



---

Instituto de **Competitividad**

**Informe final**  
**Potencial competitivo a nivel departamental en Uruguay**

Diciembre 2021

## 1. Introducción

A mediados del año 2020, el Instituto de Competitividad de la Universidad Católica del Uruguay inició la ejecución del proyecto denominado “Potencial Competitivo a nivel Departamental”. El Proyecto fue seleccionado en agosto de 2020 por la Vicerrectoría de investigación e innovación, en un llamado competitivo, a efectos de su financiación con recursos internos. El proyecto había sido presentado en conjunto por el Instituto de Competitividad y el Departamento de Administración y Finanzas. A partir de la desaparición de este último Departamento a fines de 2020, el proyecto siguió siendo gestionado exclusivamente por el Instituto de Competitividad.

Partiendo de la concepción que la competitividad es el *proceso de generar bienestar sostenible*, el proyecto tuvo dos objetivos principales<sup>1</sup>: i) definir conceptualmente el potencial competitivo y cuantificar dicho potencial construyendo un índice sintético que, a su vez, pueda correlacionar con indicadores del bienestar, y ii) difundir adecuadamente los resultados a efectos de que sirvan de apoyo a la formulación de políticas públicas y de estrategias de actores privados, con el fin de impulsar acciones que promuevan la descentralización y el desarrollo regional.

Respecto al primer objetivo, se trabajó activamente tanto con la conceptualización del potencial competitivo y como en las definiciones de bienestar, que según la definición de competitividad de base es el objetivo último del proceso. De esta manera, se profundizó en la definición de bienestar subjetivo regional, intentando comprender si el bienestar, como fin último del proceso competitivo, era igual para todos los habitantes de Uruguay o varía según las distintas regiones del país. Esta investigación fue la pionera en esta materia y de este tipo en Uruguay. Posteriormente, una vez culminada la etapa de conceptualización teórica, para la construcción del índice de Potencial Competitivo, se definieron las variables e indicadores que permitieron generar un índice para el potencial competitivo por departamentos para Uruguay, siendo este el primer paso en la construcción del bienestar.

En cuanto al segundo objetivo, en el mes de noviembre se realizaron talleres con actores de las distintas regiones de Uruguay para intercambiar sobre los resultados obtenidos, tanto del bienestar subjetivo como del índice de potencial competitivo<sup>2</sup>. Se generó un documento de divulgación que recoge los resultados de la investigación que fue divulgada con los actores interesados y en prensa<sup>3</sup>. Durante los meses siguientes se continuará haciendo difusión de la investigación para que pueda ser utilizada por los diferentes actores, tanto públicos como privados.

El equipo de trabajo se conformó por investigadores del Instituto de Competitividad e investigadores y docentes de los campus de la Universidad Católica de Salto y Maldonado, buscando una mirada con distintas perspectivas de Uruguay, contemplando la mirada tanto del interior como de la capital.

---

<sup>1</sup> Además de este documento se adjuntan tres anexos con trabajos realizados a partir del proyecto: anexo 1 - Bienestar subjetivo a nivel regional, anexo 2 - IPCD presentaciones regionales y anexo 3 - informe borrador de aportes para la metodología de construcción de índices compuestos

<sup>2</sup> Las presentaciones utilizadas se pueden encontrar adjuntas en el anexo 2

<sup>3</sup> El documento se adjunta como anexo 1 - Bienestar subjetivo a nivel regional

El equipo de investigadores ha estado integrado por: Micaela Camacho, Roberto Horta, Luis Silveira, Lucía Ferreira, Emilio Silva (campus Salto), María José Medín (campus Salto) y Oscar Butto (campus Punta del Este).

## **2. Actividades realizadas**

Las actividades desarrolladas y previstas en el proyecto fueron:

<b>Actividad</b>	<b>Descripción</b>
A1: Definición de competitividad departamental	En base al modelo de competitividad definido por el IC se elaboró una definición actualizada del potencial competitivo a nivel departamental, incorporando aportes de los investigadores del interior del país.
A2: Definición de bienestar a nivel departamental	Se elaboró una definición de bienestar objetivo y una caracterización del bienestar subjetivo a nivel regional. Se llevaron a cabo entrevistas en algunos departamentos seleccionados, en particular en lo relacionado con el bienestar subjetivo.
A3: Cuantificación del potencial competitivo	Se seleccionaron y relevaron los datos del conjunto de variables e indicadores para la cuantificación del potencial competitivo de cada uno de los departamentos. Dicha cuantificación implicó definir la metodología de normalización, agregación y ponderación de los indicadores, a los efectos de construir un índice compuesto referido al potencial competitivo departamental.
A4: Análisis de la información	Se analizó el potencial competitivo y los impactos que tiene en el desempeño económico, social y ambiental, y su correlación con el bienestar objetivo a nivel departamental
A5: Agenda competitiva	En elaboración
A6: Talleres con actores	Se realizaron en el mes de noviembre seis talleres de difusión de los resultados con actores regionales.
A7: Informe Final del Proyecto	Se elaboró el Informe final del proyecto
A8: Working Papers	Se elaboró un artículo sobre Bienestar Subjetivo a nivel regional en Uruguay, y se encuentra en desarrollo otro sobre Potencial competitivo y bienestar a nivel sub-nacional: el caso de Uruguay.

### 3. Metodología<sup>4</sup>

A continuación, se detalla brevemente la metodología seguida respecto al análisis del bienestar subjetivo a nivel de regiones y en lo que tiene que ver con la metodología para el cálculo del potencial competitivo a nivel de los 19 departamentos.

#### Bienestar subjetivo departamental

A partir de siete regiones predefinidas según la literatura consultada, se realizó un cuestionario semiestructurado destinado a 129 referentes calificados seleccionados por juicio. Estos referentes fueron seleccionados dentro de los siguientes grupos: 1) actores políticos administrativos, 2) actores empresariales, 3) actores socio-territoriales y 4) actores académicos-educativos. El objetivo central consistió en una aproximación exploratoria y descriptiva a las percepciones que tienen referentes consultados sobre diversos aspectos que los habitantes de la región consideran relevantes para el bienestar. No se pretendió representatividad ni cuantificación, sino puntos de vista definidos hasta llegar al punto de saturación de la información recabada.

El cuestionario se centró en nueve dimensiones (vivienda, los ingresos, el empleo, la vida en comunidad, el rol de las instituciones públicas locales, la salud, la educación, el medio ambiente y la seguridad) propuestas por el equipo de investigación seleccionadas a partir de la literatura de referencia, que se asumen como centrales en el bienestar subjetivo de la población. Cada una de ellas fue desagregada en cinco componentes que los referentes debían ordenar según importancia. Una vez recolectados los datos se procesaron obteniendo como resultado que componente dentro de cada una de las variables era mayormente valorado para cada región.

Además, posteriormente a la aplicación del cuestionario, se realizaron entrevistas en profundidad a actores seleccionados con el objetivo de validar resultados y tener la posibilidad de incorporar aspectos no considerados a priori por los investigadores.

#### Índice de potencial competitivo departamental

El modelo de competitividad utilizado para el cálculo del Índice de Potencial competitivo se basa en diversos modelos de competitividad territorial trabajados por el Instituto de Competitividad a lo largo de su historia, pero está basado principalmente en Camacho (2020). Como se puede observar en la figura 1 el modelo de competitividad está conformado por cuatro niveles: potencial competitivo, desempeño, resultados y felicidad (input, outputs, outcomes y felicidad o bienestar subjetivo). Por lo tanto, se entiende la competitividad territorial como *“El proceso a través del cual, a partir de un conjunto de recursos y capacidades que son fuente de ventajas competitivas, un territorio puede alcanzar objetivos de bienestar y desarrollo sostenible previamente establecidos”*

---

<sup>4</sup> La metodología completa de cada una de las investigaciones se puede consultar en los anexos 1 - Bienestar subjetivo a nivel regional y anexo 3 - metodología IPCD

Figura 1: Modelo de construcción competitiva



Fuente: elaboración propia, ver anexo 3

Los insumos dentro del potencial competitivo fueron divididos en cuatro ambientes siguiendo a Camacho (2020), estos son: (i) ambiente social (infraestructura), (ii) ambiente físico, (iii) ambiente económico y (iv) ambiente institucional. Realizando, a partir de ellos, una búsqueda exhaustiva de variables con el objetivo de la construcción del índice.

Para su construcción, se utilizó la secuencia propuesta en el manual de la OCDE para la construcción de indicadores compuestos (2008) que se conforma de las siguientes etapas: (i) construcción de un marco teórico; (ii) selección de variables; (iii) imputación de datos faltantes; (iv) análisis multivariado; (v) normalización de variables; (vi) ponderación; (vii) agregación; (viii) análisis de sensibilidad y robustez. Cada paso es importante, lo mismo que la coherencia en el proceso debido a que las decisiones que se tomen en cada etapa tienen implicancias para las restantes. También, se utilizó el working paper de Camacho y Horta (2020) sobre la metodología para la construcción de Índices Compuestos.

#### 4. Resultados

##### Bienestar subjetivo departamental

Durante la primera etapa del proyecto se consideró necesario e innovador para la población uruguaya identificar características del ámbito económico que determinan el estado o situación en el que se encuentran los individuos y que tienen incidencia en su nivel de satisfacción con la vida, es decir, qué características del bienestar objetivo tienen impacto en el bienestar subjetivo de los individuos en Uruguay.

De acuerdo con lo planteado desde el punto de vista teórico, los resultados muestran que el bienestar no es el mismo para todo el territorio, sino que varía dependiendo en gran parte del ambiente social en el que se encuentran las personas. A pesar de que hay puntos de encuentro dentro de las nueve variables medidas (vivienda, los ingresos, el empleo, la vida en comunidad, el rol de las instituciones públicas locales, la salud, la educación, el medio ambiente y la seguridad) esta investigación arroja luz sobre estas similitudes y diferencias, siendo estas de especial relevancia para los hacedores de políticas públicas, debido a que no se persiguen los mismos objetivos de felicidad en todo el territorio.

Para esta etapa de la investigación, siguiendo a Arocena (2011) el territorio uruguayo se dividió en siete regiones: i. Montevideo, ii. Canelones, iii. Centro (Durazno, Flores, Florida), iv. Suroeste (San José, Colonia, Soriano), v. Litoral (Río Negro, Paysandú, Salto), vi. Norte (Artigas, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó), vii. Este (Lavalleja, Treinta y Tres, Rocha, Maldonado).

Los resultados obtenidos sobre el bienestar subjetivo de los uruguayos se recogen en el documento que acompaña este informe, denominado “Bienestar subjetivo a nivel regional”. Un resumen de los resultados se ofrece a continuación:

- Uruguay es un país en el que se pueden identificar recortes espaciales que se diferencian entre sí y, al mismo tiempo, presentan cierta homogeneidad interna. Este dato de la realidad no siempre ha sido bien reconocido y entendido desde los análisis socioeconómicos nacionales, pero es clave para explicar diferentes perfiles que pueblan el territorio nacional.
- Si bien por región existen valoraciones diferenciales asociadas al bienestar subjetivo, en algunas variables el país se diferencia por grandes zonas más allá de las regiones.
- Montevideo se diferencia del interior en varios aspectos como, por ejemplo, que se valora por sobre todo contar con un empleo formal e ingresos suficientes (e incluso superiores a los necesarios), mientras que en el interior se valora la seguridad del ingreso y la estabilidad del trabajo (más allá de la formalidad).
- Respecto a las valoraciones que se verifican por región en relación a las diversas dimensiones del bienestar subjetivo, es posible destacar:
  - La propiedad de la vivienda es importante para las regiones de Canelones, Suroeste, Litoral, Norte y Este; mientras que la ubicación de esta es importante para el resto de las regiones. El acceso a los servicios básicos es imprescindible para todas las regiones.
  - Contar con ingresos suficientes y con ingresos seguros son aspectos significativos para todas las regiones, mientras que contar con ingresos superiores a los necesarios es algo importante para Montevideo.
  - Respecto a las instituciones públicas locales, todas las regiones consideran que lo que más contribuye con su satisfacción es que brinden servicios eficientes, mientras que hay algunas regiones como Canelones, el Litoral y el Este, que consideran importante que generen oportunidades para los jóvenes de la región.
  - En materia de seguridad, todas las regiones consideran importante contar con buena presencia policial en el barrio, a la vez que en algunas regiones se destaca la importancia de que el sistema de justicia sea eficiente (Litoral, Norte y Este).

#### Índice de potencial competitivo departamental

A partir de la metodología mencionada anteriormente, se construyó el Índice de Potencial Competitivo conformado por 30 variables (10 de ambiente social, 10 de ambiente físico, 5 de ambiente económico y 5 de ambiente institucional) para los años 2010 y 2019. En la tabla 1 se pueden observar los cuatro cálculos del índice siguiendo las dos metodologías de normalización (min-max y z-score) y ponderación (Análisis de Componentes Principales e Iguales Ponderaciones) utilizadas para el periodo 2010-2019. Se puede observar que no existen grandes diferencias en los resultados independientemente del método de cálculo, esto, de acuerdo con la literatura, podría demostrar la robustez del modelo.

Tabla 1 - Cálculo del Índice de Potencial Competitivo promedio del período 2010-2019

Puesto	IPCU (MIN MAX - ACP)		IPCU (MIN MAX - IP)		IPCU (Z-Score - ACP)		IPCU (Z-Score - IP)	
1	Montevideo	71,83	Montevideo	70,14	Montevideo	1,06	Montevideo	1,01
2	Colonia	59,17	Colonia	58,67	Colonia	0,57	Colonia	0,54
3	Maldonado	55,58	Maldonado	54,14	Maldonado	0,41	Maldonado	0,34
4	San José	53,65	San José	51,85	San José	0,27	San José	0,19
5	Florida	50,34	Florida	49,61	Florida	0,20	Florida	0,16
6	Canelones	49,75	Canelones	48,92	Canelones	0,12	Flores	0,11
7	Flores	47,22	Flores	47,46	Flores	0,10	Canelones	0,08
8	Salto	46,76	Paysandú	47,32	Paysandú	0,02	Paysandú	0,04
9	Paysandú	46,75	Salto	47,21	Salto	0,00	Salto	0,02
10	Lavalleja	43,62	Lavalleja	44,92	Lavalleja	-0,11	Lavalleja	-0,07
11	Durazno	42,97	Durazno	44,08	Durazno	-0,13	Durazno	-0,08
12	Río Negro	42,20	Río Negro	43,42	Soriano	-0,16	Río Negro	-0,12
13	Soriano	42,12	Treinta y Tres	43,26	Río Negro	-0,17	Soriano	-0,14
14	Treinta y Tres	41,99	Soriano	42,88	Treinta y Tres	-0,20	Treinta y Tres	-0,14
15	Tacuarembó	40,82	Tacuarembó	41,75	Tacuarembó	-0,27	Tacuarembó	-0,23
16	Cerro Largo	39,75	Cerro Largo	39,97	Cerro Largo	-0,32	Cerro Largo	-0,31
17	Rocha	37,04	Rocha	36,40	Rocha	-0,39	Rocha	-0,42
18	Rivera	36,71	Rivera	36,08	Rivera	-0,48	Artigas	-0,48
19	Artigas	35,08	Artigas	35,94	Artigas	-0,52	Rivera	-0,49

Fuente: elaboración propia, ver anexo 3

Debido a la robustez del modelo, se continuó el análisis con el índice normalizado mediante min-max y ponderado por ACP. En la tabla 2 se presenta la conformación del índice por ambiente para el año 2019, allí se visualiza la importancia de estudiar las particularidades de cada ambiente, debido a que, en algunos casos, hay departamentos que tienen un excepcional desempeño en alguno de ellos, pero no así en el índice global. Por ejemplo, en el caso de Florida, se encuentra primero en el ambiente institucional, pero en el puesto trece en el ambiente físico. Comprender estas diferencias permite identificar aquellas variables a continuar impulsando y aquellas que son potenciales de mejora y de impulso de la competitividad. Un análisis detallado de los departamentos se presenta en el anexo 2 - "IPCD presentaciones regionales" dentro de la región a la que pertenece cada uno.

Tabla 2 – índice de potencial competitivo por componente

IPCU (MINMAX ACP) - 2019		Ambiente Social	Ambiente Físico	Ambiente Económico	Ambiente Institucional									
1	Montevideo	77,4	1	Colonia	80,9	1	Montevideo	98,1	1	Montevideo	93,7	1	Florida	66,9
2	Colonia	64,8	2	Florida	80,3	2	Maldonado	71,0	2	Colonia	65,3	2	Cerro Largo	64,2
3	Maldonado	60,8	3	Flores	79,0	3	San José	62,1	3	Maldonado	54,9	3	Flores	63,7
4	San José	57,8	4	San José	75,0	4	Canelones	57,9	4	Canelones	51,5	4	San José	63,0
5	Canelones	55,9	5	Río Negro	74,8	5	Lavalleja	53,0	5	Paysandú	38,2	5	Colonia	62,5
6	Florida	54,9	6	Lavalleja	72,9	6	Paysandú	50,3	6	Río Negro	35,8	6	Treinta y Tres	59,8
7	Flores	53,5	7	Canelones	72,6	7	Colonia	50,3	7	Rocha	34,4	7	Durazno	58,1
8	Paysandú	51,6	8	Soriano	71,2	8	Flores	49,6	8	Salto	33,9	8	Salto	57,8
9	Salto	50,7	9	Maldonado	70,5	9	Salto	44,7	9	San José	31,3	9	Tacuarembó	50,5
10	Lavalleja	48,7	10	Tacuarembó	69,3	10	Soriano	44,4	10	Florida	30,1	10	Montevideo	49,3
11	Treinta y Tres	47,3	11	Paysandú	69,3	11	Rocha	44,0	11	Durazno	27,4	11	Rivera	48,8
12	Soriano	47,3	12	Montevideo	68,5	12	Treinta y Tres	43,9	12	Soriano	27,3	12	Paysandú	48,5
13	Cerro Largo	47,0	13	Cerro Largo	68,2	13	Florida	42,0	13	Tacuarembó	26,9	13	Maldonado	46,8
14	Tacuarembó	46,7	14	Artigas	68,0	14	Tacuarembó	40,1	14	Lavalleja	26,8	14	Soriano	46,1
15	Durazno	46,5	15	Salto	66,2	15	Río Negro	40,0	15	Treinta y Tres	22,2	15	Artigas	45,9
16	Río Negro	45,0	16	Durazno	64,3	16	Rivera	40,0	16	Flores	21,8	16	Lavalleja	42,0
17	Rocha	43,2	17	Rivera	63,9	17	Durazno	36,4	17	Cerro Largo	20,5	17	Canelones	41,4
18	Rivera	42,7	18	Treinta y Tres	63,4	18	Cerro Largo	35,2	18	Rivera	18,2	18	Rocha	36,9
19	Artigas	41,3	19	Rocha	57,6	19	Artigas	34,4	19	Artigas	16,7	19	Río Negro	29,2

Fuente: elaboración propia, ver anexo 3

Por último, en la tabla 3 se presenta la evolución del índice dentro de los años 2010-2019, en donde se observa la mejora del potencial competitivo del país en su conjunto, superando todos los departamentos los 40 puntos en el año 2019. La tabla no solo refleja el avance del territorio en términos de competitividad, sino que refuerza la idea de que el potencial competitivo es un proceso y no un resultado, y por lo tanto se debe continuar trabajando para su mejora.

Tabla 3 – evolución del índice de potencial competitivo 2010-2019

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montevideo 61,4	Montevideo 67,6	Montevideo 67,3	Montevideo 68,9	Montevideo 74,8	Montevideo 73,6	Montevideo 73,0	Montevideo 75,9	Montevideo 78,4	Montevideo 77,4
Colonia 51,7	Colonia 53,8	Colonia 57,0	Colonia 58,9	Colonia 59,3	Colonia 60,6	Colonia 59,2	Colonia 62,8	Colonia 63,7	Colonia 64,8
Maldonado 50,5	Maldonado 49,7	Maldonado 53,1	Maldonado 55,6	Maldonado 54,8	Maldonado 56,5	Maldonado 58,4	Maldonado 59,1	San José 59,2	Maldonado 60,8
San José 45,7	San José 48,2	San José 50,3	San José 51,4	San José 52,5	San José 55,9	San José 57,3	San José 58,2	Maldonado 57,3	San José 57,8
Canelones 42,0	Florida 44,8	Florida 49,4	Florida 49,5	Canelones 50,7	Florida 52,3	Florida 53,0	Canelones 53,8	Florida 55,8	Canelones 55,9
Florida 41,0	Canelones 43,5	Canelones 46,0	Canelones 47,6	Florida 49,5	Salto 51,5	Canelones 52,2	Florida 52,2	Canelones 55,1	Florida 54,9
Flores 40,9	Flores 42,7	Flores 45,4	Salto 45,3	Salto 47,6	Canelones 50,9	Salto 51,5	Flores 51,6	Flores 51,2	Flores 53,5
Paysandú 39,1	Paysandú 42,3	Paysandú 44,7	Flores 45,3	Paysandú 47,1	Flores 49,7	Paysandú 48,9	Paysandú 50,4	Paysandú 51,1	Paysandú 51,6
Salto 38,0	Salto 39,6	Salto 42,8	Paysandú 44,8	Flores 46,4	Paysandú 47,5	Río Negro 46,3	Salto 50,0	Salto 50,7	Salto 50,7
Lavalleja 36,5	Durazno 38,0	Durazno 42,7	Lavalleja 43,4	Durazno 45,9	Soriano 45,2	Flores 45,5	Lavalleja 47,3	Lavalleja 48,7	Lavalleja 48,7
Río Negro 35,1	Lavalleja 37,3	Lavalleja 40,7	Treinta y Tres 42,7	Lavalleja 44,2	Lavalleja 45,1	Lavalleja 44,4	Durazno 47,0	Soriano 47,8	Treinta y Tres 47,3
Soriano 34,0	Río Negro 37,2	Río Negro 40,7	Durazno 42,2	Río Negro 43,3	Durazno 43,7	Soriano 44,1	Treinta y Tres 46,6	Durazno 47,3	Soriano 47,3
Treinta y Tres 33,9	Treinta y Tres 36,1	Treinta y Tres 40,1	Soriano 41,0	Soriano 41,8	Treinta y Tres 43,4	Cerro Largo 44,0	Río Negro 45,7	Río Negro 46,4	Cerro Largo 47,0
Tacuarembó 33,7	Soriano 35,7	Tacuarembó 39,0	Cerro Largo 40,3	Treinta y Tres 41,4	Río Negro 42,6	Tacuarembó 43,7	Soriano 45,6	Treinta y Tres 46,0	Tacuarembó 46,7
Durazno 33,4	Tacuarembó 33,1	Soriano 38,8	Río Negro 39,7	Cerro Largo 39,7	Tacuarembó 42,2	Durazno 43,2	Tacuarembó 45,5	Tacuarembó 45,2	Durazno 46,5
Cerro Largo 30,0	Rocha 31,6	Cerro Largo 34,8	Tacuarembó 39,6	Tacuarembó 39,3	Cerro Largo 41,8	Treinta y Tres 42,3	Cerro Largo 44,8	Cerro Largo 44,1	Río Negro 45,0
Rivera 28,7	Cerro Largo 31,0	Rivera 34,5	Rivera 34,8	Artigas 36,7	Rivera 38,9	Rocha 40,0	Rocha 42,4	Rocha 42,1	Rocha 43,2
Rocha 27,7	Rivera 29,7	Rocha 34,5	Rocha 34,4	Rivera 36,4	Rocha 38,1	Rivera 38,9	Rivera 41,1	Rivera 41,4	Rivera 42,7
Artigas 23,1	Artigas 29,4	Artigas 33,3	Artigas 34,3	Rocha 36,3	Artigas 37,8	Artigas 35,8	Artigas 39,6	Artigas 39,4	Artigas 41,3



Fuente: elaboración propia, ver anexo 2

## 5. Futuros pasos

En los siguientes meses de trabajo (diciembre-marzo) se trabajará en la realización de tres artículos, uno sobre bienestar subjetivo a nivel regional, otro sobre el índice de potencial competitivo departamental y, por último, uno a partir del documento borrador de los aportes para la metodología de construcción de índices compuestos. Además, se difundirán los materiales producidos hasta el momento entre hacedores de políticas públicas, empresarios e investigadores.