

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencia Política

La dispersión institucional de los programas públicos de
microfinanzas en Uruguay.
Aportes para un debate público.

Monografía final de grado
Mariana Fortunato Correa
Tutora: Dra. Carmen Midaglia

Junio 2012

Índice

1- Introducción	1
2- Marco Conceptual	3
Cambios en el Estado de Bienestar	3
Nuevos formatos de administración e implementación de programas públicos	4
Descentralización	5
Participación, governance y sistemas institucionales	6
Coordinación	9
3- Cambios en la matriz institucional y social uruguaya	14
Microfinanzas: concepto y desarrollo del sector en Uruguay	15
Nuevas orientaciones y desafíos de la protección social	18
4- Metodología del trabajo	20
5- Programas públicos de microfinanzas	22
6- La dispersión institucional en un nuevo contexto de abordaje de políticas	31
Población objetivo y localización de los programas	31
Cobertura y alcance de los programas	34
Origen y destino del financiamiento	36
Coordinación entre los programas	38
7- Reflexiones finales	42
8- Bibliografía	45
9- Anexo	49

1. Introducción

A inicios del siglo XXI, comienzan a gestarse en América Latina, cambios en las estructuras administrativas y financieras de los distintos gobiernos, con nuevas orientaciones y reorganización en lo que tiene que ver con el abordaje de las políticas públicas. Estos cambios refieren, entre otras cosas, a una nueva asignación de recursos, priorización de las políticas sociales, relacionamiento del nivel central de gobierno con otros niveles de gobierno y con organizaciones sociales, y procesos coordinados de políticas que permitan maximizar los recursos públicos y realizar un abordaje integral e integrado de las políticas públicas.

Podemos decir que en Uruguay, comienzan a identificarse acciones tendientes a estos cambios y reformas a partir del año 2005, con la llegada al gobierno del Frente Amplio. Es en este contexto socioeconómico y político institucional, en el que comienzan a ejecutarse programas de microfinanzas orientados a trabajadores que desarrollan sus actividades de forma independiente. Estas políticas están orientadas a personas excluidas del sistema bancario tradicional y por ende, de acceso a créditos y que desarrollan su actividad en contextos de alta vulnerabilidad social. El objetivo de los programas de microfinanzas es el de generar igualdad de oportunidades en el acceso a crédito, capacitación o asesoramiento para que estos trabajadores, excluidos del sistema financiero y en la mayoría de los casos en el sector informal de la economía, puedan contar con algunas herramientas que brindadas desde el estado, sean proclives a la mejora en las condiciones de trabajo.

Desde el año 2005 hay un aumento en la ejecución de estos programas desde la órbita pública, en sintonía con algunas propuestas de reforma y cambios en la administración pública uruguaya. Sin embargo este tipo de programas se ejecutan desde distintas instituciones y organismos públicos; programas dirigidos a la misma población, con similares servicios, en algunos casos con servicios complementarios, que comparten los socios con los que trabajan, se encuentran dispersos en el espectro institucional público.

Frente a este panorama este trabajo tiene como fin principal, identificar las razones y causas de la dispersión institucional de los programas de microfinanzas ejecutados desde la órbita pública y por lo tanto analizar porque no se genera un proceso de reordenamiento institucional en lo que a esta temática refiere. En un nuevo contexto de reformas, en el que se pretende, entre otras cosas, la coordinación y la integralidad de las políticas, resulta importante reconocer cuales pueden ser algunas de las causas de la dispersión institucional de este tipo de programas, considerando que esta información puede ser de utilidad para abordarlas y que pueda ser un insumo en la construcción de un proceso coordinado de las políticas.

El trabajo está dividido en 6 capítulos:

Marco conceptual: se presentan los conceptos en los que se enmarca el nuevo contexto institucional público uruguayo: descentralización, participación, governance y coordinación; referencia para el desarrollo de las dimensiones de análisis.

Cambios en la matriz institucional y social uruguaya: se describe la realidad uruguaya en estos dos aspectos y se define las microfinanzas y las nuevas orientaciones de la política, enmarcadas en esta realidad.

Capítulo metodológico: se presentan las características metodológicas y técnicas de investigación utilizadas.

Programas públicos de microfinanzas: se realiza la descripción de los programas públicos de microfinanzas, unidad de análisis de la investigación.

La dispersión institucional en un nuevo contexto de abordaje de políticas públicas: en este capítulo se relacionan los conceptos teóricos utilizados y los insumos de las entrevistas realizadas.

Reflexiones finales: tomando en cuenta las preguntas y objetivo de esta investigación, así como el análisis realizado, se plantean algunas conclusiones.

2. Marco conceptual

Cambios en el estado de bienestar.

A partir de la década del 60, los organismos internacionales de crédito, comienzan a tener un rol predominante en las políticas implementadas por los gobiernos en Latinoamérica.

Con la consolidación de organizaciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (BM), en rol de rectoras de las políticas de los estados, se inician cambios en la concepción del Estado y de sus capacidades. (Nahum, 2004)

Luego de varios años de implementación de las recetas dictadas por este tipo de organismos, comienza a implementarse la reforma denominada *Consenso de Washington*. Una de las acciones fundamentales de esta reforma era la reducción de la presencia del Estado en la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos. Esta premisa significaba, en parte, que el mercado se encargaría de regular el rumbo de las políticas económicas y sociales. Esta concepción del Estado basada en una ideología neoliberal, que considera al sector privado capaz de satisfacer las demandas de los ciudadanos, era el camino propuesto para no seguir “engordando al estado” y por lo tanto los costos fiscales públicos asociados a la ejecución de políticas y programas, que el sector privado, a veces en articulación con el sector público, comenzaba a asumir. (Barba, 2004)

A este período caracterizado por la desregularización laboral, se le agregaba la privatización de empresas públicas que brindaban servicios esenciales, tales como red general de agua corriente o servicios de electricidad, lo que permitía que el sector privado se hiciera cargo de estos servicios, a través del progresivo alejamiento por parte de los estados de la prestación de dichos servicios.

Estos procesos se desarrollaron en distintos niveles en los países de América Latina, avanzándose en algunos casos más que en otros, sobre todo en lo que refiere a las privatizaciones o venta de empresas públicas, pero también en lo que refiere al cierre de fábricas industriales de carácter público.

Esta receta impuesta por estos organismos se había ejecutado previamente en países desarrollados, para luego tomar relevancia en América Latina, pero sin considerar las diferencias de los países y por lo tanto sin realizar un abordaje diferencial en cada uno de los lugares en los que se aplicaba.

A fines de la década del 90, este modelo comienza a agotarse. Las tasas de crecimiento y de desarrollo económico, medidas también por los organismos internacionales, no se encontraban en los niveles esperados luego de la implementación de este modelo, demostrando que el sector privado no podía hacerse cargo de la satisfacción de algunas demandas. (Repetto, 2005)

Con los resultados de la implementación de las políticas asociadas a este modelo, se inicia una nueva etapa en la que los gobiernos nacionales toman nuevamente un rol protagónico en la prestación de servicios para la satisfacción de demandas, pero esta vez relacionándose con otras

instituciones y organizaciones: mercado, gobiernos subnacionales (gobiernos departamentales, municipios, consejos, etc., con la consecuente descentralización de las políticas), representantes de la sociedad civil y otras organizaciones del ámbito privado, así como instituciones de carácter público-privado.

Por otra parte, los ministerios de economía y finanzas, comienzan a fortalecerse y a tener un rol más relevante; se crean oficinas dentro de la administración central en las que se realiza la planificación de las políticas públicas, así como la asignación del gasto público, y el monitoreo de la ejecución y cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas.

A partir del comienzo del nuevo milenio, en varios países de América Latina se inicia el diseño y la ejecución, de las que han sido denominadas reformas del estado, generando cambios en el entramado institucional de los distintos gobiernos. Estas reformas, se han desarrollado en un contexto de nuevas orientaciones ideológicas de los gobiernos sudamericanos -mayoritariamente centro-izquierda- y de distintos procesos y cambios de la situación social y económica de estos países.

Uno de los contenidos principales de estas reformas han sido las políticas sociales -sobretudo en el cono Sur Latinoamericano-, entre las que podemos destacar los planes de combate a la pobreza, ingreso ciudadano, planes de trabajo protegido, entre otros. Estos programas fueron la base para el desarrollo de otras políticas sociales; por ejemplo la formación laboral de las personas a las que estaban destinados estos planes, el fomento del trabajo independiente y del asociativismo a través del microcrédito, entre otras propuestas complementarias, cuyo objetivo principal también era el combate a la pobreza y por lo tanto están incluidas dentro del abanico de las políticas sociales.

Nuevos formatos de administración e implementación de programas públicos

Tanto en Uruguay, como en varios países de América Latina, han ocurrido cambios en los procesos políticos, sociales y económicos que han impactado en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La interrelación de los problemas sociales y los cambios en la matriz institucional y social uruguaya, modifican el escenario, tanto político-institucional, como social, en el que se desarrollan las distintas etapas por las que debe atravesar la construcción de una política. Generando una nueva forma de abordaje de las políticas públicas, para dar cumplimiento a los nuevos objetivos y metas a cumplir a través de la ejecución de estas. Las principales modificaciones estuvieron asociadas a los objetivos y metas a lograr a través de estas políticas y programas, para lo que se tuvo que re orientar la forma de ejecución de los mismos, acompañando este proceso con la asignación de recursos presupuestales necesarios para cumplir con estos objetivos. (Acuña, 2010)

La implementación de programas públicos, ha significado una nueva forma de relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno, junto con la descentralización y la participación de organizaciones de la sociedad civil, que dan cuenta de este nuevo escenario. (Blanlot y Von Baer, 2010)

Descentralización

Los cambios económicos y políticos, a los que hacíamos mención antes, -cambios del estado de bienestar-, así como también en la matriz institucional y social uruguaya, se inician en América Latina a partir de la década del 60, afianzándose en la década del 90. Según Repetto podemos hablar de *“tres momentos clave de las reformas de política social de las últimas décadas: la desestatización, la descentralización y la focalización.”* (Repetto, 2010:52).

El proceso descentralizador de las políticas, se consolida, como menciona Repetto, con la ausencia del Estado en la prestación de algunos bienes y servicios, acompañado de cambios en el entramado social, que llevaron a que los gobiernos subnacionales asumieran algunas prestaciones, que hasta ese momento no habían asumido como propias, generándose una especie de transferencia desde el gobierno central al gobierno local de estas responsabilidades.

Otra de las características de este proceso fue la descentralización de recursos financieros. Esto estuvo caracterizado por la asignación de recursos financieros desde el nivel central para engrosar los presupuestos de los gobiernos subnacionales, así como el traspaso de recursos financieros a gestionar por estos gobiernos, pero destinados al cumplimiento de ciertos objetivos, ya sean en materia de vivienda, empleo, salud, servicios comunitarios, entre otros.

Esto conllevó un fortalecimiento de este nivel de gobierno, con el desarrollo de algunas actividades y la ejecución directa de algunos programas o políticas, que antes no se ejecutaban desde este nivel de gobierno.

A partir del fortalecimiento del desarrollo local, los gobiernos nacionales a través de la desestatización de servicios, transfieren la responsabilidad a los gobiernos locales, ya que, entre otras cosas, la gestión de políticas, -mayoritariamente sociales-, en este nivel de gobierno, trae aparejado mayor responsabilidad y transparencia en el manejo de recursos financieros. Por lo tanto el fortalecimiento de este nivel de gobierno, está marcado por dos aspectos fundamentales: brindar prestaciones en ausencia del Estado y la gestión de las políticas desde este nivel de gobierno. (Barba, 2007)

Podemos hablar de tres “niveles” de descentralización, según Jordana estos serían *“...`monopolio institucional`, en el cual el gobierno central maneja de modo exclusivo determinadas áreas. [...] `monopolio institucional distribuido` manejo de determinadas áreas de forma exclusiva por parte*

de los gobiernos subnacionales. [...] y 'pluralismo institucional' cuando se trata de áreas donde distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades." (Jordana, 2001)¹

Por otra parte, también debemos considerar en nuestro país, los municipios; la creación de estos se orienta a una descentralización en el nivel local de gobierno, desagregando actividades y funciones en lo que podríamos llamar un tercer nivel de gobierno. Todo esto ha provocado un proceso de aprendizaje e intercambio entre los distintos niveles de gobierno, generando algunas veces superposición o indefinición en algunas temáticas, que aún no han sido resueltas.

Es en este marco descentralizador de la ejecución de las políticas, comienza a considerarse a los gobiernos departamentales como un socio en el territorio, más que como un depositario de recursos y ejecutor de políticas. Acuerdos, convenios, co-gestión son algunas de las palabras que podemos asociar a este camino descentralizador, que también generará mayor democratización y transparencia en el manejo de los recursos financieros públicos.

Participación, governance y sistemas institucionales.

Además del fortalecimiento de los gobiernos locales a través de la descentralización, los gobiernos realizan otras acciones en las que delegan algunas de sus actividades, sobre todo vinculadas a la ejecución directa de las políticas y programas, a través de la transferencia de recursos financieros a organizaciones de la sociedad civil, más comúnmente conocidas como Organizaciones No Gubernamentales. (Barba, 2004)

Estos fondos se destinan para la contratación de recursos humanos, arrendamiento de servicios e infraestructura que permita la satisfacción de distintas demandas sociales, ejecutando las acciones y actividades de las políticas y programas públicos. A través de la transferencia y la contratación de este tipo de organizaciones, se ejecutan y desarrollan las acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas, planteados desde los distintos niveles de gobierno (central, departamental, municipal).

Los procesos tendientes a la participación de distintos actores y colectivos, también incluyen convocatorias a debates sobre temáticas de interés general, siendo la mayoría de estos espacios tripartitos: gobierno, sindicatos y empresarios, pero también con la participación de organizaciones de la sociedad civil y representantes de colectivos relacionados con la temática en debate.

Esto implica descentralización, empoderamiento y participación de la sociedad civil en las distintas etapas de ejecución de los programas, así como también el desarrollo de un vínculo entre las

¹ Jordana, Jacint (2001): "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", citado en Repetto, Fabián (2010): "*Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*", Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, p 57.

distintas instituciones y organizaciones, asociadas a la ejecución de las políticas públicas, fortaleciendo la gobernabilidad democrática.

Por lo tanto, los cambios en las orientaciones de las políticas públicas sociales, la desestatización en la gestión y ejecución de estas políticas y por ende el aumento de las instituciones y organizaciones que participan o forman parte de las distintas etapas de una política pública, han generado cambios en la organización de los distintos estados y en el entramado de redes entre las organizaciones e instituciones. Esto es posible observarlo en la afirmación realizada por Per Lægreid: *“Contemporary administrative reforms have affected core aspects of different types of public sector organizations. Central issues are the proliferation, autonomy and control of such organizations; their management, identities, roles, performance and accountability, and their coordination.”* (Per Lægreid et al, 2008:93)

La realidad uruguaya, no se encuentra ajena a esto, por lo tanto consideramos pertinente incluir el debate sobre el relacionamiento entre las instituciones y organizaciones involucradas en el diseño, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Es decir, observar el relacionamiento y articulación entre gobierno central, departamental, municipal y organizaciones de la sociedad civil.

Para este análisis consideraremos, que la *“‘capacidad estatal’ es la habilidad de las organizaciones de desempeñar sus tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible”* (Grindle, 2003)². *“La gobernanza excede las relaciones jerárquicas, verticales en las que el estado ejerce su imperio sobre las decisiones de órganos públicos, [...], es una capacidad, un proceso que se manifiesta en acuerdos y convergencias en una diversidad de redes (de actores sociales, de problemáticas, de políticas, de organizaciones, etc.)”* (Schick, 2003)³

Esto implica que el relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno, así como otros actores de la sociedad civil, debe estar orientado hacia la eficacia y eficiencia de las políticas públicas. Para poder dar cumplimiento a esto, Narbondo, Ramos y Zurbriggen identifican tres grupos de recursos básicos: institucionales, materiales y humanos: *“La capacidad estatal dependerá de la consistencia entre los objetivos y los recursos, ya que de ello dependerá –en términos de Grindle- la habilidad de las organizaciones para desempeñar sus tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible”*. (Grindle, 2003)⁴

2 Grindle, M. (ed.) (2003) “Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries”, citado en Narbondo, Pedro, et al., Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales, Mimeo.

3 Schick, Allen, (2003): “Modernizing the State: reflections on next generation reforms to strengthen the capacity to govern”, citado en Martínez Nogueira, Roberto, (2010) *“La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, p. 26.

4 Grindle, M. (ed.) (2003) “Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries”, citado en Narbondo, Pedro, et al., Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales, Mimeo.

Los recursos institucionales son definidos por estos autores como “*el conjunto de reglas formales e informales que establecen qué organizaciones participan en la ejecución de la función pública, así como su lógica de relacionamiento y acción inter- e intraorganizativo, tanto desde el punto de vista funcional como del punto de vista de las relaciones de conducción o coordinación, y de los mecanismos de participación que estén establecidos*”. (Narbondo, et al., mimeo:37). Los recursos materiales son aquellos que comprenden las características de los muebles e inmuebles (que incluye la categoría informática) disponibles para cada una de las instituciones. Por último los recursos humanos son aquellos que se miden por el número total de funcionarios, así como su formación y nivel educativo y su pertenencia a las instituciones (Narbondo et al, mimeo)

A través de estas dimensiones, podemos esbozar un análisis acerca de la capacidad estatal y del cumplimiento de una política eficaz y eficiente, -en referencia al sector de políticas que analizaremos-, haciendo hincapié en el relacionamiento intergubernamental en el Uruguay, y su impacto en los resultados.

Por lo tanto, para analizar esas “capacidades estatales” y el relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno, consideraremos el concepto de governance utilizado por Guy Peters: “*While the term "governance" often has been used to describe extreme forms of decentralizing government, I employ the term here in a more general sense of the pattern of steering society and economy in which governments engage through their choices of public policy.*” (Peters, 2005:1). Por lo que podemos considerar la governance como “... *la coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, instituciones, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales.* (Pierre 1999)⁵.

De esta manera, se plantean nuevos desafíos a los gobiernos centrales de los distintos países. Las acciones que antes eran monopolio de los mismos, en la actualidad son patrimonio también de otras instituciones y organizaciones que actúan en el diseño, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas.

De acuerdo a esta concepción de governance y al concepto de capacidad estatal, podemos considerar tres tipos de governance: jerárquica, de mercado y participativa de redes, que se traducirán en tres sistemas de capacidades estatales: “*i) burocratico-keynesiano de bienestar (BKB), en el que predomina la governance jerárquico-burocrática, por sobre las otras dos; ii) new public management de mercado (NPM), en el que predomina la governance de mercado; y el iii) participativo en redes (PR), en el que predomina la governance de redes.*” (Narbondo et

⁵ Pierre, Jon (1999): “Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics.”, citado en Narbondo, Pedro, et al., Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales, Mimeo.

al., mimeo:41). Estos sistemas rigen de forma combinada en las distintas realidades, según la combinación de los distintos recursos disponibles.

En el primero de estos sistemas de capacidad estatales, los recursos institucionales, materiales y humanos pertenecen a la órbita pública. Es decir que los recursos financieros son asignados por la autoridad fiscal pública correspondiente y ejecutados desde algún ministerio u organización pública, cuyos integrantes son funcionarios públicos de carrera. El sistema new public management, agrega a las instituciones públicas, instituciones regidas por el derecho privado que gestionan y ejecutan recursos públicos y privados, aunque la responsabilidad recae sobre la institución pública que asigne esos fondos, las personas encargadas de estos programas o políticas son mayoritariamente empleados de las instituciones y organizaciones privadas que actúan en conjunto con las instituciones públicas. Por último, en el sistema participativo de redes, “...se produce una tendencia a la ampliación de los mecanismos de participación en el terreno de las decisiones y de la ejecución de funciones económicas y sociales privadas, pero también públicas.” (Narbondo et al., mimeo:44). Por lo tanto, las organizaciones encargadas de la ejecución de los programas son públicas, privadas y las denominadas del tercer sector (voluntarias, ongs, etc), ejecutadas por los integrantes de esas organizaciones, cuyos fondos provienen del erario público, de donaciones, de distintas organizaciones o de privados.

Coordinación

Coordinación pública institucional

“From the time of the separation of governing structures into departments, ministries, and analogous organizations there have been complaints that one organization does not know what another is doing, and that their programs are contradictory, redundant or both.” (Peters, 1998:6)

Esta frase remite a la dispersión de los distintos programas y políticas públicas debido al aumento de las organizaciones e instituciones involucradas en la ejecución de las mismas, pero también a la falta de comunicación y coordinación entre estas, haciendo referencia no solamente a la interna de la administración pública gubernamental, sino de los distintos niveles de gobiernos: gobierno central, departamentos, municipios, consejos y más.

Para superar esta problemática se hace necesario entablar procesos de coordinación, entendemos por esto un “...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en

conflicto entre sí.” (Repetto, 2010:42)

Los procesos de coordinación se generan en función de características y de la complejidad de los sistemas públicos. Por lo tanto todas las variables antes expuestas, como el tipo de sistema de capacidad estatal: los recursos institucionales, humanos y materiales, el relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno, el grado de descentralización, entre otros, determinan las condiciones básicas para el desarrollo de un proceso de coordinación.

Por lo que estos procesos de coordinación se pueden definir en base a “...*múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal), y de diferentes alcances (macro, meso y micro), que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos.*” (Molina et. al, 2006:5).

Por lo que podemos decir que los procesos de coordinación requieren de la voluntad política para desarrollarse y del diagnóstico técnico de la situación para así, poder abordar el tema. Además participan y articulan acciones todas las instituciones y organizaciones antes mencionadas: gobierno nacional, subnacional, local, integrantes de la sociedad civil, y todos los actores involucrados en las distintas etapas de diseño, planificación, ejecución y evaluación de las políticas. Por último el proceso de coordinación tiene diferentes alcances: macro, meso y micro, ya que “*La coordinación puede ser de alcance regional, nacional o local [...] la coordinación constituye un proceso que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos, normas y procedimientos de gestión que dependen del grado de desarrollo institucional preexistente.*” (Molina et. al, 2006:5)

A través de un proceso de coordinación, se pueden lograr los siguientes objetivos: “...*i. evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; ii. reducir las inconsistencias de las políticas; iii. asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; iv. atenuar el conflicto político y burocrático; v. promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas.*” (Peters, 1998⁶). El logro de estos objetivos permite potenciar los recursos humanos, los recursos financieros y las fortalezas y debilidades de los distintos programas y políticas, generando además una sistematización de la información, que es de suma importancia para la planificación de las políticas, así como también es una herramienta para combatir la dispersión institucional y territorial de los programas.

Para lograr estos objetivos y efectivizar los procesos de coordinación debe existir lo que Peters denomina “*estrategias de gobierno*”, entendidas éstas como el “...*nivel máximo de coordinación, que implica no sólo acuerdos sustanciales en torno a los objetivos de las organizaciones sino*

⁶ Peters, Guy. (1998): Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Research paper No. 21. Canadá: CCMD. Citado en Molina, Gerardo et al., (2006) Coordinación de la política social: criterios para avanzar, Serie Documentos de Trabajo I-58, Instituto para el desarrollo social INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.

también en relación a una clara visión (imaginario) sobre el futuro de las políticas y del gobierno.” (Molina et al., 2006:4)

Por lo que la variable que debe estar presente para entablar un proceso de coordinación, es la coherencia entre los objetivos generales de un gobierno y las líneas de acción tendientes a lograr esos objetivos, es decir, debe haber una estrategia nacional que derive en una visión y por lo tanto en un abordaje estratégico para lograr esos objetivos. (Martínez Nogueira, 2010:27)

Además debemos tener en cuenta que para que la coordinación sea una herramienta considerada válida y útil por las instituciones involucradas, no solo debe de existir una *“estrategia y visión de gobierno”*, sino que las *“...reglas de juego formales e informales, así como prácticas, normas y procedimientos que condicionan el contenido y la dinámica de la política social.”* (Molina et al., 2006:4), -lo que estos autores denominan institucionalidad social-, deben ajustarse a las condiciones de la coordinación.

Condiciones y resultados de la coordinación institucional

El aumento en la complejidad de las problemáticas sociales, así como la multicausalidad de estas problemáticas, muchas veces no es considerada desde las instituciones y por lo tanto no se diseña una batería de políticas de forma integral que apunte a esa multicausalidad y complejidad, lo que genera multiplicación de recursos y superposición de programas y políticas.

Según Molina y Licha son nueve las condiciones y características requeridas para generar estos procesos de coordinación:

- 1) voluntad y cohesión política;
- 2) definición de objetivos estratégicos;
- 3) estructuras y mecanismos de coordinación;
- 4) participación de los actores;
- 5) institucionalidad legítima;
- 6) capacidad de coordinación y liderazgo;
- 7) espacios de diálogo y deliberación;
- 8) sinergias;
- 9) cultura de cooperación e incentivos.

Por lo tanto la coordinación es necesaria, porque *“...no es de extrañar que haya incoherencia entre algunos objetivos sectoriales, que se observe falta de comunicación y diálogo, y por consiguiente descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal) y longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales).”* (Lerda,

Acquatella y Gómez, 2005)⁷.

Los procesos de coordinación suscitan además diferentes tipos de sinergia “ *cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; de recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de competencias en juego; de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales.*” (Licha, et al, 2008)⁸

Para lograr procesos de sinergias y por lo tanto coordinación entre las instituciones, es necesario que los distintos actores visualicen este proceso como necesario, debido a que los programas que se ejecutan desde distintas unidades y direcciones se dirigen al mismo sector de la población, implementan esos programas con los mismos socios y comparten objetivos. (Echebarría, 2001).⁹

Algunos de los instrumentos considerados como necesarios para entablar procesos de coordinación son: comités de gabinetes, comités interdepartamentales ad hoc, mecanismos de consulta, sistemas de planificación estratégica. Para que estas herramientas sean de utilidad, deben de cumplir con algunos requisitos mínimos como por ejemplo, que los comités de gabinete estén integrados por autoridades de alto calibre, que definan objetivos claros; también se puede utilizar esta herramienta para la coordinación de proyectos específicos a nivel de coordinación horizontal, agregándole además los distintos mecanismos de consulta “...cuyo objetivo es principalmente obtener retroalimentación, información, ideas e insumos que mejoren las políticas.” (Molina et al., 2006:9) Por último la existencia de un sistema de planificación estratégica “...contribuye a identificar con claridad y agudeza las necesidades de coordinación estratégica en el largo plazo”, a través de la definición de “...prioridades y objetivos estratégicos.” (Molina et al., 2006:9)

Por lo que podemos considerar que existe un proceso de coordinación cuando exista “...fijación de prioridades compartidas; asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; la decisión ‘suma positiva’ de que hacer y cuantos recursos movilizar y una implementación con acciones complementarias de múltiples actores que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y los

7 Lerda, Juan Carlos, et al., (2005) “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”, citado en Repetto, Fabián (2010): “*Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*”, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, p.60.

8 Licha, Isabel et al, (2008) “Las complejidades de la coordinación de la política social”, citado en Repetto, Fabián (2010): “*Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*”, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, p 61.

9 Echebarría, Koldo (2001): “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”, citado en Repetto, Fabián (2010): “*Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas*”, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

programas sociales.” (Repetto, 2005:44)

3. Cambios en la matriz institucional y social uruguaya.

“Luego de crisis muy profundas, con manifestaciones económicas, políticas, sociales e institucionales, nuevas orientaciones alejadas del modelo hegemónico durante la década de los noventa, junto a circunstancias externas excepcionalmente favorables dieron forma a un nuevo escenario para las políticas públicas.” (Martínez Nogueira 2010:15)

A partir de las reorientaciones económicas y políticas implementadas en América Latina por los gobiernos dictatoriales y luego en democracia, por sus sucesores electos, se suscitaron cambios en el entramado social, profundizándose la brecha en lo que respecta a ingresos, acceso a la educación, a la salud, al empleo, a la vivienda, entre otros, conformándose un escenario en el que predominaban las desigualdades sociales.

Desde la década del 80 en América Latina, existieron programas de transferencia relacionados por ejemplo con el empleo, programas de coyunturas. Estos programas se readoptaron y se mantienen en la actualidad, ya que comienza a *“incorporarse bajo el concepto de política social las intervenciones estatales destinadas a promover el empleo y brindar protección ante los males sociales.”* (Repetto, 2005:40); De esta forma, comienzan en América Latina una serie de cambios en el abordaje de los problemas de la sociedad, llevando a reformas en el entramado institucional: las denominadas reformas del Estado.

Teniendo en cuenta el aumento de la brecha social y por lo tanto de la vulnerabilidad social y que *“...los problemas sociales se manifiestan cada vez más complejos e interrelacionados.”* (Repetto, 2010:48), el enfoque desde el que se abordaban las políticas públicas debía dar un giro hacia la orientación social, como forma de combatir las problemáticas a las que hacíamos mención.

En el caso de Uruguay en el año 2005, a partir de la llegada al gobierno del Frente Amplio, esta fuerza política propone una reforma del Estado, en la que, entre otras cosas se consideraba el abordaje integral y coordinado de las políticas, sobre todo de las políticas sociales, debido al contexto socioeconómico del país. Podemos mencionar como una de las principales acciones en este nuevo contexto de orientación de las políticas y de reformas, la creación del Ministerio de Desarrollo Social, que englobaría todo lo referido a las políticas sociales: diseño, seguimiento, evaluación y coordinación.

Estos cambios iniciados en la administración pública uruguaya se basan en la idea de una *“...autoridad social, [...] concebida como un mecanismo para introducir racionalidad en la gestión del sector social del estado, conocida la fragmentación institucional, la ausencia de prioridades, la duplicación del uso de recursos y la falta de criterios técnicos comunes en la formulación de planes y políticas en los sectores de educación, salud, seguridad social, vivienda y otros de similar*

naturaleza.” (García Hurtado, et al., 2004:9), como forma de mejorar la gestión de las políticas públicas sociales.

En este nuevo contexto social e institucional, una de las características en lo que refiere a reforma del estado, es la focalización de las políticas, entendiendo esto como “...*múltiples programas contra la pobreza, llevados adelante no solo desde los flamantes ministerios de desarrollo social (o equivalentes), sino también desde los ministerios sociales más tradicionales...*” (Repetto, 2010:52). Este nuevo abordaje generó “...*la segmentación, bajo ciertos fundamentalismos tecnicistas de la 'cuestión social' [...] y la dispersión de esfuerzos y atomización de miradas entre los muchos organismos con algún grado de responsabilidad directa en este tipo de intervenciones por programas.*” (Repetto, 2010:53). Los procesos de cambios en el abordaje no trajeron aparejados la coordinación y la articulación de las políticas sociales, y por lo tanto, en algunos casos, no se concretó un abordaje integral y complementario de los programas y políticas.

En este marco de reforma otra de las variables a considerar refiere al relacionamiento de los gobiernos nacionales -como rectores de las políticas sociales- con otros actores. La ejecución de las políticas sociales, en conjunto con otros actores, se explica en parte por la competencia a nivel del mercado, la participación de la sociedad civil y la articulación de los distintos niveles de gobierno, generando un nuevo escenario de implementación de las políticas públicas.

Microfinanzas

Concepto de microfinanzas

En lo que refiere al concepto de microfinanzas, históricamente se remite a la creación por Muhammad Yunus, en la década del 70 del denominado “Banco de pobres”. Debido a la alta vulnerabilidad social y económica de algunos sectores de población de Bangladesh, Yunus dispone de un capital que fue entregado en forma de microcrédito a personas excluidas del sistema bancario tradicional y sin posibilidad de contar con garantías, para que a través de este crédito pudieran satisfacer necesidades vinculadas a la actividad desarrollada de forma independiente. El crédito podía ser utilizado en compra de materia prima, en reformas o construcción de infraestructura para poder realizar las tareas, máquinas, herramientas, equipamiento, cualquier insumo vinculado a la actividad productiva. Uno de los objetivos de estos créditos, era mejorar las condiciones de trabajo, los productos o servicios brindados por estos trabajadores y tender hacia una igualdad de oportunidades en el acceso al crédito para el desarrollo productivo.

El sistema fue un éxito y con la devolución de los montos prestados inicialmente se comienza a gestar un sistema solidario de microfinanzas, pudiéndose prestar ese dinero a otras personas. La idea original será replicada en varios lugares del mundo con el correr del tiempo, transformándose en

una herramienta de combate a la vulnerabilidad social y económica, pero también a la exclusión y marginación de acceso igualitario al crédito productivo.

Podemos definir microfinanzas como “...una alternativa para la población que no tiene acceso al sistema bancario y financiero tradicional. [...] es el desarrollo de las finanzas al servicio de una población excluida de ese sistema, [...] la microfinanza se origina en la idea de democratización del recurso financiero” (Dias Coelho: 262). Las microfinanzas no solamente comprenden el microcrédito, sino todos aquellos servicios que estén relacionados al trabajo independiente: capacitación general y específica, apoyo y fomento del acceso a la seguridad social, generación de redes, entre otras. Las microfinanzas están orientadas, desde una perspectiva integral, a la creación y el fomento de micro y pequeñas unidades productivas que cuenten con dificultades en las distintas etapas productivas, para que de esta forma, el desarrollo de una actividad de forma independiente pueda considerarse una fuente genuina de empleo. Además posibilita que aquellas personas que pertenecen a este sector cuenten con posibilidades para poder acceder a distintos servicios, de forma de fortalecer la calidad en el trabajo.

Desarrollo del sector en Uruguay

El desarrollo del sector público de las microfinanzas en Uruguay se inicia aproximadamente en la década del 90; con la creación de la Dirección Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa y de la Unidad Pyme de la Intendencia de Montevideo, ambas instituciones pioneras en la ejecución de políticas orientadas a pequeñas unidades productivas.

Este crecimiento se puede apreciar, no solamente por los recursos financieros destinados a programas de microfinanzas, sino también en la creación de entidades de asesoramiento e información sobre el tema; tales como el Observatorio de Microfinanzas y Uruguay Fomenta. El primero de ellos, tiene como objetivos principales el desarrollo, crecimiento y transparencia del mercado micro financiero nacional, generando una democratización de la información sobre estos servicios, se gestiona por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Universidad Católica del Uruguay. Por otra parte, Uruguay Fomenta cuenta, entre otras áreas, con asesoramiento a emprendimientos, en lo que refiere a desarrollo y fomento de ideas y asesoramiento e información sobre las instituciones que brindan los servicios que esos emprendimientos necesitan. Otro de los ejemplos que podemos considerar para el avance de este sector, es el Sistema Nacional de Garantías para Empresas (SIGA), ejecutado también a través de Uruguay Fomenta que permite a micro empresas formales el acceso a crédito en instituciones bancarias del sistema financiero convencional uruguayo.

Es importante destacar también que los programas de microfinanzas no se ejecutan solamente desde

la órbita del gobierno central, sino que en los distintos niveles de gobierno -Intendencias Departamentales y Municipios- también se desarrollan actividades tendientes al fortalecimiento o creación de micro y pequeñas unidades productivas; por ejemplo a través de varias líneas de crédito y programas de asistencia técnica y capacitación, como son los Fondos de Desarrollo del Interior (FDI), que son recursos financieros que provienen del nivel central de gobierno.

El contexto socio-económico en el que comienzan a ejecutarse este tipo de programas socio-productivos, se caracterizaba por el cierre de fábricas, el desbaratamiento de la industria nacional, con la pérdida de empleos generados a través de ésta, sumado a la desregularización laboral, conformando un escenario en el que los trabajadores comienzan a buscar fuentes alternativas de empleo.

Es así que comienza a fortalecerse el desarrollo del sector independiente de empleo y trabajo, como forma de combatir no solamente el desempleo, sino también la pobreza. Esto implica que los trabajadores comienzan a generar su propia fuente de empleo, por ejemplo realizando tareas de forma independiente o a través de la autogestión de las empresas, ya que, frente al cierre de fábricas, empresas, industrias, los trabajadores comenzaban a realizar la gestión de aquellas empresas que cerraban sus puertas, como forma de mantener la fuente de trabajo.

Esta modalidad de trabajo permite obtener ingresos, para trabajadores que se encuentran en distintas situaciones: trabajadores asalariados que complementan sus ingresos; trabajadores desempleados; trabajadores en busca de una primera experiencia laboral y trabajadores cuyos ingresos se generan a partir de la realización de tareas de forma independiente, tanto en el ámbito rural como en el urbano.

La consolidación del trabajo independiente (individual o colectivo), trajo aparejado un crecimiento de este sector. Con el correr del tiempo, estas actividades comienzan a consolidarse como fuentes de ingresos y fuentes genuinas de empleo, por lo que los trabajadores fortalecen el desarrollo de sus actividades de forma independiente. Este proceso no estuvo acompañado de la formalización de estas unidades productivas. Podemos decir que esta realidad se debe en parte a que, en una primera instancia los trabajadores iniciaron sus actividades en esta modalidad como forma de satisfacer demandas específicas, en un contexto socio-económico determinado, pero sin considerar la posibilidad de seguir desarrollando sus actividades en esta modalidad de trabajo, por lo que “formalizarse” no fue una opción frente a una actividad circunstancial.

Muchos de los trabajadores independientes, realizan sus actividades en el sector informal de la economía, es decir, no realizan aportes a la seguridad social, en muchos casos por los costos económicos que implica la formalización de este tipo de emprendimientos, generando precariedad laboral. El trabajo se realiza en condiciones precarias por no contar con insumos y herramientas

básicas para desarrollar esta actividad; por su parte, los lugares en muchas oportunidades no son adecuados para realizar las tareas, ya sea por las condiciones de infraestructura como de higiene.

Esta realidad trae aparejada no solamente la exclusión de los derechos como trabajadores: el derecho a una jubilación, cobertura médica, sino también exclusión de otras posibilidades como garantías y créditos relacionados al desarrollo de la actividad, ya sean estos créditos para materia prima, equipamiento, mejora de infraestructuras, capital de giro, entre otros.

Esta desigualdad de oportunidades, que también se refleja en la posibilidad de acceder a clientes y mercados, hace necesaria la intervención desde lo público, de forma de garantizar ciertos derechos y de tender hacia la igualdad de oportunidades para este sector de la población.

Nuevas orientaciones y desafíos de la protección social

En un contexto de nueva orientación de políticas y programas, enmarcados en reformas estatales, sumado a cambios en las problemáticas a abordar a través de estas políticas, considerando entre ellas, la consolidación del trabajo independiente como modalidad de empleo genuina, entre otras variables, es que comienzan a desarrollarse las políticas públicas orientadas a las microfinanzas.

El desarrollo de este tipo de políticas significó un desafío en el sector público, ya que para contemplar las demandas de estos sectores, el objetivo de las políticas y programas debía considerar la dualidad social y productiva. Este desafío se debía a que, aquellos trabajadores que desarrollaban tareas de forma independiente, no solamente tenían restricciones en el acceso a determinados servicios vinculados con el desarrollo de la actividad productiva, sino que además se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y social, así como también los integrantes de sus familias. Por lo que no se podía considerar solamente lo vinculado al empleo, sino que debía abordarse la situación desde una óptica social, realizando un abordaje integral. Por lo tanto la posibilidad de acceder a financiamiento, capacitación o apoyo en la gestión de clientes y redes, implica no solamente abordar el problema desde el ámbito productivo, ya que la mejora en las condiciones de trabajo y la posibilidad de mejorar el desarrollo de la tarea productiva, trae aparejado mejora en los ingresos de los trabajadores, y un fortalecimiento del trabajador en su vínculo con el entorno, que impactará directamente en su realidad socio-económica y la de su familia.

Los destinatarios de este tipo de programas, sean fondos asignados para capacitación, financiamiento o brindando un servicio integral, son emprendimientos de tipo familiar, unipersonales o colectivos que están integrados por trabajadores que desarrollan su actividad de forma independiente, en la mayoría de los casos en el sector informal, siendo muchas veces el único ingreso familiar. Estas personas que integran esas unidades productivas, están excluidos de sistemas tradicionales y productivos de crédito, así como del acceso a la seguridad social y a distintas redes

que permitirían desarrollar sus actividades en mejores condiciones y mejorar los ingresos a través de esas actividades.

Por lo que podemos considerar que estas políticas, no son solo de tipo productivo, sino son también políticas sociales, ya que, son programas cuya población objetivo, se encuentra, en algunos casos, en situación de vulnerabilidad social y económica y el destino de la inversión de este presupuesto está destinado a la mejora de las condiciones de empleo, así como la incorporación al sector formal y la posibilidad de acceso a redes productivas, que de otra forma no accederían.

Son en muchos casos políticas complementarias a los planes de combate a la pobreza, se orientan hacia la población marginada de servicios esenciales para poder trabajar en condiciones dignas. Estos programas permiten a esas personas, el acceso a opciones de crédito para mejorar, los ingresos, las condiciones de trabajo y por lo tanto las condiciones de vida.

4. Metodología del trabajo

El presente trabajo de tipo exploratorio, pretende indagar sobre las principales razones de la dispersión institucional de programas de microfinanzas dirigidos a los mismos sectores de población y que comparten ciertos rasgos comunes, además de la población objetivo: acciones comunes y complementarias, socios complementarios, ya sean estas organizaciones o instituciones, entre otras similitudes.

En un contexto de reorganización de las instituciones públicas, es necesario identificar cuáles son las causas por las que estos programas aún se encuentran dispersos en el espectro público, sin generar instancias de coordinación integrales. Para complementar este análisis es importante también visualizar si en la actualidad se están llevando a cabo acciones para generar procesos que eviten la dispersión y generen complementariedad; o de lo contrario, cuáles son las limitantes a la hora de coordinar en algunos aspectos de política social.

Por lo tanto la unidad de análisis de este trabajo serán los programas destinados al apoyo a micro emprendimientos que se implementen en la órbita pública, ya sean estos programas de microcrédito, de capacitación o la conjugación de ambos servicios; entendiendo estos como parte de la batería de políticas sociales implementadas por los dos últimos gobiernos. Enfocaremos nuestro análisis en los períodos de gobierno comprendidos desde el año 2005 hasta la actualidad.

Nos planteamos como guía de esta investigación, las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las principales causas que explican que los programas públicos de apoyo a micro emprendimientos, dirigidos a los mismos sectores de población, se encuentren localizados en diversas agencias estatales y se ejecuten de manera autónoma o “particular” en el territorio?;
- ¿Cuáles han sido los impedimentos políticos, institucionales y organizacionales para reubicar estas iniciativas públicas en la esfera estatal, ya sea redefiniendo su pertinencia institucional y/o creando un ámbito de coordinación y planificación que las agrupe y facilite la ejecución articulada?

A partir de estas preguntas es posible llegar a la información necesaria para identificar las fortalezas y debilidades del proceso de coordinación en este tipo de políticas y programas, e identificar las razones por las que se encuentran dispersos estos programas, planteando posibles alternativas a la situación actual.

Para analizar los programas públicos de microfinanzas, realizaremos el análisis en base a un conjunto de dimensiones que se desprenden del marco conceptual presentado, a saber:

- * Población objetivo
- * Localización institucional de programas
- * Alcance (cobertura geográfica)

* Financiamiento (origen y destino de los fondos asignados)

* Instancias de coordinación entre programas e instituciones

A partir de los rasgos comunes que estos programas presentan, la población objetivo a la que están dirigidos, es fundamental a la hora de analizar la dispersión de los mismos, desde qué instituciones públicas se ejecutan dichos programas y cuales son las fuentes y origen para el financiamiento de los programas, cual es la cobertura geográfica de los mismos y por último, las instancias de coordinación entre ellos. Esto nos permitirá intentar dar respuestas a las preguntas y objetivos del presente trabajo.

Para ello, se utilizó información secundaria de tipo cualitativa, a través del análisis de decretos, leyes, documentación de acceso público, entre otras. Esta información se complementa con entrevistas en profundidad a informantes calificados. Estas se realizaron a cinco referentes de algunos de los programas seleccionados para el estudio. Los informantes calificados pertenecen al Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; algunos de ellos se desempeñaron como referentes de los programas en el período 2005-2010, y otros se encuentran actualmente desempeñando actividades de referencia de dichos programas.

La pauta de entrevista consulta acerca de información general de los programas: población objetivo, forma de ejecución, financiamiento, socios, entre otras preguntas, a fin de relacionar las respuestas con nuestras dimensiones de análisis. En la entrevista se hace especial hincapié en las instancias de coordinación y las razones por las que éstas se dieron o no, así como también en la posibilidad de unificar la ejecución de estos programas en una única institución de referencia.

Se adjunta la pauta de entrevista realizada a los informantes calificados, así como también se pone a disponibilidad el audio de las entrevistas realizadas.

5. Programas públicos de microfinanzas

En nuestro país en el ámbito público, existen diversidad de programas destinados a las microfinanzas. Identificamos ocho programas de apoyo a micro emprendimientos, con similares formas de ejecución, ofreciendo servicios complementarios en algunos casos, con fondos provenientes de la órbita pública y privada, pero gestionados desde el ámbito público.

Estos programas destinan sus recursos a la misma población, es decir que tienen la misma población objetivo, con algunas diferencias en su ejecución y cobertura geográfica, pero orientados hacia los mismos trabajadores y/o micro y pequeñas unidades productivas.

A continuación describiremos esos programas, para luego encontrar puntos de contacto, diferencias y posibles sinergias entre los mismos, en lo que podría ser un proceso de coordinación institucional. Desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), se ejecutan programas de microcrédito: Fondo de apoyo y fortalecimiento a emprendimientos productivos y el Programa de Inversión Productiva (PIP), respectivamente. Otro de los ministerios que brinda servicios de microfinanzas, en este caso de capacitación, es el de Industria, Energía y Minería, a través del Programa Creación, Asistencia Técnica y Redes para la Profesionalización Empresarial (CARPE). En los tres casos los fondos con los que se ejecuta y financian los programas son fondos públicos (asignados por Ley de Presupuesto), en los dos primeros casos se brinda financiamiento a los emprendimientos, mientras que el tercero de estos programas se brinda capacitación a trabajadores que quieran iniciar sus actividades de forma independiente.

El programa ejecutado desde el MIDES en todo el país a través de las oficinas territoriales y de Organizaciones No Gubernamentales (contratadas por el MIDES, fundamentalmente para realizar el seguimiento), se inicia en el año 2006 con fondos provenientes de cooperación internacional de Venezuela y a partir del año 2010 se financia con fondos presupuestales y con fondos provenientes del Fondo Mercosur (FOCEM), el presupuesto total es de 6.000.000 de pesos uruguayos anuales aproximadamente. Estos fondos retornan al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), pero se ejecutan nuevamente a través del MIDES. La población objetivo de este programa son micro emprendimientos individuales o colectivos cuyos integrantes se encuentre en situación de vulnerabilidad económica y social (por lo tanto, que no cuenten con acceso a créditos convencionales, ni productivos); se realiza una convocatoria anual para la presentación y selección de los emprendimientos a ser apoyados y se realiza además un seguimiento en el que se incluye asistencia técnica y capacitación, brindando de esta forma un servicio integral.

El Programa de Inversión Productiva se ejecuta en 15 departamentos del interior del país (excepto

en Colonia, Durazno, Canelones) y no se ejecuta en la capital del país. El programa se co-gestiona entre el MTSS y las Intendencias Departamentales a través de los Centros Públicos de Empleo, creados a partir de convenios entre ambas instituciones. Al igual que en el programa ejecutado desde el MIDES, se realiza una convocatoria anual para la presentación y luego la selección de los emprendimientos a financiar. Los fondos asignados a este programa, también surgen de fondos presupuestales, pero a diferencia de otros programas, estas inversiones cuando retornan, no lo hacen a arcas del estado, sino que se conforman en Fondos Rotatorios Departamentales, destinados a seguir apoyando emprendimientos del departamento en los que se crean dichos fondos; en cuanto al presupuesto asignado a este programa fue de 200.000 pesos anuales aproximadamente hasta el año 2010 y de 400.000 pesos anuales aproximadamente a partir del año 2011, con el nuevo presupuesto quinquenal; a este presupuesto se debe agregar los saldos de los fondos departamentales que también se ejecutan con los mismos fines. Este programa se dirige a micro emprendimientos formales e informales, unipersonales, familiares o colectivos con dificultad de acceso a créditos productivos. El PIP ofrece solamente financiamiento destinado a la compra de maquinaria y/o herramientas, no financia solicitudes de materia prima y no entrega dinero en efectivo, sin ofrecer, a diferencia del programa del MIDES, servicios complementarios a aquellos emprendimientos que se apoyan a través de este programa.

El programa CARPE, dependiente de la Dirección Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa (DINAPYME), a través de C-Emprendedor, se ejecuta en Montevideo y solamente en algunos departamentos del interior del país, en conjunto con las Intendencias Departamentales o las Agencias de Desarrollo Local. Este programa no está destinado al microcrédito, sino a capacitación; se orienta a personas o colectivos que hayan identificado una oportunidad para iniciar sus actividades de forma independiente. El servicio brindado por este programa se realiza a través del asesoramiento para la creación y gestión de una empresa, la realización de un plan de negocios y el acompañamiento en la planificación de las actividades tendientes a la creación del emprendimiento, así como la derivación y recomendación a instituciones o organizaciones que brinden servicios complementarios como el financiamiento (crédito bancario, microcrédito, subsidios, etc.). Se realizan varias convocatorias anuales para la presentación de “ideas” y la selección de las que serán asesoradas a través de este programa. Los fondos destinados al cumplimiento de estos servicios son fondos presupuestales, tanto del Ministerio de Industria como de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Tanto el Fondo de Apoyo a Emprendimientos como el Programa CARPE, comenzaron su ejecución en la década del 2000, mientras que el Programa de Inversión Productiva se ejecuta desde el año 1996. Estos últimos dos programas, si bien comenzaron a desarrollarse espaciados en el tiempo,

ambos trabajan en conjunto con las Intendencias Departamentales y brindan servicios complementarios. Por otra parte, los programas de microcrédito descriptos más arriba, coinciden en en parte de la población objetivo a la que se dirigen, así como también brindan servicios semejantes, y con una forma de ejecución también similar.

Como mencionamos más arriba, los programas que describiremos y tendremos en cuenta para el análisis, son aquellos programas de microfinanzas de la órbita pública, por lo tanto consideramos que el Programa Emprende Uruguay del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), se ajusta a estas características; los fondos destinados a este programa provienen de la recaudación del Impuesto para el Fondo Reversión Laboral y se ejecutan a través del mencionado instituto, cuya forma jurídica es persona pública no estatal, integrado de forma tripartita (gobierno, sindicatos y empresarios), pero cuya comisión directiva está presidida por un integrante designado a través de la Presidencia de la República, y cuya representación en el ejecutivo es a través del MTSS. Hechas estas consideraciones, mencionamos que este programa se ejecuta en la capital del país y en 4 departamentos del Interior del País (San José, Colonia, Florida y Canelones), realizándose su ejecución en varias etapas, cuya población objetivo son emprendimientos individuales y colectivos, informales o formales. Los servicios ofrecidos a través de este programa son: capacitación, asistencia técnica y acceso a crédito (con presentación de garantías), brindando de esta forma un servicio integral.

Al igual que el programa CARPE, realiza asesoramiento para la creación y gestión de una empresa, a través de la formulación de un plan de negocios, así como su proceso de inclusión en la seguridad social. Los emprendimientos que participan de estas etapas, seleccionados en las distintas convocatorias anuales, deben participar de la primera etapa de asistencia técnica y capacitación para poder obtener el microcrédito ofrecido por el programa.

Otro de los programas que identificamos, recientemente creado en la órbita pública y orientado al sector de las microfinanzas es República Microfinanzas. Funciona como una Sociedad Anónima, desde el año 2010, iniciando sus actividades con un fondo de 20.000.000 de dólares asignados por el Banco República (único accionista de dicha institución), para su ejecución en todo el país, a través de la asignación de microcréditos. Para el comienzo de la ejecución de este programa se definió orientar el financiamiento a micro emprendimientos formales o informales, con dificultades de acceso a créditos convencionales y productivos. Se le agrega una condición, a diferencia de los programas de microcrédito ejecutados desde el MIDES y el MTSS, y es que los emprendimientos que soliciten financiamiento deben contar con garantías, así como no estar registrados en el Clearing de informes. El destino del financiamiento para el caso de este microcrédito, debe ser para capital de trabajo o crédito para inversiones, de todas maneras esta institución también destina

fondos para mejora de vivienda y de libre disponibilidad, es decir préstamos personales. No brinda servicios integrales a los micro emprendimientos, solo brinda el servicio de microcrédito. En cuanto a la forma de ejecución de este programa, depende del lugar, ya que en algunos lugares se hace a través de las sucursales del Banco República y en otros a través de otras instituciones o en conjunto con las Intendencias Departamentales.

Desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se ejecuta desde el año 2007 en todo el país el programa Microfinanzas para el Desarrollo. Este programa tiene características distintas a los programas antes mencionados ya que, funciona como institución de tercer piso, es decir que se asocian con otras instituciones y/o organizaciones (mayoritariamente privadas) y son estas las que brindan servicios integrales -capacitación, asistencia técnica, financiamiento- a los micro emprendimientos. Al igual que los programas mencionados más arriba, la población objetivo de este programa son microemprendimientos formales o informales, unipersonales, familiares y colectivos, cuyos titulares tengan dificultad de acceso a créditos convencionales. Otro de los datos que se repite es que, además de las instituciones privadas a las que se les adjudica el dinero para costear la capacitación, la asistencia técnica o el financiamiento, el programa se asocia con las Intendencias Departamentales, sobre todo con los departamentos de desarrollo productivo. Estas oficinas son las que se encargan de la identificación de los emprendimientos a apoyar, ya sean aquellos que participarán de la etapa del plan de negocios, de capacitación o de solicitud de financiamiento. Los fondos para la ejecución de este programa no son provenientes del erario público, sino son préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Con características similares se ejecuta el Programa Corporación de la Corporación Nacional para el Desarrollo, que se ejecuta en todo el país desde el año 2005, pero a través de instituciones privadas dedicadas a las microfinanzas, por ejemplo: ACAC, FUCAC, entre otras, ya que la Corporación funciona como banca de segundo piso. Es un programa destinado solamente al microcrédito, cuya población objetivo son microemprendimientos formales o informales, colectivos e individuales, cuyos titulares no cuenten con acceso a créditos convencionales. Los fondos son asignados por presupuesto y se coordina toda la ejecución del programa desde las oficinas centrales de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Por último el Programa Uruguay Rural, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, comienza a ejecutarse en el año 2005 culminó su ejecución en el año 2011, con cobertura en todo el país a través del financiamiento del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario. Este programa brinda no solamente microcrédito, sino también asistencia técnica y fortalecimiento de organizaciones a nivel local. La población objetivo de este programa son asalariados rurales o pequeños productores que realicen sus actividades de forma independiente, con dificultad de acceso a créditos productivos

y que estén vinculados además a organizaciones como comisiones de fomento o de vecinos, a través de las cuales se ejecuta y cogestiona el programa.

Programa	Fecha de inicio	Cobertura geográfica	Población objetivo	Forma de ejecución	Institución de la que depende	Origen de los fondos	Propuesta integral
<i>Fondo de fortalecimiento y apoyo a Emprendimientos Productivos</i>	2006	Todo el país.	Micro emprendimientos, individuales y colectivos, cuyos integrantes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica y social.	Se ejecuta a través de las oficinas territoriales del MIDES y de ONG locales. Se realizan convocatorias, en las que se definen cuales son los emprendimientos a apoyar. El financiamiento puede estar destinado a: materia prima, maquinaria y/o ampliación de infraestructura. Se realiza además un seguimiento, en la que se incluye asistencia técnica y capacitación.	Ministerio de Desarrollo Social.	Fondos Presupuestales públicos	SI
<i>Programa de Inversión Productiva</i>	1996	15 departamentos del interior del país.	Micro emprendimientos formales e informales, unipersonales, familiares o colectivos, con dificultades de acceso a créditos productivos.	El programa se ejecuta a través de los Centros Públicos de Empleo (Convenio Intendencia-MTSS) y se co-gestiona entre estos y el Área Emprendimientos Productivos de la DINAE-MTSS. Se realizan convocatorias anuales, en las que se definen en conjunto entre las dos instituciones cuales son los emprendimientos a apoyar.	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.	Fondos Presupuestales públicos	NO

				El financiamiento está destinado a compra de maquinaria y/o herramientas, que mejoren las condiciones de trabajo, agiliten y/o aumenten la producción de los bienes o servicios.			
<i>Creación, Asistencia Técnica y Redes para la Profesionalización Empresarial al CARPE</i>	2008	Montevideo y 3 departamentos del interior	Personas mayores de edad con perfil emprendedor, que hayan identificado una oportunidad de negocio susceptible de transformarse en una empresa rentable, ya sea de tipo unipersonal o asociativa.	Se ejecuta en conjunto con la Intendencia o la Agencia de Desarrollo Local. Brinda capacitación para la creación y gestión de una empresa, asistencia en la formulación de un plan de negocio y asesoramiento en la planificación, puesta en marcha y gestión de un emprendimiento. La capacitación es brindada por instituciones de capacitación, que tienen convenio con el programa.	Dirección Nacional para la Pequeña y Mediana Empresa (MIEM) y Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)	Fondos presupuestales públicos de MIEM y ANII	NO
<i>Emprende Uruguay</i>	2001	Montevideo, Canelones, San José y Florida.	Microemprendimientos informales colectivos e individuales, con un año de trabajo sostenido. Microemprendimientos formales colectivos e individuales, con dos años de antigüedad.	Se realizan varias convocatorias en el año, se deben de completar los formularios disponibles en la página web y se realiza una selección de los mismos. El programa se ejecuta en varias etapas, los/as titulares de los emprendimientos deben de participar de todas las etapas.	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)	Fondo de Reversión Laboral	SI

<i>República Microfinanzas</i>	2010	Todo el país	Micro emprendimientos formales e informales, colectivos e individuales, con dificultades de acceso a créditos convencionales, no pueden estar registrado en el clearing de Informes y contar con garantías.	Se solicita una entrevista a realizarse en el lugar donde se desarrolla el emprendimiento y allí se llena el formulario de solicitud. El financiamiento otorgado es de libre disponibilidad, pudiéndose destinar incluso a la mejora de la vivienda del núcleo familiar de los y las titulares del emprendimiento.	Banco República	Fondos del BROU (único accionista)	NO
<i>Microfinanzas para el desarrollo productivo</i>	2007	Todo el país.	Micro y pequeños emprendimientos formales e informales, unipersonales, familiares o colectivos, con dificultades de acceso a créditos convencionales (los requisitos varían según la institución financiera que brinde el servicio)	Funciona como institución de tercer piso, es decir que se asocian con otras instituciones y/o organizaciones (mayoritariamente privadas) y son estas las que brindan el servicio directo a los micro emprendimientos. Se asocia con direcciones, departamentos o unidades vinculadas al Desarrollo Productivo o Empresarial de las Intendencias, para la identificación de los emprendimientos a apoyar y las instituciones Prestadoras de Servicios Financieros son las que realizan los préstamos. Y otras instituciones públicas y privadas se encargan también de prestar otros servicios como asistencia técnica y ayuda en la	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)	Préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo	SI

				formulación de proyectos para la solicitud del apoyo financiero.			
<i>Programa Corporación</i>	1990 Desde 2005 comienza a funcionar en coordinación con las instituciones privadas de microfinanzas.	Todo el país.	Micro emprendimientos formales e informales, colectivos e individuales, que cuentan con garantías (reales o solidarias), ajustadas al préstamo solicitado.	Se ejecuta a través de instituciones privadas dedicadas a las micro finanzas, por ejemplo: ACAC, FUCAC, IPRU, GRAMEEN, entre otras. Los solicitantes deben realizar los trámites en las oficinas centrales de Montevideo.	Corporación Nacional para el Desarrollo.	Fondos Presupuestales públicos	NO
<i>Programa Uruguay Rural</i>	2005	Todo el país.	Trabajadores rurales independientes (pequeños emprendimientos rurales) y asalariados rurales, con dificultades de acceso a créditos productivos.	Se ejecuta a través de comités locales de microcrédito (Comisiones de fomento, sindicatos, entre otros) e integrantes del equipo técnico del programa.	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)	SI

Los programas implementados desde la órbita pública, ofrecen microcrédito, capacitación y algunos de estos programas conjugan ambos, ofreciendo servicios integrales. Se orientan a los mismos sectores de población, se ejecutan de forma similar en el territorio y en algunos casos en conjunto con las mismas instituciones, ya que la mayoría de las veces las Intendencias parecen ser los socios naturales, para aquellos programas que han logrado una amplia cobertura geográfica.

A partir de la información presentada en el cuadro, podemos observar una gran dispersión institucional de los programas de microfinanzas, ya que estos programas se ejecutan desde distintas instituciones públicas. Si bien se orientan a sectores similares de población y ejecutan las distintas etapas de los programas con puntos de contacto, así como también con las mismas instituciones, además de brindar, en algunos casos, servicios complementarios.

En lo que tiene que ver con el financiamiento para la ejecución de estos programas, son en su mayoría de origen público, si bien hay algunos casos que los fondos provienen de organismos

internacionales, estos préstamos no contemplan la devolución de los fondos a esos organismos, aunque si el cumplimiento de algunos objetivos que refieren a la ejecución de los programas.

A partir de la información presentada también podemos apreciar un crecimiento de los programas focales desde el año 2005, este sector de políticas se fortalece a partir de ese año: solo uno de los programas considerados se ejecuta desde la década del 90. Si bien ya se desarrollaban algunas acciones orientadas a las microfinanzas, existe claramente un aumento de las mismas a partir del inicio del primer gobierno del Frente Amplio, como hacíamos mención antes, en un nuevo contexto de abordaje de las políticas.

Por lo que podemos apreciar que este aumento de los programas orientados al sector de las microfinanzas, no se acompañó de un proceso de coordinación, si bien se consideraba dentro de los planes de reforma de la administración central, en esta temática no se realizaron acciones tendientes a la integralidad y por lo tanto a la coordinación.

Esta información también nos indica que la asignación de recursos fue dispersa, y no se consideró lo acumulado en algunos programas, ni se destinaron recursos financieros y humanos a fortalecer algunos programas, sino que se distribuyeron en distintas instituciones públicas, para que cada una de ellas ejecutara un programa orientado a las microfinanzas, pero sin establecer acciones coordinadas, arriesgando de alguna manera el alcance de los programas, el cumplimiento de los objetivos, el prestar servicios integrales y generando también en algunos casos la superposición de estos programas.

6. La dispersión institucional en un nuevo contexto de abordaje de políticas públicas

Población objetivo y localización de los programas

Como describíamos anteriormente los programas de microfinanzas, que analizamos en el presente trabajo, son en su mayoría programas que brindan microcrédito y en algunos de los casos, complementan este servicio con capacitación, brindando un servicio integral.

Los sectores de la población a los que se dirigen estas políticas, son “*emprendimientos pequeños, de autoempleo*” (Entrevistado I) aquellos que están excluidos del acceso a créditos bancarios convencionales, de posibilidades de orientación y de capacitación sobre la gestión de la tarea que realizan, “*pequeños emprendimientos de autosustento [...] gente que vive de esto*” (Entrevistado II). La mayoría de estos emprendimientos no tienen acceso a la seguridad social, ya que en muchos de estos casos los trabajadores desarrollan su tarea “informalmente”. Si bien en algunos de los programas, se realiza un acompañamiento y seguimiento en lo referido a esta temática, ya sea con talleres de información y orientación sobre los distintos caminos para formalizarse, o con la exigencia de la formalización en el período de devolución de los créditos o simplemente siendo un requisito para poder acceder a los servicios que brindan los programas. Incluso uno de los entrevistados menciona la participación en el *Ámbito por la inclusión y la formalización del trabajo*, del que participan varias instituciones, incluyendo al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Industria -ministerios que cuentan con programas de microfinanzas-. Fue en este ámbito interinstitucional que se llegó al “*consenso de un proyecto de ley, monotributo social [...] que va a significar que el año próximo vamos a estar con toda la implementación de la formalización.[...] va a ser un fuerte estímulo*” (Entrevistado III).

Los emprendimientos a los que se dirigen estos programas, pueden desarrollar tareas de producción y/o de servicios tanto en el ámbito urbano, como en el rural, pero todos estos programas comparten un rasgo, se dirigen “*a sectores de la población que habían sido excluidos durante décadas*” (Entrevistado V).

En este sentido, todos los entrevistados coinciden en la vulnerabilidad y exclusión de los trabajadores a los que se orientan estos programas, focalizándose en generar una posibilidad de inclusión y de acceso a créditos, para un sector de población, que de otra forma no accedería a esta posibilidad.

La orientación de estas políticas hacia sectores vulnerables de la población, hace que se incluyan dentro del sistema de políticas sociales, por lo que en este nuevo contexto de administración de las políticas, debería estar localizada en el Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, solamente uno de ellos se ejecuta desde dicho ministerio, el resto de estos programas se localizan dispersos bajo la

órbita de varias instituciones, no solamente en ministerios, sino también otras unidades ejecutoras del gobierno, como son organismos públicos no estatales, como el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, o a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que depende directamente de la Presidencia de la República, así como también una institución financiera bancaria, como es el Banco República, que destina parte de sus recursos al sector de las microfinanzas. Las instituciones de la administración central desde las que se ejecutan estos programas son: Ministerio de Desarrollo Social, de Trabajo y Seguridad Social, de Industria, Energía y Minería y de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Los objetivos de algunas de estas instituciones o lo que se denomina la misión y la visión de estas, no son en algunos casos, netamente sociales o de trabajo, sin embargo, este tipo de programas son gestionados desde esas instituciones. Lo que puede generar, además de la dispersión, confusión a la hora de las consultas de los ciudadanos en busca de información y asesoramiento.

Una de las opciones frente a esta dispersión podría ser la generación de un espacio o de una institución que concentre los programas de microcrédito y microfinanzas, generando un abordaje integral de este tipo de políticas. Sin embargo, no hay opiniones unánimes sobre esta posibilidad, *“no siempre el centralizar y el aglutinar te permite mantener la diversidad de los enfoques”* *“la diversidad ayuda a fortalecer [...] particularidades”* (Entrevistado IV), desde algunas instituciones se considera importante *“mantener la especificidad que cada una de las propuestas tienen”* (Entrevistado I), manteniendo el organigrama institucional y por lo tanto no se considera pertinente una relocalización de los programas que actualmente se están ejecutando.

Desde otra perspectiva, pero en franca minoría, se considera que *“la institución que se necesita es un banco de desarrollo [...] tiene que ser necesariamente público porque se tiene que corresponder con las políticas de desarrollo, entonces tiene que tener la herramienta de crédito, la herramienta de fondo rotatorio, la herramienta de microcrédito, la herramienta de la caja rural y un montón de herramientas que son propias para los sectores necesitados de esas políticas”* (Entrevistado V)

En una postura intermedia entre la anteriores, se concibe la posibilidad de construir *“un mapa que contemple donde tenemos presencia con este tipo de políticas en el territorio”* (Entrevistado I), que permita que *“todas las instituciones trabajen en conjunto que haya de repente una normativa de un único programa que vaya teniendo distintas etapas y distintas soluciones de acuerdo a las necesidades”* (Entrevistado II).

Por lo que, respecto a la localización institucional de los programas no hay unanimidad en la visión y perspectiva de los referentes entrevistados, las opiniones son muy variadas y se distribuyen en un espectro amplio de posibilidades y acciones para los programas públicos destinados a este sector de población.

Esta dispersión institucional, puede deberse en parte a que la adhesión a la concentración de programas en una sola institución, no es la opción más validada por los referentes de estos. La mayoría de los entrevistados cree que esta no es una opción válida. Sin embargo, ésta puede ser solo una de las razones de esta dispersión, a lo que debemos sumar que en la actualidad existe una construcción de las políticas desordenada, sin tener en cuenta una visión de gobierno u objetivos del mismo en temáticas particulares. Los programas se organizan en base a criterios como los recursos financieros y humanos de una institución, es decir, en base a los recursos institucionales y en algunos casos no se considera la experiencia y sistematización de algunas de estas políticas. Esta es una de las razones de la dispersión de estos programas, ya que con el transcurso del tiempo, no se han fortalecido algunas líneas, por ejemplo para ampliar los servicios o la cobertura geográfica, sino que se han creado programas en distintas instituciones, tendiendo de esta forma a la dispersión institucional.

Podemos decir que esto se puede deber también a que se crean programas en base a demandas personales y/o institucionales, pero no en base a demandas reales de la sociedad y a una visión de gobierno, cuyos objetivos puedan lograrse a través de la ejecución de programas y políticas orientadas a eso. La dispersión institucional, es decir, la forma en que en la actualidad se relacionan las distintas instituciones abocadas a los programas de microfinanzas, afecta la eficiencia en la ejecución de estos programas, siendo ésta, una de las consecuencias de la no coordinación entre estos programas.

Por lo tanto, frente a este tema en particular, según la mayoría de los entrevistados es necesaria la coordinación, pero no la concentración de servicios en una sola institución. Realizar un mapeo de los distintos servicios orientados a estos emprendimientos para que desde los lugares donde se reciben las demandas, exista toda la información disponible, que *“se utilicen las bocas de acceso que hay en las distintas localidades para incorporar a todos los programas, para que la información esté en el lugar donde se necesita de toda la gama de cosas que hay”* (Entrevistado II). Si bien se plantea la coordinación como necesaria, no se propone instancias integrales de servicios en las distintas oficinas o en los distintos territorios, solamente conocer que acciones se ejecutan desde otras instituciones y/o organismos y realizar derivaciones, pero no se plantea trabajar de forma conjunta, de manera de lograr objetivos integrales en el abordaje de estos programas.

La concentración de los programas de microcrédito y de microfinanzas en una sola institución no es considerada como una estrategia para hacer frente a la dispersión de los programas en este sector, ya que en algunos casos se considera que, esa es una forma de repetir los errores y los vicios que se han generado hasta ahora, ya que en algunas oportunidades no todos piensan que de lo que *“se trata es de resolver el problema de quién viene a plantear la situación y no tratar de que cada uno,*

digamos, volcar para sí la competencia y hacerlo más como rivalidad” (Entrevistado II)

Una de las herramientas que mencionan algunos de los entrevistados, son las mesas o ámbitos interinstitucionales integradas por varias instituciones relacionadas a una temática específica. Estas sí son consideradas como herramientas a ser utilizadas para generar procesos de sinergias y poder dar respuestas más amplias frente a las demandas de los ciudadanos, o abordar un tema en particular como es el de la formalización. Sin embargo, si bien permite acercarse al logro de algunos de los objetivos planteados por estas políticas, no necesariamente implica coherencia y maximización de recursos en un marco de referencia común (Peters, 1998).

Es importante considerar estas acciones como un avance frente a la dispersión institucional que caracteriza a estos programas, ya que son de suma utilidad para iniciar un proceso de coordinación, además también son consideradas como positivas por los directores de las unidades ejecutoras de los programas de microfinanzas. También es pertinente que *“esos ámbitos tienen que ser con decisores (sic) políticos de la primera línea y que sea heterogéneo, [...] para la eficiencia y también para los resultados en términos de procesos”* (Entrevistado III), por otra parte se considera importante también que *“la coordinación tiene que tener pautas claras, tiene que establecerse exactamente cuales son los roles de cada uno”* (Entrevistado II); según Molina estos comités de gabinetes son de suma importancia para coordinar integralmente, así como también las reglas claras de juego y la participación de referentes con autoridad y poder de decisión permiten que estos espacios sean más eficientes. Esta es una herramienta que se debe de aprovechar, cuando la opción sea profundizar el proceso de coordinación en lo que refiere a esta temática en particular.

Frente al tema de la localización institucional de los programas de microfinanzas, no hay unanimidad en las opiniones de los referentes entrevistados, todos consideran de importancia que la información sea fluida, pero frente a la relocalización de estos programas, solamente uno de los entrevistados es partidario de la integración de estos programas en una sola institución.

Cobertura y alcance de los programas

En cuanto al alcance de estos programas, es muy variada la cobertura geográfica que estos tienen. La mitad se ejecutan en todos los departamentos del país, incluyendo la capital, mientras que solo uno no se ejecuta en Montevideo. El resto, desarrollan sus actividades en Montevideo y en algunos departamentos del interior del país, cuyos criterios de elección los define cada programa, según las capacidades de abordaje que tengan para ejecutar los mismos en esas localidades.

Por lo tanto no solo hay dispersión, en lo que refiere a las instituciones, sino también en los servicios prestados en los distintos lugares del país, con una alta concentración en la capital y en las distintas capitales departamentales del interior, brindando un servicio diferencial según el lugar del

país.

Como mencionábamos antes, esto se puede deber en parte a un abordaje no coordinado de algunas temáticas, lo que genera, en algunos casos, superposición de servicios, pero por otro lado no permite un alcance de estos servicios en todo el país. En algunos departamentos o ciudades la oferta de este tipo de programas es amplia y variada, mientras que en otros no cuentan con la posibilidad de acceder a este tipo de políticas. Además la selección de donde se ejecutan estos programas de forma “desconcentrada” no se basa en un diagnóstico de la realidad departamental y local, sino que en muchos casos tiene que ver con la disponibilidad de recursos humanos en los distintos lugares o tomando en cuenta la experiencia acumulada de los niveles de gobierno local y municipal en estas temáticas o simplemente como respuesta a solicitudes y/o demandas de los referentes de los gobiernos municipales y locales y de los acuerdos entre los distintos niveles de gobierno, pero no en base a demandas de los ciudadanos.

Podemos apreciar que no se ha logrado incorporar al modelo de governance uruguayo, un relacionamiento definido del nivel central de gobierno con los gobiernos subnacionales (intendencias, municipios), ya que esto también permitiría una coordinación más fluida, no solo entre los programas de nivel nacional, sino de estos con los programas departamentales.

Esto también trae aparejados problemas en la prestación del servicio, muchas veces se subutiliza la herramienta del microcrédito y microfinanzas, ya que no se logra alcanzar la población a la que están destinadas estas políticas, o la oferta es tan amplia en algunos lugares que no se aprovecha al máximo la herramienta. Esto se puede deber en parte también a la disponibilidad de recursos humanos con formación específica para poder realizar la gestión de los programas en los distintos territorios, por lo que en algunas oportunidades se ejecutan varios programas en aquellos departamentos donde hay más presencia en territorio de técnicos que puedan desarrollar las tareas inherentes a la ejecución de este tipo de programas. Si bien esto muchas veces no se condice con la necesidad de estas herramientas en el territorio, siendo de alguna manera forzada su ejecución, generando también desigualdad de abordajes en los distintos lugares donde se ejecutan los programas. Ya que en algunos casos los programas cuentan con técnicos que residen en Montevideo y se trasladan en pocas oportunidades al interior del país, desconociendo muchas veces rasgos característicos e identitarios locales, hecho que incide en como se desarrolla el programa, así como el abordaje que se puede hacer de esta temática en particular.

Estas son algunas de las causas por las que consideramos que estos programas se ejecutan en su mayoría de forma “desconcentrada”: porque hay una desconcentración de recursos humanos y de recursos financieros, pero no hay descentralización de éstos, lo que genera en algunos casos que se realice un abordaje de la realidad desde la perspectiva del desarrollo local, generando una

“territorialización” de las políticas. Por lo que se mantiene la centralidad de las políticas, siendo en términos de Jordana un pluralismo institucional, en el que se co-gestionan entre el nivel central y los gobiernos subnacionales y en algunos casos, otras organizaciones o instituciones, las etapas de ejecución de estos programas. (Jordana, 2001).

También podemos afirmar que, en términos de capacidad estatal predomina un sistema burocrático keynessiano, en el que se establece un dominio jerárquico del nivel central de gobierno sobre los gobiernos subnacionales y locales (Narbondo, et al., mimeo), siendo consecuencia de esto la “desconcentración” y un abordaje diferencial en el territorio de esta temática, pero no generando procesos de descentralización reales, ya que se considera estos actores como depositarios e implementadores de una parte de las etapas de la política, pero manteniendo la centralidad por ejemplo en la forma de ejecución de los programas, lo que no permite un vínculo más equitativo entre las instituciones.

Otro de los argumentos considerados para afirmar estos conceptos, es que no existe un sistema de evaluación y monitoreo de las distintas políticas públicas. El caso de este tipo de programas sociales destinados a las microfinanzas, no es la excepción. Esto se suma a la no existencia de diagnósticos de la realidad de determinados sectores y de las realidades locales, lo que no permite la generación de un abordaje diferenciado según las condiciones y características de los lugares en los que se pretende lograr los objetivos planteados a través de la ejecución de estas políticas: *“la no existencia de planificación y seguimiento de los distintos ministerios y oficinas, si vos no planificás no podés evaluar [...] con una estrategia discutida de antes, escrita, planificada, con metas a corto, mediano y largo plazo, por lo tanto podés evaluar en los mismos plazos y con los recursos necesarios para eso”* (Entrevistado V). Este tipo de prácticas, podrían ser de gran utilidad para solucionar algunos de los problemas que venimos planteando, como son la dispersión institucional, abordajes diferenciales según los lugares, superposición de los servicios, maximización de recursos humanos y financieros, entre otros.

Origen y destino del financiamiento

Otra de las características que podemos apreciar y que se relacionan con las dimensiones antes analizadas, como son la localización institucional de estos programas y la ausencia de planificación y evaluación, es el origen de los recursos para el financiamiento de las distintas etapas de ejecución de estas políticas. Estos provienen fundamentalmente de recursos asignados por presupuesto nacional, más de la mitad de los programas cuentan con fondos presupuestales, y el resto con préstamos (con y sin devolución) de organismos financieros internacionales. La excepción es uno de estos programas que se financia a través del Fondo de Reversión Laboral, fondo que se

sostiene a través del impuesto que aportan los trabajadores de la órbita privada.

Estos fondos son en su mayoría asignados directamente para los costos finales de estos programas, es decir, para el otorgamiento de los microcréditos o del costeo de capacitación. En pocos de estos programas los recursos financieros se destinan para la contratación de recursos humanos que operen en las localidades, lo cual incide en el alcance y desarrollo de los programas. Así lo manifiesta uno de los entrevistados: *“la mayor dificultad que tiene es que no hemos logrado más allá de que en este período lo hemos querido priorizar, no hemos logrado un mayor nivel de recursos económicos [...] hubo períodos en los cuales se debilitó el área específica de emprendimientos productivos”* -área coordinadora de un programa de microcrédito- (Entrevistado I). Referido a los recursos financieros, otro de los entrevistados también considera esto como una dificultad *“la primera gran dificultad era el escasísimo presupuesto que tenía el programa [...] al final del período eran aproximadamente diez mil dólares”* (Entrevistado II). Estas opiniones refieren al mismo programa, ejecutado desde un ministerio y que cuenta con financiamiento a través de asignación presupuestal. Por otra parte, uno de los programas ejecutado con financiamiento de una organización internacional, cuenta con *“Cerca de 20 millones de dólares, gastábamos un promedio de 4 millones de dólares por año, en todas las herramientas del programa”* *“logramos armar muchos equipos, en los momentos de más trabajo teníamos doscientos técnicos trabajando”* (Entrevistado V)

De acuerdo a lo expresado por los entrevistados, financiamiento y alcance son dimensiones que se relacionan directamente, ya que muchas veces el alcance, dependerá del presupuesto disponible, así como de los recursos humanos con lo que se cuenta para ejecutar los programas. La asignación de recursos ha tenido grandes brechas, ya que hay programas que cuentan con muy poco presupuesto y otros con altos presupuestos que permiten también la contratación de recursos humanos, hecho que implica mayor eficiencia en su ejecución y por lo tanto un mayor alcance.

Las diferencias de presupuesto de estos programas, implican diferencias de abordaje del territorio, de respuesta a las demandas, de eficacia y eficiencia. La gestión pública de los recursos materiales y humanos, no ha sido eficiente en términos equitativos a la interna de la administración central. En cuanto a los recursos humanos, en algunos casos son funcionarios públicos de carrera y en otros contratados directamente para la ejecución de los programas, incluso, en algunos casos, bajo la órbita del derecho privado. Por lo que podemos considerar que en lo que refiere a capacidades estatales, se conjugan condiciones de un sistema burocrático keynesiano y características de un sistema de new public management (Narbondó et al, mimeo).

Respecto a esto, dos de los programas que estamos analizando, destinan sus fondos asignados a organizaciones privadas para que sean estas las que ejecuten directamente el presupuesto a través del otorgamiento de los microcréditos o la asignación a entidades de capacitación para la ejecución

de los cursos, lo que reafirma la conjugación de características de los dos sistemas de capacidades estatales.

Frente a estos datos surge la referencia que solamente uno de estos programas se viene ejecutando desde la década del 90, el resto comienzan a diseñarse a partir del año 2005, durante el primer gobierno de la fuerza política de izquierda (Frente Amplio), enmarcados en un contexto de reforma del estado y de una nueva orientación del gasto público, así como de algunos procesos coordinados de políticas. No obstante, los recursos no fueron asignados a las instituciones de referencia, como puede ser el Ministerio de Desarrollo Social, ni tampoco se fortalecieron algunos de los programas ya existentes o se generó una propuesta de abordaje integral de esta temática. A su vez, se destinan fondos a instituciones financieras privadas, para brindar estos servicios a emprendimientos, en lugar de fortalecer los programas que se llevan a cabo desde instituciones públicas sin fines de lucro. Esta gestión de los recursos incide en el funcionamiento de estos programas, ya que se prioriza el otorgamiento de fondos, a la planificación de una política de coordinación y de brindar un servicio integral en lo que a apoyo a microemprendimientos se refiere. Por lo tanto el alcance de los programas, como el financiamiento, son dimensiones que también tienen fuerte relación con las instancias de coordinación que se pueden generar entre estos programas.

Coordinación entre los programas

En lo que refiere a coordinación, y considerando el nuevo contexto de abordaje de las políticas, en Uruguay hubo una experiencia de coordinación, que fue el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales; pero en lo que refiere a temáticas específicas, como las microfinanzas, no se ha logrado entablar un proceso de coordinación.

Los “agentes de políticas”, es decir aquellos actores que están involucrados en las distintas etapas de las políticas y programas públicos, no han generado procesos de coordinación, para no modificar el status quo existente (Shannon, 2005). Si bien desde cada una de las instituciones que ejecutan estos programas desconcentrados, coordinan con las mismas instituciones y organizaciones, como son las intendencias, las alcaldías u organizaciones de la sociedad civil, no existen instancias de coordinación entre ellos. En algunos casos en particular, frente a una urgencia y/o emergencia, como mencionan algunos de los entrevistados, se complementan servicios: *“Con el MIDES las dos coordinaciones más grandes, fueron de sequías e inundaciones de zonas más marginales del agro, donde hicimos planes conjuntos, incluso ellos también tenían capacidad de poner plata, normalmente el recurso humano lo asignábamos nosotros, porque éramos los que teníamos equipo en el territorio y ellos no, pero nos complementábamos bien”* (Entrevistado V), destacándose en este caso en particular, la complementariedad de las acciones.

Una de las razones de la existencia de pocas instancias de coordinación se puede deber en parte a que *“la cultura de coordinación recién se está empezando a desarrollar, digo los problemas de falta de cultura de coordinación llegaban incluso adentro de las instituciones”* (Entrevistado II), además las dificultades para coordinar es considerada por algunos como una *“debilidad estructural [...] que a veces no nos permite más que cumplir con las obligaciones que tenemos”* (Entrevistado I). Además *“si bien la voluntad política estaba definida que las políticas sociales como eje muy fuerte, no había una cultura de articular”* (Entrevistado III). Por otra parte también las dificultades para generar procesos de coordinación se deben a que *“es parte de una herencia de burocracia que se sigue reproduciendo porque tampoco hay una propuesta clara de cambio, pero lo más importante es que no hay una estrategia del gobierno, las propuestas presentadas por el primer gobierno del Frente no eran coherentes, no coincidían unas con otras y además no hay control, no hay seguimiento y no hay evaluación”* (Entrevistado V)

Podemos explicar en parte esta situación, por algunos mecanismos y características fundamentales de la administración pública uruguaya, como la generación de cargos y de divisiones en forma arbitraria, sin considerar procesos políticos que se estén llevando a cabo. Estos *“compartimentos estancos”* como mencionaba uno de los entrevistados, hacen que los procesos de coordinación se dificulten aun más, ya que hay que generar soluciones a la interna de algunas instituciones y organizaciones, antes de articular con otras instituciones. Por otra parte frente a algunos cambios dentro de las instituciones también se generan *“resistencias”* que no permiten llevar a cabo algunas acciones y por lo tanto los procesos de coordinación hacia fuera de cada una de las instituciones se dificultan más aún, por lo tanto *“la coordinación se produce cuando las actividades de una organización o el comportamiento de un individuo se hallan guiados por sus expectativas acerca de las actividades de otras organizaciones integrantes del mismo sistema [...] En cambio, si las expectativas individuales u organizacionales tienen otros términos de referencia, [...], la coordinación se vera dificultada...”* (Oszlak, 1989:22)

Uno de los aspectos a destacar es que el Ministerio de Desarrollo Social, una institución creada en el año 2005 con la asunción del gobierno del Frente Amplio, generó instancias de coordinación con varias de las instituciones que ejecutaban programas similares o que complementaban los servicios brindados desde ese ministerio de forma de lograr los objetivos planteados por sus políticas y programas, aprovechando, entre otras cosas, el acumulado de otras instituciones más antiguas. Es así que este ministerio, una nueva institución con cometidos claramente definidos, con alcance geográfico total del país, genera instancias primarias de coordinación con distintas instituciones públicas *“coordinamos muchísimo con todo lo que fue Uruguay Rural [...] hubo muchísima retroalimentación [...] de conocimiento de la realidad, de ajuste de los programas [...] También*

coordinamos, pero ya con menos efectos, pero por reconocimiento de la intervención y que estamos dentro del abanico de programas con la OPP, con DIPRODE [...] también en esa línea de articulación nosotros generamos alguna instancia de coordinación en mesas de intercambios y participó el Ministerio de Trabajo con el Programa de Inversión Productiva” (Entrevistado IV). “tenemos algunos convenios a punto de concretar uno es con microfinanzas BROU, también hemos firmado con INACOOOP [...] estamos en vinculación con el MIEM a través de DINAPYME [...] con LATU, con ART, estamos coordinando fuertemente con la Coordinadora de Economía Solidaria, [...] con el Ministerio de Trabajo [...] con Uruguay Integra de OPP alguna cosa puntual [...] estamos trabajando fuertemente con la Intendencia de Montevideo, con la parte de Desarrollo Económico” (Entrevistado III).

Como podemos ver desde este nuevo ministerio -tanto en el período de gobierno pasado, como en el actual- se han entablado instancias de coordinación con variadas instituciones, entre ellos, algunos de los programas de microfinanzas ejecutados desde otras direcciones e instituciones públicas, para coordinar por ejemplo derivaciones a los distintos programas y servicios de ciudadanos que pretenden acceder a este tipo de herramientas. Pero no solo con instituciones públicas, sino también, teniendo en cuenta el marco en el que se ejecutan actualmente las políticas, también coordinan con organizaciones de la sociedad civil en el marco del cumplimiento de algunas de las tareas de ejecución de los programas.

Desde otras de las instituciones que ejecuta un programa de microcrédito, se han dado varias instancias de coordinación, pero en este caso desde otra perspectiva en la que se iniciaron esas instancias desde y con el MIDES, se ha coordinado por ejemplo con “MEVIR, [...] con Primaria, con UTU, coordinamos con OSE, con ANCAP, con ALUR”, (Entrevistado V), sin embargo, muchas de estas coordinaciones tenían cabida, porque “Nos conocemos con varios directores de distintos entes y tenemos a esta altura cierta confianza, entonces nos llamábamos y rápidamente lo arreglábamos...” (Entrevistado V). Estas acciones eran posibles, no solo por la confianza, sino también por que “conseguíamos socios que compartían los riesgos porque tenían una visión de transformación de la sociedad y de cambio en la que nos habíamos empeñado todos, con aquellos que no tenían esa visión nunca pudimos emprender nada, te voy a nombrar: OPP, tuvimos decenas de reuniones pero no eran operativos y los equipos que tenían eran los viejos equipos de la OPP de los gobiernos tradicionales, nunca pudimos hacer absolutamente nada con ellos, algunos sectores de la enseñanza nos pasó lo mismo...” (Entrevistado V).

Ahora bien, a pesar de las resistencias, de los compartimentos estancos, o de la coordinación frente a problemáticas particulares o de la confianza en el referente con el que se coordina, existen instancias de coordinación, que generan sinergias que pretenden el logro de objetivos comunes

(Molina et al, 2006), uno de los entrevistados así lo manifiesta *“se firmó un convenio interinstitucional, digamos como sellando un compromiso de articulación entre el MIEM, Ministerio de Trabajo, OPP, ANII, ART, varios organismos DINAPYME está digamos liderando ese proceso”* (Entrevistado III). Aquí se designa a una de las instituciones como líder del proceso, si bien tampoco se considera que se deba centralizar los servicios en una sola institución, si se considera necesario que uno de estos actores pueda ser de referencia a la hora de coordinar algunos procesos entre estos programas.

A modo de resumen podemos decir que el proceso de coordinación en lo que refiere al sector de las microfinanzas en Uruguay, se produce, al decir de Licha, a través de sinergias cognitivas, ya que se considera importante la coordinación, pero mayoritariamente existe intercambio de información en algún ámbito interinstitucional. Si bien en algunos casos puntuales se apunta al logro de objetivos estratégicos a través de un proceso de sinergia de procesos y actividades, complementándose recursos humanos con recursos financieros de algunos programas. Para el caso de los programas y políticas del sector de las microfinanzas no se generan sinergias ni de recursos, ni de autoridad.

Finalmente, para poder entablar un proceso de coordinación debe existir desde el comienzo de una gestión, una estrategia de gobierno (Peters, 1998), sin embargo, pese a los esfuerzos particulares de los referentes de estos programas, y de algunos logros en algunas temáticas específicas referidas a las microfinanzas -por ejemplo el Monotributo Social o algunas derivaciones entre programas-, no se ha logrado una coordinación pro integralidad, debiéndose en gran parte a que *“el gobierno jamás tuvo estrategia, ni tiene estrategia ni a largo ni a mediano plazo y tampoco tiene metodología para trabajar, entonces es una especie de cada cual puede hacer lo que las fuerzas le dan y lo que la coyuntura le permite”* *“no hay una propuesta clara de cambio”* (Entrevistado V). Sin esta visión de gobierno, sumado a las problemáticas que hacíamos mención, entablar un proceso de coordinación es un desafío difícil de concretar.

7. Reflexiones finales

El nuevo contexto en el que se desarrollan las políticas públicas sociales que implica cambios en las instituciones públicas del gobierno central, la participación más activa de organizaciones de la sociedad civil y de los gobiernos departamentales y municipales en la implementación de programas públicos, hace necesaria la generación de un proceso de coordinación. Ahora bien, en Uruguay y en lo que refiere al sector de las microfinanzas en particular, las condiciones necesarias para desarrollar ese proceso, no están presentes en su totalidad, lo que genera, entre otras cosas, una dispersión institucional de los programas dedicados a este sector. La institucionalidad social, es decir las reglas de juego y prácticas habituales del sistema político, no se adecuan en nuestro país a un proceso de coordinación.

Haciendo referencia a los programas de microfinanzas en particular, -incluidos a nuestro criterio dentro del abanico de políticas sociales-, la dispersión institucional de estos, se debe principalmente a dos elementos: características intrínsecas de la administración pública uruguaya, algunas de ellas implican que los procesos de coordinación no sean considerados necesarios, sumado a la no existencia de una visión clara de gobierno sobre este tema, acompañada de la ausencia de planificación y evaluación de políticas.

Las nuevas formas de abordaje de la política pública social, no ha sido acompañada por procesos renovadores, se ha mantenido cierto *status quo* en algunas cuestiones referidas la administración pública; no pudiéndose, desde el estado desarrollar nuevas capacidades. Esto debido en parte, a que los procesos de cambios son difíciles de arraigar en administraciones públicas, como es el caso de la administración pública uruguaya, en las que priman las dificultades de recursos humanos, financieros y de coordinación a la interna de las unidades ejecutoras, hecho que dificulta generar procesos de coordinación interinstitucionales. Por lo tanto los procesos que generen cambios, que impliquen ciertas movilizaciones a la interna de las instituciones públicas, tienen altos costos políticos e impiden generar nuevos formatos de gestión e implementación de las políticas públicas sociales, como es el caso de la coordinación integral de los programas de microfinanzas.

Estas resistencias a los cambios y por lo tanto a una política de coordinación, se deben en parte a mecanismos que se han aplicado a lo largo de la historia uruguaya y que han llevado a inconsistencias en los abordajes de las políticas, así como a la duplicación de recursos humanos, financieros y de infraestructura, ya que dichas acciones *“no ha contado con un marco normativo coherente que integrara acciones sistemáticas orientadas a satisfacer las exigencias de un esquema de desarrollo, respetando al mismo tiempo criterios de eficiencia y efectividad”* (Oszlak, 1989:73)

Esto ha generado superposición en las acciones que ejecutan algunos programas, en detrimento del

diseño, planificación, ejecución y evaluación de forma integral, lo que generaría un mejor uso de los recursos (humanos, financieros y de infraestructura) y la posibilidad de brindar respuestas integrales a las demandas sociales.

Esto ha llevado a que no se puedan incluir en la etapa de diseño de las políticas públicas, una perspectiva integral y coordinada y por lo tanto se genera dispersión de programas y políticas públicas con objetivos similares y/o complementarios, en los distintos niveles de gobierno (central, departamental, municipal). Por lo que podemos considerar que una de las razones de la dispersión institucional y de los impedimentos fundamentales para generar procesos de coordinación de los programas públicos de microfinanzas, es la falta de comunicación interinstitucional en las etapas de diseño de las políticas y programas, ya que no se han comprendido las ventajas y la necesidad de generar procesos de coordinación.

Una de las acciones positivas que parecen dar inicio a la posibilidad de generar un proceso de coordinación, es la creación de mesas interinstitucionales, de las que participan distintos ministerios e instituciones públicas. Esta es una variable importante a considerar a la hora de entablar un proceso de coordinación, ya que estos espacios son una de las variables que debe estar presente para lograr un proceso de coordinación integral completo. Estas mesas y espacios, deben de definir objetivos y acciones claras, que vayan en sintonía con la generación de un proceso de coordinación de acciones pro integralidad.

Si bien existen ciertas sinergias, como son las mesas interinstitucionales a las que hacíamos mención, la coordinación como proceso no se visualiza como necesaria, los programas analizados llegan a segmentos de población similares y en algunos casos al mismo segmento de población, comparten los socios institucionales para el desarrollo y ejecución de los programas, por ejemplo las intendencias y organizaciones de la sociedad civil, trabajan para alcanzar los mismos objetivos, sin embargo, la coordinación se genera en la mayoría de los casos, por situaciones particulares o por vínculos personales de los referentes de los programas. Esto se explica mayoritariamente porque la coordinación, si bien está en la agenda, no se considera como una herramienta necesaria, ya que no hay una visión clara y definida de *“para qué, quién y como se coordinan las acciones públicas”* (Acuña, 2010:9). La ausencia de una visión de gobierno, sumado a las características fundamentales del sistema público estatal uruguayo, son una mala combinación para la generación de procesos de coordinación.

Una de las preguntas finales que surgen frente a estas condiciones y características del proceso de coordinación de los programas de microfinanzas en Uruguay es si ¿es posible la creación de un organismo en el que se centralice la gestión de estos programas, de forma de no duplicar esfuerzos y realizar un abordaje integral de estas políticas?

Creemos que uno de los factores que deben estar presentes para poder generar un proceso de coordinación, sea a través de la creación de un organismo que concentre este tipo de programas o a través de otro mecanismo de coordinación, es la flexibilidad de las políticas y de los programas, ya que esto es fundamental para poder entablar procesos de coordinación, cuyo modelo también sea flexible para adecuarlos al cumplimiento de una política eficiente y eficaz que logre satisfacer las demandas de la población objetivo a la que se dirigen estos programas. Sin dejar de considerar como condiciones necesarias y fundamentales una visión de gobierno, que se acompañe con cambios en el sistema público uruguayo, que permitan el logro de los objetivos en el marco de una estrategia nacional.

Podemos concluir entonces, que existen esfuerzos desde las instituciones para generar procesos de coordinación en lo que refiere a microfinanzas, sobre todo desde el ministerio con menos antigüedad, el Ministerio de Desarrollo Social; sin embargo, algunas características de la administración pública uruguaya y de la visión y estrategia de los gobiernos, que implica planificación y evaluación, limitan ese proceso, permitiendo solamente algunos avances en lo que a coordinación integral refiere.

8. Bibliografía

Acuña, Carlos (2010): Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina en Acuña, Carlos, editor. (2010) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinetes de Ministros, Presidencia de la Nación, pp.9-11.

Barba, Carlos, (2004): “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington” en *Revista Espiral, Estudios sobre estado y sociedad*, Vol. XVI, N° 31, setiembre-diciembre, pp. 85-130.

—————, (2007): “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina” en *Revista Espiral, Estudios sobre estado y sociedad*, Vol. XIII, N° 39, mayo-agosto, pp. 35-76.

Blanlot, Vivianne y Von Baer, Ena (2010): “Relaciones entre organismos y autoridades políticas e instituciones ejecutoras” en Tomacic, Visnja y García, Cristián editores. (2010). *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. Chile: Consorcio para la Reforma del Estado, pp.129-164.

Christensen, Tom y Lægreid, Per (2008): “The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case” en *Public Organiz Rev Año 2008*, Vol 8, pp. 97-116. Disponible en <http://www.mendeley.com/research/governance-autonomy-coordination-public-sector-organizations/> [acceso 3/11/2011]

Dias Coelho, Franklin, “Finanzas Solidarias”. Disponible en http://www.tau.org.ar/html/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/finanzas_20solidarias.pdf [acceso 10/01/2011].

García Hurtado, Álvaro y Camacho, Juan Carlos (2004): Regulación de los servicios sociales y autoridad social, Documento de Trabajo N° 6, presentado en Seminario Regional “Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una Autoridad Social” , CEPAL, División de Desarrollo Social, desarrollado en Santiago de Chile, 10-12 de Agosto de 2004. Disponible en http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/2/14632/AGarcia_JCCamacho.pdf, [acceso 19/11/2011]

Kooiman, Jan (2004): “Gobernar en gobernanza” en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 16, pp. 171-194.

Læg Reid, Per y Verhoest, Koen y Jannet, Werner (2008): “The Governance, Autonomy and Coordination of Public Sector Organizations” en *Public Organiz Rev* Año 2008, Vol 8, pp. 93-96 Disponible en <http://www.mendeley.com/research/governance-autonomy-coordination-public-sector-organizations/> [acceso 3/11/2011]

Martínez Nogueira, Roberto (2010): “*La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias*” en Acuña, Carlos, editor. (2010) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinetes de Ministros, Presidencia de la Nación, pp.13-45.

_____, “El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones”, disponible en http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.pdf, [acceso 14/04/2011]

Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007): “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 16, julio-agosto, pp.131-157.

Molina, Gerardo y Licha, Isabel (2006) “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar.” Serie Documentos de Trabajo I-58, Instituto para el Desarrollo Social INDES. Disponible en <http://idbdocs.aidb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220392>, [acceso 17/05/2011]

Nahum, Benjamín (2004) *Manual de Historia del Uruguay 1903-2000. Tomo II* Montevideo, Banda Oriental.

Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado y Zurbriggen, Cristina, *Marco conceptual para el estudio de las capacidades estatales*. Mimeo

Oszlak, Oscar (1989) *Diagnóstico de la administración pública uruguaya. Informe Oszlak 1972*. Montevideo.

Peters, Guy (1998) *Managing horizontal government the politics of coordination*. Research paper No. 21, Canadian Centre for Management Development.

—————, (2005) “The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?”. Department of Political Science University of Pittsburgh. Disponible en http://userpage.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf [acceso 2/3/2011]

—————, (2007): “ Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 39, octubre, pp 1-11.

Repetto, Fabián (2005): “La gerencia social y el complejo escenario de la política social en América Latina” en Repetto, Fabián, editor. (2005) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala, Magnaterra Editores S. A., pp.15-38.

————— (2005): “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en américa latina” en Repetto, Fabián, editor. (2005) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala, Magnaterra Editores S. A., pp.39-98.

————— (2010): “*Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas.*” en Acuña, Carlos, editor. (2010) *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinetes de Ministros, Presidencia de la Nación, pp.47-82.

Rothstein, Bo y Steinmo, Sven : “Restructuring Politics: Institutional Evolution and the Challenges of Modern Welfare States”, disponible en <http://stripe.colorado.edu/~steinmo/restructuring.pdf>, [acceso 25/06/2011]

Serra, Albert (2005): “La gestión transversal: expectativas y resultados” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 32, junio, pp. 1-21.

Shannon, Margaret (2005) “Mecanismos de coordinación” en Dubé, Yves y Schmithuseb, Franz, editores. *Impactos Intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores*. Roma: FAO, pp. 163-179.

Székely, Miguel (2006): “Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina”, Documento preparado para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Zurbriggen, Cristina, (2005): “La ‘falacia tecnocrática’ y la reforma del Estado” en *Revista Nueva Sociedad*, N° 210, julio-agosto, pp.156-172.

Sitios web

C-Emprendedor, DINAPYME: <http://www.c-emprendedor.gub.uy> [Acceso 17/3/2011]

Corporación Nacional para el Desarrollo (CND): http://www.cnd.org.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=135&Itemid=132 [Acceso 19/3/2011]

Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, Emprende Uruguay: <http://www.emprendeuguay.org.uy/> [Acceso 19/3/2011]

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Programa Uruguay Rural: <http://www.mgap.gub.uy/URural/inicio.html> [Acceso 14/4/2011]

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=1554&Itemid=1554 [Acceso 15/4/2011]

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP): http://clickmci.com/DIPRODE/home/home/index.php?menu=sub1_2&t=secciones&secc=76
[Acceso 17/3/2011]

República Microfinanzas: <http://www.republicamicrofinanzas.com.uy/> [Acceso 19/3/2011]

9. Anexo

Pauta de entrevista.

- ▲ ¿Cuales son las características fundamentales del programa que se ejecuta desde esta dirección/unidad ejecutora?
- ▲ ¿Desde cuando se ejecuta este programa?
- ▲ ¿A quienes está dirigido? (Población objetivo del programa)
- ▲ ¿Cómo se ejecuta el mismo?
- ▲ ¿Cuál es la cobertura geográfica del programa?
- ▲ ¿Cuáles son las mayores dificultades que han enfrentado para la ejecución del programa?
- ▲ ¿Conoce otros programas ejecutados en la órbita pública con características similares al programa ejecutado desde esta dirección, es decir dirigidos a los mismos sectores de población?
- ▲ En su opinión, ¿la localización de este programa en esta unidad ejecutora es adecuada?. Podría explicarme un poco las razones de su opinión.
- ▲ ¿Se han planteado generar instancias de coordinación con estas instituciones que ejecutan programas similares, con el fin de maximizar recursos (humanos, financieros)?
- ▲ En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles han sido las acciones que han desarrollado?
- ▲ ¿Ud. cree que otros programas similares que hoy se ejecutan en otras unidades deberían relocarse en ésta? Podría explicarme sus razones.
- ▲ En su opinión, ¿ sería conveniente un cambio en las dependencias institucionales de estos programas, de forma de definir desde el gobierno un abordaje estratégico de los microcréditos?
- ▲ En caso afirmativo: ¿Qué acciones cree adecuadas para lograr este objetivo?
- ▲ ¿Cuáles considera que son los mayores impedimentos por los que no se han generado procesos de coordinación entre las distintas instituciones que ejecutan este tipo de programas?
- ▲ Por último, ¿cual es su opinión de la gran dispersión institucional sobre este tipo de iniciativas socioproductivas como los programas de microcréditos?