

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN**

Tesis para obtener el Título de Contador Público

**Políticas públicas aplicadas al Desarrollo Local y
descentralización: una aproximación a la realidad en
Montevideo.**

**AUTORES
Daniela Trimarco
Gonzalo Tuimil**

TUTOR : Cra SARA GERPE

**MONTEVIDEO
URUGUAY
2011**

PÁGINA DE APROBACIÓN

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Tesis de Investigación:

Título: Políticas públicas aplicadas al Desarrollo Local y descentralización: una aproximación a la realidad en Montevideo

Autores

Daniela Trimarco y Gonzalo Tuimil

Tutor

Cra Sara Gerpe

Carrera

Contador

Público.....

Puntaje

.....

.....

Tribunal

Profesor.....(nombre y firma).

Profesor.....(nombre y firma).

Profesor.....(nombre y firma).

INTRODUCCIÓN	1
MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	
1. El sector público	5
1.1 Evolución del rol del Estado	5
1.1.1 Fundamento de la existencia del Estado	6
1.1.1.2 Las funciones del Estado	7
1.1.1.2.1 Función Microeconómica	8
1.1.1.2.2 Función Macroeconómica	10
1.1.1.2.3 Función Institucional	11
1.1.2 Evolución histórica en Uruguay	12
1.1.3 Modelos de reforma del Estado	16
1.1.4 El papel de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	17
1.2 Las Políticas públicas	19
1.2.1 Política y políticas públicas	19
1.2.2 Concepto y ciclo de las políticas públicas	20
1.2.2.1 Definición de los problemas públicos	23
1.2.2.2 Formulación de las políticas públicas	25
1.2.2.3 Implantación de las políticas públicas	26
1.2.2.4 Evaluación de políticas y programas públicos	27
1.2.2.4.1 Origen y concepto	29
1.2.2.4.2 Evaluación de la gestión pública	30
1.2.2.4.3 Características específicas de la evaluación	31
1.2.2.4.4 Principales criterios de evaluación	34
1.2.2.4.5 Extracción de las necesidades informativas	34
1.2.2.4.6 Tipos de evaluación	35
1.2.2.4.7 Evaluación interna frente a la evaluación externa	36
1.2.2.4.7.1 Según su función	36
1.2.2.4.7.2 Según el contenido de la evaluación	36
1.2.2.4.7.3 Según la perspectiva temporal	37
1.3 Desarrollo local, descentralización y tejidos empresariales	39
1.3.1 El desarrollo local: evolución histórica	39
1.4 La articulación entre globalización y desarrollo local	40
1.5 Diversidad de las interpretaciones de desarrollo local	43

1.5.1	Desarrollo autónomo de localidades y territorios	43
1.5.2	Desarrollo humano	44
1.5.3	Desarrollo evolutivo de ciudades y regiones	44
1.6	Definición de desarrollo local adoptada en este trabajo	45
1.7	Los agentes del desarrollo local	45
1.8	El desarrollo económico local y desarrollo endógeno	46
1.9	Diferencias entre políticas y estrategias del desarrollo	50
1.10	Planificación estratégica y desarrollo productivo local	51
1.11	El avance de los procesos de democratización y descentralización	52
1.11.1	La descentralización en Uruguay	52
1.11.2	El concepto de descentralización	53
1.11.3	La gobernanza local como nuevo concepto	54
1.12	Las iniciativas locales y el tejido empresarial	55
1.12.1	La importancia de las MPYMES en América Latina	56
1.12.1.1	MPYMES en Uruguay: importancia y clasificación	58
2.	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	
2.1	Introducción	62
2.2	Planteamiento del problema de investigación	63
2.2.1	Objetivo general	64
2.2.2	Objetivos específicos	64
2.3	Estructura del trabajo	64
2.4	Justificación del problema	65
2.5	Metodología utilizada	66
3.	PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	
3.1	Descentralización: el ámbito local como lugar preferencial para la participación	69
3.1.1	Descentralización y desarrollo	70
3.1.2	Montevideo y su propuesta descentralizadora	71
3.1.3	Los recursos financieros	74
3.1.4	Las diferentes experiencias en los Municipios analizados	75
3.1.4.1	El financiamiento de las políticas locales	81
3.1.4.2	Principales dificultades encontradas	82

3.1.4.3	Análisis de la gestión de las alcaldías	83
3.2	La Unidad de Desarrollo local de la Intendencia de Montevideo	84
3.3	El área de políticas territoriales en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto	89
3.4	Las MPymes y su papel en el desarrollo de los ámbitos locales	95
3.5	La importancia de las MPymes desde el Gobierno Central	95
3.6	Programas en ejecución a nivel nacional	99
3.6.1	Programa PACPYMES	99
3.6.2	Programa CARPE EMPRENDEDORES	100
3.6.3	Programa Nacional de capacitación para PYMES	100
3.6.4	Programa de desarrollo de emprendedores	101
3.6.5	Programa Certificado PYME	101
3.6.6	Programa de diseño	102
3.6.7	Programa de Comercialización	102
3.6.8	Programa de desarrollo local ART	105
3.6.8.1	ART en marcha: la experiencia de los grupos de trabajo locales	112
3.6.8.2	La evaluación	114
3.6.8.3	Las principales dificultades	115
3.7	Programa de desarrollo local del CLAEH	116
3.7.1	La evaluación de los proyectos	119
3.7.2	La sostenibilidad de los programas y las dificultades existentes	120
4.	CONCLUSIONES	
4.1	Diferencias en el concepto de desarrollo local	123
4.2	Financiamiento	125
4.3	Indicadores de resultados y evaluación	127
4.4	Políticas públicas y participación ciudadana	132
4.5	Avances y mejoras a implementar para potenciar beneficios	136
5.	BIBLIOGRAFIA	138

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1. El ciclo de las políticas públicas

Fuente: CEPADE, Evaluación de políticas y programas públicos,(2003).

Cuadro 1.2. Fases del proceso de la política pública

Fuente: CEPADE, Evaluación de políticas y programas públicos,(2003).

Cuadro 1.3. Las relaciones entre el proceso y el análisis de políticas

Fuente: CEPADE, Evaluación de políticas y programas públicos
(adaptado de Nakamura y Smallwood 1980)

Cuadro 1.4. Tipos de evaluación.

Fuente: CEPADE, Evaluación de políticas y programas públicos,(2003).

Cuadro 1.5. Objetivos en la estrategia de desarrollo.

Fuente: Albuquerque, Desarrollo económico local en Europa y América Latina,1999

Cuadro 1.6. Diferencias en el enfoque de desarrollo.

Fuente: Rodríguez –Pose, en (Casanova 2004:32)

Cuadro 1.7. Principales limitantes al avance de emprendedores.

Fuente: BID, 2008

Cuadro 1.8. Clasificación para el sector industrial

Fuente: <http://dinapyme-redsur.mailcom.net>

Cuadro 1.9. Clasificación para el sector comercio y servicios.

Fuente: <http://dinapyme-redsur.mailcom.net>

Cuadro 1.10. Clasificación de empresas

Fuente: <http://dinapyme-redsur.mailcom.net>

Cuadro 3.1. Comparativo de definiciones entre Municipios

Fuente: elaboración propia 2011

Cuadro 3.2 Comparativo de gestión entre Municipios

Fuente: elaboración propia 2011

Cuadro 3.3. Definiciones y gestión de la Unidad de desarrollo local de la Intendencia de Montevideo

Fuente: elaboración propia 2011

Cuadro 3.4. Información programa Microfinanzas

Fuente: elaboración propia 2011

Cuadro 3.5. Enfoque del programa Microfinanzas.

Fuente: DIPRODE 2010

Cuadro 3.6. Comparativo de programas ejecutados desde DINAPYMES.

Fuente: elaboración propia 2011

Cuadro 3.7. Estrategia del desarrollo local del PNUD

Fuente: www.arturuguay.org

Cuadro 3.8. Desarrollo de capacidades locales.

Fuente: www.arturuguay.org

Cuadro 3.9. Aspectos más relevantes de los programas ejecutados por CLAEH y Programa ART

Fuente: elaboración propia 2011

Cuadro 4.1. Indicadores según actividad.

Fuente: Elaboración propia 2011

Cuadro 4.2. Aportes y limitaciones del Presupuesto Participativo en Montevideo

Fuente: Elaboración propia 2011

RESUMEN

La importancia de las políticas públicas es hoy en día relevante en cualquier territorio, en particular aquellas orientadas al desarrollo económico local las que en los últimos años han generado la atención de diversos sectores tanto en el ámbito público como privado.

En ese marco, el trabajo examina los diferentes programas relativos al desarrollo local y descentralización en Montevideo, poniendo especial énfasis en la importancia de realizar una correcta evaluación así como las principales dificultades encontradas.

Específicamente, se analizan las experiencias de descentralización recientes, así como también los programas que contribuyen al fomento de las MyPyMEs (micro, pequeñas y medianas empresas) como motor de desarrollo económico. En el ámbito privado se analiza el papel desempeñado por la Unidad de Desarrollo local del CLAEH y el programa ART Uruguay del PNUD.

Las conclusiones fueron contundentes a la hora de considerar pertinente integrar la evaluación y el uso de diversos indicadores como mecanismos para mejorar y replantear los resultados de la aplicación de dichas políticas.

Palabras clave: políticas públicas, desarrollo local, descentralización, desarrollo económico.

INTRODUCCIÓN

La globalización, motor principal de los procesos tecnológicos, sociales, culturales y económicos del mundo actual, establece el contexto al cual los diversos países deben adaptarse a la hora de definir sus estrategias de crecimiento y desarrollo. En este marco los gobiernos deben plantearse desarrollar un ambiente propicio para un proceso económico de escala mundial (adecuación jurídica destinada al fomento de la inversión extranjera, control de la inflación, gestión macroeconómica, entre otros.), sin dejar de lado el objetivo de lograr que esa modernización se extienda a lo largo de todo su territorio, y no alcance únicamente a las ciudades urbanizadas e integradas totalmente al mundo globalizado.

Una de las herramientas más relevantes y efectivas que poseen los gobiernos para la obtención de resultados en este aspecto, es la instrumentación de políticas públicas destinadas no solo a lograr ajustes económicos, producto de las políticas económicas de la globalización, o atender situaciones de emergencia, sino también a impulsar el desarrollo en el ámbito local.

En este sentido se hace necesario redefinir la estrategia de planificación regional, que solía ser una réplica exacta de aquella establecida a nivel nacional, para redirigirla hacia una planificación que fomente la toma de decisiones, sin desconocer los lineamientos del gobierno central, pero ponderando lo establecido en el ámbito local, con la finalidad de lograr el desarrollo territorial además de potenciar la descentralización.

Desarrollar el concepto de planificación estratégica en el ámbito local, debe tener en cuenta la formulación de políticas destinadas a generar empleo, integrar a los agentes públicos y privados, lograr la eficiente coordinación entre los mismos, tener participación de agentes públicos nacionales y más importante aún, contar con la participación de los agentes locales, desarrollar programas de acceso a financiación flexible, a la innovación, a la tecnología de vanguardia, entre otros.

Los gobiernos locales deben adoptar una visión más estratégica del problema del desarrollo, en una dimensión integradora, cuya actividad debe estar orientada a la incidencia y la colaboración de los agentes económicos, en la búsqueda de ventajas competitivas vinculadas al territorio y a la utilización de recursos endógenos, auspiciando la cooperación del sector privado y público, factor determinante en un mundo globalizado y competitivo como el actual.

El desarrollo local implica el fomento productivo responsable, lo que significa que a estos elementos hay que sumar los aspectos ambientales para alcanzar el desarrollo sostenible.

Este desarrollo debe impulsarse desde los gobiernos locales, promoviendo dinámicas globales, atrayendo capitales, creando ambientes propicios, aprovechando las ventajas competitivas que la región ofrece potenciando los recursos endógenos existentes, no solo locales sino regionales.

Todos los gobiernos deben ajustarse a las nuevas condiciones que la economía mundial impone. Sus alternativas de éxito están directamente relacionadas con el grado de desarrollo que logren para cada uno de estos factores que forman parte del proceso productivo.

La globalización en todas sus dimensiones, las reestructuras productivas ejecutadas en el mundo más desarrollado y los nuevos requerimientos en tecnología y gestión exigen intervenciones a nivel nacional, que derivan en la orientación de las distintas regiones y las empresas que en ellas se encuentran, deben contar con un ambiente económico e institucional que sea favorable, y capaz de manipular estos cambios, volviéndose flexibles, ágiles y eficientes.

Captar inversión nacional y extranjera para adaptar o crear tecnología, capacitar mano de obra especializada, desarrollar infraestructura, disponer de altos estándares de calidad para la producción, determinará un mayor nivel de acceso a los mercados mundiales. Sin estas condiciones lograr mayor nivel de empleo y calidad de vida para los habitantes, se transforma en algo muy difícil de alcanzar.

Otro aspecto relevante es la democratización y modernización del aparato público en las distintas regiones, con la finalidad de conformar relaciones y estrategias conjuntas entre el sector público y el privado fortaleciendo los núcleos locales tanto a nivel empresarial como sindical, para que se asuma una actitud de colaboración en el enfrentamiento a las oportunidades que la producción ofrece.

Este proceso genera una institucionalidad favorable a la formación de redes empresariales que en coordinación con las fuerzas sociales locales a la larga puede traducirse en aglomeraciones industriales, distintivas de cada una de las regiones. Al diseñar políticas destinadas al desarrollo local es importante recordar que este es un proceso donde se organiza el futuro de un territorio.

Lograr una planificación integrada entre los agentes locales que intervienen en el proceso, con el fin de aprovechar mejor los recursos existentes, además de negociar e integrar a los agentes económicos, políticos y sociales que pertenecen al territorio es fundamental para lograr ambientes propicios para inversiones y mejorar así el clima de las organizaciones, reforzando el papel que cada uno de los agentes juega, en el diseño del proceso productivo a implementar.

Es imprescindible generar un tejido empresarial pero también social para consolidar el desarrollo de un determinado territorio.

Los programas para desarrollo de las micro pequeñas y medianas empresas, son consideradas sumamente relevantes, dado el peso que este sector tiene en las economías, y por lo tanto la importante contribución a la productividad, a la generación de empleo, a la innovación y a la reducción de la desigualdad económica y social ya sea a nivel nacional como local.

No obstante, se requieren esfuerzos para lograr la articulación de los distintos programas destinados al fomento de este sector y una evaluación adecuada para contribuir a su desarrollo y mejora continua, minimizando y corrigiendo las desviaciones que los mismos presentan, con respecto a los objetivos fijados.

Según lo expresado por el actual Ministro de Industria y Energía Roberto Kreimerman el 12 de agosto del 2010, día nacional de la micro, pequeña y mediana empresa: “ las políticas públicas tienen que atender dos temas fundamentales mejorar la capacidad de gestión de las Pymes y disminuir las desventajas debido a la propia evolución del sistema económico”, señalando que se trata de un sector fundamental en nuestra economía que abarca el 93% de las empresas y ocupa el 70% de la mano de obra, por lo cual es necesario que sean asistidas y promovidas por las políticas públicas a nivel nacional y local.

1. EL SECTOR PÚBLICO

1.1 EVOLUCIÓN DEL ROL DEL ESTADO

En la actualidad definir el rol del Estado es una tarea sumamente compleja ya que se está asistiendo a nivel local y regional a la redefinición y reformulación de las funciones del sector público, estableciéndose varias interrogantes tanto en términos generales (modelo liberal, intervencionista , regulador, promotor), como en términos funcionales y operacionales acerca de la interrogante de si el Estado debe brindar sólo los llamados servicios públicos básicos ó si además debe encargarse de la producción de bienes y servicios que pueden ser brindados por el sector privado. A ello hay que agregarle que la labor del Estado se vuelva aún más compleja en países como Uruguay, de economías emergentes que cuentan con escasos recursos financieros y tecnológicos.

Es en este marco, en que se deben plantear tres preguntas básicas, cuyas respuestas contribuyan a comprender el rol del Estado. (Mendoza 2000:2)

- ¿Qué debe hacer el Estado?
- ¿Cómo debe hacerlo?
- ¿Cuáles son sus limitaciones?

Mendoza plantea que la primera pregunta busca identificar las funciones que el Estado debe realizar para asegurar el bienestar del país.

La segunda interrogante, relacionada con la anterior establece los métodos y mecanismos que se pueden utilizar en la acción estatal.

La tercera pregunta trata de identificar los inconvenientes que se le presentan al sector público.

Del análisis planteado por Mendoza la primer pregunta es crucial tanto para definir el rol del Estado como para responder las demás interrogantes.

1.1.1 FUNDAMENTO DE LA EXISTENCIA DEL ESTADO

En primer lugar definiremos qué se entiende por Estado, para luego fundamentar su origen y establecer sus funciones.

Según el diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Ossorio se establece la complejidad de dar una única definición de Estado y se apela a la establecida por Adolfo Posada:

”el Estado es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”. (Ossorio 1997: 382)

Es decir que dentro del área geográfica existen interacciones de carácter económico y político. La interacción económica opera a través del mercado, mientras que la política se da a través del gobierno, planteándonos aquí: ¿cuál es el rol del Estado?

Los individuos tratan de maximizar su bienestar, dentro de un contexto donde conviven con el Estado que deben de financiar y por ello es que obtienen el derecho de exigir que el gobierno ayude a satisfacer sus necesidades.

Para ello es necesario aplicar acciones de política.

De acuerdo a la Teoría Económica del Bienestar, el bienestar social se puede lograr mediante dos objetivos: la equidad distributiva y la eficiencia.

En lo que refiere a la eficiencia se debe distinguir la eficiencia privada de la eficiencia social, ya que el sector público se orienta a una forma de eficiencia distinta que la del sector privado.

“La eficiencia privada se define en relación a los resultados de cada unidad organizativa particular. [...]. La eficiencia social implica en cambio que la eficiencia de cada unidad organizativa tiene que ser adecuada a producir la

eficiencia del conjunto de la sociedad, el país o algún ámbito espacial (región, provincia, etc.) dentro del mismo”(Narbondó 2003:71).

Para que el gobierno pueda cumplir dichos objetivos es necesario que oriente sus acciones al logro de los mismos, y de esa manera el Estado estaría cumpliendo adecuadamente su rol.

1.1.1.2 Las funciones del Estado

El rol del Estado se encuentra representado en los distintos enfoques del pensamiento económico.

Los dos principales enfoques son el modelo neoclásico y el Estado de bienestar keynesiano, aunque existe un tercero que actualmente cobró una destacada importancia: el enfoque neoinstitucional.

“El estado de bienestar, o Keynesiano, postula fundamentalmente que el Estado debe intervenir activamente en la economía y la sociedad, con vistas a complementar el funcionamiento del mercado, garantizando un mínimo de bienestar básico a toda la sociedad”. (CIENCIAPOLITICA 2011)

Su mentor fue el economista Keynes que frente a la depresión de 1929 sugiere dejar de lado el modelo liberal, que el Estado abandonara su papel de garante externo y que gestionara por si mismo lo que el mercado era incapaz de abastecer.

De acuerdo a estas características el gobierno cumple un rol de regulador e inductor. El enfoque neoclásico, en cambio postula que el sistema capitalista tiende por sí solo a una situación de estabilidad mediante mecanismos automáticos que logran el equilibrio del sistema.

Este modelo cobró auge en la década de los 90 y al igual que el modelo liberal original surgido en el siglo XVIII, postula que el Estado no debe intervenir en el

mercado, manteniéndose como garante externo del orden social establecido, actuando sólo en momentos de desorden y crisis.

Este enfoque requiere un bajo involucramiento de la población en la actividad política.

Aquí el rol del Estado como regulador se complementa con el planteamiento de que el mismo debe encargarse de la prestación de los servicios públicos básicos

En el análisis de las últimas décadas al modelo neoclásico se le han incorporado elementos institucionales.

Este enfoque plantea la necesidad de que el Estado no solo sea regulador, sino también ejecutor y normador de reglas con el fin de que la economía alcance mayores niveles de eficiencia y equidad.

Sobre la base de estas tres líneas de pensamiento económico se puede establecer el rol del Estado, de acuerdo al manejo de instrumentos de política.

1.1.1.2.1 Función microeconómica.

En el campo económico los precios juegan un papel preponderante en el proceso de asignación de recursos.

“Según la teoría microeconómica, en el marco de una economía de competencia perfecta, el libre mercado permite alcanzar el nivel de eficiencia paretiana; sin embargo, la existencia de fallas o distorsiones en el mercado puede impedir que el sistema económico opere en tal situación de eficiencia.”(Mendoza 2002:7)

Entre las fallas del mercado más mencionadas se encuentran: externalidades, bienes públicos, monopolio, oligopolio e indivisibilidades; en estos casos existe fundamento para la intervención del Estado.

Los bienes públicos tiene dos características esenciales: son no rivales y no excluibles.

Un bien es no rival cuando el disfrute de una persona adicional no disminuye el bienestar que otra persona, o conjunto de personas adquiere de este bien; y no excluyente significa que no se puede privar a ninguna persona del disfrute de ese bien.

Además de estas características también han sido definidos por su indivisibilidad de beneficios y su imposibilidad de apropiación.(Batista y Santander 2009:14)

Estos bienes originan la existencia de parásitos, que son aquellos que evitarán efectuar el pago correspondiente pese a que han sido beneficiados por el servicio. Ello trae como consecuencia que la producción o prestación de dichos bienes por parte del sector privado se encuentre por debajo de lo que corresponde al nivel de eficiencia.

Dada estas características de los bienes públicos el gobierno puede encargarse de su prestación o de su financiamiento.

Como ya fue mencionado existen dificultades que originan la intervención del Estado. Una de ellas son las externalidades: “las externalidades son los efectos que generan las acciones humanas sobre otros agentes económicos.

El efecto puede ser positivo o negativo, en el primer caso se dice que hay una externalidad positiva, en tanto que en el segundo una externalidad negativa.”(Mendoza 2002:8)

Para el caso de externalidades negativas se pueden aplicar políticas impositivas y en el caso de externalidades positivas políticas de subsidio.

Otro tipo de inconveniente existente en el mercado es el monopolio que existe cuando una sola empresa es quien produce el bien o servicio en el mercado.

La ineficiencia de los mercados monopólicos y oligopólicos puede ser subsanada por el Estado mediante una política de regulación, en esta instancia el gobierno desempeña un rol de regulador.

Es decir que el Estado interviene en aquellas situaciones que no pueden ser resueltas por el mercado, pero cuando ello no ocurre, el gobierno no debe ejercer el rol empresarial.

1.1.1.2.2 Función macroeconómica.

En este aspecto no se cuenta con una única solución acerca de la función que el Estado debe cumplir para asegurar la eficiencia y equidad en la asignación de recursos, existiendo diferentes posiciones entre el enfoque neoclásico y keynesiano.

Se puede establecer como objetivo básico lograr un proceso de crecimiento económico, mejorando la distribución de ingresos en un marco de estabilidad macroeconómica. (Mendoza 2002:9)

El crecimiento económico se relaciona con un incremento sostenido en el nivel de producción, es aquí cuando el Estado debe contribuir al logro de dicho objetivo.

Las políticas orientadas a promover el desarrollo regional han estado vinculadas a algún modelo o teoría del crecimiento económico. Estas teorías recibieron su mayor impulso luego de la crisis del 29, bajo el influjo del pensamiento keynesiano. La crisis capitalista de mediados de los 70 marca el agotamiento de esta corriente y la renovada influencia de los modelos neoclásicos que postulan que el libre juego de las fuerzas del mercado asegura una mayor eficiencia económica y, por tanto, la evolución hacia una inevitable convergencia interregional.

En la medida que la realidad no ha validado las optimistas previsiones de estos modelos, desde el mismo corazón de la escuela neoclásica se gesta una nueva explicación sobre el crecimiento económico: este estaría condicionado básicamente por la acumulación de capital físico, capital humano y conocimientos, donde ésta puede explicarse por decisiones endógenas estimuladas por la ganancia. (Mattos 2000:15-44)

Es en este contexto que el Estado debe establecer un entorno macroeconómico propicio para estimular la acumulación endógena de factores que propicien el crecimiento.

1.1.1.2.3 Función Institucional

El desarrollo institucional establece que el gobierno debe crear y fijar las instituciones necesarias para contribuir al desarrollo económico.

Este enfoque pone énfasis en los costos de transacción que existen en el intercambio de bienes y en los derechos de propiedad para explicar el proceso de eficiencia en la asignación de recursos.

Se establece que los derechos de propiedad deben estar claramente establecidos y definidos para incrementar la eficiencia económica.

Dada esta necesidad es necesario crear instituciones para formular leyes y normas, ejecutarlas y brindar seguridad, además de registrar los derechos de propiedad. (Mendoza 2002:13)

Se establece que la existencia de estas instituciones no es suficiente, el rol del Estado no sólo debe abarcar la prestación de los servicios, sino que también debe ser eficiente.

Este enfoque establece que la sociedad intercambia derechos de propiedad (bienes y servicios) sujeto a ciertos costos de transacción que se verán disminuidos cuanto más simétrica y eficiente es la información y el cumplimiento de contratos. Cuanto menores sean esos costos de transacción mayor será el intercambio de bienes y servicios que conllevará al crecimiento económico.

1.1.2 Evolución histórica en Uruguay

El modelo establecido en nuestro país en las primeras décadas del siglo XX, fue denominado Estado de Bienestar siendo un antecesor de los Estados de Bienestar europeos así como los latinoamericanos, consolidándose en las tres décadas posteriores al extender sus funciones de regulación de los mercados y ampliar sus coberturas sociales.(Ramos 2003:90).

Este período se caracterizó por un importante intervencionismo del Estado y diferentes reformas sociales.

Huerta se refiere a la justificación de la adopción de este modelo diciendo:

La aceptación de que el mercado tenía fallas -las actividades privadas podían generar externalidades negativas, asumir características monopólicas y oligopólicas que en términos de precios y costos siempre eran cargados a los consumidores, o bien que podían existir asimetrías de información que afectaban la toma de decisiones de los individuos- y que su libre funcionamiento no aseguraba una mejor distribución del ingreso ni una adecuada acumulación privada, justificaba la expansión de las funciones públicas y la intervención del Estado en las actividades económicas.(Huerta 2005)

A fines de los 50 se inicia un proceso de retracción del mismo, los mecanismos redistributivos dejan de funcionar con la eficiencia anterior, la producción nacional decae y se entra en un importante proceso inflacionario.

Como consecuencia de ello, se debate el papel que el Estado debe jugar, sobre todo en lo que respecta al desarrollo nacional.

Se esbozan entonces dos proyectos de reforma de Estado: por un lado un proyecto liberal, que propone disminuir la incidencia del Estado en la economía y por otro un proyecto desarrollista, haciendo hincapié en aumentar la capacidad política y técnica del Estado, que le permita jugar un papel central en el desarrollo de la economía. (Ramos 2003:107)

El proyecto que triunfa a largo plazo es el liberal, aunque de manera muy gradual, luego de algunas pequeñas victorias del proyecto desarrollista.

Por otra parte en la década del 50 es de destacar el papel preponderante de los partidos políticos, conformando una democracia pluralista que tendrá enorme incidencia en la manera de desarrollar las reformas del Estado.

En lo que refiere a los 12 años de gobierno de facto, no se presencié un proceso de reforma del Estado.

Es recién con el retorno de la democracia que se inicia un proceso de reforma que se mantiene en la actualidad.

<<A mediados de los 80 “En el Uruguay (y en la región), el discurso de la reforma cambia, en el sentido de que se pasa del tópico de la “reforma administrativa” al de la “reforma del Estado”, lo que significaba cuestionar sus fines y sus formas de intervención. La literatura sobre reforma del Estado en Latinoamérica distingue en general dos fases, a saber, una primera fase llamada “reformas de primera generación” y una segunda fase llamada “reformas de segunda generación”.

La primera, centrada básicamente en la reducción del Estado, y la segunda, que encara la redefinición y construcción institucional” (Oszlak 1999). En Uruguay estas dos fases no son fácilmente distinguibles>> (Ramos 2003:120).

Ello constituyó un brusco cambio ya que a partir de 1985 el Estado estuvo orientado en el mercado y apoyado en la iniciativa privada, dejando de lado el intervencionismo y corporativismo.

Este comportamiento continúa en la década del 90 con un papel importante de los organismos multilaterales de asistencia financiera a través de la financiación de programas de reforma.

El primer gobierno de la reinstauración democrática no llevó a cabo una completa reforma del Estado, sin embargo a partir de entonces quedó instalado en el país la necesidad de una reforma con el objetivo de disminuir la burocracia y modernizar al Estado.

La desburocratización que se muestra de manera tenue, tendrá luego en el segundo gobierno de reinstauración democrática un papel protagónico.

Aunque tanto en este período como en las siguientes administraciones se destaca la falta de inversión en recursos humanos.

En esta instancia es de destacar las palabras de Ramos referente a los problemas que existen en nuestro país acerca de la reforma del Estado:

Otra característica que distingue claramente al proceso de Reforma de Estado en el Uruguay, son los déficit que se vienen manifestando justamente en la capacidad institucional para reforzar las funciones estatales esenciales, de formulación de políticas, control y regulación. Esto se debe, en gran medida, a la poca atención que ha recibido el proceso de mejora del sistema de recursos humanos en la administración pública [...] pero también se debe tener en cuenta la carencia de lineamientos precisos y de un marco general de políticas de Estado coordinadas, que requieren de inversiones en el largo plazo, destinadas a mejorar la calidad y visibilidad pública de las agencias y organismos estatales encargados de realizar este tipo de tareas. (Ramos 2003:93).

En cuanto a la problemática social y políticas públicas, existieron iniciativas para reformar áreas de bienestar social, además de modificar el conjunto de políticas públicas sociales, pese al escaso conocimiento que tuvo en la sociedad.

Existió además un intento por incorporar al sector privado en dicho ámbito:

“la incorporación del sector privado se haría privatizando los programas del sistema de políticas sociales que no atendían a los grupos carenciados, y el resto, en lo posible, derivarlos o tercerizarlos entre organizaciones de la sociedad civil supuestamente más eficientes para dicho cometido”. (Ramos 2003:130)

El tercer gobierno post dictadura se caracterizó por una coalición de blancos y colorados que juntos aceleraron el proceso de modernización del país, dentro de reformas graduales y pactadas, conocidas como de “segunda generación”, que continuarán en el siguiente gobierno.

Las reformas llevadas a cabo, por ejemplo en la Administración central no son consideradas liberales, sino un producto de negociaciones entre un conjunto de diferentes actores políticos, aunque sin adquirir la radicalidad deseada.

En este período Rockman (2003:41) establece que: “en el Uruguay, los partidos políticos, más allá de consideraciones y principios generales, todavía no se han abocado a una discusión profunda sobre el tema de hacia qué tipo de Estado se quiere ir y qué actividades se consideran sustantivas o no, y cómo deben ser provistas”.

En términos generales se puede distinguir un rumbo de reforma del Estado desde un Estado interventor hacia uno promotor de bienes y servicios, que implica un período de adaptación del Estado con la sociedad civil ya que se trata de una importante transformación del aparato estatal.

En muchos campos de las políticas públicas, caracterizados por una estructura de redes en las que están representados los diversos actores que están implicados y afectados por las mismas (*stakeholders*), las viejas formas de intervención estatal del tipo comando-control, ya no son predominantes, al ir siendo sustituidas por otras formas de intervención como lo pueden ser la negociación y búsqueda de compromisos[...]. En muchos campos de las políticas públicas, caracterizados por una estructura de redes en las que están representados los diversos actores que están implicados y afectados por las mismas (*stakeholders*), las viejas formas de intervención estatal del tipo comando-control, ya no son predominantes, al ir siendo sustituidas por otras formas de intervención como lo pueden ser la negociación y búsqueda de compromisos. (Ramos 2003: 151)

Por último es de destacar, que en las últimas décadas sí se han desarrollado ámbitos de saber técnico aunque se ha puesto énfasis en orientar la política financiera y

macroeconómica más que en la coordinación de políticas públicas en programas de bienestar social y fomento de la actividad económica.

1.1.3. Modelos de reforma de Estado

Según Guy Peters (2003: 17) existen tres grandes tipos de reforma, que han sido implementadas en diversos países, ellas son: mercado, participación y desregulación.

La primera de ellas, apunta hacia la transformación del sector público en organizaciones privadas ya que el problema detectado es que el Estado es un proveedor único y por lo tanto se necesita crear competencia como forma de disminuir costos y aumentar la calidad.

“El gerenciamiento en el modelo de mercado tiene que ver con el uso de técnicas del sector privado, en esencia tratando a las organizaciones del sector público como se haría con las organizaciones del sector privado.” (Peters, 2003: 20).

Ello puede llevar a cometer diversos errores ya que Estado y sector privado persiguen fines diferentes, mientras las empresas aspiran a maximizar sus beneficios y generar valor monetario, el Estado persigue el interés y bienestar de toda la sociedad.

Aunque este modelo puede ser aplicado en algunos aspectos en el sector público para reducir la burocracia y así aumentar la eficiencia en los servicios brindados.

La segunda idea es el gobierno participativo. El problema detectado aquí es la burocracia jerarquizada del gobierno, por lo cual se intenta crear mecanismo de participación sobre todo de los trabajadores en los niveles más bajos de las organizaciones públicas.

“La otra idea que es usada a menudo es la de conferir autoridad, la idea de la reforma en este caso es la de dar autoridad a las personas, a los ciudadanos, a los trabajadores para que sean más efectivos al tratar con el sector público”.

(Peters, 2003: 23)

Se trata de hacer más pequeñas las organizaciones, reduciendo la pirámide organizacional.

El tercer modelo de reforma es el de gobierno desregularizado.

Aquí el problema es que el gobierno tiene demasiadas reglas que afectan el manejo del sistema.

Se trata de eliminar controles ex ante, desregularando muchos procesos internos, con el objetivo de aumentar la eficiencia del sistema.

En este tipo de modelo se destaca como fundamental los procesos y no la estructura, además de ser sumamente relevante los sistemas de responsabilidad adoptados.

Los tres modelos descritos deben analizarse y seleccionarse separadamente de manera que no se apliquen elementos de uno y otro.

1.1.4 El papel de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

En 1960 por decreto del Poder Ejecutivo se crea la Comisión de Inversiones y de Desarrollo Económico (CIDE).

Esta comisión estaría presidida por el Ministro de Hacienda de la época, y los Ministros de Obras Públicas, de Industrias y Trabajo, de Ganadería y Agricultura, el Contador General de la Nación, el Director de Crédito Público y un Director del Banco de la República. Su Secretario Ejecutivo fue el Cr. Enrique Iglesias.

Fueron sus cometidos: "formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe". Funcionó entre el 27 de enero de 1960 y el 28 de febrero de 1967.(OPP 2011)

Luego en el año 1967 con la reforma constitucional el artículo 230 de la constitución establece que:

"Habrà una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerà directamente de la Presidencia de la República. Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministros vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la

presidirá [...] asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo. Tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente, así como los que la ley determine."

En 1976, durante el gobierno de facto se creó la Secretaria de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI)

Con la reinstauración de la democracia, en 1985 queda sin efecto la SEPLACODI y se organizan y establecen los cometidos, objetivos y estructura orgánica de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En esta instancia empieza a desarrollar un rol crucial, no en clave desarrollista, sino en el marco de los procesos de reforma del Estado propios de la década del 90.

Durante el primer gobierno del retorno hacia la democracia se comienza a utilizar el procedimiento de Convenio- Programa con empresas públicas con el objetivo de que ajusten su actuación con los objetivos globales de gobierno.

Pero es recién en el segundo período democrático que comienzan a cobrar fuerzas las "nuevas" políticas públicas con un cambio en el rol del Estado de prestador de servicios a regulador y contralor.

Este impulso reformista estuvo guiado por algunas convicciones. La primera fue que el mercado o la sociedad civil serían más eficientes en la prestación de servicios que las burocracias clásicas del antiguo Estado de Bienestar. La segunda fue que la descentralización y la focalización deberían ser principios rectores en la prestación de los servicios públicos. La tercera, y más problemática, era que la burocracia estatal bloquearía los intentos reformistas.(LAREPUBLICA 2007)

Durante el gobierno anterior la OPP tuvo un rol importante en la discusión sobre el presupuesto nacional, además de dos funciones claves: la primera asesorar y coordinar, fortaleciendo los vínculos entre ministerios a partir de una agenda en común y la segunda: formular la nueva reforma del Estado en un enfoque de izquierda.

1.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.2.1. POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Resulta conveniente diferenciar estos conceptos, que a simple vista pueden generar confusión.

Para entender qué son las políticas públicas, es necesario diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: Politics (política), policies (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos (Eumed 2009).

Es decir que si bien son entidades diferentes ambas se relacionan mutuamente a través del sistema político.

Para aclarar aún más ambas definiciones nos apoyamos en Lahera quien estableció claramente:

Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos[...] Los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura. (Lahera 2004:7)

El objetivo de cualquier clase de político es establecer políticas públicas de su preferencia o bloquear las que no le resultan convenientes, además de ser útil para estudiar diferentes aspectos de las políticas.

Aunque tanto las políticas como las políticas públicas se pueden encontrar de maneras muy diversas al interior de un sistema político.

Pueden existir política sin políticas públicas, en esta situación se está frente a un sistema político concentrado en la distribución del poder entre agentes políticos y sociales.

También pueden existir políticas públicas que no tomen en cuenta a la política, ello genera un problema de diseño y no contribuye a la gobernabilidad social.(Lahera 2004:8).

Por otra parte, Aguilar y Lima establecen una importante aclaración en cuanto al carácter temporal de las políticas diferenciándola de una acción de gobierno cualquiera.

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.(EUMED 2009)

1.2.2. CONCEPTO Y CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro de las ciencias políticas y de la sociología política, el análisis de las políticas públicas, cuyo estudio es reciente, tiene apenas cinco décadas de análisis, ha evolucionado a lo largo de la historia, reflejando diferentes enfoques asociados a distintas definiciones, procesos de formulación, rol de cada uno de los actores que intervienen en el proceso, entre otros.

Desarrollamos a continuación algunas definiciones derivadas de la fructífera y especializada literatura consultada: las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que un gobierno elabora para solucionar problemas que considera prioritarios” (Kauffer 1994).

Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando el gobierno detecta la existencia de un problema, que merece su atención y termina

con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones para eliminar, mitigar o transformar el problema.

Las políticas públicas “es lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar” (Thoenig 1985; 58). No significa esto que él no actuar es una política pública, sino que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública.

Otra definición expone: “Una concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas por actores del sistema político-administrativo de un país” (Larrue 2000: 12).

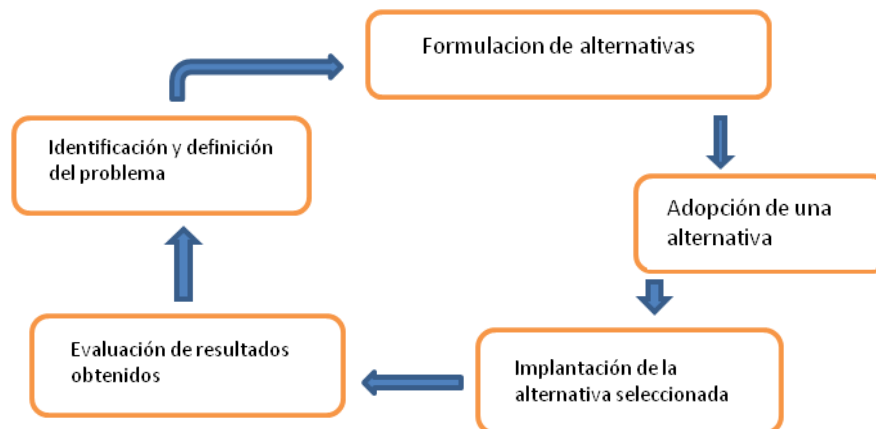
“El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen, quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?” (Meny – Thoening 1992).

Para lograr dar una correcta respuesta a dichas interrogantes es necesario tener presente las diferentes fases por las que transitan dichas políticas.

El ciclo de construcción de políticas públicas comprende las siguientes etapas:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

Cuadro 1.1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: CEPADE, Evaluación de políticas y programas públicos.

El análisis de políticas podría resumirse como investigación para la acción, su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas de tipo:

- ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?
- ¿Cómo se debe orientar esa intervención?
- ¿Cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?
- ¿Serán o no satisfactorios los resultados de la intervención?

El análisis de políticas intenta responder a cuestiones fundamentales que se plantean en cada una de las distintas fases.

Es aquí donde el analista utilizando conocimientos técnicos y visión política, juega un papel preponderante, proporcionando en la medida de lo posible las respuestas a esas preguntas y produciendo información calificada, para la toma de decisiones de los *policy makers*, responsables del desarrollo de las políticas.

Cuadro 1.2. Fases del proceso de la política pública

FASES DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	PREGUNTAS QUE SE PLANTEAN EN EL ANÁLISIS
LA DEFINICION DEL PROBLEMA	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida? ¿Cómo evolucionara el problema si no actuamos ?
LA FORMULACION DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION AL PROBLEMA	¿Cuál es nuestro plan para atajar el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades? ¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgo, beneficios y costes acompañan a cada alternativa? ¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
LA ELECCION DE UNA ALTERNATIVA	¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?
LA IMPLEMENTACION DE LA ALTERNATIVA ELEGIDA	¿Quién es el responsable de la implementación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo al plan previsto?

Fuente: CEPADE, Evaluación de políticas y programas públicos.

1.2.2.1. Definición de los problemas públicos

Es la primera fase, consiste en identificar a los actores con algún tipo de interés en el problema y reconstruir sus definiciones. La definición de problemas es ante todo una cuestión política, ya que son definidos subjetiva e interesadamente por un actor con una determinada visión del problema que no necesariamente es la correcta.

(Bañón-Carrillo 1997:5)

El problema tiene destacada importancia, es el punto de partida, a partir de este se determinara el desarrollo posterior de la política pública.

Se plantean dos preguntas esenciales para realizar acciones sobre la realidad:
¿Cómo conocen los directivos la existencia de los problemas? (detección del problema).

¿Por qué eligen unos problemas y no otros? (el diseño de la agenda).

La detección anticipada del problema no asegura el éxito de la política, pero coloca a su responsable en mejor posición para alcanzarlo. Es una tarea de búsqueda de información, que nos permite reconocer demandas, amenazas u oportunidades para orientar las políticas presentes y futuras.

En lo que respecta al diseño de agenda: es pertinente aclarar dos conceptos: la agenda sistémica y la agenda institucional.

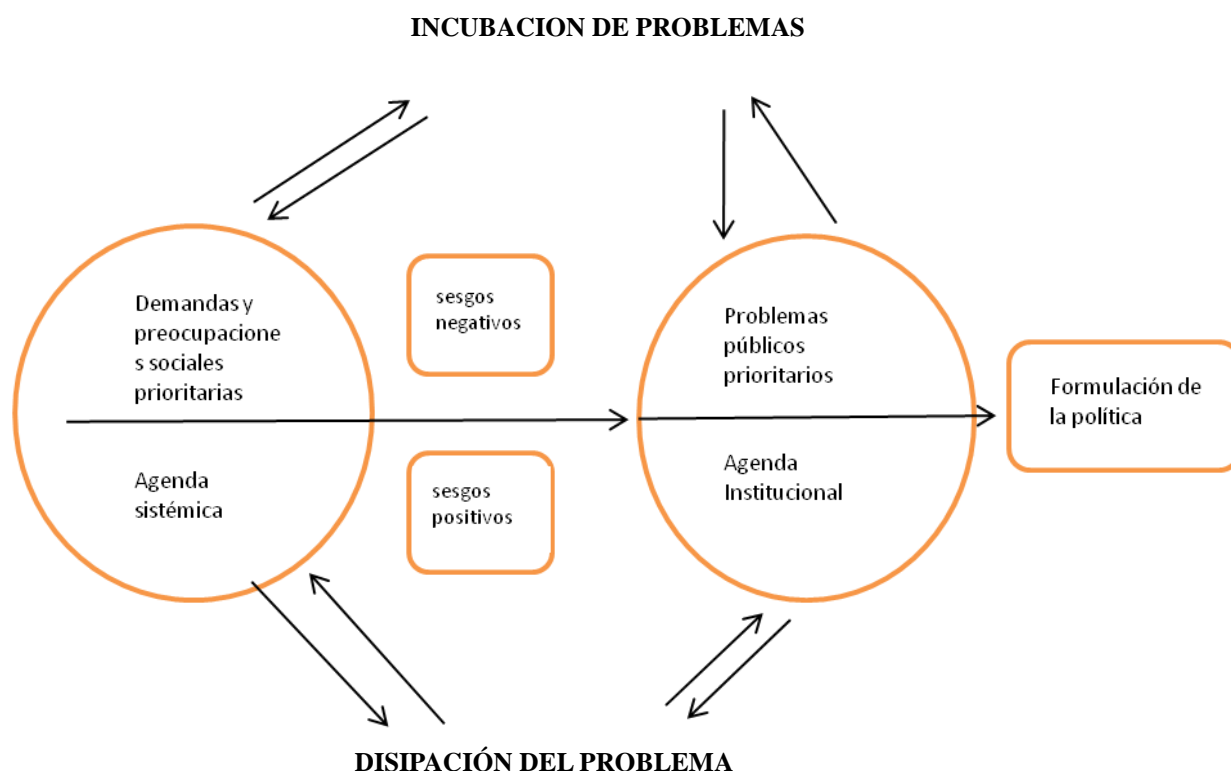
La primera está formada por el conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado; mientras que en la agenda política se encuentran el conjunto de problemas que fueron considerados prioritarios por los directivos públicos en un determinado momento.

La inclusión de un problema en la misma es condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema de lugar a una política pública. (Bañón-Carrillo 1997:7)

En general la agenda institucional es más estable que la agenda sistémica. En muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen o no reciben la atención necesaria.

Existen múltiples causas para que un gobierno modifique sus prioridades sobre un problema concreto, algunos ejemplos podrían ser la desaparición del problema de la agenda, la pérdida de interés de los directivos por el problema entre otros.

Cuadro 1.3. Las relaciones entre el proceso y el análisis de políticas.



Fuente: CEPADE, Evaluación de políticas y programas públicos (adaptado de Nakamura y Smallwood ,1980)

1.2.2.2 Formulación de políticas públicas

Esta etapa incluye: establecer metas y objetivos, detección y generación de posibles alternativas, la valoración y comparación de los impactos de esas alternativas y la selección de una opción o combinación de ellas.

La formulación es una tarea exclusiva de actores públicos, la decisión final y el diseño de la política es responsabilidad del gobierno.

El concepto de elaboración de políticas ha generado dos importantes corrientes: el racionalismo y el incrementalismo.

La gran diferencia entre ambas corrientes es la importancia concedida al análisis de políticas para influir y mejorar la elaboración de las políticas.

Para los racionalistas las decisiones públicas son cuantificables, operativas y guiadas por criterios de eficacia en el logro de objetivos y eficiencia económica. Por el contrario los incrementalistas abundan en la complejidad de los procesos sociales, sobre los que la política pública intenta influir. Se argumenta que las decisiones sobre las políticas son pragmáticas, no cuantificable, sino que utilizan el método de aproximaciones sucesivas y limitadas. (Bañón-Carrillo 1997:9)

Independientemente del modelo que se considere esta etapa es muy valiosa, sea para orientar el futuro de nuevas políticas o para comprender decisiones pasadas. Como establece Dror (1989) La utilidad de cada enfoque depende el problema a tratar, de la política evaluada y los condicionantes presentes. Aunque para entornos cambiantes en el aspecto político, social y económico es más adecuado un enfoque incremental en el cual las soluciones del pasado se encuentran obsoletas. En cambio para entornos más estables, con soluciones conocidas el enfoque racional es la mejor estrategia.

1.2.2.3. Implantación de las políticas públicas.

La implantación de las políticas públicas puede llevarse adelante siguiendo dos modelos:

El modelo *top-down*: según este la esfera política y la esfera administrativa permanecen separadas. La esfera política decide el cómo, donde y cuando mientras la esfera administrativa pone en marcha las decisiones. En este modelo la administración no es más que una variable que depende de la política.

La implantación de una política bajo este tipo de modelo es un proceso que debe tener en cuenta en la fase de formulación, la determinación de los caminos que presentan menor complejidad, incrementando las posibilidades de que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.

Podemos entender la implantación como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa.

Estos elementos son: recursos humanos, recursos financieros, normas, decisiones y capacidades administrativas.

Modelo *bottom-up*: el modelo explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población.

Lo importante a la hora de implantar una política es no olvidar que las demandas de los ciudadanos constituyen el objetivo principal, razón por la cual el diseño de la implementación debe combinar, lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local.

1.2.2.4. Evaluación de políticas y programas públicos.

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y dado que el proceso es cíclico, es también la primera.

En la actualidad la misma ha cobrado suma relevancia, así lo expone la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios de Madrid en su guía para la evaluación de políticas públicas (2010), donde enfatiza que la evaluación revela, actualmente, un campo complejo con innumerables prácticas muy heterogéneas y con enfoques y finalidades diferentes. Presenta un desarrollo desigual en los distintos países y sigue mostrando ciertas tensiones entre el peso de sus componentes académicos y la lógica de las intervenciones públicas.

En cualquier caso, tanto los Estados como las comunidades científicas reconocen, cada vez más, la necesidad de evaluar el funcionamiento y resultado de las instituciones y sus políticas para elevar sustancialmente la productividad y modernizar procesos específicos del sector público.

El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema, que puede dar lugar incluso a la necesidad de formular una nueva política.

La situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política o la sucesión de esta por otra más adecuada al nuevo estado del problema.

Es importante destacar que la fase de evaluación no se realiza sólo cuando finaliza una política pública, es un proceso transversal a toda la política.

Por otro lado, la evaluación de una política conlleva un proceso de: definición de objetivos, del carácter de la evaluación, de la metodología, su instrumentación y análisis de resultados, lo que permite también subdividir a ésta fase.(García 2007:5)

En un sistema democrático el gobierno debe rendir a la sociedad cuenta de sus actos, de las acciones y decisiones que ha tomado. Es en esta instancia que la evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación para las actuaciones ante los ciudadanos. Constituye una herramienta esencial cuya finalidad será conocer los efectos y resultados de las intervenciones públicas.

La evaluación de la calidad de los servicios son elementos necesarios para la implementación de las políticas, resultando clave a la hora de proporcionar información a los directivos políticos. En otro sentido, la evaluación resulta necesaria para la mejora de su prestación a los ciudadanos, siendo esta una información sustantiva para los gestores públicos.

La evaluación de las políticas es una actividad casi inexistente en América Latina y que llega poco a la opinión pública. En cambio, dicha opinión pública suele ser bombardeada con resultados parciales o estudios ad hoc para sesgarla de manera favorable hacia intereses particulares.[...] Las personas y organizaciones que tienen un interés en la política o programa evaluado y en las conclusiones de la evaluación (*stakeholders*) deben poder conocer y utilizar los resultados de las evaluaciones.[...]

La evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a éste. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional.(Lahera 2004:23)

1.2.2.4.1 Origen y concepto

Luego de la segunda guerra mundial, surge la preocupación por conocer la repercusión de los programas de bienestar social implantados. Entre los años 60-70 se consolida la evaluación como área de investigación: publicaciones, foros de debate, y publicación de manuales.

Ya en los años 80, se realiza la aplicación sistemática y generalizada de programas públicos para dar respuesta a determinados problemas.

Los cambios ideológicos, políticos y sociales han sido acompañados por la evolución y la expansión de programas de bienestar social, orientados a la eliminación o amortiguación de los diferentes problemas, propios de las transformaciones.

Los distintos gobiernos instrumentaron a lo largo del proceso evolutivo, el perfeccionamiento de las técnicas de análisis, además del fomento de las reformas en las más variadas áreas de las administraciones estatales.

Algunos de los principales autores dedicados al estudio de esta materia la definen como:

- “ es el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política, como sobre el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados”(Dye,1995).
- “la evaluación de programas conlleva el empleo de métodos científicos para medir la ejecución y resultado de programas para ser utilizados en la toma de decisiones” (Ruthman, en Alvira, 1991).
- “Consiste en la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar

decisiones en función de que se está haciendo con el programa y a quien están afectando”(Patton, 1987: 9).

- “La evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones” (Epstein y Tripodi, 1977).

Todas estas definiciones ponen el énfasis en la valoración a posteriori de los resultados de la política o programa. Sin embargo, la evaluación también debe de analizar el diseño, los sistemas de gestión, seguimiento y el proceso de ejecución de las políticas y programas desarrollados, dado que todos estos elementos condicionan sus resultados.

Siguiendo el enfoque de Nolan y Wong (OCDE 2008), el objetivo de la evaluación es mejorar el proceso de toma de decisiones en todos los niveles: administrativo, político y presupuestal.

La evaluación es una etapa crucial para modificar la política pública, proporcionando retroalimentación sobre su eficiencia, efectividad y desempeño.

1.2.2.4.2 Evaluación de la gestión pública.

La evaluación proporciona al sector público una información fundamental para la mejora del programa utilizado, además de ser una herramienta indispensable para la rendición de cuentas.

Así como el sector privado tiene en los mercados el indicador fundamental de su actuación, en el ámbito público, es necesario definir instrumentos que permiten analizar la eficiencia y eficacia.

Para evaluar la calidad en la gestión pública es preciso diferenciar tres niveles de enfoque:

- Un primer nivel refiere a la idea Macro-Calidad, aplicado a las relaciones entre estado y sociedad civil, servicio público y ciudadanía. El objetivo de la evaluación serán las políticas públicas, y tiene por objeto establecer el grado de calidad democrática de la política, como forma de legitimación social de la intervención del gobierno.
- Un segundo nivel Meso-Calidad aborda las relaciones entre productor/gestor y usuario/receptor del servicio. El contexto de esta evaluación son las organizaciones y su relación con usuarios y grupos de interés.
- Por último el nivel Micro-Calidad, se refiere a las relaciones internas de la organización, la evaluación constituye un diagnóstico de la gestión.

1.2.2.4.3 Características específicas de la evaluación

Se pueden distinguir cuatro características específicas de la evaluación:

- a) El carácter político de la evaluación, pues la incorporación de factores políticos en el diseño, es la forma de lograr mayor impacto en las políticas y los programas.
- b) La importancia del contexto.
- c) La centralidad de los criterios de evaluación.
- d) La difusión de los resultados obtenidos.

En cuanto al carácter político de la evaluación Carol H. Weiss sostiene que la evaluación es una tarea racional que se lleva en un contexto político en el que hay que tener en cuenta tres consideraciones: primero que las políticas y programas que se evalúan son resultado de decisiones políticas; que la evaluación se lleve a cabo para alimentar la toma de decisiones en el ámbito político y por último que la evaluación en si misma sea adoptada como una postura política.

La política debe considerarse como algo central en evaluación y los evaluadores deben ser conscientes del dinamismo político que rodea cualquier situación evaluativa.

En el enjuiciamiento sistemático, desde el punto de vista práctico, no solo hay que procurar que la información recopilada sea de calidad, sino que se proporcione y clarifique una base lógica, que justifique la valoración de los resultados.

En cuanto a su carácter práctico y aplicado, los evaluadores deben tener en cuenta:

- El contexto
- Identificar los destinatarios
- Mantener un fuerte y frecuente contacto.
- Ajustar los informes a las necesidades de los destinatarios.
- Presenta ilustraciones reales y concretas de los hallazgos.
- Presentar los resultados con temporalidad adecuada.
- Usar un lenguaje simple y claro.

En cuanto a la importancia del contexto como motor de la evaluación se establece que la evaluación es y debe ser contextual. El contexto de una evaluación es de donde parte la evaluación y a la realidad concreta debe responder esta evaluación.

PARA QUÉ es la razón de ser de la evaluación, objetivos y propósitos. PARA QUIENES saber quiénes son los destinatarios de la política, los agentes críticos deben determinar qué tipo de evaluación se va a realizar.(Bañón 2002:26)

Patton (1981: 25-26) identifica una serie de variables, a tener en cuenta para el diagnóstico de la situación evaluativa.

Entre estas variables están: el número de responsables y patrocinadores del programa, la actitud del personal y de los beneficiarios ante la evaluación, conocer la claridad o ambigüedad que se tiene sobre el fin y la función de la evaluación,

saber que conocimientos poseen los diferentes agentes críticos sobre los programas, recursos, tiempo disponible, datos y calidad de los sistemas de información, etc.

La evaluación parte de un contexto claramente político y solo tiene sentido, en función de ser una respuesta dirigida hacia dicho contexto.

Es por esta razón que la evaluación se hace para facilitar el proceso de la toma de decisiones y el aprendizaje organizativo. Se trata de dar respuesta en un contexto político y a su vez, ser una herramienta que permita controlar la gestión de los responsables en la aplicación de las políticas.

Otros autores como Monnier (1992) consideran que no solo se trata de que la evaluación se desarrolla inevitablemente en un contexto político que hay que reconocer, sino que es una actividad política en sí misma.

En cuanto a la centralidad en los criterios de evaluación:

Estos criterios deben estar claramente definidos, y deben ser establecidos en los procesos de evaluación.

Uno de los pasos más importantes en la evaluación consiste en determinar qué es lo que se quiere evaluar, una vez definidos el porqué y el para qué.

En definitiva se trata de identificar y definir las variables que se van a valorar, además de determinar los criterios de valor.

Por otra parte la definición de los criterios de evaluación, sirve para realizar un proceso de revisión del programa o política a evaluar.

La última característica: la importancia de la comunicación del proceso y sus resultados es una condición primordial para la posterior utilidad y utilización de la evaluación. Ello incluye la clara redacción del informe evaluativo y otras formas de comunicación.

Con ello se puede decir que la responsabilidad del evaluador no acaba con el informe emitido sino que también tiene responsabilidades de comunicación, difusión y seguimiento de dicho informe. (Bañón 2002:30)

Esta etapa es de singular importancia ya que en los hechos los informes no suelen ser claros y tampoco se difunden debidamente.

1.2.2.4.4 Principales criterios de evaluación

Lo más importante son las técnicas o instrumentos para recoger la información. Los criterios deben estar claramente definidos, debo determinar qué es lo que se quiere evaluar, una vez claros, el por qué y el para qué queremos evaluarlo.

- Eficacia: medida en que se logran los objetivos.
- Eficiencia: medida en que los recursos se han convertido económicamente en resultados.
- Pertinencia: medida en que los objetivos son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades y las políticas de los asociados y donantes.

La pertinencia suele referirse a si los objetivos siguen siendo adecuados aun cuando hayan cambiado las circunstancias.

- Fiabilidad: la coherencia de los datos y los juicios de evaluación con referencia a la calidad de los instrumentos utilizados en la evaluación.
- Sostenibilidad: continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida la misma. Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo.

Impactos: Efectos de largo plazo positivo y negativo, producidos directa o indirectamente por una intervención para el desarrollo, intencionalmente o no.

1.2.2.4.5 Extracción de las necesidades informativas

Esta fase se trata de recuperar todas las posibles necesidades de información que respondan a los diferentes requerimientos de los agentes implicados en el programa.

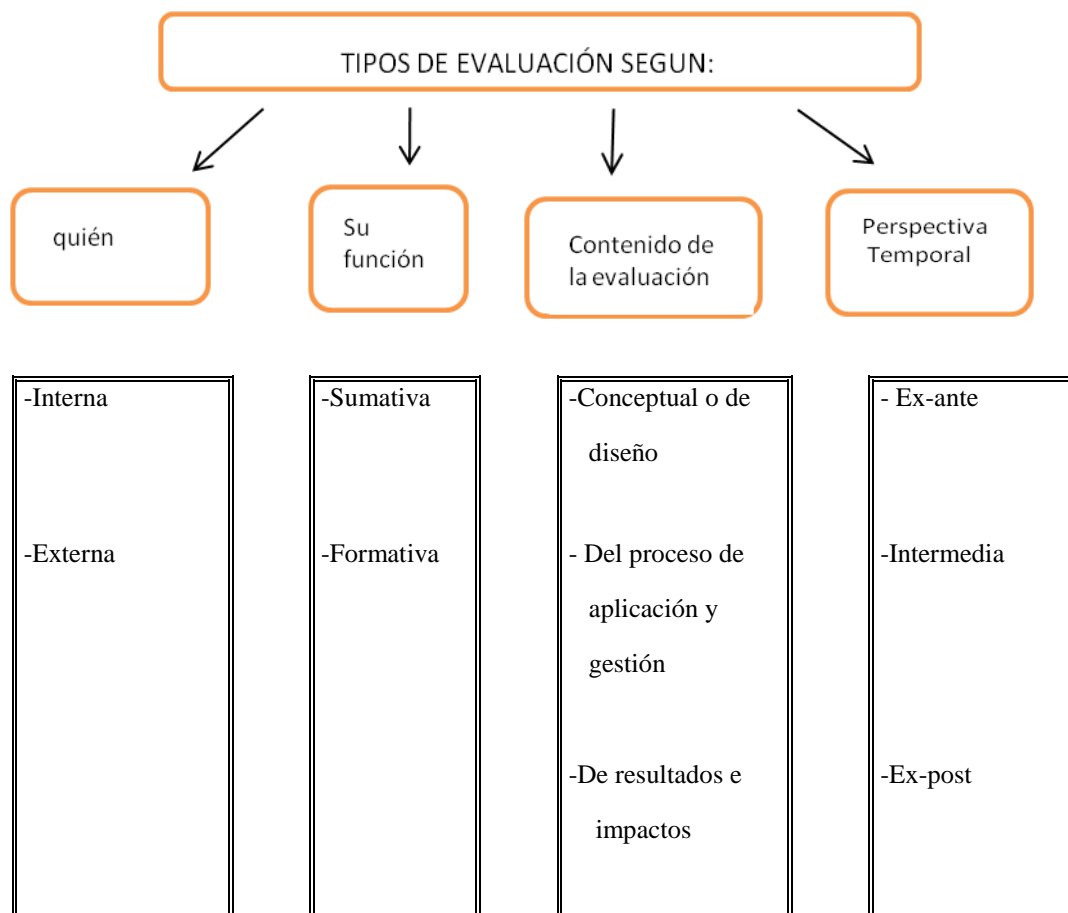
El objetivo es elaborar una lista de las necesidades informativas que tiene la política pública.

Debemos antes que nada identificar los distintos *stakeholders*, legitimados a participar en la evaluación, teniendo en cuenta sus intereses y requerimientos informativos, con la finalidad de contemplar los distintos puntos de vistas que tienen estos a cerca de la política pública.

El siguiente paso es obtener la mayor documentación posible sobre la política a evaluar (memorias, programas, procesos, bibliografía) y pasar a la fase de primer trabajo de campo, cuyo objetivo es recopilar todas las posibilidades necesarias de información que respondan a las necesidades informativas de los agentes implicados.

1.2.2.4.6 Tipos de evaluación

Cuadro 1.4. Tipos de evaluación



Fuente: CEPADE, Evaluación de políticas y programas públicos

1.2.2.4.7 Evaluación interna frente a la evaluación externa

La evaluación puede realizarse internamente, por personal del programa o por personal que se encarga de gestionar y ejecutar el programa o externamente por personal técnico contratado por la administración.

La evaluación interna presenta mayor familiaridad con el programa y asegura por lo tanto mayor conocimiento de sus mecanismos de gestión y ejecución.

1.2.2.4.7.1 Según su función

Se diferencian los tipos de evaluación en función de: evaluación formativa que tiene por objeto proporcionar información para lograr mejorar el objeto evaluado.

Evaluación sumativa que es la que suministra información sobre si debe continuar o de debe suspender un programa.

1.2.2.4.7.2 Según el contenido de la evaluación

Es posible distinguir tres tipos de evaluaciones, según el contenido de la misma:

Evaluación de diseño: su objetivo es analizar el diseño del programa, su racionalidad y coherencia.

El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico realizado, y constatar la existencia de objetivos definidos y medibles, analizando su correspondencia con los problemas y examinando la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa, como en relación con otras políticas y programas.

Evaluación del proceso de aplicación y gestión del programa: consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta el programa. Trata de medir la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y la dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente.

La evaluación de gestión supone el estudio de la organización encargada de gestionar el programa, sus procedimientos y criterios de funcionamiento interno. Por lo tanto este tipo de evaluación afecta a todos los aspectos que influyen en la puesta en marcha de las actuaciones, que determinaran la ejecución física y financiera de los programas.

Evaluación de resultados e impactos trata de conocer hasta qué punto la política o programa está consiguiendo los objetivos establecidos o está alcanzando los parámetros o criterios de valor definido y a que costo se consiguen (en términos de tiempo, recursos humanos, recursos monetarios y materiales).

La evaluación de resultados, suele llevarse a cabo en dos niveles:

- a) Evaluación de los resultados: este nivel hace referencia a los objetivos más inmediatos y directos. Su evaluación se centra en analizar los efectos sobre los usuarios de los programas.
- b) Evaluación de los impactos: por impacto se entiende el efecto o consecuencia más general del programa. Consiste en analizar el efecto de la política en los agregados macroeconómicos (crecimiento del PBI, distribución de la renta, nivel de seguro de paro, nivel de actividad.).

1.2.2.4.7.3 Según la perspectiva temporal

Aquí es posible distinguir tres tipos de evaluación:

La evaluación ex-ante se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito. Es decir, garantizar a priori que el programa, conseguirá los objetivos para los que se ha planificado.

La evaluación ex-ante también se pronuncia sobre la funcionalidad de los mecanismos de gestión y seguimiento, sobre la coherencia de sus líneas de actuación y sobre el impacto previsible del programa, y su eficiencia entendida como la relación costo-beneficio social y económico que se pueden obtener con su aplicación.

La evaluación intermedia se lleva a cabo durante la ejecución. Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos y en la medición de la forma en la que los objetivos están siendo alcanzados.

Las evaluaciones se pronuncian sobre la validez de la intervención en curso, la pertinencia de los objetivos y la calidad del sistema de gestión y seguimiento del programa.

Su objetivo principal es obtener una información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o ejecución del programa.

La evaluación ex-post se realiza cuando el programa ha finalizado. Permite enjuiciar el éxito del programa.

Incorporar criterios de evaluación a las políticas propuestas implica un enfoque ex ante de los resultados deseados.

Por otra parte la evaluación ex post es muy utilizada para identificar los éxitos y fracasos de las políticas.

En conjunto ambas evaluaciones proporcionan las herramientas necesarias para una evaluación centrada en resultados.

Los objetivos generales de una evaluación ex-ante podrían ser:

- 1) Asegurar la racionalidad y coherencia de la intervención.
- 2) Garantizar que el sistema de gestión diseñado y los recursos a él asignados son adecuados para poder ejecutar el programa y obtener los resultados previstos.
- 3) Prever cuantificando los impactos del programa.
- 4) Realizar un análisis costo-beneficio

Perspectivas de evaluación ex – ante

Objetivo 1: Evaluación conceptual o de diseño.

Objetivo 2: Evaluación ex –ante de la gestión.

Objetivo 3: Evaluación ex – ante de impactos de la política.

Objetivo 4: Evaluación ex – ante de eficiencia.

A medio camino en la ejecución de la política se encuentra la evaluación de la gestión, de la eficacia, de la eficiencia, y las tareas evaluatorias.

Por último una vez finalizado el programa, la evaluación de impactos es el principal objetivo de la evaluación.

1.3. DESARROLLO LOCAL, DESCENTRALIZACIÓN Y TEJIDOS EMPRESARIALES

1.3.1. EL DESARROLLO LOCAL: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

“En la década del setenta, dos fenómenos coexistieron, uno en Europa y otro en América Latina: el *shock* petrolero y las dictaduras”.(Arocena 2008:9)

Éstos generaron consecuencias en los años siguientes que ayudaron a gestar el fenómeno del desarrollo.

En lo que refiere a América Latina el efecto post dictadura fue el resurgimiento de la democracia que constituyó la reivindicación en torno a la cual las diferentes fuerzas de distintas corrientes ideológicas se pusieron de acuerdo.

En este escenario las iniciativas de descentralización y desarrollo local sirvieron para consolidar la participación democrática de los territorios que buscaban formas de democracia más directas.

Durante el gobierno de facto en América Latina se pusieron fuera de la ley partidos y sindicatos.

Entre diversos ámbitos de intercambio cultural se organizaron grupos de resistencia a las dictaduras, es aquí cuando comienza a valorizarse “lo local” en el que se descubre el potencial de la democracia llevada al territorio.

Estos ámbitos locales una vez restaurada la democracia continuaron funcionando, profundizándose en los años siguientes planteos descentralizadores. (Arocena 2008:11)

Los años posteriores fueron vitales para establecer el tema de desarrollo local en la agenda pública.

Paulatinamente el territorio pasó a ser una temática instalada en el gobierno central, intendencias, agencias multilaterales, universidades y organizaciones no gubernamentales.

En cuanto a Europa, la crisis del petróleo generó una gran desocupación, que dio origen a políticas sociales compensatorias llevadas a cabo por los gobiernos con escasos beneficios.

Frente a esta situación es que comienza a tomar fuerza el fomento a la creación de pequeñas empresas, el traspaso de empleado de una gran industria a patrón de sí mismo. (Arocena 2001:7)

1.4. LA ARTICULACIÓN ENTRE GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL.

“ El tratamiento de la temática del desarrollo local debe necesariamente referirse a la relación con los procesos de globalización, buscando formas de articulación local-global. Es ésa la única manera de aproximarse a la complejidad del problema.” (Arocena 2002:3)

En los últimos años el tema referido a la globalización ha acaparado las discusiones de políticos, académicos y actores sociales.

Dicho proceso se caracteriza por la internacionalización de la economía, la política y la cultura con una complejidad y velocidad comparable a la revolución industrial.

Cualquier indicador referido a la interacción entre individuos de diferentes países, empresas grupos sociales, sindicatos y organizaciones civiles, pone de manifiesto el fuerte y continuo avance de este proceso de vinculación internacional.(Gatto 1999)

Aunque se reconoce que la mayor parte del comercio mundial y de la inversión extranjera directa (IED) se produce entre países desarrollados, es notorio también que el mayor crecimiento relativo en comercio y en IED durante los últimos años ha correspondido a países en vías de desarrollo (Casanova 2004:14).

No obstante a lo expuesto, entendemos que este proceso es de suma complejidad no limitándose únicamente a la mundialización de los mercados.

No es posible medir la globalización tomando únicamente los índices de inversión extranjera ó los porcentajes de comercio exterior, ya que no existe una única dimensión, siendo la multidimensionalidad la característica más importante de este fenómeno.(Camdessus 1996:11)

Si bien se ha sostenido que una de las características de la globalización es la homogeneidad en cuanto a productos, preferencias y cultura, la realidad evidencia una importante heterogeneidad en cuanto a riesgos y oportunidades para las localidades.

Como claramente expone Bervejillo el proceso globalizador abre oportunidades para las localidades acompañadas de nuevas amenazas. (1995)

Desde el punto de vista de las amenazas el autor identifica cuatro manifestaciones. La amenaza de marginación para aquellas localidades que no son relevantes para la economía mundial.

Una segunda amenaza es que algunas organizaciones se vean enfrentadas a una integración subordinada al depender de actores externos, que además de no contar con arraigo territorial carecen de responsabilidad frente a la sociedad local con la cual mantienen un contacto sumamente débil.

En tercer lugar se destaca la posibilidad de desmembramiento, fragmentación y desintegración económica en ciudades o regiones.

Finalmente existe una amenaza de carácter ambiental surgida como imposición de un modelo de desarrollo no sustentable.

Por otra parte, la globalización también puede ser concebida como una oportunidad para el desarrollo del territorio, destacándose: el proceso que permite a determinados territorios un acceso mayor a recursos globales en cuanto a tecnología, capital y mercado, además de revalorizar los recursos endógenos.

La estrecha relación entre globalización y desarrollo local resulta claramente expresada por Girardo donde establece que: “el mercado mundial necesita cada vez más multiplicar y diferenciar los productos y los consumos; de esta manera, lo que se produce en el nivel local comienza a revalorizarse más, ya que se agrega la particularidad, calidad y valor a los productos para la competición en el mercado global” (citado por Hualde 2002).

El proceso globalizador tiende a generar procesos reactivos, ya sea de resistencia o de adaptación de las sociedades locales a los nuevos contextos generados.

En segunda instancia se establece que el proceso de globalización no sólo no es contradictorio con el surgimiento de procesos de desarrollo endógeno, sino que inclusive puede estar alentándolos.

Ante este escenario la interrogante planteada es qué tipos de opciones son las más adecuadas para que personas, empresas y regiones logren insertarse en la economía globalizada con éxito, a través de procesos de trabajo sustentables.

Para ello no existe un único modelo, la amplia diversidad de empresas, personas y territorios se corresponde con diferentes estrategias igualmente posibles.

Ésta constituye una de las diferencias más notorias entre las políticas tradicionales

de desarrollo y las nuevas estrategias de desarrollo a nivel local.

Mientras las primeras siguen patrones comunes que se pretenden replicables, las segundas son tan peculiares y diversas como sus territorios.(Casanova 2004:18)

1.5. DIVERSIDAD DE LAS INTERPRETACIONES DE DESARROLLO LOCAL.

1.5.1 Desarrollo autónomo de localidades y territorios

“El desarrollo autónomo o autocentrado es una visión que considera que el desarrollo es un proceso territorial, y se apoya en la idea que cada comunidad local se ha ido formando, históricamente, en función de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de las otras comunidades” (Massey citado por Vázquez Barquero 2008:46).

Aquí se entiende el territorio como un entramado de todo tipo de intereses de una comunidad.

Esta visión hace hincapié en la cultura y la identidad local en los procesos de desarrollo y transformación productiva tanto en el campo como en la ciudad. Este enfoque define el “desarrollo desde abajo” que permiten movilizar y canalizar recursos y capacidades que llevan al progreso económico cuando los actores llevan adelante sus iniciativas de manera coordinada.

A pesar de sus aspectos positivos, este enfoque tiene importantes debilidades, no prestando atención a los mecanismos que se necesitan para que el progreso económico y social sea continuo a largo plazo, además de no prestar atención a los mecanismos que facilitan la sostenibilidad económica del desarrollo.

1.5.2. Desarrollo humano

Amartya Sen es su principal expositor, proponiendo un cambio importante en la interpretación del desarrollo. Establece como prioritario que los individuos realicen funciones y actividades que desean y son capaces de realizar.

Se prioriza la utilización de las capacidades que las personas han desarrollado gracias a recursos humanos y materiales, y a la cultura del territorio.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha aceptado esta visión y considera al desarrollo humano como un proceso a través del cual los ciudadanos amplían sus capacidades de forma que les permita una mejor calidad de vida.

El desarrollo humano es una interpretación que sitúa al hombre en el centro del desarrollo.

Aunque este enfoque también presenta debilidades, quedándose corto a la hora de promover procesos de desarrollo social y económicamente sostenibles.

1.5.3 Desarrollo evolutivo de ciudades y regiones

Responde a una visión evolucionista del desarrollo, considera que la introducción de conocimiento es básico en los procesos de desarrollo enfocando el desarrollo desde una perspectiva territorial.

Se propone un modelo de desarrollo autosostenido a través de la creación de un excedente que permita la reinversión y garantice la transformación continua del sistema productivo.

No se toma en cuenta la relevancia del funcionamiento macroeconómico ni tampoco incluye un análisis del funcionamiento de la demanda ni de la relación de la economía local con el sistema de relaciones económicas internacionales.

Al centrarse el análisis en las dimensiones económicas se pierden de vista elementos significativos que afectan la sostenibilidad cultural, social y medioambiental.

1.6. DEFINICIÓN DE DESARROLLO LOCAL ADOPTADA EN ESTE TRABAJO.

Si bien los enfoques de desarrollo local descritos anteriormente son válidos dependiendo la perspectiva que se adopte, la definición de Vázquez Barquero es la más completa ya que tiene en cuenta una serie de elementos que resultan esenciales para que se conciba el desarrollo como tal:

un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente, una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local.(Vázquez Barquero 1988:129)

Todo proceso de desarrollo tiene tres objetivos principales: la transformación del sistema productivo local, el crecimiento de la producción y la mejora del nivel de vida y de empleo de la población, con el fin último de crear puestos de trabajo calificados para la población, alcanzar una estabilidad económica local y construir una economía local diversificada. (Vázquez Barquero 1988:130)

1.7. LOS AGENTES DE DESARROLLO LOCAL.

Si se acepta como punto de partida la hipótesis de que el desarrollo local ha de pasar necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, las acciones que se pongan en marcha han de tener igualmente un carácter pluridimensional que relacione tanto las iniciativas de los empresarios locales y de las administraciones públicas como las de los demás agentes privados que intervienen en los procesos de desarrollo local. En la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo local cada uno de estos agentes y actores tiene un papel propio que condicionará de una u otra forma el resultado final de la actuación pública.(Vázquez Barquero 1988:134)

El diseño de los programas de desarrollo local requiere el acuerdo y colaboración de los diferentes niveles institucionales como de los diferentes agentes locales implicados.

“Para llevar a cabo esta política coordinada es necesario efectuar un proceso de concienciación tanto sobre las respectivas capacidades de cada institución y agente como de las interdependencias que les unen entre sí, de tal forma que el desarrollo local pueda apoyarse en cada uno de ellos y en sus potencialidades”.

(ILPES 1998:82)

1.8. EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y DESARROLLO ENDÓGENO.

En una revisión de los antecedentes teóricos del enfoque DEL, Vázquez Barquero identifica en primer lugar los desarrollos realizados desde la economía por la escuela del crecimiento endógeno.

Éste nació por oposición al pensamiento neoclásico y su teoría del crecimiento económico, cuya hipótesis de rendimientos decrecientes le llevó a concluir que el motor del crecimiento económico era el progreso tecnológico, ya que a largo plazo la acumulación de capital tendía a debilitarse.(Vázquez Barquero 1997:78-79)

En contraposición las teorías del crecimiento endógeno dieron pasos importantes para reconciliar la teoría económica con la evidencia empírica. En ellas se toma como variable endógena el avance tecnológico, a la vez que se incorpora el poder de mercado de las empresas en los procesos de innovación y crecimiento económico.(Casanova 2004:27)

Varias de las conclusiones a las que se arriba desde esta perspectiva se incorporaron a las recientes teorías del desarrollo endógeno.

“Tanto la perspectiva del crecimiento como la de desarrollo endógeno comparten la visión de que los sistemas productivos reúnen un conjunto de factores materiales e inmateriales que permiten a las economías locales y regionales emprender vías diferenciadas de crecimiento en función del potencial de desarrollo, y que, por lo tanto, existe un espacio para las políticas regionales e industriales”.(Casanova 2004:28)

El desarrollo económico sería un proceso de crecimiento y cambio estructural, en el cual las formas de organización, el sistema de relaciones, y la dinámica de aprendizaje juegan un papel protagónico.

Desde la perspectiva del desarrollo endógeno, lo social se integra con lo económico. “La distribución de la renta y la riqueza, y el crecimiento, no son dos procesos que surgen y toman forma de manera paralela, sino que adquieren una dinámica común debido al hecho de que los actores públicos y privados toman decisiones de inversión orientadas a resolver los problemas locales, los de las empresas y los de la sociedad.” (Casanova 2004:28)

Sin embargo no existe un modelo teórico claramente definido para los enfoques DEL, inspirándose en la mayoría de los casos en la propia experiencia. Si existen componentes distintivos del mismo:

- Necesidad de la participación y diálogo social.
- Importancia del territorio.
- Movilización de recursos y ventajas comparativas locales.
- Las estrategias DEL son realizadas y gestionadas localmente.(White – Gasser:2001)

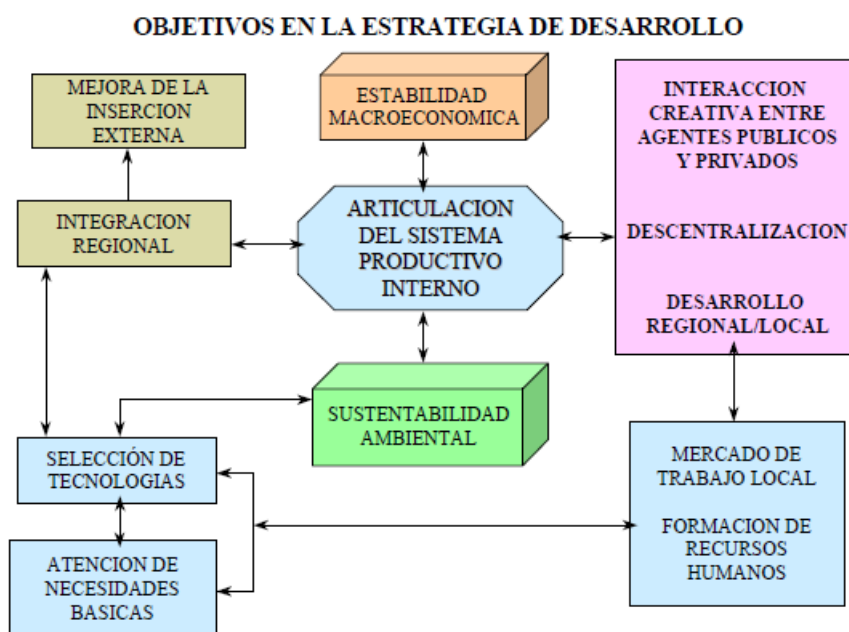
Por otra parte, como lo muestra el cuadro 4.1 también juega un papel importante en las estrategias de desarrollo la sustentabilidad medioambiental, así como el logro de los equilibrios macroeconómicos básicos.

Otro aspecto destacado es la interacción entre agentes públicos y privados, para constituir ese “entorno innovador” que proporcione el acceso a los servicios de desarrollo empresarial para las micro, pequeñas y medianas empresas del territorio.

Los rasgos de una cultura emprendedora local favorecen la construcción de espacios de cooperación público-privada en los proyectos y planes de desarrollo.(Albuquerque 2008:23)

El fomento de esta cultura emprendedora ayuda a gestar el capital social territorial que puede entenderse como: un conjunto de “Instituciones relaciones actitudes y valores que rigen la interacción interpersonal y facilitan el desarrollo económico y la democracia”(Woolcock – Dasgupta citado por Rossi – Ferré 2010).

Cuadro 1.5. Objetivos en la estrategia de desarrollo.



Fuente: Albuquerque, Desarrollo económico local en Europa y América Latina, 1999

Entre las directrices de desarrollo, resulta oportuno destacar las relativas a ámbitos decisivos como:

- a) Selección, adaptación y difusión de las tecnologías más apropiadas a los objetivos de desarrollo nacional o local/regional.
- b) Formación de recursos humanos según los requerimientos de innovación de los diferentes sistemas productivos locales.
- c) Ampliación del mercado interno y generación de empleo productivo.
- d) Promoción de los diferentes esquemas de integración supranacional, así como la mayor coherencia productiva entre las diferentes economías de América Latina y el Caribe.
- e) Interacción creativa entre los agentes públicos y privados.(Alburquerque 1999:41)

1.9. DIFERENCIAS ENTRE POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DEL DESARROLLO.

Rodríguez – Pose realizó una comparación entre las características de las políticas tradicionales (arriba- abajo) y las estrategias DEL identificando cinco aspectos diferentes.

Cuadro 1.6. Diferencias en el enfoque de desarrollo

Políticas tradicionales de desarrollo	Desarrollo Económico Local
1.Enfoque de arriba-abajo,las decisiones sobre en qué área intervenir se toman desde el centro	1.Promoción del desarrollo en todos los territorios con la iniciativa tomada con frecuencia desde abajo
2.Gestionadas desde la Administración central	2.Descentralización,coordinación vertical entre diferentes niveles de gobierno y coordinación horizontal entre organismo públicos y privados
3.Enfoque sectorial para el desarrollo	3.Enfoque territorial para el desarrollo
4.Desarrollo de grandes proyectos industriales, que habrán de fomentar otras actividades económicas	4.Utilización del potencial de desarrollo de cada área,a fin de fomentar un ajuste progresivo del sistema económico local a los cambios del entorno económico
5.Ayudas financieras, incentivos y subsidios como principales elementos de atracción a la actividad económica	5.Provisión de las condiciones clave para el desarrollo de la actividad económica

Fuente: Rodríguez –Pose, en (Casanova 2004:32)

1.10. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y DESARROLLO PRODUCTIVO LOCAL.

El concepto de planificación estratégica conocido en la actualidad surgió en los ochenta en la Escuela de Negocios de Harvard, y en un primer momento fue aplicado a la empresa privada, con el objetivo de que a partir de ésta se alcanzara un alto grado de competitividad en el mercado.

Hoy esta herramienta sirve para elaborar planes de desarrollo regionales y/o locales en los que se utilizan métodos participativos, se analizan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trabajan y se trazan los posibles lineamientos estratégicos para que sean regiones competitivas.

De esta manera esta herramienta se aplica para rescatar características especiales de una comunidad y fomentar su desarrollo.(Elizalde 2003:13)

En lo que refiere a la planificación estratégica en América Latina, la experiencia demuestra que no se ha seguido un único camino, aunque existe una tendencia de ir incorporando planes estratégicos para ordenar los procesos de desarrollo, tanto regionales como locales.

El desarrollo local no ha sido en la región algo automático, como consecuencia de medidas de descentralización. El hecho de elaborar un plan estratégico no significa que se generará una dinámica local que permita el desarrollo de un territorio.

Como sostiene Elizalde, el ejercicio de planificación debe asociarse con las estrategias de desarrollo productivo y los instrumentos de financiamiento de las iniciativas locales.

1.11. EL AVANCE DE LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN.

El avance de los procesos de democratización y descentralización resulta obligado por la insuficiencia de las políticas centralistas de brindar respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población local, utilizando los antiguos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo local y de la política social.

De esta manera el desarrollo local, con una concepción de “abajo hacia arriba” y una visión más integral de aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal, obliga a la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.(Alburquerque 2004:159)

Alburquerque establece además que las estrategias de desarrollo, para que funcionen adecuadamente deben ser impulsadas tanto por el gobierno como por la sociedad y el sector privado, es por ello que una democracia más participativa y con mayores niveles de descentralización es fundamental para que ello se logre.

1.11.1 La descentralización en Uruguay

Con la implementación de la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, Uruguay no solo enfrenta el desafío de crear el tercer nivel de gobierno, sino también de aplicar y profundizar una serie de instrumentos de política pública en apoyo a la descentralización y el desarrollo local. El país, históricamente de matriz centralista, avanza en un proceso de reforma política y estatal que apunta a una profundización de la vida democrática y una revaloración de lo local en su modelo de desarrollo. (Mcdade 2010:6)

Las elecciones Departamentales y Municipales que tuvieron lugar en mayo de 2010 fue el evento más notorio en un proceso iniciado hace ya varios años.

En los últimos años se impulsaron mejoras en servicios públicos y procesos de territorialización de políticas sectoriales haciendo hincapié en el interior del país.

En junio de 2008 se aprobó la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, a partir de la cual se asigna a los gobiernos departamentales la responsabilidad sobre la planificación territorial en sus jurisdicciones.

En febrero de 2009 se aprobó, tras un amplio proceso de debate la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana.

A partir de mayo de 2010 el país va a contar por primera vez en su historia con un tercer nivel de gobierno en todo el país.

Estas políticas cuentan con el apoyo de todos los partidos políticos, permitiendo visualizar una tendencia que se ha ido configurando mediante el acuerdo del Congreso de Intendentes y el Gobierno Nacional.

Más allá de las cuestiones administrativas, la descentralización expresa la voluntad de acercar el poder a la ciudadanía. Surge de la necesidad de mejorar la participación de la población en el proceso de decisión sobre desarrollo económico y social, y por consiguiente de reforzar las instituciones democráticas del país (Mcdade 2010:6).

Tanto descentralización como desarrollo local son herramientas fundamentales para la construcción de una democracia participativa, con mayor capacidad para resolver problemas y promover una asignación de recursos más eficiente y equitativa.

1.11.2 El concepto de descentralización

Según Mcdade: “la descentralización supone revertir el proceso hegemónico-centralista e incentivar la conformación de sociedades locales de base territorial, densas socialmente y dinámicas en su capacidad de generar riqueza. Se trata de restablecer un equilibrio central-local que el centralismo no ha permitido desarrollar”.

La descentralización puede tomar diferentes enfoques.

Por un lado existe la descentralización funcional solamente: cuando únicamente se descentraliza el modo de gestión. En esta concepción la toma de decisiones queda centralizada.

Por otro lado se encuentra la descentralización política que es aquella que afecta el sistema de decisiones.

Los procesos de descentralización para que realmente transformen la estructura institucional deben llegar a este nivel.

Finalmente existe la descentralización territorial que hace referencia a la organización descentralizada del territorio, para ello debe existir descentralización funcional y política.

En este trabajo se toma el concepto de descentralización propuesto por el PNUD (2010), es decir éste último.

1.11.3 La gobernanza local como nuevo concepto

El avance de la gobernanza necesita del fortalecimiento de los gobiernos locales y centrales, pero también de la participación y colaboración del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil en todos los niveles.(Mcdade 2010:10)

Barreiro utiliza el término gobernanza para describir las formas emergentes de toma de decisiones sobre asuntos colectivos y que establecen nuevas relaciones, no sólo entre organismos públicos sino también entre ciudadanos y el sector público. Ello es así en la medida que los problemas que afectan a las sociedades no pueden ser abordados exclusivamente por los gobiernos y por las políticas públicas.

Es por ello que “cada vez más el gobierno local es un actor entre redes complejas. La gobernanza local describe las diferentes vías de interacción entre diferentes organizaciones a escala local para gobernar. Por tanto en este enfoque, gobernar ya

no es un asunto que sólo compete a los gobiernos, sino que es el resultado de nuevos acuerdos entre los diferentes gobiernos entre sí, y entre éstos y las organizaciones de la sociedad civil.”(Barreiro 2008:112)

Es importante destacar que la gobernanza no debilita el rol y la responsabilidad de los políticos electos democráticamente.

El gobierno local electo debe asumir responsabilidades y rendir cuentas frente a la ciudadanía; si ello se diluye en una amplia red de actores que toman decisiones en todos los ámbitos la responsabilidad del gobierno se desdibuja.

1.12. LAS INICIATIVAS LOCALES Y EL TEJIDO EMPRESARIAL.

Resulta obvio el papel fundamental que juega la empresa como agente económico en la creación de puestos de trabajo y de riqueza. Las formulaciones tradicionales del desarrollo territorial se basaban en la atracción de empresas del exterior. El fracaso de estas medidas ha hecho que las políticas de desarrollo local tengan como objetivo prioritario la promoción de la actividad empresarial surgida de la iniciativa local debido a que son las empresas quienes juegan el papel más dinámico en los procesos de cambio estructural en el marco de una economía de mercado.(Vázquez Barquero 1988:130).

Sin embargo el surgimiento de iniciativas empresariales no es suficiente, para que los proyectos tengan éxito debe producirse una relación entre éstos y el territorio considerado en su conjunto, siendo necesaria también una complementariedad entre las políticas económicas, sociales y culturales que se lleven a cabo.(ILPES 1998:59)

Las políticas de desarrollo local y de apoyo a la creación de pequeñas empresas adoptan un enfoque muy distinto al de las grandes industrias.

Sin embargo muchas de las personas que pueden llevar a cabo este proceso de creación, no cuentan en un contexto de crisis con la fuerza personal y económica suficiente para sobrellevar los primeros años del emprendimiento.

Por ello la financiación de las empresas locales se considera una de las barreras que más ha limitado la expansión de los procesos de desarrollo local.

1.12.1. La importancia de las MPYMES en América Latina

En América Latina, al igual que en el resto del mundo la importancia de la pequeña empresa es sumamente importante, mayormente en términos de generación de empleo e ingreso y su aporte al crecimiento económico.

Sin una política de atención específica a la problemática de este tipo de empresas, cualquier estrategia de desarrollo económico en los diferentes sistemas locales es muy posible que no progrese.(Albuquerque 1999:24).

Existe una multitud de indicadores que muestran que el aporte actual a la economía es relevante y por lo tanto, a través de apoyos razonables y sistemáticos, es posible pensar en multiplicar semejantes potencialidades. Algunos expertos y publicaciones estiman que en América Latina y el Caribe deben existir 17 millones de empresas formales, el 95% de las cuales son microempresas y 1.5 millones son PyMEs. Estas últimas aportan, por otra parte entre el 35% y el 40% del empleo, el 33% del PI y el 25% de la inversión (SELA, 2009).

“En la agenda del desarrollo productivo de la región, el desarrollo emprendedor puede jugar un papel clave, ayudando a avanzar hacia sociedades más emprendedoras, ampliando la base empresarial de PyMEs competitivas, enriqueciendo el perfil de las actividades que conforman su estructura productiva y brindando un espacio de oportunidades más amplias para el desarrollo de las capacidades creativas e innovadoras de la población, en particular de los jóvenes.”(Kantis 2008:6)

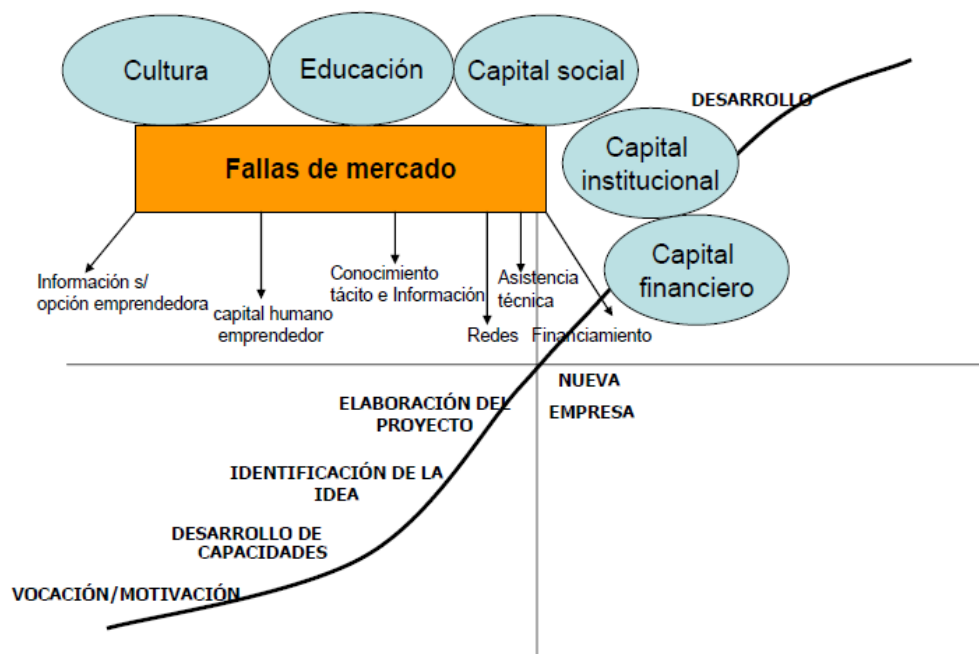
Una de las fortalezas que presentan las PyMEs es la flexibilidad, según los últimos estudios de la OCDE cada vez más PyMEs se orientan al crecimiento, y gracias a los altos niveles de flexibilidad logran adaptarse a los nuevos requerimientos de sus clientes, y adoptar nuevas tecnologías en comparación con las grandes empresas. Esta flexibilidad atribuible a su tamaño y organización simple provisiona a la economía de dinamismo, especialmente en aquellas áreas donde juegan un papel

importante las subcontrataciones, nuevas industrias y nuevos nichos de mercado.

“En los países de América latina el sistema de desarrollo emprendedor suele presentar serias debilidades que son fruto de fallas de mercado en algunos casos, de ausencias de mercados en otros y también de fallas sistémicas”.(Kantis 2008:8)
Ello genera ciertas debilidades, como por ejemplo el surgimiento de emprendedores por necesidad, motivados por la ausencia de ofertas laborales y en contextos normativos poco favorables incentivando la informalidad.

En el gráfico siguiente se exponen las principales razones que limitan el avance de emprendedores en distintos momentos del proceso emprendedor.

Cuadro 1.7. Principales limitantes al avance de emprendedores.



Fuente: BID,2008

El gráfico permite visualizar el espacio para la actuación en materias de políticas de desarrollo emprendedor a lo largo del ciclo de vida del emprendimiento, estableciendo una distinción con respecto a las políticas enfocadas a MPYMES, pudiéndolas clasificar en tres grandes grupos:

- a) las que buscan facilitar la concreción y desarrollo inicial del "stock" de proyectos avanzados.
- b) las que intentan acelerar el crecimiento de las empresas jóvenes y
- c) las que buscan incrementar la base de futuros proyectos emprendedores. (Kantis 2008:11)

En los dos primeros casos las acciones suelen abocarse a la provisión de asistencia técnica y financiera y en facilitar instancias de redes de contactos. Ello suele diferenciarse dependiendo la etapa del ciclo del emprendimiento.

El último caso busca se concentra en ampliar la base de proyectos futuros que se concentran en áreas que apuestan a generar impactos positivos a largo plazo.

1.12.1.1 MPYMES en Uruguay: importancia y clasificación.

Las pequeñas y medianas empresas han tenido y tienen un papel destacado tanto para el desarrollo social como para el sistema económico de un país.

En el caso de nuestro país, las PyMEs con menos de 20 empleados constituyen el 30% del producto bruto total, y ocupan el 47% de la población económicamente activa.

Las PyMEs están presentes en organizaciones industriales, comerciales y de servicios, con un vasto espectro de competitividad y eficiencia.

En cuanto a su dimensión, no existe un índice único, que caracterice la dimensión de la empresa de manera adecuada, por esta razón la búsqueda de una unidad de medida y comparación de tamaño, se convierte en una necesidad.

En esta línea cualquier clasificación tiene como característica principal su

dinamismo, pues el avance tecnológico y crecimiento de la demanda, determinan una tendencia al aumento del tamaño de las PyMEs.

Suelen manejarse entonces un extenso número de variables como: cantidad de personal, tipo de producto, tamaño de mercado, inversión en bienes de producción, ventas, nivel de tecnología.

Los países integrantes del MERCOSUR unifican criterios y de acuerdo a la resolución N° 59/98, de diciembre de 1998, establecen clasificaciones según el sector al que pertenezca la empresa.

Definen las variables de clasificación para PyMEs, según el sector en el que se desempeñan.

Establecen para los diferentes sectores los siguientes criterios:

Cuadro 1.8. Clasificación para el sector industrial

TIPO DE EMPRESA	PERSONAL EMPLEADO	VENTAS NETAS ANUALES hasta
Micro	1 a 20 personas	USD 400.000
Pequeña	21 a 100 personas	USD 3.500.000
Mediana	101 a 300 personas	USD 10.000.000

Fuente: <http://dinapyme-redsur.mailcom.net>

Cuadro 1.9. Clasificación para el sector comercio y servicios.

TIPO DE EMPRESA	PERSONAL EMPLEADO	VENTAS NETAS ANUALES hasta
Micro	1 a 5 personas	USD 200.000
Pequeña	6 a 30 personas	USD 1.500.000
Mediana	31 a 80 personas	USD 7.000.000

Fuente: <http://dinapyme-redsur.mailcom.net>

En Uruguay el criterio de clasificación de empresas, fue establecido por los decretos N°54/92 y N°266/95 del 19 de julio de 1995, y establece categorías de acuerdo a la cantidad de personal empleado, ventas y la cifra de activos

TIPO DE EMPRESA	PERSONAL EMPLEADO	VENTAS NETAS ANUALES hasta
Micro	1 a 5 personas	USD 200.000
Pequeña	6 a 30 personas	USD 1.500.000
Mediana	31 a 80 personas	USD 7.000.000

Fuente: Fuente: <http://dinapyme-redsur.mailcom.net>

En Uruguay el criterio de clasificación de empresas, fue establecido por los decretos N°54/92 y N°266/95 del 19 de julio de 1995, y establece categorías de acuerdo a la cantidad de personal empleado, ventas y la cifra de activos.

Cuadro 1.10 Clasificación de empresas

TIPO DE EMPRESA	PERSONAL EMPLEADO	VENTAS ANUALES HASTA	ACTIVOS MAX. HASTA	% EN EL TOTAL DE EMPRESAS	% DE PERSONAL OCUPADO
MICRO	1 A 4 personas	USD 60.000	USD 20.000	84,0%	25,5%
PEQUEÑA	5 a 19 personas	USD 180.000	USD 50.000	12,7%	21,3%
MEDIANA	20 a 99 personas	USD 5.000.00	USD 350.000	2,7%	20,0%
			TOTAL	99,4%	66,8%

Fuente: <http://dinapyme-redsur.mailcom.net>

Este escenario demuestra el papel destacado que juegan las PyMEs en nuestro país y la necesaria existencia de políticas públicas que fomenten su nacimiento y estabilidad, procurando la articulación entre las mismas y con el sector público.

En este sentido y para contrarrestar las fallas del mercado es que el Estado debe jugar un rol importante para posibilitar el acceso a tecnologías, información, capitales y de ser posible también mercados.

El mayor aporte de su intervención, no está en proporcionar la solución directamente, sino en lograr una coordinación con los agentes del mercado y en determinados casos llenar vacíos en relaciones, necesidades y servicios existentes. Este tipo de esfuerzo público es fundamental en economías pequeñas como la de Uruguay, donde el mercado es pequeño y elevar el nivel de competitividad de las MPYMES se vuelve esencial ante la creciente competencia internacional.

2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 Introducción.

El estudio de las políticas públicas puede abarcar un análisis sectorial de diferentes tipos, este trabajo se concentra en el estudio de la variación territorial de una determinada política pública, es decir de cómo distintas entidades gubernamentales elaboran e implementan una política.

En este contexto se abarcarán diferentes niveles de gobierno y distintas entidades públicas y privadas para estar en condiciones de comparar y evaluar la eficacia y eficiencia en los diversos ámbitos relativos al Desarrollo Local, generado en parte por el gobierno departamental a través de la descentralización y el gobierno central a través de las Agencias de Desarrollo local y el fomento a las pequeñas y medianas empresas como factor destacado en lograr el fortalecimiento del Desarrollo Económico Local, de manera de lograr un desarrollo sostenible.

En este marco se cuestiona: ¿cómo se integran estas políticas en los diferentes ámbitos? y ¿cuáles son sus principales carencias y dificultades?.

Para tratar de dar respuesta a estas preguntas es necesario recurrir y estudiar el tema en diferentes ámbitos, analizando los elementos que integran e interactúan con estas políticas.

De esta manera el problema de investigación se origina por la intención de analizar la importancia del Desarrollo local en Montevideo y las políticas territoriales que lo integran y su posterior evaluación acerca de su actuación.

2.2 Planteamiento del problema de investigación.

El desarrollo local está de moda en América Latina. Diversas personas, gobiernos e instituciones con muy diferentes características lo nombran como uno de los principales temas de sus agendas. Sin embargo, parece que el desarrollo local y la descentralización son usados por los actores con diferentes objetivos y contenidos.(Gallichio 2010:2)

Debido a ello es necesario definir qué se entiende por desarrollo local, qué papel juega la descentralización en el desarrollo de éste y los actores vinculados a este fenómeno, en especial entender cuáles han sido y son las acciones del Estado abocadas a un territorio específico.

“ El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de situación y como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional, regional y territorial, que precisamente se sustenta en las políticas nacionales y la autonomía local como parte de un mismo arreglo institucional”.(Gallichio 2010:12)

Siguiendo el razonamiento de Gallichio que establece que las políticas nacionales son el fundamento del desarrollo territorial, donde también contribuyen las autonomías locales se entiende que éstas también merecen un análisis detallado identificando qué papel cumplen en la gestación del desarrollo local.

Por lo tanto el problema de investigación reside en torno a la interpretación del concepto de desarrollo local y descentralización y su papel en las políticas públicas de crecimiento económico y sustentabilidad.

2.2.1 Objetivo general.

Aportar a la mejora en el desarrollo de políticas públicas a través de la investigación de las prácticas de diferentes programas destinados al fomento del desarrollo territorial y de tejidos productivos como estrategia para impulsar el desarrollo local y sostenible.

2.2.2 Objetivos específicos.

1. Conocer los programas de políticas públicas existentes destinados al fomento del desarrollo local.
2. Estudiar detalladamente las mencionadas políticas en los sectores públicos seleccionados.
3. Avanzar en la formulación de indicadores que permita realizar seguimiento y, en particular, de los indicadores referidos a los programas específicos a investigar.
4. Aportar recomendaciones a la luz de lo investigado, sugiriendo soluciones al respecto.
5. Determinar el grado de articulación existente (o no) entre los diferentes programas tanto del ámbito público como privado, y los medios de difusión de éstos.

2.3 Estructura del trabajo

La presente monografía se inicia en un marco teórico basado en la definición y evolución de las políticas públicas en el contexto de Uruguay y el papel que juega el Desarrollo Local en lo que refiere al crecimiento socioeconómico y las diferentes problemáticas de las MyPyMEs.

En el segundo capítulo se presenta el Diseño de la Investigación, conjuntamente con los métodos y los instrumentos de recogida de datos que se utilizaron.

En el tercer capítulo se integran los diferentes programas de políticas públicas con la problemática a analizar. Se presentan además los resultados y el análisis de la investigación.

Por último en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones obtenidas, sugerencias y recomendaciones.

2.4 Justificación del problema de investigación

El tema de desarrollo local junto con el análisis del fenómeno de descentralización como impulsor del primero es vital a la hora de entender el crecimiento y desarrollo sustentable de una región, ya que el desarrollo económico caracterizado por una gran cantidad de micro y pequeñas empresas que luchan por sobrevivir no es independiente de las características del territorio y de las políticas públicas destinadas a su fomento.

Las entidades de cooperación internacional tales como: PNUD, AECID, BID, entre otras destinan grandes sumas de dinero a este tema, ya que consideran necesario profundizar en las relaciones del gobierno con la población como una de las tantas maneras de mejorar la calidad de vida de la sociedad, fin último del desarrollo local. También los gobiernos departamentales con la creación de los municipios han comenzado a dar indicios de la importancia de la gobernanza en este tema.

El gobierno central también destina importantes sumas a realizar y fomentar políticas que apoyen a los tejidos productivos como impulsores del desarrollo económico local.

Debido a ello es necesario evaluar la eficacia de dichas políticas para aportar una fuente de información de utilidad para los diferentes actores vinculados a dicha problemática, tanto a responsables institucionales, técnicos especializados en el tema y los mismos receptores de dichos programas.

Por otra parte, dicha temática no es nada ajena a los futuros contadores públicos donde una de sus tantas funciones es intervenir en la definición de misiones, objetivos y políticas de las organizaciones tanto públicas como privadas siguiendo

una metodología adecuada para la toma de decisiones e incorporando valores éticos al cumplimiento de responsabilidades sociales hacia la comunidad.

2.5 Metodología utilizada

A partir de la documentación consultada y visto los objetivos planteados en el trabajo, se seleccionará una muestra de los distintos agentes que forman parte de los procesos de definición, implementación y evaluación de políticas públicas en el departamento de Montevideo, y también en el interior del país.

La selección de estos sujetos se realizará bajo el concepto de informante clave, los mismos son elegidos por el rol que desempeñan en sus organizaciones y contemplando la importancia que cada uno de estos programas posee, en la ejecución de políticas públicas en el Uruguay.

La muestra abarcará los diferentes niveles de gobierno, así como también actores especializados en la articulación entre lo público y privado.

El instrumento utilizado para la recopilación de datos será la entrevista oral, que se caracteriza por una interacción directa y abierta, donde el entrevistado prepara sus respuestas libremente, sin seguir ninguna pauta, más que las que el mismo sujeto define.

Estas entrevistas son dirigidas y semi-estructuradas, en ellas el investigador se reserva la posibilidad de agregar preguntas en el curso de la entrevista.

El cuestionario de la misma será previamente determinado en función de las dimensiones de la información buscada.

La selección comprenderá los diferentes niveles de gobierno, a nivel central: Presidencia de la Republica, **Oficina de Planeamiento y Presupuesto(OPP)**, en donde se entrevistará a **Carolina Ferreira** economista que se desempeña como responsable del Área Socioeconómica del Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo de OPP, área que está bajo la órbita de la Unidad de Desarrollo de Políticas Territoriales de la OPP. Anteriormente desempeñó funciones en DIPRODE.

Ministerio de Industria, Energía y Minería, donde se consultará a **Pablo Villar, Director de la Dirección Nacional de Artesanías Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME)**, cuyo cometido es promover las micro y pequeñas empresas en el contexto nacional, fomentando la descentralización territorial y la promoción de actividades artesanales de micro, pequeñas y medianas empresas. A nivel de gobierno departamental, se contará con **Liliana Pertuy**, Socióloga y directora de la **Unidad de Desarrollo Local de la Intendencia de Montevideo**, unidad que define las políticas y estrategias de desarrollo local, promocionadas por el gobierno departamental de Montevideo.

Se obtendrá también el aporte de tres alcaldes de distintos municipios que posee el departamento de Montevideo, con la finalidad de conocer que perspectiva se tiene desde este tercer nivel de gobierno, en la aplicación de políticas públicas orientadas al desarrollo territorial, y cuáles serán las funciones y potestades que posee este instrumento de descentralización, en la formulación, ejecución y evaluación de las distintas políticas públicas, en el marco del programa de desarrollo estratégico del departamento.

Se presentan los entrevistados como representantes de este **tercer nivel de gobierno**:

- **Carlos Varela** responsable del **municipio B**, cuya competencia territorial comprende los límites establecidos por: *Río de la Plata*, Bv. Artigas, Monte Caseros, Nueva Palmira, Arenal Grande, Hocquart, Av. de las Leyes, Panamá.

- **Miriam Rodríguez** responsable del **municipio C**, cuyos límites son Bahía, Arroyo Miguelete, Bv. Batlle y Ordóñez, Monte Caseros, Nueva Palmira, Arenal Grande, Hocquart, Av. de las Leyes, Panamá.
- **Gastón Silva** responsable del **municipio G**, cuyos límites son: Arroyo Miguelete, Camino Carlos María de Pena, Camino Lecocq, Camino del Fortín, Camino Tomkinson, Camino de la Granja, Camino Luis Eduardo Pérez, Camino de Los Camalotes, Av. de los Deportes, Arroyo Melilla (Pista de regatas), Arroyo Las Piedras, Límite Departamental.

También se analiza la visión de actores que no forman parte del gobierno, pero que participan asociados a este y desde hace ya mucho tiempo, en la implementación de políticas públicas en los diferentes departamentos, cuya experiencia resulta significativa a la hora de comprender los procesos de formulación y el desarrollo de las distintas etapas que componen estas políticas.

Se entrevistará en representación de este tipo de actores a **José Arocena**, doctor en Sociología y al economista **Carlos Troncoso**, que participan en el **Programa de Desarrollo Local ART**, cuya función principal es la de cooperación con gobierno central y departamental en la articulación de proyectos de desarrollo local. Programa cuya principal fuente de financiación es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Y **Alejandra Camejo**, Licenciada en Antropología Social y encargada del **Área de Desarrollo Local del Instituto CLAEH**, en cuyo seno se han llevado a cabo proyectos de desarrollo local, financiados por diferentes agencias de cooperación internacional como pueden ser: Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD, Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo(AECID), entre otras.

3. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

La presentación de la información se realizará en módulos diferentes atendiendo a cómo la misma ha sido recabada.

En primera instancia se presenta la información obtenida por las entrevistas a tres alcaldes de Montevideo y a la Unidad de Desarrollo Local de la Intendencia de Montevideo.

En un segundo módulo se presenta la información referida a la actividad de desarrollo local y económico realizada por el Gobierno Central a través del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y las experiencias relativas a Desarrollo territorial recabadas en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En el tercer módulo se exponen las entrevistas realizadas a profesionales vinculados a programas de articulación territorial y desarrollo local de diferentes organizaciones no gubernamentales como PNUD y CLAEH.

En última instancia, se analiza la evidencia recabada en los diferentes ámbitos, comparando el accionar en los diferentes niveles de gobierno y también de las entidades no gubernamentales, proporcionando herramientas que resulten útiles para detectar problemas y sugiriendo las mejoras pertinentes.

3.1 Descentralización: el ámbito local como lugar preferencial para la participación.

La búsqueda de medios alternativos que permitan establecer relaciones estables entre ciudadanos comunes y corrientes y quienes ejercen el poder público ha sido larga y difícil en las sociedades modernas, cuyo acelerado proceso de urbanización, complica los procesos de participación ciudadana.

La participación ciudadana y la democracia participativa se comienzan a desarrollar en el municipio, allí donde hay un contacto más íntimo entre el Estado y la sociedad. Basado en los sentimientos de apego hacia lo local, es posible que surja el sentir ciudadano de la importancia de la participación activa en la planificación, construcción y desarrollo de su entorno, y en el control y fiscalización de la

administración de los bienes públicos, un ejemplo de ello es el presupuesto participativo.

Por otro lado, la cercanía política entre el gobierno local y la sociedad es un elemento de importancia estratégica, en la medida que el gobierno puede reconocer y comprender las nuevas demandas de la ciudadanía local y, a partir de ellas, identificar las nuevas tareas de intervención municipal.

Es necesario establecer que la gestión municipal es, sobre todo, una acción política, y que su nivel de aplicación real radica en la posibilidad de reconstruir los lazos entre el Estado y la comunidad a partir de la presencia de nuevos espacios públicos locales, que fundamenten una amplia participación ciudadana.(Revello 1999: 150)

El concepto de descentralización adoptado en este trabajo, como descentralización territorial, siendo ésta la unión de descentralización funcional y política.

3.1.1 Descentralización y desarrollo.

Entre los retos de los gobiernos locales actuales se encuentra el de generar y favorecer la dinámica integral del desarrollo, en la cual participen una diversidad de actores y agentes de la comunidad local. También se requiere que el gobierno local intervenga como facilitador e impulsor de las actividades de la comunidad, económicas y sociales, sin por ello suplantar a los actores privados.(Marsiglia 2008:175)

La vinculación entre participación y desarrollo debe entenderse atravesando dos ejes principales: por una parte, la participación social encaminada hacia el logro de un desarrollo urbano más equilibrado e igualitario que implique directamente una mejora en la calidad de vida de toda la población; y por otra, la reafirmación del desarrollo local, aún en el contexto de la gran ciudad, tendiendo a la creación, consolidación y reafirmación de identidades barriales o zonales, y a la promoción de iniciativas económicas con retorno social local. Ambas líneas se orientan a reivindicar una visión de ciudad en tanto ámbito del desarrollo social, cultural y económico y, en consecuencia, tienden a reforzar los roles de “agentes de desarrollo” de los órganos de gobierno local.(Arocena, 1995)

3.1.2 Montevideo y su propuesta descentralizadora.

El departamento de Montevideo es la más pequeña de las diecinueve divisiones político administrativas de Uruguay. Concentra, sin embargo, la mitad de la población, el 50% de las unidades industriales, y la casi totalidad de las actividades terciarias.

La capital ejerce una influencia que supera sus propios límites jurisdiccionales, extendiéndose directamente hacia la llamada “área metropolitana” que incluye superficies pertenecientes a los departamentos limítrofes de Canelones y San José. Esta característica de “macrocefalia” tiene su origen en cuestiones históricas anteriores a la propia independencia, y su persistencia se fundamenta en procesos similares a los de otros países latinoamericanos.

Las tasas de desempleo, y las formas de precariedad y subempleo crecientes desde 1994, marcan una desintegración social que se verifica entre las zonas periféricas, las zonas centrales y las privilegiadas zonas costeras.

Las consecuencias de descentralizar y enfocar un gobierno participativo, en un escenario como Montevideo, deben ser consideradas a la hora de pretender replicar la experiencia a realidades, dentro o fuera de sus fronteras, sustancialmente diversas. (Revello 1999:154)

El actor que impulsa el proceso de descentralización es el Gobierno del Departamento de Montevideo, una vez asumido el mismo, en 1990, por el Frente Amplio. La propuesta de descentralización se encontraba incluida en sus postulados programáticos y su discurso político pre-electoral, no existiendo antecedentes al respecto.

De acuerdo a esta propuesta, los fundamentos y finalidades del proyecto de descentralización territorial que se emprendía consistían en el logro de una democratización de la gestión y del gobierno a través de la participación social y en la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia de la gestión comunal, eliminando

intermediaciones burocráticas.

Es así que en 1993 se opta por dividir funcional y administrativamente el departamento en 18 zonas, que comprenden los 64 barrios del área urbana, suburbana y rural.

Estas zonas han sido la base territorial para el desarrollo de la estrategia de descentralización y participación ciudadana. En cada una de ellas se instaló un Centro Comunal Zonal (CCZ), al que se trasladaron competencias administrativas y servicios. Este órgano inicial fue desarrollando el vínculo con las organizaciones sociales y los vecinos de la zona.

Se crean once Juntas Locales fuera de la planta urbana del Departamento y siete Comisiones Delegadas dentro del núcleo urbano del Departamento, de conformación política plural, delegando en ellas cometidos específicos.

Se crean 18 Concejos Vecinales y se dan pautas generales para su funcionamiento, además se eleva el proyecto de ley al Parlamento Nacional para que, según dispone la Constitución de la República, se declaren autónomas y electivas las Juntas Locales creadas.

La política descentralizadora impulsada, como se desprende de lo dicho antes, no se desarrolla en un solo plano, sino que es multidimensional y compleja. Los tres planos que contempla son el administrativo, el político y el social. Sus secuelas orgánicas: Centro Comunal, Junta Local y Concejo Vecinal, respectivamente, actúan de forma interrelacionada, con cometidos diferenciados aunque complementarios, dentro de un mismo flujo descentralizado.

En el plano político, en el traslado efectivo de potestades del gobierno departamental hacia las Juntas Locales, órganos políticos locales descentralizados con representación de todos los partidos.

El plano administrativo se basa en el Centro Comunal Zonal, que en el nuevo esquema pasa a ser la oficina administrativa del órgano político Junta Local, subordinado a éste.

Se reformulan los cometidos de las unidades administrativas preexistentes desde 1990 y se les otorga la jerarquía formal de servicios municipales, a cuyo frente se encuentra un director administrativo de carrera.

En el plano social los consejos vecinales son los órganos representativos de los intereses barriales, no integran la estructura pública municipal, sino que constituyen organizaciones privadas de la sociedad civil, reconocidas por la normativa departamental.

Este proceso sufrió un importante cambio con la introducción en el año 2010 de las alcaldías en todo el país.

Con la ley n° 18.567 de Descentralización política y Participación ciudadana se instala el tercer nivel de gobierno, aprobada en setiembre de 2009. La misma establece que los Municipios estarán integrados por cinco miembros y sus cargos serán electivos y distribuidos por el sistema de representación proporcional. El presidente será llamado alcalde y será el primer titular de la lista más votada del lema más votado en cada municipio. Los restantes miembros se denominarán concejales y serán de carácter honorario.

Las Juntas Locales integradas en este momento pasarán a ser Municipios, a partir de la elección de sus autoridades en el año 2010 y en todas las poblaciones de más de 5.000 habitantes se instalarán estos Municipios a partir del año que viene. Las restantes lo harán a partir del año 2015.

La creación de Alcaldías votadas por los ciudadanos de su zona de influencia e integradas proporcionalmente cambiará el mapa político del país y la forma de hacer política.

El tema político de fondo es la participación de la sociedad civil que hoy se canaliza masivamente a través de organizaciones no electivas y fuera de la representación política.

Las tareas del gobierno municipal serán:

- Proponer al Gobierno Municipal planes y programas de desarrollo local; participar en las sesiones del Gobierno Municipal y emitir su voto a fin de adoptar las decisiones del órgano; colaborar con el Alcalde o Alcaldesa para el cumplimiento de los cometidos del Gobierno Municipal; ejercer el contralor sobre el ejercicio de las atribuciones del Alcalde o Alcaldesa.

El Alcalde tendrá las siguientes funciones:

- Presidir las sesiones del Gobierno Municipal; cumplir y hacer cumplir la normativa departamental y municipal; dirigir la actividad administrativa del Gobierno Municipal; ejercer la representación del Gobierno Municipal; ordenar los pagos de conformidad con la normativa vigente; adoptar las medidas que entienda necesarias para el cumplimiento de los cometidos municipales, dando cuenta al Gobierno Municipal y estando a lo que éste resuelva; requerir el auxilio de la fuerza pública siempre que resulte necesario para el ejercicio de las funciones del Gobierno Municipal.

3.1.3 Los recursos financieros.

Por otra parte no puede hablarse de descentralización sin tomar en cuenta la aplicación y asignación de recursos financieros que deberán administrarse. El gobierno local debe conocer las necesidades de su comunidad y priorizarlas. La elaboración del presupuesto con participación de la sociedad local en instancias de participación formales o informales resulta la mejor forma para el logro de la eficacia y es también un factor de democracia y construcción de la ciudadanía.(Marsiglia 2008:177)

La ley aprobada establece que los municipios se financiarán con los fondos que destinen los gobiernos departamentales y con los recursos que les asigne el Presupuesto Nacional en el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios, que se creará a dicho efecto a partir de fondos que no afecten los que actualmente se destinan a los Gobiernos Departamentales.

3.1.4 Las diferentes experiencias en los Municipios analizados.

El siguiente cuadro recoge la información obtenida en las entrevistas realizadas a los alcaldes de los Municipios B,C y G respectivamente acerca de los objetivos trazados o no como propios en cada uno, los programas y políticas que lo acompañan y el tipo de descentralización asumido en cada uno.

Cuadro 3.1. Comparativo de definiciones entre Municipios

	Objetivos	Programas	Tipo de descentralización adoptada
Municipio B	No cuenta con objetivos específicos	No cuenta con programas específicos	Descentralización administrativa
Municipio C	Inclusión de actores públicos y privados para tratar los problemas territoriales y fomentar el desarrollo local.	- Bolsa de trabajo local para jóvenes y adultos - Jornadas recreativas y deporte para jóvenes	Descentralización funcional
Municipio G	Promover la cohesión social, siendo un articulador entre ciudadano y Estado a través de acciones específicas.	- Cursos para formación de guías turísticos - Promover la formación de pymes y cooperativas de trabajo a través de apoyo técnico y herramientas	Descentralización funcional

Fuente: elaboración propia

En el caso del **Municipio B** observamos que no cuenta con programas propios, sino que sólo se limita a ejecutar las tareas cotidianas y servicios básicos que brinda todo gobierno local como: alumbrado, barrido, limpieza de bocas de tormenta, vialidad y arbolado.

Estos Municipios funcionan además como receptores de demandas de la ciudadanía hacia el Gobierno Departamental, en lo que tiene que ver con servicios que son competencia de la Intendencia, por ejemplo: recolección de residuos, mantenimiento de espacios públicos, vialidad de avenidas.

En cuanto a objetivos propios el Alcalde, Carlos Varela nos mencionó que no cuentan con políticas específicas por el momento, sino que el principal objetivo es acercarse al ciudadano fomentando su participación en la gestión del Municipio, objetivo que resulta más formal y político que real, ya que no se establecen medios para el acercamiento al ciudadano.

Carlos Varela lo establece claramente: “en términos concretos de creación nuestra, no tenemos ningún programa, nosotros venimos acompañando cuestiones que ya están andando en el territorio. Esto no quiere decir que no generemos un producto y lo propongamos en adelante, pero en estos cortos ocho meses de vida lo que tenemos son muchas ideas que desarrollar, o mejorar aquellas propuestas que hoy estamos acompañando desde el Municipio”.

En lo que respecta al concepto de descentralización el Alcalde lo define como “una herramienta para el desarrollo económico, local y social.

En esta línea interactuamos con el Gobierno Departamental, Ministerio de Turismo, los grupos comerciales del Centro, Ciudad Vieja, trabajando en la articulación público-privada”.

Por otra parte establece que se sienten partícipes de las grandes líneas de políticas públicas departamentales a través del trabajo del Municipio en la seguridad de la zona, alumbrado, mantenimiento de espacios públicos.

Por todo lo establecido anteriormente, es posible inferir que en dicho Municipio opera una descentralización puramente administrativa.

Totalmente diferente es el escenario de descentralización encontrado en el **Municipio C**, donde cuentan con varias líneas estratégicas definidas por el Municipio en base a las necesidades de la zona.

La Alcaldesa Miriam Rodríguez está convencida de la relevancia de los Municipios: “la importancia de este tercer nivel de gobierno está para nosotros en la cercanía que tiene el Municipio con los actores sociales y de esta manera oficiar de articulador con el resto de las autoridades ya sea a nivel Departamental o Nacional”.

En cuanto a las políticas públicas para Rodríguez las mismas deben ser definidas en el marco de planes estratégicos nacionales donde el actor político y el actor social deben actuar sobre ese mismo plan estratégico.

”La ventaja es que estas acciones que se originan en distintos ámbitos y con diferentes intereses terminan siendo complementarias y acumulando el logro del mismo fin”.

“Por ejemplo si defino dentro del plan estratégico desarrollar la línea de vivienda debo articular con el Gobierno Nacional y Departamental el tema de tierras, construcción, etc. Pero además el actor social debe trabajar convocando a ciudadanos que quieran formar parte de cooperativas de vivienda. Estos dos actores terminan complementándose para promover políticas nacionales o departamentales en el territorio”.

En lo que refiere al concepto de descentralización la Alcaldesa establece que la misma es un proceso que profundiza según su evolución la articulación entre actores para llevar adelante políticas públicas.

“El Municipio es el gobierno que está en contacto con el problema, es el que tiene la mayor información y debe convocar al Estado para que sus políticas sean más eficientes”.

En cuanto a los programas específicos definidos los mismos se corresponden con líneas de trabajo. A partir de éstas y luego de realizar un diagnóstico de la zona, se establecieron las políticas para llevar adelante cada línea de acción.

Se definieron cuatro líneas estratégicas: desarrollo territorial y hábitat; desarrollo cultural, turístico y económico; participación y comunicación y servicios básicos municipales, definiéndose tareas principales para cada una de ellas. El plan operativo de cada una de dichas líneas es desarrollado por comisiones integradas por los consejales.

Dentro de dichas estrategias se impulsan programas como por ejemplo: la formación de guías turísticos, “promoviendo la inclusión en los circuitos turísticos del patrimonio cultural de la zona” (Rodríguez).

Estos cursos están orientados principalmente a jóvenes que busca promover la capacitación, la inclusión y el empleo de jóvenes pertenecientes al territorio.

También se dictarán cursos de idiomas.

Otro de los importantes programas está relacionado con el desarrollo económico que se promoverá la formación de pequeñas empresas y cooperativas de trabajo locales, facilitándoles capacitación, herramientas y apoyo técnico. El centro contará en relación con esta política con pequeños locales para la exposición y venta de productos manufacturados.

En el caso del **Municipio G** además de cumplir con los servicios básicos, en los cuales destinan la mayoría de su labor, cuentan con programas específicos para jóvenes, para el adulto mayor, jornadas recreativas, día del patrimonio.

El Alcalde Gastón Silva concibe a la descentralización en dos líneas fundamentales, por un lado la inclusión de los actores públicos y privados de diferentes tipos.

En ese marco se pactan reuniones donde son tratados distintos problemas territoriales, en fomento de la participación ciudadana.

Por otro lado se busca el desarrollo económico y social a través de programas que generen beneficios para la población local; es en esta instancia que surge la bolsa de trabajo local para jóvenes y adultos donde los empresarios que participan en las reuniones anteriormente mencionadas utilizan este mecanismo al solicitar empleo. El proyecto se ha llevado adelante con buenos resultados afirma Silva.

De acuerdo a la información recabada tanto en el Municipio C y G se llevan a cabo programas creados dentro del gobierno local que responden a políticas públicas con énfasis en el desarrollo territorial, además de las competencias específicas dadas por la Intendencia.

Es de esta manera que lentamente el concepto de descentralización funcional va tomando forma, aunque con variados matices.

En cuanto a la evaluación de los programas desarrollados ésta es prácticamente inexistente y menos frecuente es el uso de indicadores necesarios que permitan evaluar el impacto de las acciones llevadas a cabo.

El tipo de evaluación depende de qué es lo que se desea medir y ello está directamente vinculado con el problema que es el que origina que se desarrolle una política.

En el siguiente cuadro se trata de ejemplificar los elementos que forman parte del ciclo de políticas públicas, concentrándose en la primera y en la última etapa, ya que la definición y análisis de alternativas se realiza conjuntamente al determinar las acciones a desarrollar a lo largo del período de gobierno y en lo que respecta a la etapa de evaluación considerada de suma importancia establecemos en qué momento es llevada a cabo y los indicadores utilizados.

La evaluación de proyectos públicos no se realiza siempre con los mismos objetivos. El análisis puede llevarse a cabo para determinar las necesidades de recursos antes del inicio ó en su fase inicial. En otros casos el objetivo se basa en la corrección de ineficiencias surgidas en el proceso de ejecución. Finalmente en otros casos el objetivo es realizar un informe final que permita obtener conclusiones

fundamentadas.

En el caso de los Municipios el objetivo fundamental de la evaluación está relacionado en gran medida con prácticas vinculadas al control presupuestario y rendición de cuentas del mismo. Sin embargo, se observa que en algunos casos existe una evaluación anual que tiene como cometido corregir ineficiencias que surgen en la implementación de las estrategias planteadas.

Cuadro 3.2 Comparativo de gestión entre Municipios.

	Definición del problema	Evaluación	Indicadores
Municipio B	No definen problemas solo ejecutan las políticas	Evaluación ex post quinquenal a efectos presupuestales	No se utilizan indicadores
Municipio C	Definidos de manera independiente por la alcaldía	Existe una evaluación ex post anual de la gestión desarrollada.	Se utilizan indicadores de resultados por cada línea estratégica
Municipio G	Definidos de manera independiente por la alcaldía	Evaluación ex post quinquenal a efectos presupuestales	No se utilizan indicadores

Fuente: elaboración propia

En el **Municipio B** se observa únicamente una evaluación quinquenal con el fin de rendir cuentas del presupuesto utilizado ya que sólo son ejecutores de políticas que son gestadas no en el Municipio sino en un nivel superior, el Gobierno Departamental.

La evaluación es meramente cuantitativa, se establecen los recursos y a qué conceptos fueron imputados los mismos, no utilizando indicadores de ningún tipo.

En cuanto al **Municipio C**, se identifican las características del territorio y con dicha información se diagnostican las principales dificultades territoriales, estableciéndose estrategias para abordarlos.

El tipo de evaluación en este caso es anual y ex post, se analizan las desviaciones surgidas de la puesta en marcha de las líneas estratégicas como mecanismo para mejorar la eficiencia de las acciones llevadas a cabo y para ello se utilizan indicadores de resultados. Este tipo de indicadores fueron proporcionados por la División Planificación Estratégica de la Intendencia de Montevideo a pedido de la Alcaldía.

Se realiza además una evaluación quinquenal con el mismo objeto que el comentado anteriormente en el Municipio B.

En el **Municipio G** se definen también políticas propias relacionadas con problemas locales, pero no hay una estrategia definida en cuanto a acciones a llevar a cabo sino que se ponen en marcha determinados programas que no son evaluados de ninguna manera.

Si bien el Alcalde considera relevante esta etapa no han implementado ninguna forma de llevarla a cabo por el momento. Si cuentan al igual que los restantes Municipios con un presupuesto quinquenal.

3.1.4.1 El financiamiento de las políticas locales.

Para todos los Municipios existen tres fuentes de financiamiento: transferencias de las Intendencias, del Gobierno Central e ingresos locales.

El Gobierno Central transfiere mensualmente a la totalidad de los Municipios de Montevideo \$46.000 ; la Intendencia según datos históricos otorga a cada Municipio un monto diferente ; los ingresos son donaciones nacionales o internacionales.

Por ejemplo, desde la Alcaldía de Gijón en España se apoya un proyecto con la finalidad de declarar por parte de la Unesco al barrio Peñarol como patrimonio histórico de la humanidad por su relevante valor cultural con el peso de inmigrantes ingleses en el mundo.

Las donaciones nacionales pasan por el aporte de empresas con distintas finalidades entre las cuales se encuentra pintura para espacios públicos además se realizan convenios con la finalidad de que las entidades financien con un aporte en dinero o materiales el día del niño, apelando a canalizar con un beneficio local la responsabilidad social de la empresa.

3.1.4.2 Principales dificultades encontradas.

El Alcalde Carlos Varela manifestó que una de las trabas principales es “la falta de información de la ciudadanía en la implementación de este tercer nivel de gobierno. El 70% de los que votaron, no eligieron representantes en los respectivos municipios, yo no estoy seguro de que esa baja votación sea porque se oponían, es básico no votar si uno no está informado”.

“Otro obstáculo asociado a esta debilidad es la caída en la participación ciudadana en el gobierno local, parte de la dinámica social está caracterizada hoy por el inmediatismo, la gente participa en cuestiones concretas que le interesan puntualmente, mucho más difícil es contar con la gente en ámbitos de intereses más colectivos y por llamarlo de alguna manera en cuestiones de solidaridad territorial”. Por ello el Alcalde establece como gran desafío para el quinquenio lograr la participación ciudadana, ya que la descentralización es una herramienta de poder creada con el objetivo de acercarse a los problemas locales más fácilmente.

Por otra parte la Alcaldesa Miriam Rodríguez opina que poco a poco los ciudadanos se van acercando a interesándose más en su barrio y está convencida de que “el Municipio es el que debe ser el principal articulador entre Estado y ciudadanos”.

Las dificultades más importantes mencionadas por el Alcalde Gastón Silva también coinciden con Carlos Varela en cuanto al desconocimiento existente en la población sobre el nacimiento de las Alcaldías.

Otra dificultad mencionada es la imagen de “gigante burocrático de la Intendencia” ya que en los Municipios se debe responder a los problemas locales de los ciudadanos y la propia lentitud de la Intendencia imposibilita cumplir en tiempo y forma con las demandas locales generando un descontento de la ciudadanía trasladado a las alcaldías.

3.1.4.3 Análisis de la gestión de las Alcaldías

Ante todo hubiese sido deseable contar con el aporte de los cinco Alcaldes restantes pero el acceso a los mismos no fue posible, sin embargo en cada una de las Alcaldía entrevistadas se observaron escenarios muy diferentes.

En cuanto al concepto de descentralización, si bien en los tres casos conceptualmente coinciden, las realidades dicen lo contrario observándose centralización casi absoluta (Municipio B), en otros casos una moderada descentralización (Municipio G) y finalmente una descentralización funcional donde existen varias líneas estratégicas para afrontar los problemas locales con una evaluación responsable de resultados (Municipio C).

Creemos que esta realidad tan dispar obedece a la premura en la organización de este tercer nivel de gobierno y por lo tanto la gestión de cada Municipio queda absolutamente supeditada a las capacidades individuales de los Alcaldes y a su creatividad en cuanto a cumplir con el objetivo principal de fomentar la participación ciudadana.

3.2 La Unidad de Desarrollo Local de la Intendencia de Montevideo.

El Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional de la IM ha definido dentro de su estratégica la inclusión social a través de la generación de trabajo en sus distintas vertientes, auto empleo, apoyo a emprendedores e inserción directa. Ha fijado con fuerte acento la implementación de una política de desarrollo económico local, estrechamente vinculada al territorio y a las potencialidades existentes en lo local. En este sentido el Departamento define "lo local" como "desarrollo endógeno", "desarrollo integrado", "desarrollo desde la base".

Para que el crecimiento se convierta en desarrollo y mejores condiciones de vida es necesario orientar políticas, es decir tener la voluntad de que el crecimiento genere desarrollo y mejores niveles de bienestar en la población, mejorando la situación socioeconómica y su calidad de vida.

Es por ello que la IM ha optado por la creación de una unidad de Desarrollo Local desde su Dpto. de Desarrollo Económico e Integración Regional. En dicho Departamento se entrevistó a Liliana Pertuy, Socióloga de la Universidad de la República. Trabajó en el Dpto. de Industria y Agro industria del PIT-CNT., es coordinadora de la Red Uruguay Productivo. Docente de enseñanza secundaria y actualmente es la directora de la Unidad de Desarrollo Local de la Intendencia de Montevideo.

El siguiente cuadro expone la información recabada en la entrevista acerca de la gestión y sus dificultades en la mencionada Unidad.

Cuadro 3.3. Definiciones y gestión de la Unidad de desarrollo local de la Intendencia de Montevideo.

Definición de Desarrollo Local	Se adopta una definición de desarrollo local como desarrollo endógeno, en un contexto de desarrollo económico.” Las políticas se deben generar desde el territorio”
Políticas adoptadas	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto Santiago Vázquez - Proyecto conjunto con PNUD: ART - Asesoramiento a proyectos : Goes, Casavalle, Cda Vieja.
Evaluación	Ex ante y ex post, se utilizan indicadores básicos de tareas y actividades desarrolladas. Se mide el impacto en el nivel de empleo de la zona.
Dificultades	<ul style="list-style-type: none"> - Escaso presupuesto asignado - Mayor participación de los actores involucrados.

Fuente: elaboración propia

Primeramente se establece la definición de desarrollo local adoptada por la Unidad: desarrollo local concebido como desarrollo endógeno, dentro de un contexto de desarrollo económico ya que la Unidad está insertada dentro del Departamento Económico e Integración Regional (Pertuy) “el desarrollo local debe ser pensar desde el territorio las políticas públicas, en esta línea estoy convencida que se ha realizado una de las transformaciones más importantes de los últimos años que es este tercer nivel de gobierno”.

“Los gobiernos deben participar activamente en la orientación de las políticas de desarrollo, lo que no debería pasar es que sea este único actor el que lo fomente, articule, ejecute”.

Un ejemplo de ello fue el trabajo que la Unidad realizó en el CCZ 8, allí se articuló con el Programa ART donde la intendencia a través de esta unidad fue el principal socio del programa, Facultad de Ciencias, Instituto Pasteur, Cámara de Industria, LATU, Comisión de Fomento de Santa Mónica, El centro comercial de Punta Gorda, recicladores que vivían en la zona, también participaron. Las reuniones se realizaban en el Latu y la gran interrogante de todos los actores era qué podían aportar.

Aquí se observa una dificultad que tiene que ver con el involucramiento de los actores, porque el desarrollo no es un objetivo únicamente estatal, se han dado pasos muy importantes hacia la descentralización y el desarrollo pero aun cuesta muchísimo involucrar empresas privadas, comisiones de vecinos, institutos de enseñanza.

En relación a la importancia de estas políticas la IM fue pionera en su desarrollo al igual que lo fue con el tema de la descentralización con lo cual debió basar su acción desde una visión local.

La Unidad de Desarrollo Local es muy reciente, se creó en el 2007, el presupuesto que posee es cercano a \$1.100.000 anuales.

Es un presupuesto magro, razón por lo cual la línea de acción ya sea por la restricción presupuestal, pero más por la concepción de desarrollo, hace que el valor de la Unidad pase por la articulación, por fomentar el trabajo en conjunto, para poder potenciar el impacto.

Sus objetivos se basan en orientar, asesorar y promover esta visión de desarrollo local en todo el departamento de Montevideo, se ha brindado asesoramiento a proyectos como la revitalización de Ciudad Vieja, Proyecto Goes, Cuenca de Casavalle, entre otros.

El asesoramiento va desde el diagnóstico inicial del territorio, que perfil de desarrollo tiene, en qué situación se encuentra, porque hay escenarios muy desfavorables como es el caso de Cuenca de Casavalle, todo pensado bajo la óptica

de una visión estratégica de desarrollo, está claro que articulado desde las grandes líneas de trabajo como Uruguay Productivo, Uruguay Natural.

Actualmente el principal proyecto que tiene la Unidad es en Santiago Vázquez con el objetivo de fomentar el desarrollo en la zona de Montevideo Oeste. En Santiago Vázquez se encuentra el último pueblo que le queda a Montevideo, con un potencial eco-turístico relevante, es un área protegida, habitan el 75% de las aves protegidas del país, están los humedales del río Santa Lucía, posee un puerto, ruinas de mataderos que existían en la zona y cuenta con una riqueza histórica y patrimonial importantísima.

La Unidad realizó una intervención en el marco de un proyecto con la Comunidad Económica Europea cuyo presupuesto fue de 900.000 Euros.

La intervención se basó en la mejora de la infraestructura, construyéndose la rambla, calles, se hizo saneamiento en zonas donde no había llegado todavía, se hizo la señalización, y al mismo tiempo se vinculó esta infraestructura con los pequeños productores de la zona, creándose un circuito turístico.

De esta forma se obtuvo un proyecto de desarrollo local integral que alcanza todos los aspectos, social, cultural, económico, turístico, ecológico, histórico y patrimonial. Se articuló para este proyecto con MIDES, MGAP, MTOP, Intendencia de Montevideo, Comisiones de Fomento, Rotary Club, Club de Leones, y otros actores sociales.

Otro aspecto destacable de este programa es que derivó en la formación de la Corporación Oeste Verde que nuclea a los integrantes de este circuito que ahora están ingresando al conglomerado de turismo de Montevideo como grupo, para promover la zona Oeste del Departamento.

Es importante destacar lo mencionado por Pertuy: “se puede impulsar desde el gobierno ya sea local o nacional cada programa de desarrollo, pero alcanzado un punto determinado de maduración debe ser sostenible en sí mismo. La Intendencia sigue participando en la zona, realiza un seguimiento, participa, asesora, articula

con empresas, pero no desde el papel del actor principal, sino que estos actores se identifican con la zona, hacen suyo el proyecto y potencian de esta manera el programa de desarrollo territorial.”

Aquí es que se presentan una de las dificultades más importantes que es el papel desempeñado por las empresas, “el punto aquí es trabajar sobre la participación de los actores y también del empresario, entiendo que falta mucho en el desarrollo de la responsabilidad empresarial. No quiero decir con esto que faltan aportes o donaciones de las empresas, sino que estas deben involucrarse, participar, debemos promover esto para maximizar el beneficio en su participación y no que sea un aporte con la finalidad de ayudar.” (Pertuy)

En lo que refiere a la evaluación de los proyectos se trabaja con una evaluación continua, se utilizan indicadores de tareas y actividades. El trabajo en conjunto con el observatorio que posee gran cantidad de datos estadísticos, y la unidad de estadísticas de la Intendencia, permiten obtener información clave a la hora de realizar una correcta evaluación. Para medir el impacto generado en el desarrollo económico se realiza un relevamiento acerca del nivel de empleo en la zona.

Pero la evaluación debe ser sobre todas las cosas, participativa (Pertuy) “debemos evaluar en conjunto, deben evaluarse todos los actores que participan, incluso nosotros mismos, los técnicos que trabajan en el proyecto, la razón es que el desarrollo económico es un proyecto dinámico, entonces también nosotros aprendemos y nos corregimos al ser evaluados, por ahí hay impactos que no prevemos en la formulación del proyecto, y recién en la etapa de evaluación logramos tomar consciencia de su existencia”.

La participación hace que el proyecto continúe, luego de que ha finalizado su ejecución.

3.3 El área de políticas territoriales en la OPP

Tiene como cometido focalizar en la planificación y diseño de políticas para el fortalecimiento, tanto de los gobiernos departamentales como de los locales.

La coordinación tanto en el ámbito departamental como municipal, tiene como objetivo contribuir a impulsar la democracia local, la descentralización política, el desarrollo institucional de los respectivos gobiernos sub nacionales, la participación ciudadana y la promoción del desarrollo territorial.

En dicha área existen una serie de programas tendientes a cumplir con cada uno de los objetivos propuestos.

El Programa Uruguay Integra que es un Programa de cooperación internacional entre la Unión Europea y la Presidencia de la Republica a través de la OPP, cuyo objetivo es fortalecer la descentralización y contribuir a la cohesión social y territorial en Uruguay.

Otro Programa es la Unidad de Desarrollo Municipal (PGDM) con financiación del BID, que está en su cuarta edición, y el cual está siendo modificado en sus objetivos y equipos ejecutores, de cara a su quinta edición.

Y por ultimo esta área de políticas territoriales, absorbió la antigua Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE), creado con la ley de descentralización en el periodo de gobierno de 1990 y cuyos cometidos eran el desarrollo local.

En el año 2005 OPP absorbe los programas de DIPRODE desde una visión más de desarrollo de clúster. De esta forma los cuatro programas de la antigua DIPRODE: Programa Microfinanzas cuyo objetivo es el abordaje integral, territorial y multi-institucional, de las herramientas de financiamiento para el desarrollo socio-productivo de los emprendimientos uruguayos.

Programa de Conglomerados (PACC) que tiene como objetivo aumentar la competitividad de empresas, a través de la dinamización del conglomerado en el que estas se insertan.

El conglomerado se define como un conjunto de empresas que comparten un territorio y una cadena de valor, y desde allí se busca generar ventajas competitivas, promoviendo dinámicas de articulación y cooperación estratégica.

Programa de Apoyo al Sector Productivo que promueve el desarrollo del interior del país aumentando la eficiencia productiva y el potencial del sector rural. Entre sus objetivos se procura lograr la mejora de la competitividad de los sectores productivos a través de una reducción de los costos operativos; mejorar la calidad del producto y derivados del mismo, así como mejorar la calidad de vida de las personas que viven en la zona.

Programa Fondo de Desarrollo Interior (FDI) programa que tiene como objetivo principal promover el desarrollo regional o local en los departamentos del interior del país y fortalecer la descentralización de actividades. Plantea la importancia de una gestión municipal más descentralizada y autónoma que permita ejercer criterios propios en las decisiones e inversiones de su interés que se ha venido ampliando entre la población y las autoridades locales.

En esta sección nos concentraremos en el Programa de Microfinanzas en particular, relacionándolo con otros programas que apuntan al desarrollo social y territorial como Uruguay Integra y el Fondo de desarrollo del interior.

Para ello contamos con el valioso aporte de Carolina Ferreira, Economista, estudios de postgrado vinculados a la Gestión Local del Desarrollo, Desarrollo Local y Economía Social. Trabajos y estudios relacionados a las temáticas de microfinanzas y territorio, desarrollo económico local, pobreza y exclusión social, empleo e innovación. Actualmente se desempeña como responsable del Área Socioeconómica del Programa de Microfinanzas.

El siguiente cuadro sintetiza la información recabada acerca de las acciones llevadas a cabo en el marco de políticas públicas para el desarrollo local y el tipo de evaluación que se realiza, así como también las principales dificultades encontradas.

Cuadro 3.4. Información programa Microfinanzas

Tipo de enfoque adoptado	Enfoque socio-productivo.
Objetivos del programa	Objetivo principal: desarrollar las microfinanzas en emprendimientos productivos. Objetivos específicos: fortalecer, mejorar y promover los servicios microfinancieros.
Evaluación	Depende de los financiadores de los proyectos y por lo tanto es variable.
Dificultades	La sostenibilidad de estos proyectos una vez retirados los actores del gobierno central y con ellos su financiamiento.

Fuente: elaboración propia

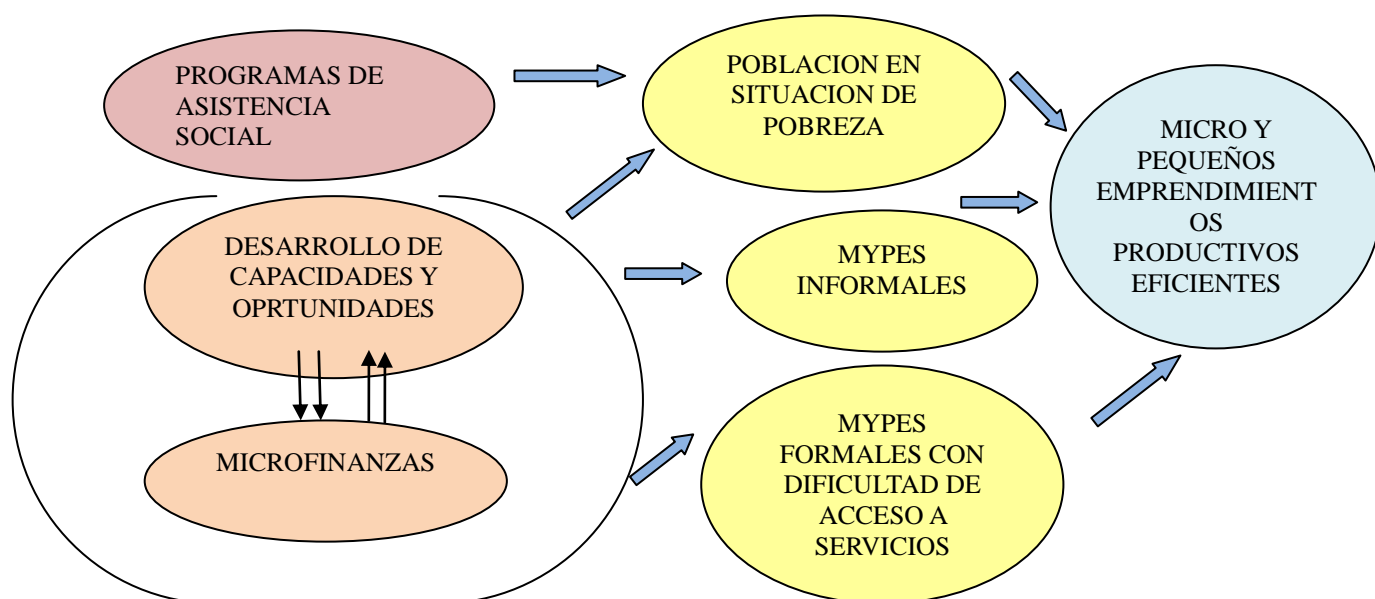
El programa visualiza a las microfinanzas como parte importante de un conjunto de políticas de inclusión social y de reactivación económica y productiva que reconoce la importancia de las Pymes. (DIPRODE 2010)

En este contexto el programa se enmarca en un enfoque socio productivo en el sentido de que las microfinanzas constituyen una instrumento esencial para el desarrollo de capacidades y oportunidades de segmentos de la población en situación de pobreza.

Este amplio enfoque permite centrar la atención en las Mypes formales e informales que por diversos motivos enfrentan dificultades para generar o mantener las condiciones de desarrollo de sus negocios, y que pueden cumplir un destacado papel en la reactivación económica y en la solución de los problemas socioeconómicos.

Cuadro 3.5. Enfoque del programa Microfinanzas.

ENFOQUE SOCIO PRODUCTIVO Y MICROFINANZAS



Fuente: DIPRODE 2010

A la hora de implementar el programa se toma un abordaje local que tiene que ver con el hecho de que las soluciones financieras y de apoyo al emprendedor, se adecuan a las necesidades y realidades de cada región. Asimismo, se toma en cuenta todos los actores del territorio, no sólo los vinculados al sector financiero, como ser el gobierno local y las asociaciones empresariales.

A juicio del Programa, es imprescindible y necesario el involucramiento de las instituciones locales referentes en la región, teniendo en claro cuáles son los sectores claves que deben ser apoyados para dinamizar dicha región, a través de

instrumentos diversos, como pueden ser el desarrollo de herramientas financieras que faciliten el acceso al crédito para aquellos proyectos en sectores dinámicos.

En el marco de esta modalidad diferencial de intervención a nivel territorial del Programa, se entiende que para la ejecución de las actividades definidas por este de cara al logro de estos objetivos, es que se ha definido como necesario la participación de las Intendencias Municipales, a través de los Departamentos o Direcciones de Desarrollo, actuando en un papel de entidades identificadoras de la demanda del sector y ejerciendo un rol activo de articuladores de dicha demanda con la oferta de servicios financieros y de apoyo a emprendimientos existente a nivel local, dado su vínculo y conocimiento de la realidad del sector productivo en sus respectivos departamentos.

Para que los Gobiernos locales ejerzan esta función en forma eficaz, se ha identificado la necesidad de cooperar con las Intendencias, en su fortalecimiento institucional y en la capacitación especializada para que puedan desarrollar adecuadamente esta tarea de articuladores vinculada al sector de la micro y pequeña empresa, con un claro enfoque territorial.

En el marco de un enfoque territorial impulsado por el Programa, en una primera etapa se apoyó a las Entidades Identificadoras a nivel local en el diseño de Planes Estratégicos Institucionales para el fortalecimiento de las microfinanzas en cada uno de los departamentos.

En cuanto a los objetivos específicos de estos Planes, son: realizar un diagnóstico general de cada uno de los departamentos del país, en particular a partir de una caracterización de los sectores productivos del departamento, el rol de las Direcciones y/o Departamentos de Desarrollo de la Intendencia en su trabajo con el sector productivo.

Elaborar una estrategia específica de colaboración y coordinación de las actividades definidas en el Plan con las del Programa de Microfinanzas, detallando actividades a realizar para profundizar de manera sostenible las actividades actuales en materia de microfinanzas a nivel departamental.

Identificar necesidades y requerimientos de fortalecimiento en dicho rol, tanto en capacitación específica, recursos humanos, necesidades financieras e infraestructura, vinculadas a su labor de agente promotor y articulador del desarrollo de las microfinanzas en el departamento.

A la hora de cumplir con estos objetivos se plantea la interrogante de ¿cómo hacer sostenible un proyecto?, (Ferreira) “Las políticas deben ser de largo plazo porque son estratégicas, pero también es una obligación de los que trabajan en estas políticas, el otorgar retornos para esos beneficiarios en el largo plazo, se debe solucionar o impactar en las distintas situaciones hoy, para que estos actores se involucren, participen y estén alineados con la visión estratégica del desarrollo local”.

A modo de ejemplo, en Uruguay Integra (programa de cohesión social y territorial) uno de los proyectos es en la zona de Soriano, que se trabaja con pequeños productores rurales, desarrollando el eje productivo de este departamento.

En conjunto con estos productores se decidió la formación de una herramienta local, que es un fondo rotatorio que administra la Intendencia, y que está destinado al desarrollo de pequeñas y medianas empresas con fines productivos o de servicios.

Si uno de estos productores, que participó en el programa, recibió capacitación y durante el mismo ha desarrollado un determinado mercado, pueda en caso de sufrir algún inconveniente como puede ser el desperfecto de una maquina, la rotura del invernáculo, contar con una herramienta como es el fondo rotatorio, para hacer frente a este tipo de situaciones pocas veces previstas en los programas.

Otro trabajo que se está realizando es la capacitación de recursos humanos de la Intendencia de los distintos departamentos, donde se realizaron proyectos para que desde allí se realice una especie de seguimiento coordinado con la OPP, para que una vez retirado el programa, estos grupos de trabajo no queden a la deriva o sin apoyo técnico para continuar.

En esta línea se comenzó también a realizar formación de técnicos que se desempeñen en el territorio, además de los funcionarios de los gobiernos departamentales.

“Un tema a solucionar es el de la información, la información no llega, si esto no pasa, la gente no tiene acceso a los programas que existen.” (Ferreira). Esta es la principal dificultad con la cual coexisten todos los programas de OPP destinados al desarrollo territorial, el desconocimiento por parte de los beneficiarios. Un problema que no vislumbra una clara solución ya que Ferreira reconoce que existen infinidad de programas estatales que realizan lo mismo sin lograr articularse, generando esfuerzos innecesarios y no cubriendo todos los problemas territoriales con la eficacia necesaria.

Otra de las debilidades con que cuentan este tipo de programas es la débil evaluación a los que son sometidos.

“La evaluación de los proyectos que se realizan, depende de los financiadores y los parámetros para la misma están dados por estos.

Por ejemplo en los programas de trabajo en conjunto con las Intendencias, la evaluación se realiza desde la intendencia, en la mayoría de los casos es una evaluación con fines presupuestales.

En los proyectos con financiamiento del BID, el organismo realiza evaluaciones intermedias con hincapié en algunos puntos, que generalmente son de corte presupuestal, pero se realiza alguna actividad destinada al impacto.” (Ferreira)

3.4. Las MPYMES y su papel en el desarrollo de los ámbitos locales

El desarrollo local en la actualidad como ya expusimos en el capítulo anterior se instala en las agendas gubernamentales, dado el creciente desarrollo de los procesos de descentralización en el mundo.

El Desarrollo Económico Local se percibe como el desafío de los sub niveles de gobierno porque a partir de él se intentan transformar los sistemas productivos y con ello lograr la mejora en la calidad de vida de la población.

La relevancia que presentan las PyMEs para el desarrollo económico local puede ser explicada por su gran capacidad en la generación de volumen de empleo, pues se pueden crear una gran cantidad de unidades económicas en lapsos muy cortos de tiempo y en todos los puntos de un territorio, lo cual se potencia con la flexibilidad de su estructura que le permite acoplarse rápidamente a los cambios económicos imperantes en su entorno. En España por ejemplo en el periodo que comprende los años 2003 a 2005 la creación de pequeñas y medianas empresas se incrementó en casi un 10%, existiendo 7 PyMEs por cada 100 habitantes (REDEL; 2004).

En Uruguay el número de PyMEs por cada 100 habitantes asciende casi a cuatro y el incremento en el periodo 2007-2008 fue del 6.6% (DINAPYME; 2008).

3.5. La importancia de las PyMEs desde el Gobierno Central

En Uruguay la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), es la unidad ejecutora del Ministerio de Industria, Energía y Minería encargada de fomentar el desarrollo de las artesanías, micro, pequeñas y medianas empresas, en el marco de las restantes políticas definidas por el Poder Ejecutivo, promoviendo la mejora y el incremento de la competitividad a nivel nacional e internacional.

Pablo Villar presidente de DINAPYME entrevistado para este trabajo expresa que esta dirección es quien se encarga a nivel de gobierno central de proponer, coordinar e implementar políticas y programas para Uruguay con la finalidad de desarrollar sinergias que potencian la competitividad de las PyMEs.

Desde DINAPYME lo que se busca es satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios en base a:

- Mejorar la competitividad de las PyMEs uruguayas a nivel nacional e internacional.
- Estimular el desarrollo de PyMEs sostenibles, amigables con el medio ambiente y que actúen según los principios de responsabilidad social.
- Analizar y formular propuestas para adecuarse a las necesidades de las PyMEs del país.
- Promocionar y desarrollar la inserción en cadenas productivas, clúster o asociaciones verticales, mejorando de esta manera la competitividad de las mismas.

En relación con este último punto Villar dice que las PyMEs por razones de tamaño, estructura y dificultades de acceso a la información, nuevas tecnologías y financiamiento es que presentan problemas para competir con las grandes empresas.

En ese marco es que se determina la importancia de lograr la inserción en clúster o cadenas productivas, que permitan fortalecer sus competencias.

Dado que esta integración no la proporciona el mercado, sobre todo en los países en desarrollo es muy importante el papel del estado en el establecimiento de dichas relaciones.

La propuesta implementada según el entrevistado fue: luego de realizar un diagnóstico sobre la situación nacional, donde se identifican las debilidades de las organizaciones a nivel gubernamental y de la sociedad civil.

Una vez detectadas estas debilidades, lo que tratamos de hacer es, implementar acciones desde la dirección abordando las distintas situaciones detectadas desde una óptica local.

“La primera conclusión a la que llegamos y tal vez la más importante luego de ese diagnóstico inicial fue definir que el campo de acción era suficientemente grande como para hacer un abordaje nosotros solos, entonces comenzamos a articular con otros organismos y ministerios, por nombrar algunos MIDES, MTSS, INEFOB; Congreso de Intendentes, CND, UTU.”(Villar).

La idea de DINAPYME es conjugar los distintos instrumentos de políticas públicas para llegar de mejor forma y más articuladamente a los distintos territorios.

Y de esta forma intentar resolver los problemas centrales y sus periféricos pero además evitar que los distintos actores del interior tuvieran que peregrinar por Montevideo y sus distintas oficinas, para lograr beneficiarse con algunos de los programas que existen en los diferentes niveles gubernamentales destinados al fomento de las pequeñas y medianas empresas.

En esta línea se definieron algunos programas cuya aplicación se dio solamente en el interior del país, la razón principal es atender aquellas carencias en las capacidades locales que presentaban algunos territorios.

A continuación presentamos la información relevada a cerca de los diferentes programas que se ejecutan actualmente desde DINAPYME, y forman parte del plan estratégico de desarrollo económico nacional.

3.6. Programas en ejecución a nivel nacional

3.6.1 Programa PACPYMES

El programa tiene como objetivo dinamizar la economía a través del fomento de iniciativas de comercialización, así como el fortalecimiento de la capacidad de exportación e internacionalización de las PyMEs uruguayas.

El programa ha definido como estrategia para el logro de los objetivos la formación de clúster atendiendo a las ventajas competitivas que tiene el país en determinado sector de producción o servicio.

La formación de clúster está definida como una estructura de trabajo basada en la cooperación entre diferentes actores públicos y privados para mejorar la competitividad de las empresas.

El programa posee un presupuesto de 7.5 millones de euros financiados en un 75% con fondos provenientes de la Comunidad Económica Europea, 15% de fondos del presupuesto uruguayo y otros aportes el restante 10%.

El programa comenzó por los cinco clúster más competitivos detectados en cinco departamentos del país:

- Logística y transporte (Montevideo).
- Ciencias de la vida (Montevideo).
- Madera (Rio Negro).
- Agro alimentos (Colonia y San José).
- Turismo (Maldonado).

En cada uno de ellos se intenta promocionar la participación de todos los actores ya sean públicos o privados vinculados a algún eslabón de la amplia cadena que define a la actividad.

Así por ejemplo en el clúster de ciencias de la vida que abarca todo lo que son los servicios de la salud, investigación, industria farmacéutica, salud animal.

Participan por ejemplo empresas privadas, la Universidad de la Republica a través de la Facultad de Medicina y Veterinaria, el Ministerio de Salud Publica, la Intendencia Municipal y el Ministerio de Industria.

Villar asegura también que a clúster ya operativos hay que agregar otros, que presentan un grado de avance significativo y que a la brevedad se pondrán en marcha como son los casos de:

- Electrónica
- Metal mecánica
- Sector Biocombustibles
- Sector lácteos

3.6.2. Programa CARPE EMPRENDEDORES

Este programa es implementado por DINAPYME y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y tiene como objetivo apoyar a aquellos emprendedores que hayan identificado una oportunidad de negocio, para transformar esa oportunidad en una empresa rentable.

El programa realiza una convocatoria pública a interesados, abierta por departamentos, a través de la oficina de desarrollo económico de cada Intendencia, y luego se seleccionan los proyectos en función de su viabilidad.

Los servicios que presta el programa son capacitación para la creación, confección del plan de negocios, planificación, puesta en marcha y gestión del emprendimiento.

3.6.3. Programa Nacional de Capacitación para PyMEs.

Este programa es implementado por DINAPYME en colaboración con las Intendencias Municipales de todo el país y tiene como cometido desarrollar y consolidar los emprendimientos con carácter innovador que tengan perfil de exportador e impacto en la creación de empleo.

La forma de convocatoria es a través de la Intendencia Municipal y se brindan cursos en una muy variada gama, desde atención al cliente hasta comercialización y marketing regional.

3.6.4. Programa de desarrollo de proveedores.

El Programa de Desarrollo de Proveedores apunta a generar y fortalecer relaciones de abastecimiento y servicios entre pequeñas y medianas empresas nacionales con empresas de mayor tamaño a través de la cooperación empresarial.

El objetivo del Programa de Desarrollo de Proveedores es contribuir a una mayor integración de las cadenas productivas y al aumento del valor agregado nacional, promoviendo el surgimiento y desarrollo de proveedores nacionales eficientes y competitivos tanto a la entrada (materias primas, componentes, insumos, servicios de apoyo) como a la salida del proceso industrial (logística, transporte, distribución).

3.6.5. Programa Certificado PYME

Lo que intenta la unidad DINAPYME en este punto según Villar es atacar el importante nivel de informalidad del sector.

Se trata de un certificado gratuito que emite la división empresa que acredita la condición de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Mipyme).

El certificado habilita y da prioridad a la empresa en la contratación de bienes y servicios con el Estado, además es condición necesaria para participar en cualquiera de los programas que se ejecutan en la órbita de DINAPYME, desde la participación en programas de comercialización a través de las ferias internacionales, hasta el acceso al sistema de exportación simplificado vía postal (Exporta Fácil).

3.6.6. Programa de Diseño

Este programa se desarrolla desde la división de artesanías y tiene como objetivo desarrollar los vínculos entre las entidades de educación superior y las empresas para incrementar la competitividad de las mismas.

El programa cuenta con la participación de la Universidad de la Republica, de la Universidad del Trabajo del Uruguay, Universidades de la Empresa y otros institutos de educación del país.

Los proyectos beneficiarios del programa son aquellos que impliquen creación, innovación o mejora del diseño del producto, haciendo énfasis en las que se orienten a la exportación.

3.6.7. Programa de comercialización

A través de este programa la unidad DINAPYME en su división de artesanías busca promocionar y desarrollar actividades de comercialización.

Se fomenta la internacionalización de mercados a través de la participación en ferias mundiales.

La metodología se basa en una convocatoria a nivel nacional, destinada a artesanos que cumplan con determinados requisitos y luego un tribunal de DINAPYME artesanías aplica un criterio de selección para definir la participación de los diferentes beneficiarios.

La evaluación en general no es el fuerte de las políticas y tampoco de los programas. Los problemas más comunes en este aspecto son la escasez presupuestal o en recursos humanos para implementar esas evaluaciones.

Las actividades que abarcan los programas son muy variadas, con esta realidad lo que se hace es priorizar en función de la importancia del impacto del programa, es necesario saber cuánto pesa esa evaluación, en relación al beneficio que obtengo de ella.

“Anteriormente lo que sucedía es que las evaluaciones del impacto eran hechas por empresas beneficiarias, todas con criterios distintos, en lugares distintos y sin el beneficio de disponer de esa información derivada de la evaluación.

Se plantea la necesidad de disponer de evaluación de los distintos programas desde la óptica del Ministerio, es así que hoy tenemos evaluación desde los diferentes programas en la órbita de DINAPYME con la participación de los beneficiarios pero de elaboración nuestra” (Villar).

La evaluación depende del programa y los objetivos buscados. El programa CARPE emprendedores cuenta con evaluación ex – ante en su etapa de aprobación de la idea de negocio y también evaluación ex – post cuyo cometido es medir el impacto en el nivel de empleo, en las ventas y en el desarrollo de la empresa.

“Desde el programa de comercialización en la división artesanías lo que nos interesa sin embargo es la medición de repercusiones en los beneficiarios luego de la participación en ferias internacionales, para medir en qué lugares y quienes han conseguido canales de comercialización, cuantos artesanos se inscribieron, cuantos participaron.” (Villar)

El programa PACPYMES realiza una evaluación sumativa cuyo cometido es suministrar información sobre el logro o no de los objetivos planteados a través del seguimiento a los servicios brindados, y de esta manera determinar si se debe continuar o suspender el programa en determinados clúster o sectores productivos.

“Como ustedes sabrán los tiempos en la actividad pública siempre son más extensos de lo deseado, a esto debemos sumar la escasez de los recursos, estos dos factores son los que a mi entender atentan mayoritariamente contra una evaluación eficiente e integral de los programas”. (Villar)

Villar está convencido que el Ministerio de Industria, Minería y Energía tiene las herramientas necesarias, porque entre otras cosas es uno de los designados como experiencia piloto en la reforma estatal, y desde esta condición es que se está planteando una mejora en la información que permita realizar un seguimiento luego de la ejecución de los distintos programas, determinando desde el propio Ministerio cuales son los indicadores más significativos para realizar la medición en función de las necesidades que se plantean.

Cuadro 3.6. Comparativo de programas ejecutados desde DINAPYME.

Programas	Financiamiento	Objetivos	Evaluación
PACPYMES	Comunidad Económica Europea; presupuesto MIEM y otros aportes.	Mejorar la comercialización y la exportación a través de la formación de clúster.	Sumativa
CARPE Emprendedores	Presupuesto MIEM y Agencia Nacional de Innovación e Investigación.	Apoyo a emprendedores para desarrollar oportunidades de negocios.	Ex - ante para la selección del proyecto y Ex - post de resultados e impacto.
Programa Nacional de Capacitación	Presupuesto del MIEM y las unidades de desarrollo de las Intendencias Municipales.	Desarrollar y coordinar emprendimientos con perfil de exportador.	Ex - Post de resultados e impacto.

Programas	Financiamiento	Objetivos	Evaluación
Programa de desarrollo de proveedores	Presupuesto del MIEM	Brindar servicios a proveedores tanto en las entradas del proceso productivo como en las salidas (logística, distribución, etc) para mejorar la integración en la cadena	Ex - post de resultados.
Certificado PYME	Presupuesto MIEM	Certificado que otorga un trato diferencial a las PYMES para contratar con el estado	No posee evaluación.
Programa Diseño	Presupuesto MIEM	Desarrollar vínculos entre las entidades de educación superior y empresas para incrementar la competitividad.	Ex – Post de resultados.
Programa Comercialización	Presupuesto MIEM	Fomentar la internacionalización de los mercados.	Ex – post.

Fuente: Elaboración propia

3.6.8. Programa de desarrollo local ART Uruguay

La Iniciativa ART es una modalidad de cooperación internacional creada para promover un nuevo multilateralismo. Se trata de una herramienta metodológica para facilitar la colaboración entre múltiples actores sobre un mismo territorio, a partir de proyectos impulsados por las comunidades a nivel local.

El Programa de Desarrollo Local de Apoyo a Redes Territoriales (PDL ART) está presente en Uruguay desde fines de 2005. Durante ese año y 2006 se produjo la instalación del programa en el país: se alcanzaron los acuerdos necesarios, a nivel nacional y departamental, para dar a conocer e implementar el programa y su metodología.

En particular y como objetivo general el PDL ART URUGUAY se propone contribuir a los esfuerzos encaminados por el país para: apoyar las políticas nacionales de Desarrollo Local y Gobernabilidad, brindar marco de referencia programático, operacional y de gestión, que favorezca una acción integral.

Entre sus objetivos específicos se encuentra:

- Apoyo a la descentralización fortaleciendo la programación local participativa de los departamentos y ámbitos locales, y la capacidad local de gestión, ejecución y monitoreo.
- Apoyo al desarrollo económico local en el marco de los planes locales de desarrollo, las políticas activas de empleo, la formación empresarial y la creación de instrumentos crediticios y financieros necesarios para contribuir a elevar el ingreso, mejorar el empleo y dar sustentabilidad económica a las actividades productivas apoyadas.
- Apoyo a la cobertura, calidad y sustentabilidad de los servicios sociales de salud y educación, entre otros.
- Apoyo a la formación y a la cultura e identidad local como recursos para el desarrollo.
- Apoyo a la construcción de ámbitos de interacción entre gobiernos locales y ciudadanía.
- Apoyo a la constitución y funcionamiento de los sistemas locales de planificación territorial, protección del medio ambiente, cambio climático y conservación de la biodiversidad y al sector de la vivienda social.
- Aplicación del enfoque de género transversal a las finalidades y actividades de las líneas anteriores.
- Apoyo a la participación de los jóvenes en las diferentes instancias del Programa.

- Identificación y valorización de los recursos departamentales y locales.
- Apoyo a la organización de servicios integrados a nivel departamental.
- Articulación de la vinculación de las áreas del PDL ART Uruguay con territorios del Norte y del Sur, a través de proyectos de cooperación descentralizada.
- Apoyo a la vinculación y la coordinación de las políticas y programas nacionales y locales.

Los objetivos presentados alcanzan tres niveles de acción:

- *Nivel local*: apoyar iniciativas y proyectos que permitan mejorar las condiciones de vida de la población y responder a las situaciones de pobreza, aprovechando los recursos técnicos y financieros movilizadas por ART. Para ello se constituyen GTL (grupos de trabajo locales) multiactorales con los cuales se construye la visión estratégica, se los fortalece y se elaboran proyectos.

- *Nivel nacional*: coordinar las iniciativas nacionales con las locales, procurando la canalización de los recursos de la cooperación internacional hacia los departamentos.

- *Nivel internacional*: movilizar los recursos de la cooperación internacional, detectando las oportunidades que ofrecen la cooperación descentralizada y los actores económicos; y acercando al país la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur así como los recursos de asistencia técnica especializada.

(ARTURUGUAY 2011)

ART promueve y sostiene los Programas-Marco nacionales de cooperación para la gobernabilidad y el desarrollo local. Esos programas son definidos como marco porque crean un contexto institucional organizado de modo que los diversos actores nacionales e internacionales puedan contribuir al desarrollo humano del país en forma coordinada y complementaria. Participan países donantes, agencias de Naciones Unidas, gobiernos regionales y locales, sujetos de la cooperación descentralizada, asociaciones, universidades, organizaciones del Sector privado y ONGs.

Los objetivos generales y específicos presentados se enmarcan en la estrategia de desarrollo local del PNUD con la siguiente lógica: El PDL se propone fortalecer el papel activo de las comunidades locales y sus capacidades de dialogar con las instancias nacionales y departamentales haciendo converger de manera orgánica los aportes de la cooperación internacional.

Opera como articulador de este variado conjunto de actores locales, nacionales e internacionales.

Los Objetivos generales y específicos presentados se enmarcan en la estrategia de desarrollo local del PNUD con la siguiente lógica:

Cuadro 3.7. Estrategia del desarrollo local del PNUD.



Fuente: www.arturuguay.org

Antes de empezar a desarrollar sus actividades en cualquier país, el PDL ART debe llegar a un acuerdo con las fuerzas políticas presentes en el territorio, sea a nivel nacional o departamental.

Una vez alcanzado este acuerdo se trabaja inmediatamente en el territorio en tres líneas de actuación centrales complementarias entre sí:

- Desarrollo de capacidades locales y gobernabilidad
- Desarrollo socio-económico local
- Desarrollo ambientalmente sostenible

Cabe precisar que los temas de género y de los jóvenes son transversales a esas tres líneas de actuación centrales.

Cuadro 3.8. Desarrollo de capacidades locales.



Fuente: www.arturuguay.org

Se trata de mejorar las capacidades de los tres públicos objetivos presentados en el esquema anterior según sus necesidades: apoyo a las instituciones locales para la planificación y gestión del desarrollo; promoción de los derechos y de la ciudadanía activa; mejoramiento de las relaciones entre las instituciones y los actores sociales a través de procesos de concertación; promoción del enfoque de género en los procesos de desarrollo local; promoción de la innovación en todos los campos de acción.

Se busca fomentar el desarrollo socio-económico local a través de un panel de actividades muy amplio: realización de planes para la valorización del potencial endógeno y de proyectos capaces de generar oportunidades de empleo para todos

los grupos sociales y mejorar la competitividad territorial; promoción de la colaboración entre los actores públicos y privados a través, por ejemplo, de Agencias de Desarrollo Local (ADL) que brinden servicios integrados a las empresas y cooperativas locales, refuercen las cadenas de valor competitivas y promuevan alianzas, partenariados internacionales e inversiones externas.

En los Departamentos y Municipios, los Grupos de Trabajo producen, sobre la base de los Planes Estratégicos de Desarrollo, los Documentos de Marketing Territorial, que presentan las características, las potencialidades, las instancias de gobernabilidad democrática y las iniciativas que pueden ser realizadas con el aporte de recursos externos.

El Comité Nacional de Coordinación (CNC) contribuye a la divulgación de los Documentos de Marketing a las instancias de cooperación internacional y descentralizada que operan en Uruguay, para invitarlas a participar, a través de encuentros específicos, ferias y otras iniciativas.

Los proyectos de cooperación descentralizada son integrados en el Plan de Acción local del programa y son ejecutados con la asistencia técnica y financiera de las comunidades socias.

En cuanto a los beneficiarios del programa se encuentra dentro de los beneficiarios directos:

- Intendencias/Juntas Locales, a través de la mejor articulación, apoyo a proyectos, fomento del proceso de descentralización, integración de metodologías participativas.
- Grupos o personas cuyos proyectos han sido financiados.
- Integrantes GTL, con la mejora de su capacitación y oportunidades, participación en decisiones operativas y estratégicas para el Departamento o la localidad.
- Agencia de Desarrollo Locales (ADLs), brindando apoyo técnico, creación de una red de Agencias, canalización de algunas posibilidades de financiación.

- Empresas/sector productivo, a través del apoyo a la actividad económica, realización de investigaciones sobre las cadenas de valor y desarrollo de las mismas.
- Las Asociaciones, ONGs y otras entidades de la sociedad civil, generando un espacio de diálogo, de coordinación, desarrollo de sinergias, fomento del vínculo social.

Dentro de los beneficiarios indirectos se encuentran:

- Gobierno Nacional: Mayor articulación, apoyo a los Objetivos de desarrollo fijados por el Gobierno, facilitación del alcance de los ODM.
- Gobiernos Locales: Mayor articulación entre actores, mayor integración, mayor toma en cuenta de la “población del Interior”, mejor conocimiento de la realidad local.
- Población en general: posibilidad de participación, toma de decisión, aprendizaje.

El Programa prevé actividades de nivel internacional, nacional, departamental y local, tomando en cuenta la evidente interdependencia y complementariedad de estos niveles de acción para implementar procesos sostenibles de desarrollo local.

Además, el PDL ART apoya en los departamentos las modalidades integradas de programación y gestión de los procesos y proyectos de desarrollo, valorizando el aporte específico de todos los actores (sector público, privado y sociedad civil).

Esta metodología participativa permite al PDL ART Uruguay identificar, en conjunto con las Intendencias y los GTL, las necesidades de cada departamento. Para responder a las distintas necesidades y expectativas que surgen, el Programa desarrolla servicios especializados y otras actividades que se detallan a continuación:

1. Brinda asistencia técnica en los diferentes campos de acción a través de sus expertos (nacionales e internacionales), y movilizand o otros recursos de excelencia (consultores externos, miembros de la cooperación descentralizada expertos en temas específicos, entre otros)
 - Diagnósticos económicos
 - Apoyo a proyectos

2. Ofrece apoyo técnico, organizativo y administrativo a las comunidades locales que desean establecer alianzas-partenariados de cooperación descentralizada; garantiza la divulgación de los documentos de marketing territorial a las comunidades locales de los países donantes, y organiza los intercambios de visitas:
 - Vínculo de organizaciones locales con agentes y organizaciones de la cooperación descentralizada.
 - Apoyo a la búsqueda de financiación.
 - Difusión de las necesidades, expectativas y actividades de los departamentos.
3. Ofrece asistencia técnica especializada para la creación, implementación y/o apoyo de las Agencias de Desarrollo Local (ADLs) y su articulación en red.
4. Ofrece cursos de capacitación y formación a los diferentes actores locales. También formula y realiza cursos de formación y de actualización para los operadores involucrados en el Programa (Referentes Locales ART, Referente de las Intendencias y otros actores locales).
5. Promueve la colaboración entre actores locales, nacionales e internacionales y su participación en las prácticas innovadoras de cooperación para el desarrollo humano.

3.6.8.1. ART en marcha: la experiencia de los grupos de trabajo locales

En esta ocasión se entrevistó a dos integrantes de los grupos de trabajo locales, el Economista Carlos Troncoso, especialista en planificación estratégica, monitoreo y desarrollo económico local. Investigador y consultor de diversas instituciones, entre ellas: BID, PNUD, PDL ART, OPP y varios gobiernos municipales y el Sociólogo José Arocena, Profesor-investigador de la Universidad Católica del Uruguay, Investigador de las líneas desarrollo local y análisis organizacional, en diversas instituciones internacionales. Arocena ha sido junto con Javier Marsiglia pionero en

el tema del desarrollo local en Uruguay, comenzando sus trabajos sobre el tema en CLAEH.

Primeramente Arocena define el programa ART como: “un agente importante de sensibilización de lo local”.

El objetivo de Art es trabajar en la articulación de iniciativas locales. Se canalizan fondos de cooperación internacional hacia proyectos de Desarrollo Local con una cierta estrategia, creándose grupos de trabajo local (GDL) para seguir una iniciativa.

La diferencia destacable de ART es que las prioridades se definen desde lo local, siempre en un acuerdo previo con la Intendencia de dicho departamento y luego se pasa a conformar los grupos de trabajo locales.

“Se realiza un llamado público a través de la Intendencia donde se comunica la existencia del grupo local y se invita a participar junto a este de la formulación de programas en el marco de políticas destinadas al desarrollo económico, social, entre otras.”(Troncoso)

El grupo de trabajo local es quien define y ejecuta las acciones que cree más convenientes, se pretende ejecutar las políticas estableciendo desde los campos de acción hasta la asignación estratégica de los recursos.

ART pone al servicio de ese grupo un referente, además de apoyo técnico con distintas capacidades y realiza un seguimiento paralelo desde Montevideo.

Este referente negocia en Montevideo la disponibilidad de recursos, se reúne con los actores que integran el grupo de trabajo y realiza el seguimiento del proyecto.

Lo primero que ART le exige a ese grupo de trabajo es una visión estratégica del departamento, en esta instancia el grupo recibe el apoyo técnico diverso (economistas, sociólogos, asistentes sociales) y se realiza un diagnóstico del mismo.

De este diagnóstico derivan las diferentes líneas de acción por ejemplo: comercio y turismo; desarrollo de pequeños sectores productivos, otra línea puede ser la de potenciar sectores que económicamente están siendo explotados en el territorio.

El grupo de trabajo define cual o cuales líneas van a desarrollar, elabora los proyectos de las diferentes líneas, asignando recursos, capacitando actores, definiendo metas.

Desde Montevideo se priorizan y eligen los proyectos que van a ser llevados adelante, con un filtro que es presupuestal, pero no de participación o diagramación. Una vez aprobado el proyecto se pone en marcha la planificación, ejecución y evaluación del mismo.

3.6.8.2. La evaluación

ART realiza una evaluación previa a la aceptación de cada proyecto siempre. En cuanto a evaluación post no ha llegado al nivel de proyectos individuales, las razones pasan en primer lugar por el presupuesto asignado, dado que cada proyecto dispone como máximo de 10.000 dólares, con lo cual la evaluación no aportaría significativamente y si sería un costo importante, y en segundo lugar los proyectos son relativamente nuevos y aún no han sido ejecutados en su totalidad.

El tipo de evaluación que se realiza es informal y por lo general limita su campo de acción al presupuesto y a la cuantificación de determinados objetivos previamente establecido por el proyecto.

En muy pocas oportunidades se realiza una evaluación de impactos del programa sobre el conjunto de la sociedad en todas sus dimensiones.

Los indicadores utilizados por lo general son muy simples y pocas veces se adaptan a la dimensión que se está midiendo. Es difícil utilizar un índice para cuantificar el impacto cultural de determinado proyecto, sin embargo ningún proyecto de desarrollo local puede tener impacto, si no logra extenderse a todas las dimensiones del desarrollo.

En el Programa ART la evaluación es en gran parte responsabilidad del referente del grupo local.

3.6.8.3. Las principales dificultades

Uno de los principales problemas es la falta de capacitación de los actores, el segundo año de ART se destinó exclusivamente a la capacitación de actores en las distintas localidades, donde ya estaban firmados los acuerdos marco y posteriormente la realización de proyectos.

Este fue un esfuerzo definido estratégicamente entre el programa y las Intendencias, pues la falta de capacitación era una opinión de consenso entre los diferentes actores.

Existen carencias que los departamentos reconocen, no existen agentes calificados para llevar adelante la ejecución de los proyectos.

Este tipo de carencia se potencia con la necesidad de recursos, si se necesita un técnico instalado en la localidad para lograr un mayor impacto, se debe remunerar de forma diferencial, no es un trabajo puntual, sino que el individuo pasa a vivir dentro de dicho territorio.

Otra limitación existente es establecer criterios para la asignación de recursos, este es un tema que no está homologado, por los distintos actores.

Cada organización elabora indicadores sobre los que basan sus estrategias, lo mismo hace el Ministerio de Ganadería, el MIDES, la OPP. De esta forma cada uno de los actores maneja criterios distintos, actuando sobre el mismo territorio y muchas veces de forma descoordinada, manejando unidades de medida y parámetros diferentes.

Otro problema común es la existencia de indicadores que se elaboran por parte de las distintas direcciones, pero que no son evaluados para la gestión gerencial o simplemente no utilizan un lenguaje de medición que pueda ser utilizado en la toma de decisiones.

“Es imprescindible generar un sistema que brinde información, de forma integral, tener claro cuál es la necesidad de información que tengo, y adaptar el sistema a esas necesidades, que las personas que ejecuten esos programas tengan claro la finalidad de la información que generan, más allá de los objetivos primarios”.(Troncoso)

El principal medio para terminar con estas prácticas es demostrar la importancia que tiene la información para la toma de decisiones.

Mostrar cómo se asignan los recursos, comparativamente en las localidades del departamento, dónde y cómo se está asignando, cuáles son los criterios, son elementos necesarios a la hora de solucionar dichos inconvenientes.

3.7. Programa de Desarrollo Local del CLAEH

El Programa Desarrollo Local de CLAEH promueve el desarrollo local, apoyando el fortalecimiento de procesos y actores locales (municipales, sociales, económicos) y centrales a través de actividades de investigación, capacitación y asistencia técnica en políticas de desarrollo local: gestión municipal, gestión ambiental, turismo, políticas sociales locales, cultura e identidad, desarrollo económico local, entre otras áreas.

Estas actividades se centran fundamentalmente en tres ejes temáticos: gobernanza y desarrollo local; fortalecimiento del capital social local; y desarrollo económico local y empleo.

El equipo del Programa de Desarrollo Local del CLAEH está integrado por técnicos y profesionales con diferentes formaciones de base que tienen como denominador común su especialización en Desarrollo Local y Regional y que realizan actividades de investigación, asistencia técnica, ejecución de proyectos y docencia.

Desde su creación en 1987, el Programa ha estado presente activamente en las sociedades locales y ha desarrollado una profunda línea temática en desarrollo local, que trasciende el localismo al tiempo que mantiene distancia con los modelos centralistas clásicos. De esta manera, ha profundizado en aspectos tanto teóricos como prácticos de la intervención y el análisis de procesos de desarrollo local, que presta especial atención a las capacidades locales que surgen de la identidad local y su conexión con el desarrollo.

Estas actividades se han realizado tanto en Uruguay como en otros países de nuestro continente, ampliando así la base empírica de las investigaciones y aportes teóricos del Programa.

En 1994 el Programa Desarrollo Local de CLAEH (en acuerdo con la Universidad Católica del Uruguay) inició una experiencia de formación académica pionera en América Latina, a través de la creación de un Diploma y una Maestría en Desarrollo Local y Regional dirigidos preferentemente a técnicos y decisores municipales, integrantes de ONG y de otros organismos del sector público nacional y local y profesionales vinculados a los temas del desarrollo. Hasta el año 2005, se dictaron en ese marco ocho ediciones del Diploma de Posgrado y cinco de la Maestría.

Desde marzo de 2006, CLAEH constituye una nueva propuesta formativa en base a experiencias académicas anteriores y en trabajos de investigación y capacitación realizados por el Programa de Desarrollo Local en los últimos años. Actualmente se está desarrollando la primera edición del Diploma de Gestión Local del Desarrollo, en convenio con la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Siguiendo con esta línea de formación, desde el año 2005, el Programa dicta un curso a distancia sobre Desarrollo Local, en convenio con CEBEM (Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios) y el Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón CESU-UMSS.

El Programa Desarrollo Local ha llevado adelante un gran número de proyectos que incluyen actividades de asesoría y capacitación en Uruguay y distintos países de

América Latina. Asimismo, ha desarrollado proyectos transfronterizos entre Argentina y Uruguay, donde ha realizado programas de desarrollo local y promovido la creación de ámbitos locales.

En esta instancia obtuvimos una entrevista con Alejandra Camejo, Licenciada en Ciencias Antropológicas opción Investigación Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - UDELAR, Uruguay. Técnica del Centro Latinoamericano de Economía Humana desde el 2002; y encargada del área de desarrollo local en CLAEH ONG.

Para Camejo el desarrollo local es un proceso que ha ido evolucionando, y ganando notoriedad y agenda en los diferentes gobiernos.

Si bien estos procesos están muy asociados al modelo europeo, claramente en América Latina están re-significados, y en Uruguay más porque recién ahora se instala el tercer nivel de gobierno, la corriente europea profesaba el desarrollo local, como desarrollo local municipal.

“Desde fines de los años ochenta cuando el CLAEH comenzó a trabajar en estos temas hasta hoy, el desarrollo local ha evolucionado, según mi forma de ver con mucho éxito. Prueba de esto es el lugar en la agenda pública que ha ganado en los diferentes gobiernos, independientemente del partido que este en el poder.”

(Camejo)

Está claro que si todos los actores que trabajan en el tema se sentaran a discutir del mismo, existirían diferencias, pero más claro aun, es que el tema se ha extendido y desarrollado por varias ramas, en lugar de caer en el ostracismo.

“A nosotros nos sorprende que uno va por los departamentos y existen departamentos en las Intendencias donde se maneja en extenso el tema desarrollo local, o descentralización territorial cuándo hace 25 años era impensable.”

(Camejo)

La experiencia CLAEH tiene que ver con no generar estructuras desde el comienzo, sino fortalecer capacidades en la sociedad civil, y movilizar recursos

con el fin de potenciar capacidades, integrar esos actores, organizarlos, para lograr transformar a los actores de la sociedad civil y desde ahí articular con los gobiernos.

Actualmente se encuentra en ejecución el Programa de Fortalecimiento de actores sociales y económicos y de herramientas para el desarrollo local del departamento de Durazno, financiado por el BID y en articulación con la OPP.

El objetivo del programa es el fortalecimiento de los actores locales, para participar en la toma de decisiones.

La metodología consiste en un diagnóstico participativo, una convocatoria a todos los actores y posteriormente una devolución en conjunto, cuya finalidad es definir necesidades locales para lograr esos objetivos de participación y desarrollo, definidos en conjunto, con los distintos actores del territorio.

Luego se realizaron cursos y talleres para cubrir esos vacíos detectados y una vez finalizados el objetivo es trabajar en conjunto con el gobierno local, en la formación de una agenda local, con inserción regional, trabajando en un marco estratégico de desarrollo.

En cuanto a los actores involucrados se trabajó en todos los casos con la Intendencia que es el socio principal, UTU, INEFOP, Agencia de desarrollo de Durazno y asociaciones de vecinos locales.

3.7.1. La evaluación de los proyectos

Se realizan evaluaciones ex ante de los proyectos, donde se refleja en un informe final que describe el objetivo del programa, la operativa, los actores de gobierno nacional que participaron, los agentes locales, quienes fueron los financiadores del programa, entre otros.

El CLAEH realiza también evaluaciones no formales, ello significa que no se realizan por escrito, pero que han sido determinantes como aprendizaje, y punto de partida para la implementación de nuevos programas.

Los programas financiados por agentes internacionales pautan en el marco lógico, evaluaciones parciales, de tipo presupuestal.

Difícilmente se realicen evaluaciones de impacto, aunque hay programas en donde se han hecho a través de censos que cuantifican beneficiarios a los que llegó el programa o construcciones que se llevaron adelante.

“La evaluación depende también de cómo se trabaje y en qué relación con el Estado, hay proyectos que se realizan en el marco de consultorías externas, el producto no es del CLAEH, con lo cual la información tampoco le pertenece a la institución, simplemente se contrata una consultoría.

Distinto es el caso cuando la institución es socia ejecutora de los proyectos, entonces se puede definir con total independencia que tipo de evaluación realizo, cómo y con qué finalidad.”(Camejo).

3.7.2. La sostenibilidad de los programas y las dificultades existentes.

CLAEH entiende que la sostenibilidad depende del punto de avance en el que se encuentre el proyecto.

Si por ejemplo un proyecto que finaliza su ejecución, y no logró convocar a los agentes existe un indicio de que el programa está perdiendo sostenibilidad, ahí se implementan por ejemplo talleres motivacionales, o se exploran distintas rutas para lograr cumplir con el objetivo de que las personas sigan vinculadas y con capacidad movilizadora en los agentes locales.

Las dificultades que más interesan destacar son la dificultad para lograr involucrar al gran empresario en este tipo de programas.

Podemos hablar de responsabilidad social empresarial pero es difícil encontrar a un gran empresario involucrado con el programa desde su definición, participando como un agente más.

Es muy difícil que el interés de este tipo de empresario confluya con el interés local, que el empresario vea el retorno que este tipo de programas tiene en su actividad.

Otro problema muy común es el de lograr el desarrollo de capacidades en recursos humanos locales, formar gerentes de programas, liderazgos, muchas veces ocurre que el gerente cambia y el programa se destruye, es difícil sostener los programas sin un gerente local, que posea capacidades de liderazgo y gestión bien desarrolladas.

El siguiente cuadro sintetiza los aspectos más relevantes analizados en ambos programas.

Cuadro 3.9. Aspectos más relevantes de los programas ejecutados por CLAEH y Programa ART.

	ART	CLAEH
Objetivos	Apoyar las políticas nacionales de Desarrollo Local y Gobernabilidad.	Fortalecer tres ejes temáticos: gobernanza y desarrollo local; fortalecimiento del capital social local; y desarrollo económico local y empleo.
Evaluación	Ex ante y no formal. En ocasiones es de impacto y se utilizan indicadores no complejos.	Ex ante, no formales y con fines presupuestales.
Presupuesto	Actualmente el programa que se ejecuta en Durazno cuenta con USD 80.000	Se otorga un máximo de USD 10.000 por proyecto
Dificultades	Falta de capacitación de actores y de criterios para seleccionar recursos.	Lograr formar recursos humanos locales y generar conciencia de responsabilidad en dichos temas a empresas.

Fuente: Elaboración propia

4. CONCLUSIONES

Para llegar a esta etapa se ha recorrido un camino en el cual se planteó realizar una investigación cuyo resultado generara una fuente de información útil que reflejara la situación actual de las políticas públicas en Uruguay.

El tema planteado es de gran discusión tanto en el Estado como en las demás esferas no estatales. El papel de los Municipios como motores de desarrollo local es relevante ayudando a forjar el concepto de gobernanza entre todos los actores sociales, así como también la tarea de promoción del desarrollo realizada por parte de las organizaciones no gubernamentales. El Estado también ha intentado introducirse en el tema a través del Gobierno Central con repetidas fallas y dificultades expuestas en el trabajo, por lo cual se proponen sugerencias y recomendaciones que sirvan como punto inicial en la mejora de planificación y ejecución de políticas.

A continuación se detallan diversos aspectos a tener en cuenta en el análisis de políticas públicas orientadas al desarrollo local.

4.1. Diferencias en el concepto de desarrollo local

En primer lugar se destaca la existencia de diferencias en el concepto de desarrollo local utilizado por los diferentes actores.

Actores privados como el programa ART, CLAEH, y se podría agregar a este grupo por la similitud en la definición utilizada a la Unidad de Desarrollo Local de la Intendencia de Montevideo, estos manejan un concepto más integral del desarrollo local, haciendo hincapié en la participación de los diferentes actores de la sociedad civil y del gobierno, en la búsqueda de una estrategia de desarrollo pensada desde lo territorial, y orientada a una inserción regional de desarrollo. Desde esta óptica el Gobierno es el principal actor en el proceso de implementación de políticas públicas, pero no se reserva únicamente a este, las fases más

significativas del proceso de políticas públicas.

No es el gobierno el único que debe participar en la definición y formulación de respuestas a ese problema, sino que se debe llegar a la evaluación de las alternativas, luego de haber interactuado y definido los criterios de acción, con la participación de una amplia gama de actores, ya sea a nivel de gobierno nacional, departamental, organizaciones sociales y el resto de la sociedad civil en su conjunto.

Mientras a nivel de gobierno central (OPP), Ministerio de Industria y gobiernos locales (Municipios de Montevideo) la visión es centralista, resaltando el papel del gobierno en la formulación y ejecución de las políticas públicas, destacando la necesidad de lograr que la sociedad civil se involucre y participe de los proyectos.

Desde la óptica de la OPP, las estrategias macro de desarrollo son definidas por el poder ejecutivo, a través del gabinete y Presidencia de la Republica, es en este ámbito donde se definen los problemas y se formulan las alternativas para dar solución a los mismos, luego son trasladados desde allí al territorio local en forma de programas y proyectos concretos para su posterior ejecución.

Los gobiernos deben participar activamente en la orientación de las políticas de desarrollo, pero no debería ser este el único actor que fomente, articule y ejecute las políticas, porque el desarrollo no es un objetivo únicamente estatal.

Si bien se han obtenido avances importantísimos hacia la descentralización y el desarrollo, esta evolución aún presenta desfases en la integración de todos los actores que participan en la implementación de políticas públicas.

Se encontraron indicios de que sigue siendo muy difícil lograr que actores como: asociaciones de vecinos, empresas privadas, comisiones de fomento, e institutos de enseñanza, todos estos actores claves en los procesos de políticas públicas, se involucren en programas destinados al desarrollo desde una mirada territorial.

4.2. Financiamiento

Así como el tema desarrollo local y políticas pública ha ganado espacio en la agenda de los gobernantes, los distintos presupuestos que financian estos programas, han avanzado en paralelo y por lo tanto aumentando en importancia y volumen en los distintos órganos de gobierno.

A nivel de gobierno central tanto en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como en la unidad DINAPYME, el presupuesto refleja la importancia que el Estado le asigna a estas unidades y sus respectivas funciones en el esquema de desarrollo productivo, económico y local de los diferentes territorios y regiones del país.

Es así que el Ministerio de Industria asigno a la Unidad DINAPYME, el total del presupuesto solicitado por esta, para todo el quinquenio, según lo proyectado por los responsables de la unidad para el periodo.

Lo mismo ocurre con la OPP donde el presupuesto destinado a los programas que trabajan en la ejecución de políticas públicas para el desarrollo económico local, han experimentado un crecimiento exponencial, si se compara con el presupuesto asignado en la administración anterior.

Sin olvidar que las administraciones precedentes, a las dos anteriormente mencionadas, no respondían a estrategias de desarrollo con un enfoque basado en lo local, sino que atendían a visiones más centralistas y por esta razón no contemplaban grandes desembolsos de recursos con el objetivo de dotar a estos programas de más y mejores herramientas.

A nivel de gobierno departamental la situación es distinta y en comparación con la administración anterior, el presupuesto del que dispone la unidad de desarrollo local de la intendencia de Montevideo, no solo es menor para este periodo, sino que esta unidad, es la que posee el menor presupuesto, de todo el esquema presupuestal del

actual gobierno del departamento.

Aunque la Unidad de Desarrollo Local fue creada en el año 2007, y es relativamente nueva en el diseño de desarrollo de la Intendencia de Montevideo lo cual es muy destacable, entendemos que no es una buena señal el recorte presupuestal que ha sufrido, así como tampoco parece ser una unidad prioritaria para el gobierno departamental, en función del peso presupuestal que posee.

La implementación del tercer nivel de gobierno, no introduce modificaciones significativas en cuanto a asignaciones presupuestales.

La razón principal de esta afirmación, es que presupuestalmente los municipios no reciben nuevos recursos para desarrollar sus actividades, sino que se les trasladan recursos similares a los gastos incurridos por la Intendencia históricamente, en el desarrollo de estas actividades que ahora la Ley define entre las competencias de los municipios de Montevideo.

La ventaja de los municipios radica en la flexibilidad, proximidad, y la promoción de la participación del ciudadano, en esta nueva dinámica de gobierno local.

En relación a los programas de articulación y cooperación para el desarrollo local, se manifiesta un repliegue en la participación de los distintos financiadores, razón por la cual los presupuestos de los respectivos programas, han ido disminuyendo desde el año 2008 y la situación no variará mucho según estiman los entrevistados en los próximos años, el motivo de esta reducción, es la crisis económica que golpea a todo el continente europeo, y esto se ve reflejado en los recursos que se destinan a la financiación de los diferentes programas de cooperación internacional.

4.3. Indicadores de resultados y evaluación

Evaluar los resultados supone la definición previa de los indicadores, con el objetivo de medir lo que realmente ocurre durante el transcurso del proyecto, y comparar el resultado con lo que se planificó, tanto en términos de calidad como de cantidad y oportunidad.

Entender el impacto de un programa significa hacerse cargo de la complejidad de la intervención. Para ello es necesario monitorear todos los componentes y variables que afectan el propósito de la política pública que se busca; entender las interacciones entre todos ellos, el rol de cada uno de los actores y el impacto potencial, directo e indirecto.

Los indicadores utilizados en la evaluación deben ser objetivos, para evitar múltiples interpretaciones de los resultados, y específicos respecto a la cantidad, la calidad, el tiempo, la localidad y las metas buscadas (ICCA; 2007).

Deben ser también factibles, en el sentido de que sea posible obtener los datos requeridos de una manera eficaz y sin altos costos. Pueden ser de corto o largo plazo, cuantitativos o cualitativos, entre otros.

Los indicadores cuantitativos son las medidas estadísticas, como el número, la frecuencia, el porcentaje. Los indicadores cualitativos se establecen, ejemplo, a través de la percepción de la conformidad, la presencia o ausencia de la satisfacción en los beneficiarios.

Cada uno de los indicadores elegidos debe elaborarse de forma participativa y contar con el aporte de los actores relevantes, asegurando de esta forma la legitimidad en el uso de los mismos.

Los resultados, en general, muestran que es en esta etapa donde los programas presentan sus principales y más profundas dificultades. Esta fase debería ser la última del proceso de implementación de políticas públicas, sin embargo, no parece ser un tema prioritario para los diferentes actores relevados.

La mayoría de los programas cuyo origen de formulación es estatal, realizan evaluaciones del tipo ex – ante, en donde se analizan necesidades y posibilidades de éxito de las políticas, de forma previa a su ejecución.

Los programas en la órbita de gobierno central no poseen un nivel de evaluación adecuado, pocas veces se evalúa la gestión y en ningún caso se realiza evaluación de impactos.

La situación en los municipios de Montevideo no es diferente a lo detectado a nivel nacional. La evaluación que se realiza es del tipo ex – post, con el único fin de medir las tareas llevadas adelante por el municipio en determinado periodo, y de cara a la rendición de cuentas de la gestión del mismo.

Si bien las competencias de los municipios son similares y los programas que cada uno ejecuta atienden problemas también similares, no existe un modelo de evaluación común. Esto se refleja en realidades diferentes a la hora de analizar los resultados de las políticas ejecutadas.

De esta manera el nivel de evaluación que presentan los distintos programas de un municipio dependen, pura y exclusivamente, del enfoque que cada uno de los alcaldes le dé a la medición de resultados.

Según la información obtenida hay municipios que realizan evaluación del tipo intermedia (durante la ejecución) y ex –post (una vez finalizado el programa) sobre la base de indicadores que ellos mismos definen, caracterizados en su mayoría por la simplicidad de uso.

Existen también municipios en donde no se efectúan evaluaciones de los programas, y tampoco está claro qué acciones se realizarán a la hora de enfrentarse a la rendición de cuentas y a la correspondiente evaluación de la gestión municipal.

Para el caso de los programas de articulación y cooperación internacional, (que no son definidas desde el estado) la evaluación a realizar está definida previamente por el financiador, y en general se ejecuta con una visión presupuestal.

Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establecen en sus contratos de financiamiento, evaluaciones parciales. Las mismas se realizan a medida que el proyecto es ejecutado, con el objeto principal de corregir desviaciones presupuestales, además de medir el logro de objetivos.

Debe resaltarse que todos los entrevistados destacan la importancia de realizar una evaluación en la aplicación de los programas, tanto desde una perspectiva de gestión como de resultados e impactos.

Sin embargo reconocen que pocas veces se realiza una evaluación de los programas; los actores esgrimen como justificación el alto porcentaje del presupuesto que debería destinarse para cumplir esta etapa.

También la falta de recursos humanos calificados, y la inexistencia de una metodología de evaluación, basada en indicadores y destinada a satisfacer las necesidades de información, previamente definidas en los proyectos.

Otra razón importante que juega en contra de una correcta evaluación es la inmediatez existente en la ejecución de programas, sin un análisis previo, y la falta de conciencia política de rendir cuentas a la sociedad acerca de los impactos generados o no por dichos programas.

De forma unánime los distintos actores resaltan la importancia de la evaluación de los programas, ya sea desde el punto de vista de los costos o de la gestión. Sin embargo ninguno aborda la relevancia que tiene la evaluación desde el punto de vista de los resultados.

El siguiente cuadro plantea posibles indicadores de resultados, para evaluar las distintas actividades.

Cuadro 4.1 Indicadores según actividad

ACTIVIDADES	INDICADOR DE RESULTADO
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad de la capacitación. • Contenidos y adecuación de la capacidad. • Número de personas capacitadas por el programa. • Costos de la capacitación por persona capacitada. • Resultado de evaluaciones realizadas en los cursos.
Planes de desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones concretas iniciadas en función del plan. • Proyectos elaborados, debatidos, aprobados o implementados. • Cuantificación del PBI local.
Consejos locales	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de apropiación de la población en el territorio. • Acciones concretas emprendidas. • Construcción y consolidación de institucionalidades nuevas.

Fuente: Elaboración propia

Se comparte la visión en la cual la evaluación de las políticas públicas debe hacerse bajo la perspectiva del logro de objetivos en cuanto al bienestar de los integrantes de las comunidades. Ese es el propósito de toda política pública. Pero queda demostrado que a la hora de evaluar las políticas, apenas se realizan consideraciones parciales de las mismas. En ese sentido se evalúan utilizando indicadores primarios y muy relacionados al programa, no se analiza el impacto en el conjunto de los indicadores que se reflejan en la comunidad.

4.4. Políticas Públicas y participación ciudadana.

Este trabajo de acuerdo a lo analizado, destaca que el capital social generado en un territorio es decisivo para lograr que una experiencia de desarrollo local sea exitosa.

La existencia de organizaciones locales junto con redes de articulación genera condiciones más beneficiosas para que se incremente la capacidad de gestión local en la formulación e implementación de proyectos de desarrollo.

Llevando a cabo una metodología de tipo cualitativo como la realizada se plantea la necesaria existencia de un mayor acercamiento de los gobiernos locales a la ciudadanía para generar mayor capital social, de manera de lograr una mayor participación ciudadana que plantea compartir el poder, para dejar de lado aquellas situaciones en las cuales los gobiernos locales simplemente tratan de dar información a los ciudadanos de los programas y proyectos elaborados.

Los contactos con los ciudadanos deberían servir para obtener información sobre sus prioridades y necesidades reales, de manera de generar una política eficiente. Este punto es crucial en la planificación estratégica de los gobiernos locales, se debe adoptar un enfoque centrado en el ciudadano y sus problemas para generar su atención y lograr la participación esperada. Un buen gobierno local no se refiere a que el Municipio gobierne adecuadamente, sino a la formación de nuevas relaciones institucionales entre la sociedad civil y el ámbito público de manera de generar

espacios de diálogo y nuevos espacios públicos, dando lugar a la gobernabilidad democrática

Esa nueva forma de relación entre el ámbito público y la sociedad civil deriva de un cambio en los conceptos de desarrollo y democracia tradicionales, que surgen como respuesta a las transformaciones económicas derivadas de los efectos de la globalización.

Claro ejemplo de un instrumento para impulsar desarrollo con equidad y sostenibilidad es el presupuesto participativo, que permite asignar a los diversos actores sociales un rol en la gestión y desarrollo económico y social de la localidad.

El presupuesto participativo surge como una herramienta innovadora para que la ciudadanía participe en la elaboración y control de la ejecución del presupuesto del Gobierno Local, en el marco de promover la gobernabilidad democrática local.

En general, en las políticas públicas, el elemento de la participación es incorporada como un elemento importante en sus estrategias.

A diferencia de este enfoque tradicional, el Presupuesto Participativo se sustenta en entendimiento que la participación social es una acción de la población que consiste en intervenir activamente en las decisiones y acciones relacionadas con la planificación, la actuación y la evaluación de las políticas públicas.

En este sentido, el Presupuesto Participativo se define como un espacio público no estatal, en el cual el gobierno y la sociedad se reúnen para ponerse de acuerdo acerca de cómo definir las prioridades de los ciudadanos hacia la "agenda" de las políticas públicas, además de poner en manos de la población un mecanismo de control sobre el uso que el gobierno local hace de los fondos públicos.

En el Presupuesto Participativo se establecen las demandas locales, las prioridades de gasto e inversión de la localidad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio.

Cada una de estos elementos contiene mecanismos que permiten la circulación de información entre las autoridades políticas del gobierno, sus técnicos y profesionales y la ciudadanía.

En Montevideo la construcción de este instrumento comenzó en los noventa con las asambleas vecinales convocadas por el intendente en su momento Tabaré Vázquez, para elaborar el presupuesto quinquenal.

Esta etapa se extendió hasta el año 2005, durante la misma cada uno de los consejos vecinales fueron receptores de las demandas de los vecinos, otorgando prioridad en la elaboración de presupuestos a la realización de obras y servicios.

Ya en el año 2005 el entonces intendente Ricardo Erlich invitó a los ciudadanos de Montevideo realizar evaluaciones sobre el camino recorrido, analizando fortalezas y debilidades, lo que derivó posteriormente en la elaboración de cambios en la concepción del presupuesto participativo, entre las nuevas reglas se destaca el derecho de participación de vecinos mayores a 16 años, la participación de organizaciones sociales e instituciones locales para tomar decisiones de las obras a realizar en forma directa y decidir mediante su participación en elecciones con voto secreto.

Esta innovación ha permitido una amplia participación de la ciudadanía en el proceso.

Se realizaron varios ciclos de Presupuesto Participativo entre los años 2006 y 2008 donde se seleccionaron obras a realizar en los siguientes años.

Cerca de 70.000 vecinos concurrieron a las urnas en cada ciclo del PP, para votar por las propuestas de su interés.

El cuadro siguiente expone consideraciones en cuanto a aportes y limitaciones de la experiencia montevideana.

Cuadro 4.2. Aportes y limitaciones del presupuesto participativo en Montevideo.

APORTES	LIMITACIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la esfera pública y revaloración de la política. • Movilización de los actores sociales locales. • Mayor control de las finanzas públicas, a través de la participación social. • Aumento de la legitimidad de la administración municipal. • Mejora de las condiciones de vida a través de la inversión en infraestructura y servicios. • Afirmación de una nueva cultura política que favorece la resolución de conflictos a través del diálogo. • Compartir el poder entre gobernantes y población. • Descentralización del poder a través de procesos locales o regionales en la toma de decisiones. • Fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las estructuras municipales no están preparadas para los procesos participativos. • Sólo se involucra una mínima parte de la población. Por lo general no participan los grupos empresariales • Los espacios de consulta son controlados casi siempre por el gobierno municipal. • Los medios de comunicación no difunden correctamente la esencia de los procesos de participación ciudadana. • Mientras no se produzcan grandes cambios estructurales del modelo centralista, los Presupuestos Participativos administrarán apenas una pequeña parte de los recursos, cerca de 260 millones de pesos en el periodo 2006-2008.

Fuente: Elaboración Propia.

4.5. Avances y mejoras a implementar para potenciar beneficios

En la investigación realizada se identificó la evolución de variables necesarias para encaminarse a la cohesión social, se destaca a continuación algunos de los puntos más significativos en esta construcción.

- La reconstrucción de eslabones entre los ciudadanos y la política, entre la institución pública y la ciudadanía, para lograr instalar la confianza en base a la legitimidad del gobierno local, donde el objetivo buscado es desarrollar la participación de todos.

La nueva ley de descentralización junto con la creación del tercer nivel de gobierno, y las políticas desarrolladas por la Unidad de desarrollo local de la Intendencia de Montevideo, son una clara muestra de cuál es la línea de acción a nivel de los gobiernos tanto nacionales como departamentales.

- Fomento de la creación de lugares de encuentro e intercambio inclusivos, generando espacios de diálogos para formular nuevas políticas y para tomar decisiones, con el incentivo de lograr la participación de todos.

En este punto se destaca el funcionamiento de los distintos municipios, su cabildo abierto anual, donde se realiza la memoria anual de cada uno de los Alcaldes, así como también las jornadas realizadas por la intendencia de Montevideo y el programa ART, junto con otros actores como Facultad, Instituto Pasteur, Comisión de fomento de Santa Mónica, Centro Comerciales de Punta Gorda, recicladores de la zona, etc.

- Movilización de recursos institucionales disponibles para conseguir estrategias de potenciación del territorio basadas en la planificación estratégica y la gobernanza multinivel.

Se resalta aquí el impulso en la creación de Clúster y Consejos Sectoriales, que realiza el Ministerio de Industria y cuyo objetivo es el desarrollo de diferentes sectores industriales, en base al papel estratégico que tienen estos en la matriz productiva de la región a la que pertenecen y su aporte a nivel nacional.

Sin desmerecer el esfuerzo realizado por los diferentes actores en los distintos puntos de la cohesión social destacado anteriormente aún no se han recorrido todos los caminos para lograr maximizar los beneficios en las diferentes intervenciones realizadas por los distintos actores.

Según los resultados obtenidos existe una amplia gama de programas destinados al desarrollo local que involucran actores y territorios, sin embargo se logró constatar que estos programas se superponen en sus objetivos y beneficiarios de las políticas.

Es así como por ejemplo confluye un programa de financiamiento para pequeños productores agrícolas de la intendencia de Durazno, con un programa del Ministerio de Industria perteneciente a la unidad DINAPYME destinado al fomento de pequeñas empresas también dentro del sector antes mencionado.

De esta forma estos diferentes actores buscan impactar en determinada situación, se dirigen al mismo grupo de beneficiarios, sin interactuar en conjunto sobre el mismo territorio.

Entre las dificultades mencionadas por los entrevistados destaca la insuficiencia de la asignación de recursos para llevar a cabo programas de políticas públicas, y la dispersión territorial que presentan los diferentes servicios que brinda el Estado a los beneficiarios de estas políticas. Atendiendo a estas dos demandas en particular se recomienda más y mejor articulación entre los actores que ejecutan las distintas políticas.

Es evidente que una mejora en la articulación y como consecuencia de esta lograr centralizar todos los servicios que se brindan, con el objetivo de atender las demandas de los beneficiarios de las políticas públicas, y hacerlo desde un único lugar de referencia local, potenciarían sin lugar a dudas, la llegada a los diferentes actores locales, así como maximizarían los beneficios de su impacto.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Astorga y Lima Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

Alburquerque, Francisco. Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 1999.

Alburquerque, Francisco. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista Cepal. n° 82,2004.

Alburquerque, Francisco. Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial. Sevilla, 2008.

Alburquerque, Francisco; Arocena, José; Enriquez, Alberto ; Marsiglia, Javier ; Rebollo, Eduardo. “Lo local y sus desafíos” Revista Semestral de la Universidad Católica del Uruguay Prisma N° 22, Mayo de 2008.

Alvarez, Raul. Estado de Bienestar [en línea]
<http://cienciapolitica.4t.com/temario%20basico/bienestar.html>

Arocena, José. Globalización, integración y desarrollo local (Apuntes para la elaboración de un marco conceptual). Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Año 8, Número 18, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.2001

Arocena, José. El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Taurus Universidad Católica, segunda edición. Material exclusivamente utilizado para fines didácticos. Montevideo 2002.

ART. <http://www.arturuguay.org/art>

Bañón, Rafael; Carrillo, Ernesto. La nueva administración pública. Alianza Universidad. Madrid 1997.

Bañón, Rafael. La evaluación de la acción y de las políticas públicas, Madrid 2003.

Barreiro Fernando y Rebollo Eduardo Descentralización y desarrollo local en Uruguay. Elementos para promover un debate político. Montevideo 2010.

Barrenechea, P. Rodríguez, A. Troncoso Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y Sociales para el desarrollo local. Programa ART Uruguay, Montevideo 2008.

Bervejillo, Federico. Territorios de la globalización. Nuevos procesos y estrategias de desarrollo. Revista Prisma 1995. Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, n°4, 1995.

Biagioni, Daniel: “La importancia del capital social y las instituciones locales para el desarrollo del territorio. Apuntes para una Agenda Uruguay”, III Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo (Montevideo, 27 al 29 de noviembre de 2006).

Burguillo Cuesta, Cadenas Marín, del Río González y Vieira de Abreu: Desarrollo sostenible en España en el final del siglo XX, Edición electrónica gratuita 2010. Texto completo en www.eumed.net/libros

Camdessus, Michel. Reglas, instituciones y estrategias para el bien común de una economía global. Estudios sociales, Santiago de Chile n° 88 1996

Casanova, Fernando. Desarrollo local, tejidos productivos e innovación. OIT, Cinterfor. 2004

Castro Virginia, Moraes Aida y Pereira Alejandro Trabajo de investigación monográfico, título: formulación y evaluación de proyectos de inversión para las pymes en el Uruguay. Tutor: E.Lems Agosto 2002.

CEPAL .Elementos de competitividad sistemática de las pequeñas y medianas empresas en Latinoamérica. Méjico 2001.

CEPAL .Las pequeñas y medianas empresas industriales en América latina y el Caribe en el nuevo modelo económico. Santiago de chile, 2001.

CEPADE : Evaluación de políticas y programas públicos. Universidad Politécnica de Madrid.(s,f)

CLAEH. <http://www.claeh.org.uy>

Cuadernos para el desarrollo local, diálogos por la descentralización. PNUD Uruguay, n° 3, 2010.

Dieste, Juan F. La aplicación de la legislación laboral en las pequeñas y medianas empresas. El caso de Uruguay. Chile: Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Santiago, noviembre 2005.

DINAPYME. www.dinapyme.gub.uy

DYE, T.R. Understading Public policy. Eight editions. Prentise Hall.1995.

Elizalde, Antonio. Desde el desarrollo hacia sociedades sustentables. Revista de la Universidad Bolivariana. Santiago de Chile. Año 1 n°4. 2003.

Elizalde, Antonio, Planificación Estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de planificación económica y social (ILPES), Chile 2003.

EPSTEIN Y TRIPODI. Research techniques for program planning, monitoring and evaluation. New York: Columbia University Press. 1977.

Ferre, Zuleika. Rossi,Maximo. Capital social: aproximaciones empíricas desde la economía. Curso AMARTYA SEN, jóvenes por la ética para el desarrollo. 2010.

Ferreira, Carolina Enfoque Territorial de las Microfinanzas. Aportes de las Microfinanzas al desarrollo local: análisis de casos en Uruguay. Montevideo 2009.

Gallicchio, Enrique. “El desarrollo local, sus retos y desafíos”. En Desarrollo Local y Descentralización en Centroamérica. CONFEDELCA. El Salvador, 2001.

Gallicchio, Enrique. “El desarrollo económico local en el marco de una estrategia de desarrollo integral”. Reflexiones acerca del caso uruguayo. Cuadernos del CLAEH 86/87 2003.

Gallicchio, Enrique. El desarrollo económico local: de la economía a la construcción de capital social”. Pobreza urbana y desarrollo, Serie Programa FORTAL, nº 22. Buenos Aires 2004.

Gallicchio, Enrique. ¿El desarrollo local está de moda?.Revista Universitas Forum, Vol. 2, No. 1, Setiembre 2010.

Guanziroli Carlos, Buainain A y Meirelles de Sousa Hildo. Metodología de evaluación del impacto y de los resultados de los proyectos de cooperación técnica. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, (IICA).Brasilia, 2007.

Herrera, Teresa y Rodríguez, Adrián Encuesta Nacional a MPYMES Industriales y de Servicios. Uruguay: DINAPYME, MIEM, PACPYMES, MIEMU, Cooperación Unión Europea –Uruguay 2009.

Hualde, Alfredo, El territorio como configuración compleja en las relaciones entre educación y trabajo, en Desarrollo local y formación, Serie Herramientas para la transformación, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2002.

Instituto Latinoamericano Manual y del Caribe de Planificación Económica y Social, Manual de desarrollo local. Santiago de Chile 1998.

Intendencia de Montevideo. www.montevideo.gub.uy

Kantis, Hugo. Aportes para el diseño de Programas Nacionales de Desarrollo Emprendedor en América Latina. BID 2008.

Kauffer Michel, Edith .Las políticas públicas y los compromisos de la investigación. 2010. <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf> .

Kaztman, Rubén (coordinador) Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay, Montevideo, CEPAL 1999, Proyecto de Apoyo a la Implementación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social URU/97/017.

Lahera, Antonio .Política y políticas públicas. Cepal. Chile agosto 2004.

Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio. Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001

Mattos, Carlos. Revista de estudios regionales, Universidad de Andalucía. Nº 58, año 2000.

Melgar, Alicia. Pequeñas unidades productivas en Uruguay. Uruguay: SIPRON Consultores, 2000.

Mora Heredia, Alfredo. El fomento de las Pymes como estrategia para incentivar el desarrollo económico local en las entidades federativas en México: una aproximación empírica. Observatorio iberoamericano del desarrollo social y la economía social, diciembre 2009.

Narbondo, Pedro; Peters, Guy; Ramos, Conrado; Rockman, Bert. La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la "nueva gestión pública", Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo. 2003.

OCDE . La evaluación del desarrollo económico y del empleo a nivel local, 2008
Oficina de Planeamiento y Presupuesto [en línea] <http://www2.opp.gub.uy/principal>

Ossorio, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Buenos Aires, Argentina Ed. Eliasta 1970.

REDEL. El enfoque del Desarrollo Económico Local, numero 1;
www.redel.cl/documentos/cuaderno%20DEL%201/20.pdf. España, 2004.

Revello, María del Rosario Descentralización y participación: la experiencia Montevideana. Afers Internacionals, núm. 47, pp. 149-168. Fundacion CIDOB, 1999.

Revello, Maria del Rosario. Descentralización y participación: la experiencia montevideana. Fundacion CIDOB. Afters internacionals n° 47, 2005.

Rodríguez, Jorge. Indicadores de desarrollo local: Una introducción conceptual y aplicación a tres sectores específicos. Preparado especialmente para el curso de desarrollo local del ILPES 2000. No ha sido sometido a revisión editorial.

Ruthman, en Alvira. Metodología de la evaluación de programas. Centro de investigaciones Sociológicas. 1991.

Patton, M.Q. Creative evaluation. Sage Publication. 1987.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Seminario tecnología y PYMES: innovación y sostenibilidad: innovación y sostenibilidad .Julio 2009.

Uscudun, Miguel. El concepto trabajo informal en Uruguay. Uruguay: Seminario “Visiones, acciones y vías alternativas de acceso a la protección social en Uruguay”. 2005.

En http://www.kolping.org.uy/eventos/2005/Seminario_visiones-acciones.

Vázquez Barquero, Antonio. ¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?, en Cuadernos del Claeh, N° 78-79, Montevideo, 1997.

Waissbluth Mario. Metodología de la evaluación de políticas, programas y proyectos políticos. Texto completo en <https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2006>.

Weiss, Carol H.Evaluation. Methods for Studying Programas and Policies. Second Edition. 1998.