se requerirá de capital humano calificado y especializado, que hoy el territorio no posee. Por estos motivos, el capital humano especializado, en una medida selectiva y acotada de intervención, puede tener un impacto interesante en términos de generar condiciones para el desarrollo local, lo que en el contexto de este departamento sugiere una prioridad media.

Los indicadores de capital social e institucional conjugados con las condiciones de entorno económico productivo reflejan en el mapa 5 situaciones muy diferentes entre el sur y suroeste del país, y el resto. Pero en realidad también en estas agrupaciones hay heterogeneidad.

Por un lado, Maldonado, Montevideo y Canelones presentan una alta prioridad en las acciones sobre capital social e institucional debido a que cuentan con condiciones muy favorables, de capacidades endógenas y entorno, para actuar selectivamente promoviendo las redes, la asociatividad y los esquemas de cooperación para determinadas actividades con potencial en el territorio. Sin embargo, también muestran ciertos problemas de capital social (reflejados en los indicadores de deterioro del capital social) que son extendidos (aún cuando pueden tener cierta focalización, sus impactos se amplifican sobre el conjunto del departamento) y, en algunos casos, profundos. Esto se relaciona con las características de estas economías, potentes en la escala nacional y que localizan importantes centros urbanos, de producción y consumo, lo que además de oportunidades para el desarrollo de redes y capital social también conlleva problemas de segregación social y habitacional. Por lo tanto, requieren de acciones horizontales, con carácter integrador, para asegurar la cohesión social y el desarrollo local con inclusión. En Soriano sucede algo similar, aunque presenta un potencial medio (y no alto como los otros departamentos) para promover procesos de desarrollo local. En particular, este departamento presenta desarrollos productivos muy importantes asociados al agronegocio que se acompañan de buena dotación relativa de capital especializado, lo que muestra potencial para apuntalar procesos de desarrollo local. Sin embargo, ese crecimiento sectorial se produce rápido y genera brechas que denotan algunos problemas de capital social y cohesión social en el departamento, lo que requiere de acciones horizontales para abordar esas problemáticas (desarrollo con inclusión).

Mapa 5

Modalidades de intervención sobre el capital social e institucional local



	Prioridad		
Focalización	Baja	Media	Alta
Horizontal			Flores. ■
Selectiva	Treinta y Tres. ■	Artigas, Cerro Largo, Durazno, Florida, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, Tacuarembó. ■	Colonia, San José. ■
Horizontal y Selectiva		Lavalleja. ■	Canelones, Maldonado, Montevideo, Soriano. ■

Fuente: elaboración propia

Por otro lado, Colonia y San José muestran condiciones muy favorables de capacidades endógenas y entorno como para dar alta prioridad a iniciativas que, a través del trabajo en la dimensión del capital social e institucional, puedan articular, selectivamente, procesos productivos y económicos que promuevan el desarrollo del territorio. En estos casos no se observa las problemáticas de los departamentos antes mencionados relacionadas al deterioro del capital social (delitos, homicidios, suicidios). Sin embargo, esto no quiere decir que no exista la necesidad de actuar selectivamente sobre alguna problemática que afecte al capital social e institucional local.

Un caso particular es el de Flores que presenta buenas condiciones de capital social e institucional, así como de capital humano, pero carece de condiciones de entorno productivo y masa crítica como para generar intervenciones de alta prioridad sobre formación de capital humano. Por lo tanto, partiendo de las buenas condiciones de capital social e institucional, se sugiere una prioridad alta para trabajar en esa dimensión como articuladora de nuevas iniciativas de desarrollo con inclusión. Como ya se señaló, esto se puede complementar con intervenciones selectivas sobre capital humano básico y especializado, pero sin que constituya esto el eje prioritario de acción.

En el centro, el litoral norte y el noreste del país, además de Rocha (en el este), el análisis conjunto de los indicadores de capital social y las condiciones de entorno sugieren una prioridad media en la intervención en capital social e institucional, ya que la mayor prioridad se sitúa en el trabajo sobre el capital humano (como ya se señalara). Según el departamento y el indicador que se observe de capital social las situaciones relativas al contexto nacional varían en forma importante. Adicionalmente, las condiciones económicas productivas no son las más favorables en el país, sino que muestran en algunos casos condiciones de potencial bajo y, en otros casos, de

potencial medio para promover procesos de desarrollo local. Dentro de este panorama, como ya se mostró antes, se detectan prioridades importantes para actuar sobre el capital humano, en todos los casos, ya sea sobre formación básica o especializada. Por lo tanto, la intervención sobre el capital social debería ser selectiva y en apoyo a esa primera prioridad en capital humano, aprovechando en cada departamento las condiciones sectoriales y oportunidades específicas que se identifiquen dentro del contexto económico productivo (que varía entre potencial bajo a medio según el territorio considerado).

El caso de Lavalleja es similar al que se describe en el párrafo anterior, con la diferencia que se agrega en la intervención sobre capital social la modalidad de acciones de carácter horizontal. Esto se debe a que se detecta la presencia de algunos problemas relacionados al capital social e institucional local (posición desfavorable en el indicador DKS) en un contexto de economías de aglomeración urbana al menos “medias” en el contexto nacional, dada la proximidad al área metropolitana del país, que sugiere una intervención horizontal de carácter integradora de la sociedad local. A su vez, también hay espacio para acciones selectivas que puedan, desde esta dimensión, fortalecer procesos productivos para los que el territorio cuenta con especialización y ventajas relativas.

En el caso de Treinta y Tres, las condiciones de conjunto de las capacidades endógenas sugieren dar la mayor prioridad a intervenciones selectivas sobre capital humano especializado, mientras que las intervenciones sobre capital social e institucional, siendo también selectivas, no son de alta prioridad. Esto no implica que no se deba trabajar para mejorar el capital social e institucional local. Por el contrario, esto debe hacerse, pero no parece ser la intervención prioritaria y que deba concentrar los mayores esfuerzos, dado el posicionamiento relativo desfavorable que muestra el departamento en todos los indicadores de capital social e institucional. Lo que parece más razonable es actuar selectivamente, y con objetivos de largo plazo, sobre el capital social y priorizar acciones de más alto impacto en el presente sobre el capital humano especializado (como ya se planteó).

5. Reflexiones finales

Se presentaron en este documento tres enfoques conceptuales útiles para el estudio de los procesos de desarrollo territorial con inclusión social: cohesión social y territorial, economía

social y desarrollo económico territorial. A partir de un enfoque conceptual que privilegia las capacidades endógenas de los territorios, sobre la base de las categorías de capital humano básico, capital humano especializado y capital social e institucional local, se realiza una propuesta que permite articular los enfoques antes mencionados, al menos en un mínimo de requerimientos que atiende a la promoción de las capacidades de las personas y los colectivos para viabilizar horizontes de desarrollo más integrales, que consideren como centro el desarrollo de las personas y una visión multidimensional.

Como se señalara en el artículo, no se plantea el debate sobre si las políticas de desarrollo social que buscan el desarrollo territorial con inclusión deben seguir alguno de los enfoques mencionados. La contribución que desde aquí se hace, refiere a la búsqueda de un punto de encuentro fundamental entre estas visiones que, con sus diferencias, tienen planteos muy innovadores y valiosos en cuanto a la concepción del desarrollo. En ese contexto se ha pretendido lograr una articulación de los conceptos de capacidades de las personas y colectivos, aproximados por indicadores, en conjunto con la interpretación de las estructuras sociales y productivas de los territorios y cómo estas interactúan en los respectivos procesos de desarrollo. De esta forma, el objetivo es brindar herramientas analíticas que puedan guiar la acción, para promover las capacidades de los territorios (sus sociedades y economías locales), en forma compatible con los enfoques que se analizaron y que pueden constituir el marco conceptual más general para las políticas sociales en el país.

Esto se enmarca en el actual proceso de reforma social en el que se encuentra el MIDES, que viene desarrollando nuevas formas de generar políticas sociales con consideración de la dimensión territorial. Dado lo reciente de este proceso en el MIDES, al punto que se encuentra en gran parte en elaboración, este trabajo busca contribuir en cierta medida con insumos que puedan tener utilidad para mejorar el diseño e implementación de las referidas políticas. Asumiendo que todas ellas comparten con el enfoque propuesto una significativa importancia al desarrollo de capacidades personales y colectivas en los territorios sobre los que se quiere actuar.

Por otra parte, esta contribución refiere a una línea posible de estrategia y acción referida a las políticas sociales de inclusión con un enfoque de desarrollo productivo y asociadas con la dimensión territorial del fenómeno. Por lo tanto, no pretende ser una recomendación de línea principal para las políticas sociales ni desconoce la necesidad de otras políticas con otro tipo de

focalización o énfasis, por ejemplo, dirigidas a los jóvenes, a las mujeres o a grupos marginados, entre otras posibilidades, así como políticas de corte más universal de combate a la pobreza, sin un necesario destaque de la visión territorial y/o productiva. Lo que si se señala es que, de querer promover el desarrollo productivo con inclusión desde un enfoque territorial de desarrollo, las dimensiones y los indicadores que aquí se proponen, así como el instrumental analítico, constituyen una propuesta que creemos contempla en forma adecuada dicho objetivo.

La propuesta metodológica se orientó a la construcción de un mapa de capacidades territoriales, aproximadas por indicadores de capital humano y capital social e institucional local que, junto con una interpretación de las dinámicas económico productivas departamentales y el posicionamiento en el contexto nacional respecto a las economías de aglomeración urbana, configuran un marco de análisis y reflexión para el diseño de políticas sociales y productivas con inclusión. Al mismo tiempo, este marco de análisis, y la disponibilidad de indicadores que permiten una línea de base, ofrecen no sólo la posibilidad de reflexionar sobre la estrategia a seguir en cada territorio o región, sino que puede permitir (ex post) también una evaluación de los impactos socio-económicos de las acciones de política que se puedan llevar a cabo. En otras palabras, luego de un tiempo, es posible observar si las acciones implementadas han contribuido a modificar los mapeos de capacidades y las condiciones económico-productivas en los departamentos que hayan sido objeto de las políticas.

El análisis presentado en este documento deja planteada una serie de reflexiones que representan desafíos y oportunidades para el MIDES a la hora del diseño de políticas. Un aspecto muy relevante es que, desde esta visión territorial y de desarrollo productivo inclusivo, las intervenciones para mejorar la calidad de vida de la población, ya sea mediante la formación de competencias básicas, el apoyo para mejorar el acceso y formación en la educación curricular, la formación técnica especializada o las acciones sobre la conformación de redes sociales y activos relacionales que puedan conformar proyectos e intereses para el colectivo del territorio, no se consideran en forma aislada sino que se relacionan estrechamente con las posibilidades de desarrollo productivo en cada departamento y con la posibilidad cierta de inclusión de las personas y grupos sobre los que se actúa en la dinámica de la economía local y regional.

En primer lugar, se han identificado y caracterizado algunos territorios con debilidades en lo que se ha denominado capacidades endógenas. En particular, se evidencian ciertos problemas

respecto de la dotación en capital humano, sobre todo en lo que hace a educación y formación básica. La alta priorización de las acciones en esta dimensión supone un desafío en la articulación con las políticas educativas, así como con aquellas orientadas a la formación específica de mano de obra (formación para el trabajo y competencias básicas). En esta articulación, el MIDES cumple un rol relevante fundamentalmente en el acompañamiento social de las personas, en el sentido de atender a la presencia de múltiples factores en el desarrollo de capacidades y, por ende, en el desarrollo de las personas y las poblaciones.

Para algunos departamentos, sobre todo del norte, noreste y centro del país, se sugiere que la intervención en este aspecto sea prioritaria y de carácter horizontal, dado que se identifica como necesaria una transformación importante de la base de la estructura social para que no se convierta en una limitante para el desarrollo. En otros casos, asociados en general a departamentos del litoral oeste y sur del país, este tipo de intervención es importante pero tiene una prioridad menor, al tiempo que se sugiere pensar en intervenciones más selectivas, es decir, enfocarse en aquellas poblaciones más vulnerables o que tienen una situación socioeconómica estructuralmente más compleja (aislamiento geográfico, situaciones o experiencias violencia, discriminación, segregación residencial, marginalidad, entre otras posibilidades). Por lo tanto, el desafío para el MIDES vuelve a centrarse en la articulación y el acompañamiento social.

La consideración del desarrollo actual y potencial del capital humano básico es relevante, no sólo en términos genéricos, sino también en términos concretos, desde el punto de vista de las posibilidades para generar en el corto plazo ingresos genuinos en la población, ya sea de forma autónoma o en carácter de trabajo dependiente. También adquiere relevancia la distinción entre departamentos con mayor prioridad para intervenir fortaleciendo el desarrollo de capital humano especializado, lo que se relaciona con condiciones previas que se muestren, en algún sentido, favorables pero, sobre todo, con estructuras productivas y escalas de desarrollo urbano y mercados que justifican demandas reales sobre las cuales sostener ese tipo de capacitación. Es decir, para poder cumplir con el objetivo de lograr inclusión económica de las poblaciones atendidas (y no frustraciones o un excedente de población calificada que deba emigrar, por ejemplo). En cualquier caso, aún cuando se establece una menor prioridad, se deja abierta la intervención en forma selectiva para las acciones concretas, en sectores y/o oportunidades específicas, con grupos poblacionales o personas debidamente identificadas, que justifiquen acciones para preparar capacidades técnicas y especializadas, que se requieran en el territorio.

En todo lo anterior la articulación de las políticas sociales con las políticas activas de empleo, ya sea mediante la intermediación o la orientación, se convierte en otro de los desafíos medulares para el MIDES como órgano que diseña y ejecuta las políticas sociales en Uruguay. Esto supone por ejemplo, la realización de acuerdos con ciertas instituciones de formación (instituciones de enseñanza técnica y terciaria, formal y no formal) para el fortalecimiento de las capacidades emprendedoras de las personas (como proyecto individual), para la generación de iniciativas asociativas, para promover el cooperativismo o para la mejora en las condiciones de empleabilidad de las personas. Como se puede observar, las formas de intervención pueden ser múltiples y diferentes según el caso. La estrategia más fina sin duda se debe definir en el territorio, con la consideración de los ámbitos de reflexión y participación de la comunidad local (como son los Consejos Departamentales del MIDES, por ejemplo), articulando con las otras políticas que se implementan en el territorio, en el marco de la estructura descentralizada que el Ministerio termine definiendo.

Un aspecto central desde la propuesta que aquí se realiza es que los ejes de trabajo que puedan surgir de los desafíos planteados deben estar fuertemente correlacionados con los lineamientos que se proponen en materia de fortalecimiento de las condiciones y estructuras productivas de los territorios, y de las políticas de corte más sectorial. Es así que, otro desafío presente es el diálogo y la articulación con las políticas productivas, tanto aquellas que se promueven desde los órganos nacionales de gobiernos, como aquellas que se diseñan y desarrollan a nivel de los Gobiernos Departamentales. En este sentido, en Uruguay, uno de los actores relevantes es la OPP que posee un Área de Política Territoriales y maneja varios programas focalizados en aspectos productivos y financieros en los departamentos del interior del país. También el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) que entre sus estrategias promueve -a través de la Dirección Nacional de Industrias (DNI)- la conformación de Consejos Sectoriales (en el marco del Gabinete Productivo), además de la Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (DiNaPyME, también en la órbita del MIEM), que coordina la Mesa Interinstitucional de Desarrollo Local, espacio de coordinación del que participan varias instituciones de carácter nacional con políticas territoriales. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) por su parte es otro de los ministerios con fuerte presencia en los territorios y con el que es necesario articular para lograr, además un alcance que contemple todo el espacio de desarrollo de los departamentos (incluyendo la zona rural y los poblados más

pequeños). Otros Ministerios también están desarrollando diferentes “llegadas” de sus políticas al territorio, con los cuáles también es necesaria la articulación.

La institucionalidad que implica el aterrizaje de las políticas nacionales en el territorio, en conjunción con la institucionalidad y organización propiamente local, pública y privada, en cada departamento, configuran escenarios, vínculos y formas de diálogo distintas en cada territorio. El MIDES ha trabajado sobre buena parte de esta configuración y el acumulado y aprendizaje realizado constituyen una oportunidad interesante para poder capitalizarlos en los términos que esta propuesta plantea. Por una parte, los Consejos Sociales han sido promovidos como espacios de participación colectiva para incentivar nuevas formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado, especialmente para el análisis, seguimiento y elaboración de recomendaciones de las políticas públicas implementadas en el territorio. Por otra parte, a través de algunas iniciativas realizadas por el Programa de apoyo a emprendimientos, o por la Unidad de Cooperativas Sociales (encuentros nacionales, ferias regionales), se ha mantenido una forma de comunicación basada en la cercanía entre el Estado, los emprendimientos y ciertos colectivos o asociaciones, que ha permitido hacer llegar algunas demandas específicas y, por lo tanto, ofrecer algunas respuestas adaptadas a las demandas existentes.

Contribuyendo en la línea de reforma que se propone el MIDES, las dimensiones analizadas en los mapeos de capacidades endógenas pueden permitir re-direccionar u orientar algunas de las acciones de los Programas del Ministerio hacia aquellos grupos de la población en condiciones o con capacidades de aprovechar mejor las herramientas e instrumentos disponibles, en el marco de determinado contexto económico productivo favorable para ello, tanto en lo que refiere a los apoyos financieros, la capacitación o la formación y promoción de redes. Esto surge del análisis integrado de las capacidades endógenas del territorio. Es decir, en qué territorios, cuáles estrategias y qué instrumentos o programas, para igual objetivo de promover el desarrollo con inclusión.

En particular, si el objetivo es promover una cultura emprendedora como estrategia para la generación de ingresos de manera sustentable, es condición necesaria el fortalecimiento del capital humano básico, lo que en algunos territorios se requiere en forma altamente prioritaria. Esto puede requerir de acciones horizontales para crear capacidades y competencias en la población, que permitan abordar el desafío de emprender (ya sea en forma individual o colectiva).

Por otra parte, en algunos territorios se pueden justificar acciones selectivas que busquen vincular esos desarrollos emprendedores con las especializaciones sectoriales de las economías locales y con las condiciones de contexto productivo (en lo que refiere a la articulación de esas producciones con las posibles demandas en el territorio). En muchos casos esto puede significar el desafío de promover el emprendedurismo no solo en actividades de producción artesanal sino en actividades de servicios productivos especializados para cadenas de valor y empresas de mediano y gran porte presentes en el territorio.

Otro caso es cuando se busca como objetivo promover estrategias colectivas para el desarrollo inclusivo. En este caso debe considerarse en forma especial el entorno y la configuración del entramado institucional del territorio como una muestra de las capacidades de las poblaciones locales para conformar iniciativas asociativas, resolver situaciones de conflictos, alcanzar acuerdos y construir relaciones de confianza y reciprocidad. En este sentido, algunos territorios muestran una situación relativamente débil en este aspecto, con ausencia de organizaciones sociales o articulaciones adecuadas entre ellas, lo que se refleja en indicadores de capital social, y de deterioro del mismo (DKS), que posicionan en forma desfavorable a dichos departamentos en el contexto nacional como para ser objetivo prioritario de esfuerzos en ese sentido. Por lo tanto, constituye una oportunidad (y una opción válida) aprovechar y direccionar las estrategias de este tipo de intervención del MIDES hacia aquellos territorios que presentan mejores condiciones en lo que hace a su capital social, de forma de mejorar la probabilidad de éxito de las acciones de política y sus efectos buscados. Esto no significa que no se trabaje en esa misma línea en otros territorios que no se muestran favorables a obtener buenos resultados, sino que se trata de comprender con qué tipo de acción, sobre qué condiciones de entorno y con qué expectativas de resultados se puede intervenir en cada territorio. Lo que, en la propuesta que hacemos, resulta en diferentes prioridades de intervención, sin que esto suponga que se descartan totalmente las otras acciones.

Por ejemplo, en un departamento que no cuenta con buenas condiciones iniciales para actuar sobre la base de acciones que se apoyen en el capital social e institucional y que, en cambio, muestra la necesidad de una actuación fuerte sobre el capital humano básico, se puede priorizar dicha intervención sin perder de vista la posibilidad de ir tejiendo redes y capital social. Esto se puede hacer si las políticas y acciones para promover formación y competencias básicas en la población, así como para asegurar el cumplimiento de la educación formal curricular, se

diseñan desde intervenciones que se apoyan en el fortalecimiento de redes y grupos que permitan un auto-control de la intervención por parte de los beneficiarios, así como ámbitos de participación y diálogo que mejoren la implementación y el diseño de las acciones. Entonces, como un segundo objetivo, que no es el inicialmente prioritario, se puede lograr fortalecer tejido social e institucional local. Esto puede permitir en una segunda etapa, si así se valora conveniente, cambiar el eje de prioridades y desarrollar acciones más fuertes que directamente busquen actuar sobre el capital social e institucional local.

En particular, cuando se trabaja para promover organizaciones productivas y sociales del tipo que se ajusta a las definiciones de la “economía social” también resultan claves las capacidades del territorio e incluso el entorno económico productivo. Las personas y colectivos que requiere ese tipo de modelo productivo seguramente sea más probable que se encuentren en departamentos con cierta masa crítica y capacidades en términos de capital social, con presencia importante de organizaciones e instituciones locales representativas y activas. A su vez, es más favorable a este tipo de emprendimiento un departamento con una economía con un potencial productivo relevante y, a la vez, diversificada, con una escala de mercado también importante. Más difícil parece ser que estas modalidades de relaciones sociales para producir que promueve la economía social surjan en departamentos con escaso capital social, sin organización social local ni tejido institucional relevante, y en contextos con bajo potencial productivo, con economías altamente concentradas en pocos sectores (y de base primaria).

Otra constatación del trabajo realizado es que algunos territorios, y no todos, son los que presentan ciertas condiciones favorables para la promoción de procesos de desarrollo en clave de integración productiva local. En estos territorios se pueden desarrollar, por ejemplo, estrategias como los programas de Desarrollo de Proveedores Locales, que busquen involucrar emprendimientos con ciertas capacidades de producción para proveer de insumos y servicios (sobre todo) a otras empresas más dinámicas y de mayor tamaño (tractoras) que integran una cadena productiva identificada con potencial en el departamento. Más en general, se puede hablar de apoyo a la conformación de redes de emprendimientos y/o empresas, articulados dentro de iniciativas de clústeres o cadenas productivas de valor. Lo que puede tener una significación importante para la generación de ingresos y empleo para la población local, ya sea en forma de promoción de MYPES y emprendimientos (individuales o asociativos) y/o como forma de inserción laboral directa. Pero, otra vez, las condiciones de escala, mercado y estructura

productiva, conjugadas con las condiciones de capacidades endógenas para el desarrollo, permiten determinar que, en principio, hay departamentos en los que este tipo de intervención deberían ser más prioritarias que en otros, en los que otro nivel de actuación (menos ambicioso en términos comparativos de resultado esperado, pero no menos difícil de realizar) es más adecuado a las posibilidades de impacto y sostenibilidad de las acciones implementadas.

Las reflexiones presentadas no constituyen una lista taxativa de propuestas totalmente definidas sobre qué hacer en cada caso, por el contrario, tienen el objetivo de presentar a modo de insumo una forma posible de analizar de qué forma pueden generarse algunos cambios estructurales y promover procesos de desarrollo inclusivos en los departamentos de Uruguay. Alcanzar los desafíos planteados y aprovechar las oportunidades depende en gran parte de que los territorios desarrollen las capacidades necesarias y suficientes, por lo que el análisis de esas capacidades y la búsqueda de la mejor forma de promoverlas deberían ser aspectos claves.

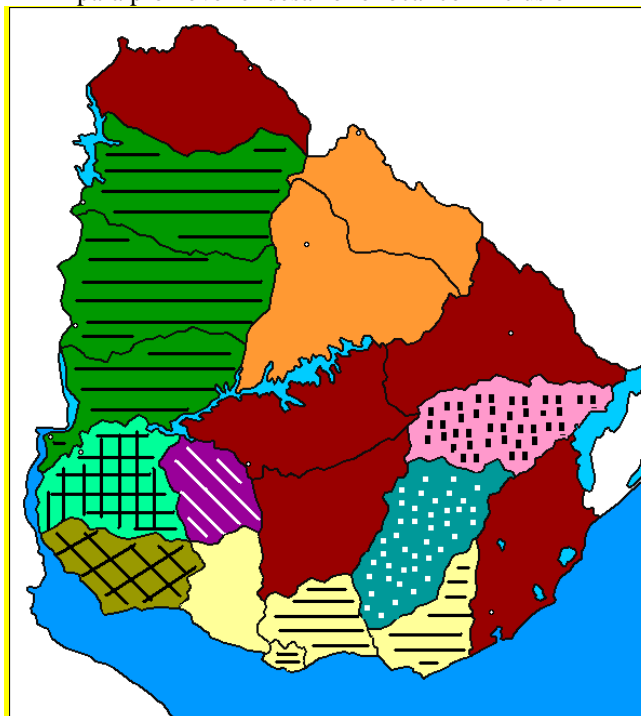
En este sentido, hay dos aspectos que deben tomarse transversalmente en esta discusión. En primer lugar, desde el nivel central de planificación de las estrategias se debe ser consciente de las limitaciones que existen en cada territorio y de las oportunidades, en términos relativos al contexto país, ya que es desde la perspectiva nacional que se puede tener esa capacidad de contextualización de las realidades locales y regionales. Desde esa perspectiva nacional es que se considera fundamental la generación de análisis de priorización de diferentes tipos de intervención sobre la base de la identificación de diferentes bases y realidades sociales y productivas en las diferentes sociedades y economías locales. En esa línea de pensamiento, los mapeos de capacidades y la contextualización de las economías departamentales que se presentan en este artículo son una propuesta de insumo para trabajar en la construcción de esas visiones estratégicas.


En segundo lugar, también es crucial la visión que los territorios van construyendo en forma colectiva y en interacción con las visiones nacionales. Si bien la perspectiva de contextualización de lo local en lo regional y lo regional en lo nacional puede aceptarse que se preste mejor a la óptica central, también es igual de cierto que la complejidad del proceso socioeconómico que tiene lugar en el territorio y la mejor comprensión de las capacidades locales y las restricciones existentes frente a las oportunidades y amenazas posibles que enfrenta la comunidad y la economía departamental, seguramente requieran de la óptica local para ser










cabalmente consideradas. Esto es fundamental, además, si se pretende que los procesos de desarrollo territorial que se promuevan sean sustentables y que se desarrollen en el marco de un proceso de descentralización efectiva.

A modo de ejemplo, sobre la base de una visión nacional de desarrollo local con inclusión sobre la base de promover capacidades, que se apoye en los indicadores y mapeos que en este trabajo se presentan, se podría determinar, en interacción con ámbitos locales de participación (en el mejor de los casos públicos-privados) que tengan implicaciones efectivas en el diseño e implementación de las políticas, un conjunto de acciones y políticas que plasmen en los territorios estrategias diferenciadas, aunque tengan un mismo horizonte común que es el desarrollo productivo con inclusión. Este resultado podría reflejarse en un mapeo como el que muestra el mapa 6, reconociendo y permitiendo diferentes modalidades de intervención ajustadas a las condiciones, necesidades, oportunidades y capacidades de cada territorio.

Mapa 6
 Ejemplo de diferentes modalidades posibles de intervención para promover el desarrollo local con inclusión



Ref.	Capital humano básico	Capital especializado	Capital social e institucional	Departamentos
	Alta y horizontal	Baja y selectiva	Media y selectiva	Artigas, Cerro Largo, Durazno, Florida, Rocha.

	Alta y horizontal	Alta y selectiva	Media y selectiva	Tacuarembó, Rivera.
	Alta y horizontal	Baja y selectiva	Media y horizontal/selectiva	Lavalleja.
	Alta y horizontal	Media y selectiva	Baja y selectiva	Treinta y Tres.
	Media y selectiva	Alta y horizontal	Alta y horizontal/selectiva	Canelones, Maldonado, Montevideo.
	Media y selectiva	Alta y selectiva	Alta y horizontal/selectiva	Soriano.
	Media y selectiva	Alta y selectiva	Media y selectiva	Paysandú, Río Negro y Salto.
	Media y selectiva	Alta y selectiva	Alta y selectiva	San José.
	Baja y selectiva	Alta y selectiva	Alta y selectiva	Colonia.
	Baja y selectiva	Baja y selectiva	Alta y horizontal	Flores.

Elaboración propia

Anexo

Mapa político administrativo de Uruguay



Fuente: Servicio Geográfico Militar

Bibliografía

- Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2008a) “El Índice de Competitividad Regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Montevideo.
- Barrenechea, P. y Troncoso, C. (2008b). “Regionalización de oportunidades de inversión en las economías departamentales”. Programa FOMIN – MEF/UNASEP. Montevideo.
- Boisier, S. (1993) “Desarrollo regional endógeno en Chile. ¿Utopía o necesidad?”, en *Ambiente y Desarrollo*, Vol. IX-2, CIPMA, Santiago de Chile.
- 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.
- CEPAL (2010) *Cohesión Social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. LC/G.2420, Naciones Unidas.
- CEPAL (2004) “Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto”, Arraigada, I., Ponencia en *Panel I: Aproximaciones conceptuales e implicancias del enfoque del capital social*, Serie Seminarios y Conferencias 31, Chile.
- COM (2010) *Invirtiendo en el futuro de Europa. Quinto informe sobre la cohesión económica, y social y territorial*, Comisión Europea, Luxemburgo.
- COM (2008) 616 final *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo, Bruselas.
- Fujita, M. (1992) “Monopolistic Competition and Urban Systems” en *European Economic Review*, 37.
- IECON (2012a) “Mapa de capacidades territoriales y oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión”, Coord. Adrián Rodríguez Miranda, Convenio MIDES-IECON-DECON “Apoyo para la elaboración de políticas de desarrollo local para promover el desarrollo económico y social con inclusión”, Asociación Pro Fundación para las Ciencias Sociales. Informe Final Agosto 2012.
- IECON (2012b) “Mapa productivo del país según especializaciones sectoriales y potencialidades de desarrollo territorial”, Coord. Adrián Rodríguez Miranda, Convenio entre la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración) y el Ministerio de Industria, Energía y Minería.
- Componente (IV) *Cadenas productivas, clusters y desarrollo territorial*. Informe Final Octubre 2012.
- ITU (2004) “Lógicas de la Expansión urbana y aproximaciones al sistema urbano nacional”, Informe de avance del equipo de estudio CIU (ciudades intermedias de Uruguay)”, Arq. Martínez, E. (Coordinador), en *Ciudades Intermedias del Uruguay. Desarrollo Local y Sistema Urbano*, CD editado por ITU.
- Krugman, P. (1995) *Development, Geography, and Economic Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Krugman, P. (1991) “Increasing Returns and Economic Geography”, en *Journal of Political Economy*, vol. 99, N°3.
- Lucas, R. (1988) “On the Mechanics of Economic Development”, en *Journal of Monetary Economics* N°

Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo, 2013.
Simposio de Estudios del Desarrollo. Nuevas rutas hacia el bienestar social, económico y ambiental.
Sede: Universidad de Santiago de Chile, Chile, del 7 al 10 de enero de 2013.

22, pp. 3-42.

Márquez, R. (2010) “Revisión crítica del enfoque de cohesión social de la CEPAL y desafíos para su operacionalización” Cap. I en *La Cohesión Social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores.*, CEPAL. pp. 17.

Pérez de Mendiguren, J. C., Etxezarreta E. y Guridi Aldanondo, L.(2008) “¿De qué hablamos cuando hablamos de Economía Social y Solidaria? Concepto y nociones afines”, *XI Jornadas de Economía Crítica*, Bilbao, España.

CHAVES, R. y MONZÓN, J. L.(2006): *La Economía Social en la Unión Europea*, Comité Económico y Social Europeo, mimeo.

Sarachu, J. J. (2006) “La importancia de las Cooperativas y la Economía Social como instrumentos de inclusión y cohesión social”, Curso de Cooperativismo, Comisión Honoraria de Cooperativismo, OPP, Presidencia, Uruguay.

Rodríguez Miranda, A. (2010a) *Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: una aproximación a partir de la organización productiva y la articulación rural-urbana*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid (España).

Rodríguez Miranda, A. (2010b) “Desarrollo económico en el noreste de Uruguay: articulación rural-urbana y organización productiva”, DT 3/10, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR, Montevideo. En línea: www.iecon.ccee.edu.uy

Rodríguez Miranda, A. (2006) “Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo”, DT 02/06, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR, Montevideo. En línea: www.iecon.ccee.edu.uy

Rodríguez Miranda, A. y Sienna M. (2008) *Claves del Desarrollo Local. Metodología de análisis de las condiciones de desarrollo local. El caso de Treinta y Tres*, Editorial Fin de Siglo, Montevideo.

Romer, P. (1986) “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economics*, vol 94, pp.1002-1037.

Sen, A. (2000) *Desarrollo y libertad*, Planeta, Buenos Aires.

Vázquez Barquero, A. (2005) *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*, Antoni Bosch, Madrid.