



ACUERDO METODOLÓGICO PARA LA INTERVENCIÓN INTI - LATU EN LA REGIÓN DEL LITORAL ARGENTINO-URUGUAYO

AUTORES

MARIANA IRISITY (1)
SEBASTIÁN FAURE (2)
ROMINA TORALES (2)
ANGELINA SCHMIDT (2)
CARLOS AYRES (1)

(1) DEPARTAMENTO GESTIÓN Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA PARA EL DESARROLLO LOCAL, LABORATORIO TECNOLÓGICO DEL URUGUAY, **LATU**
(2) INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL, **INTI**

Este artículo describe el proceso de acuerdo entre los equipos técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) para el desarrollo de una metodología de intervención conjunta en la región del Litoral Argentino – Uruguayo (LAU).

La unificación metodológica en las diferentes etapas de la intervención dan una coherencia conceptual y práctica fundamental para un acercamiento a la realidad (necesidades, oportunidades de mejora, fortalezas y debilidades) con criterios que permitan diagnosticar, intervenir y evaluar, definiendo objetivos e indicadores, estableciendo líneas de base y resultados medibles y comparables a lo largo de la intervención.

La metodología finalmente acordada promueve la intervención participativa por medio de una propuesta de talleres sectoriales en los que se mapea su cadena de valor y determinan las problemáticas principales, con herramientas que buscan la identificación y ponderación de actores, discontinuidades o eslabones débiles, dependencias, competencias y sinergias. Las actividades diseñadas priorizan el fortalecimiento de las capacidades locales, con énfasis en los eslabones más débiles de la cadena de valor.

La zona que incluye a las ciudades de Colón, Concordia, Paysandú y Salto tiene una rica historia común que data de épocas prehispánicas, llega hasta los primeros años de nuestras repúblicas y determina características culturales, económicas y sociales similares, reforzadas en la actualidad por un nutrido intercambio económico y social entre las ciudades vecinas. Estas cercanías tienen como contrapunto los intereses suprarregionales que en el marco de los procesos históricos de los siglos XIX y XX de construcción de la identidad nacional han desconocido y en gran medida soslayado las afinidades locales del Litoral Argentino Uruguayo.

El siglo XXI nos encuentra con planteos de integración con institucionalidades como el Mercosur que, si bien ha tenido un proceso paulatino de consolidación, abrió la posibilidad de pensar y proponer el desarrollo productivo, económico y cultural más allá de las fronteras nacionales.

LATU e INTI, en su rol de instituciones tecnológicas públicas y de acuerdo a los lineamientos nacionales, actúan en torno a temas de desarrollo económico local, mediante

el análisis y mejora de cadenas de valor productivas, trabajo en redes, maximización y complementariedad de recursos. Conscientes de la importancia que tienen para el desarrollo de sus países las políticas de descentralización, y con una visión de frontera como oportunidad de fortalecimiento e integración, INTI-LATU advirtieron la necesidad de actuar en conjunto en la región del LAU (Figura 1) para optimizar los recursos, tender otros puentes entre ambas orillas y contribuir a la descentralización.

En 2010, INTI-LATU junto con las autoridades locales de Concordia, Colón, Salto y Paysandú concertaron en ese sentido las líneas de acción, con el establecimiento y firma de un acuerdo y la conformación de un Comité Técnico cuyo rol es elaborar planes de trabajo y metodologías y evaluar las intervenciones.

El acuerdo de cooperación tiene como propósito promover la transferencia de conocimientos, reconoce como objetivo común el apoyo al desarrollo productivo de la región del Litoral Argentino Uruguayo y procura, a su vez, el crecimiento, la distribución y la generación de confianza para lograr solidificar las regiones.

Los sectores productivos a los que se apunta se encuentran definidos en el acta del acuerdo y son los siguientes:

1. Producción y abastecimiento local de alimentos y productos textiles.
2. Procesamiento de la madera y sus residuos.
3. Implementación de tecnologías de gestión en la industria metalmecánica.
4. Desarrollo del turismo regional.

Si bien la intervención se planificó con un foco en la mejora de los emprendimientos productivos en aspectos como el abastecimiento, la complementariedad y el asociativismo, el proyecto contempla el fortalecimiento de otros actores que forman parte del ecosistema de las Mipymes locales. El alcance del proyecto se amplió a otras instituciones y empresas públicas y privadas constituidas en los territorios del LAU, que pudieran fortalecerse y establecer sinergias para promover el desarrollo productivo local.

Dado el contexto binacional y en el marco de los planes estratégicos institucionales y de las prioridades fijadas por los gobiernos locales, el equipo coordinado por INTI y LATU se propuso establecer una metodología de inter-



Figura 1. Zona de intervención.

vención unificada cuyo punto de partida es la experiencia acumulada en los respectivos países y con la cual se implementaron diagnósticos participativos en cada localidad, identificando enfoques de intervención basados en las fortalezas y debilidades locales relevadas.

El proceso y la metodología de intervención para el desarrollo productivo hacen hincapié en la participación e involucramiento de los actores locales y de los beneficiarios para que sean ellos mismos los tomadores de decisión.

Aproximación al territorio

La intervención conjunta del equipo INTI – LATU comenzó con un relevamiento primario de actores y sus principales demandas mediante entrevistas a referentes de los diferentes sectores productivos (textil-vestimenta, metal-mecánica, alimentos, madera y turismo) convocados por los gobiernos locales de las cuatro ciudades realizadas en febrero de 2011.

La información obtenida se organizó y sistematizó en un taller de trabajo, y se utilizó como insumo para la construcción y el acuerdo de una metodología integrada de intervención.

Unificación de criterios

El taller de trabajo fue la oportunidad para que los integrantes del equipo técnico INTI-LATU compartieran las expectativas del proyecto. Los resultados de esta actividad hicieron evidente las coincidencias entre los integrantes alrededor de cuatro ejes principales: desarrollo de capacidades locales, mejora de las cadenas de valor, integración binacional y replicabilidad de la intervención.

Como marco conceptual para la construcción del modelo de intervención se tomaron los siguientes conceptos del Simposio de Desarrollo Local-Regional en el entorno del río Uruguay (IDEL, 2008):

- El desarrollo es un proceso activo de energías sociales y depende de las convicciones o empujes que la sociedad tenga para asumir el cambio.
- La mirada territorial para el desarrollo local debe ser una mirada de redes de actores del territorio.
- La economía funciona por cadenas de valor en las que están integrados intereses privados y públicos.

Los equipos técnicos de las instituciones definieron para la planificación, monitoreo y evaluación del proyecto una metodología participativa y herramientas de gestión de proyectos basadas en Project Cycle Management (PCM) y el Marco Lógico, mediante la Matriz de Diseño de Proyecto (PDM) o matriz de Marco Lógico (Figura 2). Además, se identificó el Ciclo de Cambio y Aprendizaje como un aporte complementario considerable al momento de establecer las etapas del proyecto (Figura 3).



Figura 2. Esquema del ciclo del proyecto. Fuente: INTI, a partir del documento Manejo del Ciclo de Proyecto (PCM) IC Net Limited.



Figura 3. Ciclo de cambio y aprendizaje. Fuente: INTI, basado en Manual Gestión de Cambio en consultoría gestáltica para procesos de asociatividad empresarial – GTZ Argentina Proyecto FOCOPymes.

Una vez planteados el marco de referencia, la metodología y las herramientas, se estableció como unidad de intervención territorial mínima los binomios Salto - Concordia y Paysandú - Colón. Se acordó iniciar el trabajo en territorio con el mapeo de la cadena de valor y la construcción del árbol de problemas de cada sector productivo, por medio de la implementación de talleres participativos.

Simulación del uso de la metodología

Como forma de nivelar experiencias en el equipo de trabajo, los técnicos de INTI y LATU realizaron una simulación del uso de la metodología que se utilizaría en los talleres participativos.

El primer paso fue el análisis de actores. Cada técnico sugirió actores que reconocía y que identificaba como importantes para el sector, y posteriormente fueron agrupados según las categorías de unidades productivas, unidades de servicios, organizaciones de apoyo y organizaciones educativas, entre otras.

En función de la definición de los principales actores, se hizo la identificación de grupos meta y se los relacionó con las expectativas expresadas inicialmente por el equipo de trabajo.

Luego se identificaron las problemáticas del sector; cada técnico escribió una cantidad limitada en tarjetas blancas, que se agruparon por temática, se ordenaron de acuerdo a la relación causa - efecto y se priorizaron, conformando el árbol de problemas. De esta forma quedó identificado el problema núcleo (o problema focal), que es el corazón del proyecto y determina el foco de la intervención (Figura 4).

Definido este problema, se creó el árbol de objetivos sustituyendo los problemas por objetivos positivos escritos en tarjetas coloreadas. El objetivo núcleo, así planteado, bien puede ser el objetivo del futuro proyecto.

Para la identificación y priorización de enfoques que aportan al cumplimiento de los objetivos, se realizó una ponderación numérica de criterios seleccionados por el equipo técnico, como la disponibilidad de recursos o capacidades propias del equipo o de las instituciones tecnológicas, el impacto social y la existencia de proyectos complementarios, por ejemplo.

Este fue el puntapié para la elaboración de la Matriz de Diseño de Proyecto (PDM) o Matriz de Marco Lógico, compuesta por los siguientes ítems: objetivo superior (u objetivo general), objetivo del proyecto (u objetivo específico), resultados, actividades, indicadores, medios de verificación, recursos necesarios y supuestos.

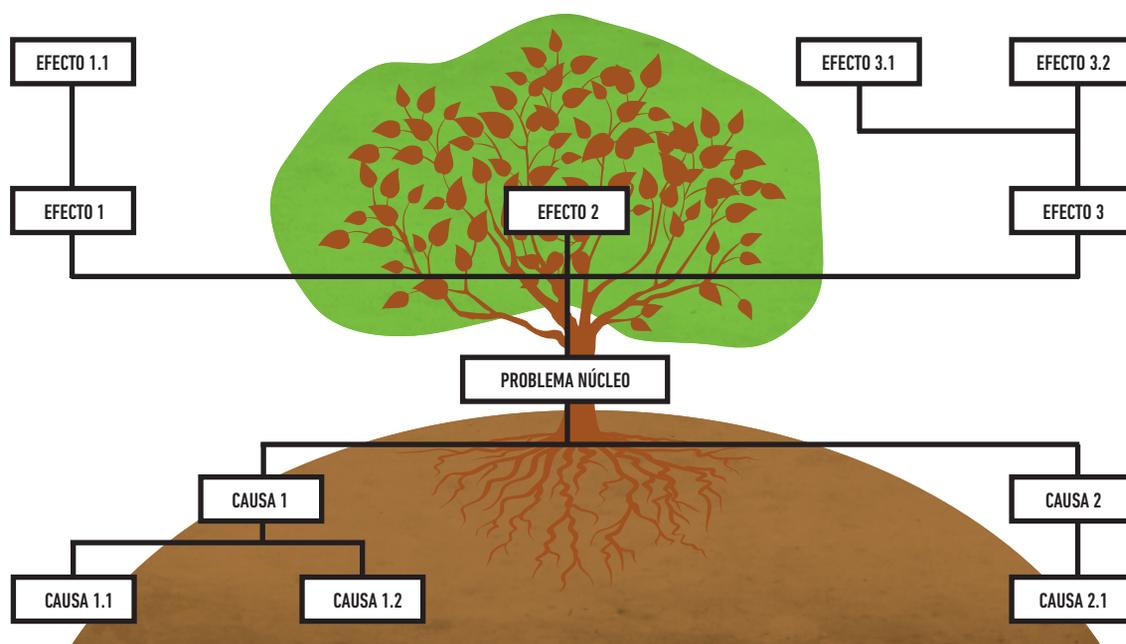


Figura 4. Representación gráfica de un árbol de problemas realizado con tarjetas. Fuente: LATU.

Mapeo de la cadena de valor

El mapeo de la cadena de valor de un producto o servicio es una representación gráfica que permite identificar y analizar las interrelaciones entre los distintos eslabones que la componen y los actores directos e indirectos que participan en ella.

Esta herramienta permite identificar los eslabones más débiles para su fortalecimiento y equilibrio dentro de la economía del sector, además de aportar información relevante para el armado de la matriz de marco lógico y para el trabajo con los distintos sectores.

El equipo INTI-LATU se basó en la metodología de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, ex GTZ), de siete instancias en las que se identifican:

1. Producto específico del que se quiere mapear la cadena de valor.
2. Eslabones: pasos del proceso, desde la producción hasta el consumo del producto.
3. Insumos, funciones o procesos de cada eslabón, específicos para el producto en estudio.
4. Operadores: propietarios del producto en los eslabones en los que participan (nivel micro).

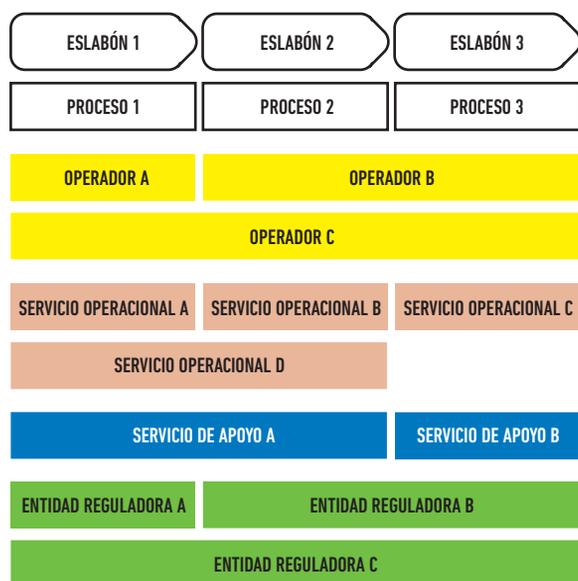


Figura 5. Representación gráfica de una cadena de valor de acuerdo a la metodología GIZ (ex GTZ). Fuente: LATU, basado en Value Links, El enfoque de las cadenas de valor y su aplicación en el desarrollo (GTZ, 2010).

5. Servicios operacionales: prestadores cruciales para el producto en cuestión (nivel micro).

6. Servicios de apoyo que benefician a un gran número de operadores (nivel meso).

7. Entidades reguladoras: principales administradoras de normas o requisitos para la operatividad de la cadena mapeada.

Cada componente de la cadena de valor se identifica con un color y/o forma de tarjeta, y se ordena de acuerdo a su relación con los eslabones, lo que facilita su lectura y comprensión (Figura 5).

Implementación en territorio

Durante 2011 se implementó la metodología acordada para los sectores madera, turismo y metalmecánica.

En los tres sectores, técnicos de los institutos tecnológicos junto a expertos locales y binacionales elaboraron un primer mapeo de cada una de las cadenas de valor.

A partir de este mapeo inicial se llevó a cabo un taller participativo por cada sector, en el que se convocó a participar a actores representativos de la cadena de valor en el territorio. En estos talleres se validaron los mapas de las cadenas de valor y se crearon los árboles de problemas.

Con base en los problemas - objetivos presentados y el mapa de las cadenas de valor, los técnicos de LATU e INTI identificaron enfoques para el abordaje y formularon una matriz de marco lógico para cada sector, que fueron validadas por los actores del territorio en nuevos talleres sectoriales.

Finalizado este proceso se obtuvieron tres matrices de marco lógico validadas, que son el insumo rector para la elaboración de proyectos de intervención en el territorio y en cada sector relevado.

Un ejemplo concreto es el proyecto presentado y aprobado por la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y el Fondo Argentino de Cooperación Sur – Sur y Triangular (FOAR): Desarrollo Productivo del Litoral Argentino Uruguayo. Su objetivo específico es fortalecer los sectores madera, metalmecánica y turismo del LAU para la mejora de la productividad, la promoción del asociativismo y el desarrollo de capacidades locales. Se estructura

en 10 misiones de técnicos uruguayos y argentinos entre mayo de 2012 y junio de 2013, en las cuales se incluyen actividades de capacitación y asistencia técnica a unidades productivas de la región, actividades de fortalecimiento de capacidades de técnicos locales y talleres temáticos sobre asociativismo.

Por medio de esta iniciativa se vienen concretando intervenciones en el marco del programa para el desarrollo de la región, mientras se continúa con la búsqueda de las sinergias y apoyos necesarios para ir abordando de forma más integral las matrices de marco lógico elaboradas.

En el artículo *Mejora de la gestión en las MiPyMes del LAU* (ver página 44) se presenta en detalle una de las actividades de este proyecto: la capacitación y asistencia técnica dirigidas a mejorar la gestión de las empresas de la región y fortalecer las capacidades de técnicos locales.

Una metodología construida localmente

La metodología acordada se alinea a las premisas de la intervención; en la medida que se generen mejoras en las cadenas de valor en las que están insertos los emprendimientos y actores institucionales, se visualizará el impacto en la economía regional. De aquí la importancia del mapeo de la cadena de valor, de forma de identificar e integrar a todos los eslabones que la constituyen.

Por otra parte, la metodología busca dar un lugar protagónico a los actores locales, tanto en las etapas de relevamiento como durante la intervención. Esto se basa en el supuesto de que ellos son los que pueden asumir y llevar adelante el cambio, mientras que la intervención técnica externa busca catalizar, facilitar y ordenar estos procesos.

Al mismo tiempo, en todo el proceso se buscó especialmente la generación de canales de comunicación interinstitucionales. En ese sentido, se convocó ampliamente a la participación en cada taller, y se promovió en ellos el encuentro, conocimiento y reconocimiento entre los diferentes actores, de forma de establecer vínculos que posibilitaran acuerdos y sinergias para el abordaje de los problemas identificados.

Este modelo de intervención pretende implementar un estándar que establezca metas en relación a las necesidades o debilidades de la región. Se busca aprovechar y optimizar las oportunidades y el trabajo en cadenas de valor, y mitigar las barreras culturales y organizativas que pudieran estar interfiriendo en el desarrollo productivo de la zona.

La finalidad es promover una cultura regional de mejora de sus prácticas cotidianas y el desarrollo de las capacidades de aprendizaje de los emprendimientos productivos, favoreciendo su sustentabilidad y el crecimiento y fortalecimiento de las cadenas de valor en las cuales se insertan.

Los próximos años serán el escenario de la implementación de acciones concretas sobre los aspectos identificados, con la expectativa de que contribuyan en la mejora de los emprendimientos, la calidad de vida de la población y la integración regional.

ACTORES QUE PARTICIPARON EN LA DEFINICIÓN DE LA METODOLOGÍA

LATU: Coordinación de Cooperación Técnica Internacional; Departamento Gestión y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Local; Departamento de Proyectos Forestales.

INTI: Programa de Asistencia y Cooperación Internacional del INTI; Centro Concepción del Uruguay; Unidad de Extensión Concordia; Centro Madera y Muebles.

Autoridades locales: Intendencia de Salto; Intendencia de Paysandú; Municipio de Concordia; Municipio de Colón.

Emprendimientos, personas e instituciones locales y nacionales que participaron en las distintas actividades realizadas.



REFERENCIAS

CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA OIT (CIF); DELNET. *Materiales del curso: gestión del desarrollo local*. Turín: CIF, 2011.

GTZ. *Curso de capacitación: value links, el enfoque de las cadenas de valor y su aplicación en el desarrollo*. Camiri: GTZ, 2010.

ICNet International. *Manejo del ciclo del proyecto (PCM)*. Gloucestershire: ICNet International, [s.d.]

INTI; LATU. *Informe 1er misión: reconocimiento del territorio*. Salto: INTI; LATU, 2011.

INTI; LATU. *Informe 2da misión: definición de metodología de intervención*. Montevideo: INTI; LATU, 2011.

INTI; LATU. *Informe de jornada interinstitucional del sector madera*. Concordia: INTI; LATU, 2011.

INTI; LATU. *Proyecto desarrollo productivo del litoral argentino uruguayo*. Montevideo: INTI; LATU, 2011.

SILVA, Emilio; REBOLLO, Eduardo. *Simposio desarrollo local-regional en el entorno del río Uruguay: ponencias y conclusiones*. Salto: Universidad Católica del Uruguay. Regional Norte, 2008.

