



DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL A NIVEL SUBNACIONAL

OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública

Paula Ferla
Leticia Silva

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL A NIVEL SUBNACIONAL

OFICINA DE
PLANEAMIENTO
Y PRESUPUESTO

Dirección
de Descentralización
e Inversión Pública

Paula Ferla
Leticia Silva

Equipo de investigación

Erick Bremermann
Pablo Costamagna
Paula Ferla
Julián González
Fulvio Gutiérrez
Emilio Silva
Leticia Silva

Desarrollo económico local a nivel subnacional

Autoras: Paula Ferla y Leticia Silva

Equipo de investigación: Erick Bremermann, Pablo Costamagna, Paula Ferla, Julián González, Fulvio Gutiérrez, Emilio Silva y Leticia Silva

Serie | Descentralización y desarrollo territorial | 2018

Primera edición: abril de 2018

ISBN: 978-9974-742-25-3

DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA - OPP
Programa Uruguay Integra

Montevideo, Uruguay

Dirección: Torre Ejecutiva | Sur | Piso 6 | Liniers 1324

Teléfono: 150 | int. 8700

Correo: secretaria.uruguayintegra@opp.gub.uy

Web: www.opp.gub.uy

Diseño y diagramación: Círculo Salvo Comunicación

Corrección: Laura Zavala

Imprenta: Gráfica Mosca | D.L.: 373.621

El uso del masculino genérico obedece a un criterio de economía de lenguaje y procura una lectura más fluida, sin ninguna connotación discriminatoria.

Este documento es para distribución general. Se reservan los derechos de autoría y se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente. Queda prohibido su uso con fines comerciales.

Los textos incluidos en este documento reflejan la opinión de sus autores y no comprometen al Congreso de Intendentes, a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a la Unión Europea y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Contenido

- Presentación**..... 5
- Introducción**..... 7
- 1. Enfoque teórico-conceptual**..... 7
- 2. Metodología**..... 12
- 3. La promoción del desarrollo económico local en Uruguay**..... 13
 - 3.1. Marco contextual..... 13
 - 3.2. La promoción del desarrollo económico local por parte del nivel nacional 15
 - 3.3. La promoción del desarrollo económico local por parte del nivel departamental 16
 - 3.4. La promoción del desarrollo económico local por parte del nivel municipal 20
 - 3.5. Percepciones: Rol de los gobiernos municipales en el desarrollo económico del territorio 27
- 4. Conclusiones y recomendaciones** 30
 - 4.1. Recomendaciones para el nivel central..... 32
 - 4.2. Recomendaciones para el nivel departamental 34
 - 4.3. Recomendaciones para el nivel municipal 36
- Referencias bibliográficas**..... 38
- Anexo**
Entramado de actores que actúan en la promoción del desarrollo económico local en Uruguay..... 40



Presentación

La serie “Descentralización y desarrollo territorial 2018” busca difundir un conjunto de investigaciones con el fin de favorecer los debates y aportar al marco analítico general para el diseño de políticas públicas que profundicen el proceso de descentralización y el desarrollo territorial de Uruguay. Esta nueva serie de publicaciones es impulsada desde el Programa Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Al presente han transcurrido diez años desde que el Parlamento uruguayo tratara el proyecto de ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana mediante el cual fue creado el tercer nivel de gobierno. Esta nueva figura institucional implicó un cambio en el modelo de descentralización del Estado, fruto de un conjunto de visiones en las cuales la descentralización y, en particular, la profundización del tercer nivel de gobierno tienen el potencial para avanzar en la reducción de las disparidades territoriales, estimular y fortalecer las capacidades locales, la identidad, la creatividad y la innovación como elementos fundamentales del desarrollo.

Este proceso ha provocado un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial del desarrollo y le ha asignado un papel clave a los actores locales para promover procesos de desarrollo. Las políticas con enfoque sectorial han servido de impulso para sostener el crecimiento económico y mejorar los indicadores multidimensionales del bienestar. No obstante, es necesario seguir profundizando en la construcción de miradas transversales, en las cuales el territorio, el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones y la democratización del poder, ocupan un lugar de relevancia para fortalecer los efectos distributivos de las políticas, favorecer la cohesión social y generar procesos de desarrollo sostenible.

El momento de publicación de la presente serie es oportuno para discutir y analizar los desafíos que tiene por delante el proceso de descentralización del país. Las publicaciones que integran la serie identifican, estudian y analizan desde diferentes perspectivas el proceso de descentralización subnacional y en especial el municipal. Estas discurren sobre el estado actual del marco legislativo y competencial del tercer nivel de gobierno, las competencias subnacionales en materia de desarrollo económico, los procesos de participación y rendición de cuentas y las desigualdades de género en los gobiernos subnacionales. Se analizan, además, las percepciones de los líderes de opinión sobre el proceso de descentralización, los efectos que las reglas electorales generan en el ámbito local, el alcance actual y los posibles escenarios de futuro de la municipalización, entre otros temas.

Como parte del proceso de elaboración de algunos de estos estudios se presentaron avances en el ciclo “Desafíos del proceso de municipalización en Uruguay”. Allí, mediante la realización de tres espacios de diálogo realizados en el Cabildo de Montevideo, se buscó generar un debate abierto y plural acerca de los desafíos que tiene el país en esta materia. En dichos espacios estuvieron presentes y fueron recogidas las opiniones de alcaldes y concejales, investigadores, legisladores, representantes del gobierno nacional y gobiernos departamentales.

Este documento representa una síntesis de una investigación más amplia generada en el marco del “Proyecto Gobiernos Locales: Desarrollo Sostenible y Equidad” que lleva adelante el Congreso de Intendentes junto con OPP, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Unión Europea, y recoge las discusiones e insumos generados en los espacios de diálogo citados anteriormente.

Introducción

Esta publicación es una síntesis de los resultados del estudio “Análisis sobre competencias y atribuciones que rigen a los gobiernos subnacionales en relación al desarrollo local” llevado adelante por el Observatorio Económico, Sede Salto, de la Universidad Católica del Uruguay en 2017.

En términos generales el estudio procura generar conocimiento e información para re-orientar el proceso de descentralización y fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales para el desarrollo territorial sostenible y con equidad. En concreto, se orienta a identificar, sistematizar y analizar información respecto a la promoción del desarrollo económico local desde el nivel municipal. Para ello, releva las competencias y atribuciones que rigen a los municipios en relación con el desarrollo económico local; reseña los campos de acción, metodologías y prácticas vinculadas al impulso de procesos de desarrollo y la mejora de la competitividad territorial, con especial referencia a experiencias regionales y nacionales y, finalmente, propone lineamientos dirigidos a incorporar modificaciones a la legislación vigente para la promoción del desarrollo económico local a nivel municipal, que consideren las atribuciones y competencias para encarar estos procesos desde el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

La publicación se estructura en cuatro capítulos. Los primeros dos se reservan para situar al enfoque teórico-conceptual que orienta este estudio y plantear la estrategia metodológica utilizada.

El capítulo tres analiza la promoción del desarrollo económico local en Uruguay. Allí, luego de una breve referencia contextual a los procesos descentralizadores que en los últimos años han puesto de relieve la dimensión territorial, se describen las estrategias desplegadas por cada uno de los tres niveles de gobierno para promover el desarrollo económico local, dando cuenta de las dificultades y restricciones. El capítulo

cierra con una síntesis de elementos para la discusión sobre el papel que compete a los gobiernos municipales en el desarrollo económico del territorio. Este último segmento, sumado al análisis global de los resultados del estudio, es la base sobre la que se construyen las conclusiones y recomendaciones que se recogen en el capítulo cuatro.

1. Enfoque teórico-conceptual

En la actualidad y luego décadas de debate existe acuerdo en que el fenómeno del desarrollo reviste un carácter multidimensional y complejo. La visión original, que asimilaba directamente desarrollo con crecimiento económico, se ha reconfigurado para sostener que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. Una aproximación integral al fenómeno entiende que el desarrollo tiene como fin la mejora de la calidad de vida de la población e implica procesos económicos (ingreso, satisfacción de necesidades, trabajo), culturales (identidad), sociales (integración social, acceso a salud, educación), ambientales (sustentabilidad) y político-institucionales (participación ciudadana, legitimidad de los representantes, etc.) (Chiara, 2004).

Entre las diversas maneras de entender el desarrollo surge la noción de desarrollo local que recurre al potencial endógeno del territorio para alcanzarlo. Desde este enfoque se sostiene que cada territorio construye su propio desarrollo y que este no implica un crecimiento lineal, sino un proceso de marchas y contramarchas, en donde no existe una única meta o punto de llegada (Arocena, 2002). En marzo de 1989 en la Conferencia Europea sobre Estrategias de Desarrollo, Walter Stöhr (1989) ya daba cuenta de la importancia que tiene trabajar a nivel local para la promover el desarrollo. Según Stöhr

la conducción central, la producción industrial en masa y el desarrollo basado en el crecimiento del PBI mostraban, en ese momento, signos de haber entrado en crisis. En tal sentido, planteaba que estas macroestrategias de conducción política socavaban la innovación de las comunidades, la flexibilidad propia de lo local o de lo pequeño y la capacidad de adaptación. Entendía que se había incurrido en una obstrucción de la capacidad individual y local y que, para superar esta situación, se debía apelar a la “comunidad territorial” y la creación de sistemas de apoyo a la innovación, a las iniciativas empresariales y a la generación de un clima de cooperación e interacción local. Frente a esta situación de depresión, la respuesta ponía el acento en lo local.

Si se adhiere a la tesis de que el desarrollo no se adquiere a partir de impulsos exógenos, ni es resultado solamente de la dotación de factores productivos (capital, tecnología, inversiones, infraestructuras), las características del propio territorio pasan a ser relevantes. Esta perspectiva sitúa al territorio como el “ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios” (Rodríguez, 2006: 9). Pablo Costamagna (2006) agrega, siguiendo esta línea, que:

el territorio, entonces, se convierte en un factor clave para el desarrollo de la sociedad y la competitividad. Su propia historia, valores, cultura, educación y estructura institucional pueden ser activadores y accionar a favor del crecimiento o también pueden demorarlo por no anticipar y enfrentar los cambios y las oportunidades (pág. 3).

Por consiguiente, el territorio es el principal sujeto de las iniciativas tendientes a la promoción del desarrollo (Albuquerque, 2015).

Avanzando en la comprensión del concepto de desarrollo, vale considerar qué tipo de políticas, iniciativas o acciones se ajustan al enfoque de

desarrollo territorial.¹ Varios autores han realizado esfuerzos por identificar las principales dimensiones que afectan el desarrollo y las iniciativas clave que dan lugar a su dinamización. Para Francisco Albuquerque (2015) por ejemplo, la multidimensionalidad del desarrollo territorial articula cuatro dimensiones centrales: i) social/humana; ii) cultural, política e institucional; iii) ambiental/sustentable y iv) económica, tecnológica y financiera. Por lo tanto, para promover desarrollo, se requiere activar iniciativas con perspectiva local en todas estas áreas o dimensiones. Oscar Madoery (2008), por su parte, identifica seis planos claves de actuación si se desea implementar políticas de desarrollo local: i) el fortalecimiento de los sistemas productivos territoriales; ii) la adopción y difusión de las innovaciones y el conocimiento; iii) la creación de entornos adecuados para vivir y producir, iv) el cambio institucional y cultural, v) la cohesión del tejido social y vi) la educación para el desarrollo.

En una revisión sintética de los distintos autores, consideramos seis dimensiones con sustento suficiente para recibir un tratamiento particular. Para cada una de ellas, listamos las iniciativas más emblemáticas:

- **POLÍTICA:** concertación de actores territoriales; creación de instituciones; fortalecimiento de gobiernos locales; distribución del poder; coordinación de instituciones públicas; cooperación público-privada; movilización y participación ciudadana.
- **SOCIAL:** acceso y mejora de la educación, nutrición y salud; mejora de la distribución del ingreso para la inclusión social; calidad de las relaciones de trabajo; fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad y equidad de género; articulación social, creación de redes y capital social territorial.
- **ECONÓMICA:** recursos y atractivos para las inversiones o localización de empresas; promoción de la economía social y solidaria; políticas de capacitación y promoción del empleo; políticas de fomento de pequeñas y medianas empresas; promoción de la arti-

1 En este estudio utilizamos los términos “desarrollo local” y “desarrollo territorial” como sinónimos para hacer referencia a procesos de desarrollo que tienen lugar en un territorio específico.

culación productiva; diversificación de la calidad productiva en el territorio; infraestructuras básicas para el desarrollo territorial; sistema fiscal y marco jurídico apropiado para el fomento del desarrollo territorial; sector financiero especializado territorialmente.

- **AMBIENTAL:** políticas de apoyo al uso eficiente del agua y la energía; políticas de fomento de las energías renovables; promoción de la agricultura y ganadería sostenibles; promoción de la producción limpia (ecológica y ecoeficiente); fomento de las formas de consumo sostenibles; gestión de residuos.
- **CULTURAL:** promoción del patrimonio natural y cultural local, fomento de las identidades territoriales y puesta en valor de sus saberes tradicionales, fomento de la cultura creativa y solidaria.
- **CIENTÍFICO-TECNOLÓGICO:** fomento de sistemas territoriales de innovación; promoción de sistemas de información territorial y geográfica; políticas de fomento y difusión de innovaciones; políticas educativas generalizadas; extensión universitaria.

Este estudio pone el foco en la dimensión económica del desarrollo territorial. A tales efectos seguimos la definición que propone la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que lo refiere como:

un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica (Albuquerque, 2004).

Al centrarnos en esta dimensión en particular, suscribimos las palabras de Albuquerque (2015) en cuanto asumimos que el desarrollo económico territorial requiere de la actuación:

en las otras dimensiones del desarrollo, es decir, inversiones en educación, formación profesional, infraestructuras básicas y servicios sociales, entre otras, así como la formación de las alianzas de actores que todo ello conlleva, una cultura

empresarial local y, naturalmente, un diseño sustentable de los distintos proyectos productivos y de consumo. Pero dicho esto, el objetivo específico del Desarrollo Económico Territorial no es otro que el de lograr sustentar la capacidad productiva local para generar un excedente económico, empleo e ingreso que mejoren la calidad de vida de la población de un territorio. El Desarrollo Económico Territorial no puede, por tanto, desviar su agenda de atención en estos temas, confundiéndola con la del resto de las acciones requeridas por las distintas políticas de desarrollo social, humano, institucional y político (págs. 16-17).

En definitiva, la generación de excedente económico es lo que permite satisfacer los requerimientos de las otras dimensiones del desarrollo.

Para este mismo autor (1997), los grandes objetivos del desarrollo económico local son el mejoramiento del empleo y la calidad de vida de la población y la elevación de la equidad social. Para lograrlos identifica como objetivos específicos: la transformación del sistema productivo local, incrementando su eficiencia y competitividad, el fomento de la diversificación productiva local e incremento del valor agregado en las actividades económicas locales, la sostenibilidad ambiental de las actividades, la difusión de las innovaciones para adaptar el conocimiento a las necesidades productivas y sociales, la formación de recursos humanos según los requerimientos de innovación, y el logro de una infraestructura que favorezca el desarrollo de la actividad productiva.

En este estudio se adhiere al enfoque multicausal del desarrollo, el cual promete un mayor poder explicativo del fenómeno, pero plantea grandes desafíos en términos de medición y evaluación de impacto de las políticas que desde allí se orientan.

A continuación, y considerando el listado que presentamos anteriormente, profundizamos en la reseña de políticas, estrategias e instrumentos de promoción del desarrollo económico territorial, a los efectos de identificar una base amplia de categorías a relevar. En primer lugar, vale señalar que algunas de las estrategias para el fortalecimiento del sistema productivo son el fomento de la articulación productiva y del asociativismo empresarial, la vinculación de las

instituciones de desarrollo científico-tecnológico con el sistema productivo, el estímulo al emprendedurismo, el fomento del empleo decente y de calidad, la promoción de la diferenciación productiva y la apertura a nuevos mercados. A partir de las cuales, los instrumentos más frecuentemente utilizados son:

- Centros de desarrollo empresarial (información, formación, asesoramiento técnico, acceso a financiación, gestión empresarial, infraestructura).
- Agencias de desarrollo (fomento de asociatividad y mediación entre Estado, mercado y sociedad civil).
- Incubadoras de empresas (asistencia integral a emprendedores: espacio físico, equipamiento y servicio para la formulación, inicio y maduración de proyectos de empresas).
- Clústeres productivos, eslabonamientos productivos, redes de empresas, programa de proveedores.
- Promoción y calificación del empleo local (capacitación y formación adaptada a las necesidades del territorio y del tejido empresarial, centros que articulen la oferta y la demanda laboral).
- Programas de desarrollo rural.

Por su parte, la difusión de la innovación requiere de la articulación entre empresa, academia y gobierno para adaptar el conocimiento a las necesidades productivas y sociales, así como poner en valor el conocimiento tácito. Dentro de los instrumentos se identifican:

- Centros tecnológicos (servicios tecnológicos a empresas y diversas formas de incorporación de innovación al proceso productivo).
- Sistemas de información territorial (sistematización de la información disponible del territorio de forma de que el mismo sea un insumo para la toma de decisiones).
- Denominación de origen.
- Certificación de competencias laborales.

La creación de entornos adecuados para vivir y producir involucra la generación de infraestructuras que favorezcan el desarrollo de la actividad productiva, que fomenten la atractividad territorial, garantizando mejoras en la calidad de vida. Las líneas de acción que suelen ubicarse en este plano son:

- Políticas de ordenamiento territorial.
- Políticas de revalorización del patrimonio y la cultura.
- Programas de protección ambiental.
- Parques industriales.
- Polos logísticos.

En lo que refiere a políticas orientadas a la educación para el desarrollo, estas suelen apuntar a aumentar las capacidades para la promoción del desarrollo territorial, homogeneizando el lenguaje y conformando una base de conocimiento común desde donde se piense el proyecto local. Los instrumentos más utilizados son:

- Cursos y especializaciones en desarrollo local.
- Formación de dirigentes.
- Formación de agentes de desarrollo local.
- Formación desde la práctica en iniciativas y proyectos dirigidos al desarrollo local.
- Instancias de socialización de las experiencias.

Como estrategia transversal, se identifica la constitución de ámbitos multiactorales de planificación y gestión del territorio, la promoción de redes locales entre actores públicos y privados, y el fortalecimiento institucional.

Es importante aclarar que, en este marco, al referir a desarrollo económico territorial no se alude a procesos que tienen lugar *en* el territorio o a la aplicación de programas nacionales a nivel departamental o municipal, sino al “traslado (o recuperación) de la toma de decisiones sobre la promoción económica y el empleo a los niveles territoriales (o ‘subnacionales’), como son los niveles municipal, provincial, departamental

o regional” (Alburquerque, 2015: 17). Este es un enfoque, que si bien otorga relevancia a la articulación entre niveles (relación local-global), tiene una marcada orientación abajo-arriba. Las estrategias que se definen a partir de este marco no son elaboradas centralmente o por actores individuales. Esto porque, en la medida en que el desarrollo económico es resultante del esfuerzo organizado de la comunidad, necesita de la participación e iniciativa de los actores locales. Tal es así que:

El punto de partida de cualquier estrategia de desarrollo económico territorial radica en el esfuerzo de movilización y participación de los actores locales que hay que lograr impulsar en un determinado territorio, a fin de fortalecer el capital social en el mismo, lo cual requiere actividades de fortalecimiento de los gobiernos locales, el impulso de la cooperación público-privada y la coordinación eficiente de las diferentes instituciones públicas de los niveles central, provincial y municipal, así como entre los distintos departamentos sectoriales (Economía, Industria, Agricultura, Trabajo, Turismo, Interior, etc.), y el fomento de la cultura emprendedora local, con el fin de sentar bases sólidas para los procesos de innovación social y cultural que se plantean de forma integrada en la estrategia que se busca (pág. 17).

Por tanto, la promoción del desarrollo económico territorial requiere intervenciones a nivel macroeconómico (compensaciones), a nivel microeconómico (actividades productivas, laborales y gestión empresarial) y fundamentalmente a nivel mesoeconómico, provocando cambios en las administraciones públicas y la forma de articulación con los agentes socioeconómicos del territorio (Alburquerque, 2004).

La construcción de una nueva agenda de gestión pública en materia de desarrollo económico que incluya políticas territoriales, selectivas y horizontales, se vuelve imperiosa. En palabras de Alburquerque (2004), incorporar una visión territorial implica pensar:

la economía nacional como un conjunto de economías locales y no solo como un conjunto de sectores en un espacio abstracto, [la selectividad] hace alusión a la necesidad de adaptar

las mismas a los diferentes perfiles productivos y recursos potenciales territoriales [y la horizontalidad a la apuesta por un diseño concertado entre actores estratégicos] (pág. 30).

Parece claro que, en un esquema que busque integrar la dimensión territorial al proceso de desarrollo de un país, los gobiernos subnacionales y locales se constituyen en actores relevantes. Buena parte de la literatura apunta dos elementos centrales en lo que refiere al papel de los gobiernos locales en materia de desarrollo local. En primer lugar, es clave que tengan la convicción de que deben desempeñar un papel protagónico en relación con el fomento económico del territorio (Alburquerque, 2004). En segundo lugar, importa la concepción que tengan sobre su rol: ¿ser agentes de desarrollo?, entendiéndose por esto el posicionarse como animadores, promotores del desarrollo productivo y la generación de empleo en el territorio, o ¿distribuir en el territorio la oferta que se define a nivel central? Incluso si la respuesta es ser agentes de desarrollo: ¿cómo se entiende y pone en práctica esta función? Un primer paso consiste en asimilar que este enfoque se basa en la explotación del potencial endógeno y la endogenización de las oportunidades extralocales y, por lo tanto, se aleja de concepciones tradicionales que asocian el desarrollo económico con la inversión de recursos financieros, la concentración de las actividades económicas, la gran empresa, el otorgamiento de subvenciones y la atracción de inversiones.

Al cierre de este capítulo, retomamos la referencia a que el objetivo de este estudio es identificar las competencias, atribuciones y prácticas concretas de los gobiernos municipales uruguayos respecto de los objetivos, planos de actuación e instrumentos que anteriormente se han detallado. Al mismo tiempo, se orienta a relevar las percepciones de los actores de los distintos niveles de gobierno sobre cuál es el papel que compete a los gobiernos municipales en relación con la promoción del desarrollo económico del territorio y a realizar recomendaciones para que estén en condiciones de llevarlo a cabo. Abordamos esta tarea sobre la base de las categorías y del panorama de iniciativas e instrumentos que aquí se han expuesto.

2. Metodología

La estrategia metodológica integró diversos componentes y actividades. Por un lado, se relevó material bibliográfico y se analizaron documentos de variadas fuentes nacionales: planes quinquenales municipales, planes operativos anuales municipales, informes elaborados por el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM, Programa UI, DDIP-OPP), planes, programas y proyectos departamentales y municipales, informes de rendiciones de cuentas, información de programas ministeriales, y documentos y portales web de instituciones vinculadas a la promoción del desarrollo económico local.

A su vez, se realizaron entrevistas a referentes de las intendencias departamentales y grupos de discusión con alcaldes. Las entrevistas permitieron recoger información respecto al rol actual de los gobiernos departamentales y municipales en materia de desarrollo económico (campos de acción, prácticas, dificultades, fortalezas), las percepciones sobre el papel que sería deseable que pudieran desempeñar los distintos niveles de gobierno subnacional en el desarrollo económico local, y las recomendaciones de mejora para que puedan asumir ese papel de forma adecuada (ajustes a la normativa y acciones complementarias de apoyo).

Entre el 23 de agosto y el 29 de noviembre de 2017 se llevaron a cabo 19 entrevistas, una por cada intendencia departamental. En siete casos se entrevistó a directores/as de las áreas de descentralización,² en otros nueve a directores de desarrollo económico,³ en uno al director de la Secretaría de Desarrollo Local y Participación

y, en otros dos, al secretario del intendente y a una funcionaria de Hacienda.⁴

Por su parte, los grupos de discusión permitieron indagar en las percepciones de las autoridades locales sobre el rol actual que están cumpliendo los municipios y las principales demandas de los ciudadanos, el accionar de los municipios en el desarrollo económico del territorio (líneas de trabajo, iniciativas, programas, proyectos, socios, dificultades y fortalezas), las visiones sobre el papel que deberían desempeñar en el desarrollo económico local y los cambios a implementar para que puedan asumirlo.

Entre el 12 de setiembre y el 6 de octubre de 2017 se desarrollaron seis grupos de discusión con autoridades municipales, organizados por región.⁵ Participaron 19 alcaldes, dos concejales y tres funcionarios de los municipios B, E, F, Ciudad de la Costa, San Jacinto, Vergara, Vichadero, Sarandí del Yí, Villa del Carmen, Tomás Gomensoro, Baltasar Brum, Young, Nuevo Berlín, San Javier, Chapicuy, Piedras Coloradas, Constitución, Belén, Ombúes de Lavalle e Ismael Cortinas.

Por otro lado, se realizó una sistematización de experiencias que releva campos de acción, metodologías y prácticas de promoción del desarrollo económico local de Argentina y Chile. Las experiencias se seleccionaron por ofrecer aprendizajes que pueden ser útiles para el caso uruguayo (considerando las restricciones normativas, administrativas y fiscales del escenario nacional).⁶

Por último, el estudio incluye un análisis del marco normativo uruguayo que identifica y

2 Incluye a directores/as de Descentralización, director de la División de Asesoría de Desarrollo Municipal y Participación ciudadana, y coordinadora de municipios.

3 Incluye a directores de: Desarrollo, Desarrollo Productivo e Industrial, Promoción y Desarrollo, Desarrollo y Medio Ambiente.

4 La gran mayoría se realizó en las sedes de las intendencias departamentales de forma presencial. En dos casos se utilizó la modalidad de cuestionario autoadministrado.

5 Dada la participación lograda en tres de las instancias, estas deberían ser consideradas como entrevistas colectivas más que como grupos de discusión.

6 La sistematización fue elaborada por el Dr. Pablo Costamagna y puede consultarse en el informe completo del estudio.

analiza las competencias y atribuciones que rigen a los distintos niveles de gobierno en lo referente al desarrollo económico local, profundizando en las competencias y atribuciones del nivel municipal.⁷

3. La promoción del desarrollo económico local en Uruguay

En este capítulo se analiza la promoción del desarrollo económico local en Uruguay por parte de los distintos niveles de gobierno. En primer lugar, se incluye una breve mención a los procesos descentralizadores que, en los últimos años, han otorgado mayor relevancia a la dimensión territorial. En segundo lugar, se describen las modalidades con que cada uno de los tres niveles de gobierno actúa en el desarrollo económico local. Finalmente, se da cuenta de las percepciones de gobierno y los entrevistados y participantes en los grupos de discusión acerca del papel que compete a los gobiernos municipales en el desarrollo económico del territorio.

3.1. Marco contextual

Al inicio de la década de 1990, aunque de forma tardía si se lo compara con otros países de la región, Uruguay se embarca en una corriente descentralizadora. De la mano de los debates que surgían en torno a la reforma del Estado, la necesidad de reducir la centralización estatal comienza a formar parte de la agenda pública nacional.

En este sentido, un hito destacable es la reforma constitucional de 1996, en la que se obliga al Estado a impulsar políticas de descentralización como forma de promover el desarrollo regional (artículo 50).⁸ En grandes líneas, esto tuvo con-

secuencias en dos esferas de la gestión pública que se interrelacionan: la modalidad de implementación de las políticas de los organismos del gobierno central y los roles, funciones y estructuras de los gobiernos departamentales.

Progresivamente, se visualiza la necesidad de incorporar una dimensión territorial y la participación de la ciudadanía a la hora de formular e implementar políticas públicas que atañen al desarrollo. Sin embargo, en general esto no implicó el traslado de competencias, autoridad o recursos a los gobiernos subnacionales, sino que más bien redundó en la incorporación de un enfoque territorial en el accionar de los organismos centrales. En lugar de una mayor descentralización puede identificarse, en esta etapa, una mayor presencia y cercanía del gobierno nacional a los distintos territorios a través de lo que se ha denominado como una tendencia a la territorialización de las políticas públicas.

Así, algunas de las competencias sectoriales de los ministerios nacionales pasaron a ser ejercidas en el territorio mediante mecanismos de desconcentración. El abordaje territorial se operativizó en la creación de áreas o dependencias específicas en los organigramas institucionales (por ejemplo, de desarrollo local), en la incorporación de referentes territoriales, en la creación de oficinas a nivel departamental, en la instalación de consejos asesores y mesas de articulación, y en la implementación de diversos programas y proyectos a nivel subnacional. A esto se suman iniciativas que aspiran a acercar el gobierno central a los territorios, como la ley 18.996 que crea los Centros de Acercamiento a la Ciudadanía.

Respecto a los roles, funciones y estructuras de los gobiernos departamentales, tanto la Carta Magna como la Ley Orgánica Municipal⁹ asignan a las intendencias competencias tradicionales, propias de los ámbitos locales, debido a que por su carácter demandan cercanía

7 Para realizar este relevamiento se contó con el asesoramiento del Dr. Fulvio Gutiérrez. La versión completa de este análisis puede consultarse en el informe del estudio.

8 "Asimismo, el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general" (Constitución de la República, artículo 50). También es relevante a los fines de este estudio, el reconocimiento que el artículo 262 realiza del Congreso de Intendentes.

9 Ley Orgánica Municipal N.º 9.515, vigente desde 1935.

territorial: pavimento, organización del tránsito, patentamiento de vehículos y otorgamiento de licencias de conducir, limpieza, iluminación pública, servicio de necrópolis, controles sanitarios y de la edificación (CEDES, 2010: 74). Así, la normativa faculta a los gobiernos departamentales a desarrollar tareas vinculadas con lo que se denomina como el “ABC” municipal (alumbrado, barrido/basura y calles).

No obstante, en los últimos tiempos se produjo una ampliación de la agenda de los gobiernos departamentales debido al incremento de las demandas locales y a transferencias de funciones desde el Estado central a los territorios. Con el correr de los años su rol básico se fue complejizando y poco a poco, de forma heterogénea, fueron asumiendo nuevas funciones, en la mayoría de los casos por la vía de los hechos. Es así como los gobiernos departamentales han asumido, entre otras, la responsabilidad de promover el desarrollo social y económico, muchas veces en escenarios de incertidumbre y sin los recursos apropiados para tales fines.

En el período 2005-2009 surgen algunas iniciativas que ponen sobre la mesa la relevancia del territorio, como la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (ley 18.308 de 2008) que otorga nuevas competencias a los gobiernos departamentales en la planificación del territorio y la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (ley 18.567 de 2009 y sus modificativas, y ley 19.272 de 2014) que promueve la conformación del tercer nivel de gobierno con la creación de municipios.

Adicionalmente, surge un conjunto de normas orientadas a transferir algunas responsabilidades a los gobiernos departamentales en las políticas sociales (ley 17.866 de 2005 que crea el Ministerio de Desarrollo Social), la salud (ley 18.161 de 2007 de Administración de los Servicios de Salud del Estado), la educación (Ley General de Educación N.º 18.437 de 2009) y la política agropecuaria (ley 18.126 de 2007) (CEDES, 2010: 39).

Sin embargo, exceptuando la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible que asigna competencias específicas en la materia a los gobiernos departamentales, en general, este conjunto de normas no precisa claramente cuáles son las competencias de los gobiernos departamentales en las distintas áreas.

La normativa creada, incluso aquella que se plantea como objetivo promover la descentralización en un área particular de política pública, tiende a ser poco específica con respecto a las reales atribuciones asignadas, las acciones a desarrollar y su alcance. Asimismo, no se observa una suficiente desagregación de cometidos y atribuciones cuando existe más de una autoridad competente. Por último, la intervención de los Departamentos se reduce al asesoramiento, la difusión o la colaboración en la ejecución de políticas a través de la participación en un consejo departamental (CEDES, 2010: 45).

Podemos decir que hoy permanece vigente la lectura que en 2011 realizaban Oscar Oszlak y Valeria Serafinoff, ya que, a pesar de la obligación del Estado a descentralizarse, las competencias formales asignadas a los gobiernos departamentales no se vieron modificadas.

Existe una débil transferencia de cometidos a los gobiernos departamentales. Las iniciativas que se han implementado han tendido a incorporar a los Departamentos en la coestión de algunas políticas o a darle a las autoridades de ese segundo nivel de gobierno una mayor visibilidad en la implementación de políticas, pero no se han descentralizado ni los recursos financieros ni el poder de decisión para definir la orientación de las políticas sectoriales (pág. 13).

El papel esperado de los gobiernos departamentales se ubica en una esfera difusa que puede significar la coordinación para la elaboración de diagnósticos o proyectos en algunas áreas, la colaboración para la difusión de programas, la ejecución de servicios o el seguimiento y la evaluación de políticas. En general, los gobiernos departamentales son informados o consultados por las distintas instituciones del nivel central y ambos niveles coordinan la implementación de programas o iniciativas concretas. Lo que no está tan claro es el margen de incidencia de los gobiernos departamentales en las políticas sectoriales y que exista una verdadera articulación. Siguiendo a Javier Marsiglia y José Aroceña (2017):

La articulación de actores para el desarrollo local podría definirse como un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes entre los actores-agentes de desarrollo de un territorio, en función de la búsqueda de objetivos comunes

que trascienden los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, aunque puestos en situación de cooperar (pág. 214).

3.2. La promoción del desarrollo económico local por parte del nivel nacional

En Uruguay, la promoción del desarrollo económico local no depende de una política pública específica ni es competencia de un organismo particular. En general, se lleva a cabo mediante la ejecución de planes, programas e instrumentos de diversos organismos, en su mayoría de nivel central (Silva, 2017).

Estos organismos, a raíz de los impulsos descentralizadores y de la tendencia a la territorialización de las políticas públicas ya mencionados, han ido incorporando un abordaje territorial de trabajo y generando estrategias como las ya referidas: creación de áreas o dependencias específicas en el organigrama institucional (desarrollo local o territorial), incorporación de referentes territoriales, creación de oficinas y sedes a nivel departamental, instalación de consejos asesores y mesas de articulación, y creación de programas, proyectos o convocatorias que se implementan a nivel subnacional. En algunas entidades se trabaja con una escala regional, sin embargo, en muchos casos esto responde a una estrategia de optimización de recursos mas no a un anclaje territorial.

A pesar de los esfuerzos por lograr una mayor proximidad a los territorios, el modelo de trabajo continúa siendo *top down* dado que el diseño de las políticas y sus instrumentos permanece en la órbita central y existe poco margen para la incidencia de actores territoriales. La mayoría de los programas, proyectos e instrumentos nacen en función de una propuesta centralizada que, a su vez, se implementa mediante una lógica vertical y se aplica de la misma manera en todo el territorio nacional, sin hacer mayor distinción de las particularidades y especificidad de cada territorio (Silva, 2017). A la lógica centralista se le suma una característica “ofertista” en la medida que operan de acuerdo a las considera-

ciones centrales sin atender las demandas de los distintos actores involucrados.

Por otro lado, no solo existe una gran cantidad de organismos que atienden la temática del desarrollo económico local a nivel central, sino que muchos de sus proyectos y programas se superponen en los objetivos, así como también en los públicos a los que apuntan. La normativa, las competencias y los instrumentos diseñados son similares y compiten entre sí. Así, se visualiza un solapamiento de las intervenciones de las distintas instituciones, lo que va en detrimento de la eficiencia y la equidad (Silva, 2017).

La política de desarrollo económico local en Uruguay se constituye entonces por un conjunto de herramientas que pertenecen a diversos organismos. Estos definen sus instrumentos sin implementar instancias de coordinación durante la fase de diseño. Esta fragmentación, y el fuerte corte sectorial de las propuestas, hacen que, a la hora de la implementación, la necesidad de complementarse con otras instituciones centrales y departamentales sea ineludible. Como paliativo se recurre a la creación de espacios de articulación territorial, que en ocasiones provoca una sobreinstitucionalidad (Silva, 2017).

La reciente creación del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad¹⁰ se justifica desde las autoridades que lo impulsan, como una alternativa para actuar en favor de la creación de un sistema que evite los solapamientos y potencie el impacto de los distintos componentes. De acuerdo a las declaraciones que realizó el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto al presentar el proyecto en el Parlamento, precisamente la opción de denominarlo sistema se justifica en la necesidad de lograr mayor capacidad de articulación en pos de aumentar la eficiencia.

La visión de sistema es particularmente importante en un país como Uruguay, que ha transitado un camino de separación entre una buena cantidad de programas de diferentes fuentes –que no siempre se encontraron coordinados de la mejor manera– [...] La apuesta apunta a lograr un diálogo ministerial proactivo y no reac-

10 Sus cometidos se encuentran plasmados en la ley 19.472, artículo 3. En este marco, se crea Uruguay Transforma y el Plan Nacional de Transformación Productiva (<https://www.transformauruguay.gub.uy/es/>)

tivo a situaciones y demandas y utilizar la batería de agencias como ejecutoras de las medidas que de allí emerjan. Asimismo, se procurará alinear el diseño de las herramientas de promoción del desarrollo, entre ellas las que apuntan a las empresas, a los lineamientos determinadas por el diálogo en el marco del Sistema de Competitividad y Transformación Productiva: [...] se busca alinear a nivel del gabinete las políticas públicas y que las agencias ejecuten¹¹ (Silva, 2017).

Por tanto, el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad podría ser una solución para otorgar coherencia en la vinculación entre los diferentes actores implicados en la promoción de desarrollo económico local.¹² No obstante, la poca participación hasta el momento de los gobiernos departamentales, de los municipios o de sus formas organizativas, en particular del Congreso de Intendentes,¹³ en el Sistema puede ser visto como un signo más del centralismo y de los roles que se asignan a cada nivel de gobierno en este tema.

Hasta la fecha, la vinculación entre los diferentes actores implicados en la promoción de desarrollo económico local se tangibiliza en el territorio de forma azarosa. Mientras el Sistema no esté operativo, la oferta sigue siendo manejada de forma fragmentada por el nivel central y recibida por el territorio con distinto nivel de éxito.

3.3. La promoción del desarrollo económico local por parte del nivel departamental

Queda en evidencia que la cuestión de a quién compete el desarrollo económico local aún no está saldada. Frente a la ausencia de una respuesta clara a esta pregunta las instituciones y los distin-

tos niveles de gobierno fueron ocupando terreno a partir de sus respectivos márgenes de acción y desplegando sus estrategias de forma heterogénea.

Si bien la promoción del desarrollo económico integra la agenda de los gobiernos departamentales, podría decirse que es una función que han asumido más por la vía de los hechos que a partir de la transferencia de competencias formales en esta materia. Más allá de que existe un conjunto de normas generales que rigen el accionar de los gobiernos departamentales, estas no son específicas en lo que respecta a la promoción del desarrollo económico por parte de los gobiernos subnacionales. La promoción del desarrollo económico, entonces, integra el conjunto de funciones que “de hecho” se encuentran dentro de la agenda de los gobiernos departamentales.

Para la realización de este estudio indagamos particularmente en cuanto al accionar de estas áreas, que parecerían situarse como los actores privilegiados para liderar procesos de promoción del desarrollo económico a nivel territorial. A partir de la información recopilada en las entrevistas a informantes calificados de los gobiernos departamentales, buscamos responder a las siguientes interrogantes: ¿cómo promueven el desarrollo económico local? Esto es, ¿cuáles son los campos de acción, las líneas de trabajo, las prácticas más frecuentes, las estrategias que desarrollan y la normativa de referencia? Y, muy vinculado con esto, ¿cuál es el rol actual que desempeñan en esta área específica?

En términos generales, las estrategias de promoción del desarrollo económico que se destacan son: apoyo a mipymes y artesanos (asistencia técnica, capacitación, acceso al crédito, cadenas de valor, proveedores), fomento del emprendedurismo, promoción de emprendimientos e

11 Versión taquigráfica de las declaraciones del Cr. Álvaro García en la Cámara de Senadores, 30 de junio de 2016.

12 El artículo 2 de la ley N.º 19.472 establece que el Sistema Nacional de Competitividad estará integrado por: el Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad, la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad, los Consejos Consultivos de Transformación Productiva y Competitividad, la Agencia Nacional de Desarrollo, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, el Instituto de Promoción de la Inversión, las Exportaciones de Bienes y Servicios e Imagen País, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, el Instituto Nacional del Cooperativismo, la Corporación Nacional para el Desarrollo, el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay.

13 En el documento del Plan Nacional aparece como una de las cinco líneas en las que se debe trabajar hacia adelante: la definición de: “una modalidad de trabajo conjunto con los Gobiernos Departamentales y otros actores de los territorios con el objeto de asegurar el alcance nacional efectivo de Transforma Uruguay, contemplando las especificidades de los territorios” (pág. 11).

iniciativas vinculadas con el reciclaje de residuos, mejora de la empleabilidad y acceso al empleo de sectores más desfavorecidos, apoyo en la conformación de cooperativas, atracción de inversiones, exoneraciones impositivas, comodatos para el uso de la tierra, facilitación de procedimientos y trámites administrativos para emprendimientos productivos, fomento del sector rural (agropecuario, hortifrutícola, apícola, quesería, pesca, minería), construcción y mantenimiento de infraestructura de soporte a la producción (caminería rural, mejora de la conectividad y acceso a servicios básicos), internacionalización de la producción local (misiones internacionales, participación en ferias y negociaciones comerciales para la apertura de nuevos mercados), promoción del turismo.

Por su parte, los principales socios del nivel nacional que se identifican desde las intendencias son: AGESIC, ANDE, ANII, INEFOP, INIA, MGAP, MIDES, MIEM (Dinapyme), MINTUR, MTSS (CEPE), OPP y República Microfinanzas (créditos). En algunos casos se señalan convenios con el sector académico (UdelaR-CURE, CLAEH, UCU) para resolver problemas específicos del territorio, por ejemplo, el manejo y la disposición final de residuos o mejorar la competitividad de algún sector productivo. A nivel local, los socios más nombrados son las sociedades de fomento rural y los centros comerciales. Las Mesas de Desarrollo Rural son los ámbitos de participación y coordinación más mencionados.

En cuanto a la normativa, la opinión mayoritaria de las fuentes consultadas es que no existen normas específicas que reglamenten las acciones para el desarrollo económico local. Algunas referencias identifican a la ley de conservación, uso y manejo adecuado de los suelos y aguas (18.564), la ley general de protección del medio ambiente (ley N.º 17.283, decreto N.º 182/013) y el conjunto de normas que establece la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). A su vez, se identifica la normativa vinculada con los establecimientos comerciales y la regulación de las grandes superficies (leyes N.º 17.188 y 17.657). Asimismo, se mencionan disposiciones departamentales de exoneraciones impositivas para emprendimientos e inversiones y para la habilitación bromatológica.

Las principales referencias son para la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (ley N.º 18.308), fundamentalmente en lo que concierne a las directrices departamentales. Sin embargo, las opiniones no son unánimes, en algunos casos los planes de ordenamiento territorial se visualizan como facilitadores del desarrollo económico local y, en otros, como obstáculos. Como aspectos positivos se destaca que ayudan a enmarcar y tener coherencia en las intervenciones, ordenando el territorio en cuanto a qué inversiones se pueden hacer en cada lugar. Por tanto, se conciben como un instrumento de incidencia del gobierno departamental a este respecto. Las visiones más neutras consideran que son muy generales y, por lo tanto, insuficientes. Las opiniones más negativas enfatizan que, al ser elaborados desde una mirada exclusivamente de ordenamiento territorial, constriñen las actuaciones que se relacionan con la promoción económica.

En cuanto al papel actual que desempeñan las direcciones en el desarrollo económico territorial, en algunos casos se concibe desde una perspectiva amplia como un rol proactivo en la promoción y dinamización de la economía del departamento, y en otros, se entiende de forma más restringida, acotado a la articulación con las políticas sectoriales del gobierno central.

Me pregunto en realidad, ¿el desarrollo económico a quién le compete? Los gobiernos departamentales nos fuimos metiendo de a poco frente al vacío del gobierno nacional [...]. Desde hace unos años, nos hemos transformado las direcciones de desarrollo como en los brazos armados, los ejecutores de políticas nacionales. Por eso, ese vínculo está muy bueno para bajar los temas, porque ellos no lo pueden hacer desde Montevideo ya que no conocen el territorio, no tienen gente, son pocos los que hay para trabajar. Nosotros tenemos que ser articuladores de oportunidades, tratar de bajar lo que hay para mejorar la situación de todos los niveles de la población. En muchos casos tenemos que aterrizarlas y que lleguen a [...] los municipios, tenemos que ser promotores, articulados, buscadores, aterrizarlos, grandes escuchas y estar atentos a lo que se viene (ED 1).¹⁴

14 Las citas de las entrevistas a informantes calificados de las intendencias departamentales se identifican con el código ED (entrevista departamental) y un número asignado al azar para cada entrevistado.

Independientemente de si se manifiesta una visión abarcativa o limitada, en todos los casos reconocen un rol de articulación de las direcciones de desarrollo con las propuestas nacionales: reciben, ordenan, difunden y gestionan la oferta nacional. Estas áreas canalizan los programas, proyectos, convocatorias o fondos centrales en el territorio, coordinando la implementación y “bajada” al departamento con los distintos ministerios y agentes involucrados.

Uno de los roles que entendemos que desde las oficinas de desarrollo tenemos que cumplir es de articulador [...]. La forma de trabajo siempre fue articulando con los organismos nacionales y con los locales también. La preocupación es bajar a tierra, tratar de ser el nexo entre las líneas y las políticas de los programas a nivel nacional y el territorio (ED 2).

Muchos de los gobiernos departamentales promueven la creación o el fortalecimiento de ámbitos de articulación público-privada o público-público para ordenar la propuesta nacional que “aterriza” desordenada. Se estima que hasta el año 2015 surgieron –aproximadamente– 12 espacios de articulación en los departamentos que adoptaron nombres diversos tales como: mesas territoriales o de desarrollo local, redes de promoción, ámbito interinstitucional, etc. (Burgel, 2015). Estos espacios se han convertido en actores de suma relevancia en la implementación de las políticas públicas vinculadas al desarrollo económico local, siendo los encargados de articular una propuesta central disgregada. Actualmente, en general ofician de “ordenadores/organizadores” de instrumentos, pero tienen el potencial de constituirse en espacios de construcción de acuerdos, consensos y generación de insumos para el diseño de la política (Silva, 2017).

Este panorama nos lleva a plantearnos la siguiente interrogante: ¿existen políticas departamentales de promoción del desarrollo económico local? En otras palabras, ¿las direcciones o áreas de desarrollo generan políticas propias del nivel subnacional que compartan el marco conceptual y metodológico del enfoque del desarrollo económico local?

Analizando la información obtenida en el trabajo de campo, encontramos una situación que puede catalogarse como diversa. La realidad departamental del país conforma un crisol que

combina visiones tradicionales del desarrollo económico (asociado a crecimiento) con otras más alineadas con un paradigma de desarrollo económico local. En algunas direcciones se identifican esfuerzos por definir una política de estas características y, en otras, prima la estrategia de “captura” de la oferta nacional y otras modalidades de promoción económica más tradicionales, como la atracción de inversiones. En unos pocos casos, las direcciones de desarrollo logran ser articuladoras, trabajar de forma de que la oferta central existente pueda ser una solución a los problemas territoriales o que sea funcional a una visión y política de desarrollo propia del departamento. En general, estas áreas no generan políticas o acciones subnacionales orientadas a la promoción del desarrollo económico local; la oferta central es todo, se aprovecha lo que viene. El trabajo se orienta principalmente en función de la oferta y no tanto por las características del territorio y sus necesidades. Uno de los riesgos de esta modalidad es que los proyectos que se financian, luego de que finaliza el apoyo central, enfrentan problemas de sostenibilidad.

Actualmente vamos caminando de acuerdo a lo que se nos va ocurriendo, incluso la agenda nos la marca el de arriba. [...] Me gustaría que tuviésemos un proyecto y después buscar recursos para llevarlo a cabo. Pero no, el gobierno de Montevideo viene y te dice: “tenemos para tal cosa, hay USD 20.000 para tal cosa”. Y nos dedicamos a eso que no es nuestra agenda. A veces contribuye o no contribuye, y a veces pueden quedar algunas capacidades instaladas o algo, pero no es nuestro proyecto. Igual, cuantas más cosas se hacen de esas mejor, pero no estás haciendo desarrollo local como un proceso ordenado o pensado. Sabés que aporta de alguna manera, pero no es lo que pensaste que era necesario para el desarrollo (ED 17).

¿Cuáles son los elementos que facilitan o favorecen un rol activo alineado con el enfoque del desarrollo económico local? En primer lugar, contar con unidades o direcciones de desarrollo (o afines) fortalecidas, con objetivos definidos y planificaciones que les dan sustento y, en particular, referentes con formación en la temática. En algunos casos, incluso se crean direcciones, unidades o áreas que específicamente se ocupan del desarrollo local o territorial. En sintonía con este punto, se constituye como un diferencial sustantivo que, desde estas áreas se trabaje con

un enfoque estratégico. Como señala uno de los informantes calificados: es importante “tener claro hacia dónde vamos, con una matriz estratégica” (ED 4). Entre las buenas prácticas en este sentido, se cuentan: la presencia de planes estratégicos, el abordaje del territorio en clave microregional, la existencia de ámbitos de planificación, acuerdo y coordinación entre el nivel departamental y el municipal, y la apertura a la participación ciudadana. Asimismo, es clave lograr la integralidad en el abordaje del desarrollo, por ejemplo, articular la política medioambiental, productiva y social. Pero lo más importante es contar con un proyecto de desarrollo del territorio que englobe las iniciativas parciales o sectoriales y que se base en los elementos identitarios del territorio.

¿Cuáles son las principales dificultades? En algunos casos se identifica que los procesos y decisiones que tienen que ver con la dimensión económica del territorio, como por ejemplo la radicación de empresas, muchas veces son exógenas al territorio, y obedecen a decisiones que toma el sector de forma autónoma o en diálogo con actores del nivel nacional.

Desde las intendencias se tiene la sensación de que “la inversión grande viene delante de la política departamental” y la intendencia “viene corriendo de atrás” (ED 5). Se evidencia la necesidad de acordar una visión clara sobre hacia dónde orientar el desarrollo del territorio, qué modelo se quiere para el departamento y plasmarlas en una agenda que marque el rumbo.

Algunos referentes identifican como una dificultad que el empresariado local tiene una visión conservadora del desarrollo, cierta aversión al riesgo, estrategias que apuntan a minimizar los costos y pocas propuestas que se orienten a agregar valor. Quizás una de las principales limitantes esté dada por el hecho de que los distintos actores que deben tener iniciativas para el desarrollo territorial, como los integrantes del gobierno en todos sus niveles, los empresarios y la ciudadanía, no tengan una clara visión del enfoque Desarrollo Económico Local (DEL).

En algunos casos, se deposita en el gobierno central la responsabilidad de la promoción del desarrollo económico local, considerando que los gobiernos departamentales no tienen las herramientas para hacerlo (por ejemplo, en

materia tributaria). Otros asocian la promoción del desarrollo económico a la creación de empleo y la superación de las situaciones de pobreza de la población. En general, se mencionan acciones en dos extremos bien opuestos, por un lado, el apoyo a microemprendimientos vinculados con la producción artesanal y, por el otro, la atracción de grandes inversiones. Entre el apoyo a los pequeños emprendimientos que permiten a algunos sectores de la población superar situaciones de vulnerabilidad social y el estímulo para lograr grandes inversiones, existe un potencial de trabajo de suma relevancia para el desarrollo económico local que hoy por hoy parece invisibilizado.

Se advierte entonces una concepción muy anclada a las oportunidades externas. Si lo que se realiza y se entiende como política de desarrollo económico local en los gobiernos subnacionales es la atracción de inversiones, las exoneraciones impositivas o las gestiones para agilizar los procesos de las grandes inversiones, se identifica el riesgo de la fragmentación territorial, con la consiguiente conformación de territorios ganadores y perdedores en esta competencia.

Otra de las dificultades para las oficinas de desarrollo es justamente poder construir un rol de articulador entre la oferta y las necesidades del territorio. Para ello, se visualiza como requerimiento que las direcciones de desarrollo sean concebidas como ventanillas por los organismos centrales y contar con funcionarios capacitados.

Las valoraciones sobre si el nivel o la calidad de la articulación actual entre el nivel nacional y el departamental, es un facilitador o un obstáculo, también es un tema que divide opiniones. Mientras algunos consideran que las intervenciones que se realizan en el territorio son acordadas con la Intendencia y que existe una muy buena comunicación, otros entienden que la coordinación interinstitucional no es sencilla. En algunos casos, se mencionan problemas políticos con las direcciones departamentales de los ministerios, en otros, dificultades con el centralismo con que operan algunos organismos. Otros mencionan que existe cierto desconocimiento del nivel departamental por parte del gobierno central a la hora de articular con los municipios (*bypass*: dialogan directamente).

Finalmente, algunas voces advierten que la calidad del relacionamiento depende de la persona con la que se establezca el vínculo. Por tanto, los referentes territoriales de los organismos centrales pasan a tener un papel preponderante en la generación de desarrollo económico local.

Por último, la fragmentación de las estructuras orgánicas de los gobiernos departamentales que abordan la promoción del desarrollo económico constituye una limitante. Por ejemplo, en algunas intendencias existen direcciones de turismo, de desarrollo económico, de planificación, que muchas veces trabajan de forma sectorial y sin ámbitos de planificación o gestión comunes, lo que es un freno para abordajes integrales. Esta fragmentación de las áreas temáticas conspira contra el enfoque del desarrollo económico local que implica una mirada multidimensional y holística. Otro asunto es el trabajo descoordinado entre las direcciones de descentralización y desarrollo económico. Pareciera que los municipios o el abordaje territorial son “competencia” de las áreas de descentralización por lo que las direcciones de desarrollo no los incorporan específicamente.

Asimismo, en algunos casos las unidades que se ocupan del desarrollo económico son alojadas en direcciones que también se ocupan del tema social, perdiendo especificidad temática o quedando relegadas a un trabajo más volcado a situaciones de vulnerabilidad social. En general, si las áreas se proponen trabajar en el desarrollo económico local, terminan abordando una gran cantidad de temas, cada uno con sus propias complejidades y, en general, lo hacen con poco personal y mucho menos idóneo. Se impone, por tanto, la necesidad de revisar las estructuras orgánicas de las intendencias para que favorezcan el despliegue de un trabajo más coordinado en materia de desarrollo económico local.

3.4. La promoción del desarrollo económico local por parte del nivel municipal

En esta sección se analiza la promoción del desarrollo económico local por parte de los gobiernos municipales tomando en cuenta tres preguntas centrales: ¿Cuál es el rol actual que desempeñan en relación al desarrollo económico local? ¿Qué prácticas y estrategias municipales se identifican para la promoción del desarrollo económico? ¿Cuáles son las dificultades y fortalezas que encuentran los gobiernos municipales a la hora de generar acciones en favor del desarrollo económico local?

El análisis se basa principalmente en la información recabada tanto en las entrevistas a informantes calificados de los gobiernos departamentales como en los grupos de discusión con alcaldes. A su vez, se complementa con datos de fuentes de información secundaria (Plan Quinquenal Municipal -PQM- y Plan Operativo Anual -POA-) y referencias de estudios e informes presentados en los Espacios de Diálogo “Desafíos del proceso de municipalización en Uruguay” de noviembre de 2017.¹⁵

Para abordar la primera pregunta es inevitable tomar en cuenta cuál es, en términos generales, el rol actual de los municipios. La opinión mayoritaria de los entrevistados es que el campo de acción por excelencia de los municipios implica las tareas de gestión relativas al ABC, principalmente: mantenimiento de calles, pavimentación, control del tránsito, alumbrado, pluviales, recolección de residuos, creación y mantenimiento de espacios públicos, poda y gestión de trámites diversos. En general, la gestión cotidiana parece reflejar que el papel asignado a los municipios y lo que de ellos esperan los ciudadanos, empresas y demás actores del territorio, es el de “respondedores de demandas inmediatas”. Así lo expresan algunos de los actores consultados:

En esta primera etapa de los municipios mucho de su esfuerzo es para mejorar el ABC: calles, higiene urbana y alumbrado (ED 9).

15 Organizados por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Unión Europea. 1, 10 y 16 de noviembre de 2017, Montevideo.

Los municipios plantean el tema de la infraestructura, arreglar las calles, poner el bitumen, etc. Después tenemos la parte de deportes, recreación que se está tratando de implementar (ED 7).

La función de los municipios es restringida. No es función de desarrollo la del municipio, ellos tienen que arreglar las calles, el cementerio, tener limpias las plazas. Esa es la función que le marca la ley (ED 11).

La prestación de estos servicios básicos se conjuga con la promoción del desarrollo sociocultural. Con diversas acciones se aborda la temática de la vivienda, la educación, la salud, la atención a las situaciones más críticas de la población. A su vez, se gestionan servicios como por ejemplo comedores, bibliotecas, casas de la cultura, y se apoya una gran diversidad de actividades sociales, culturales y deportivas de los territorios. Asimismo, dado su carácter de gobierno de cercanía, se destaca un papel de canalización de las demandas de los vecinos y de articulación con las instituciones competentes.

Las potestades están claramente definidas. Yo a veces ridiculizo diciendo: nosotros tenemos que barrer, podar, cambiar lamparitas y hacer bacheos, según disponibilidad de dinero. Lo importante no es solamente hacer eso y hacerlo bien, sino articular todos los problemas que tienen los vecinos de cada municipio. [...] Hay un tema difícil de resolver, el tema de potestades y obligaciones, lo que más tenemos que hacer es articular. Los problemas que tiene la gente, mucho más del 50% de los reclamos que nos llegan no tienen nada que ver con nuestra potestad: seguridad, basura, la parte que le toca a la Intendencia (GD A14).¹⁶

Aparte de lo que la ley establece, realiza otras funciones que van más allá de la competencia del municipio. Así como le compete lo que es la higiene, mantener el cementerio, alumbrado, hay un montón de otras cosas que está cumpliendo el municipio que está fuera de las funciones. La parte social es una de ellas, las demandas sociales que no le competen, pero igual es el municipio quien está resolviendo un montón de situaciones.

Demandas de “vivienda” por ejemplo, el municipio no tiene la competencia de hacerle la vivienda a nadie, pero le tomás los datos, te piden que seas el intermediario para llegar más arriba. [...] Hacemos muchas cosas, por eso me parece que, en vez de ser el tercer nivel de gobierno, tendríamos que ser el primero, somos donde la gente primero viene a golpear (GD A11).

Entonces, ¿cuál es el rol actual que desempeñan en relación con el desarrollo económico local? En general, los municipios no llevan adelante acciones propias tendientes al desarrollo económico local, sino que gestionan propuestas que provienen mayoritariamente de programas nacionales y, en algunos casos, departamentales. La mayoría de las iniciativas o fondos en esta área están a cargo de programas nacionales que los “bajan” a los municipios. Los municipios son informados, consultados, convocados, invitados por el gobierno departamental o actores nacionales a ser parte de las iniciativas. Frecuentemente los proyectos llegan a las intendencias, por lo que son estas quienes median en la relación municipio-nivel central.

Según los referentes departamentales, existe apertura para escuchar a los gobiernos municipales, sus inquietudes y propuestas en la temática. Desde una visión minoritaria, algunos alcaldes consideran insuficiente la información y consulta que se les realiza respecto a las iniciativas a desarrollar en el ámbito de su territorio. Todos los actores reconocen que la opinión del municipio en este tema no es vinculante. Algunas opiniones de referentes departamentales ilustran este punto:

No hay una definición específica de los municipios, tanto para la inversión en la localidad, como para ser generadoras de trabajo. Eso más bien se trabaja a nivel de la Intendencia y, por supuesto, que se involucra a los municipios, se articula con los municipios (ED 5).

Cuando es algo que es del municipio se trata de que sea en coparticipación con el municipio, en por lo menos ponerse de acuerdo en lo que se va a hacer. Pero como todo, hay cosas que depen-

16 Las citas de las intervenciones de alcaldes en los grupos de discusión se identifican con el código GD (grupo de discusión), más la letra A (alcalde) y un número asignado al azar para cada participante. Este código también se utiliza para las intervenciones de concejales o funcionarios participantes.

den del intendente, que el intendente las quiere hacer y las decide (ED 10).

Así, se destaca el rol de articulación con actores con incidencia en el territorio para acercar las políticas y programas. Los municipios son interlocutores de los otros niveles de gobierno, tanto para ejecutar acciones en el territorio como para canalizar las demandas de la localidad. En su rol de gobiernos de proximidad, informan y convocan a la ciudadanía, así como también reciben sus preocupaciones e intermedian para la satisfacción de sus necesidades.

Normalmente intervienen en todo el articulado entre instituciones y organismos, principalmente públicos, pero no impulsan ni promueven directamente el desarrollo económico local (ED 13).

Lo que hacen es captar la necesidad o la propuesta y elevarla para articular (ED 11).

Articulación y ser facilitadores, socios estratégicos, promotores (GD A15).

El objetivo mayor que tenemos nosotros, como lo vemos, es bajar a territorio las políticas nacionales y departamentales (GD A12).

En este sentido, el municipio se configura como un actor secundario en la promoción del desarrollo económico ya que, en general, asume un rol pasivo y sus intervenciones o demandas son puntuales y aisladas.

No han participado activamente en este tema, salvo impulsos en situaciones puntuales, pero sin desarrollar una estrategia. Falta mejorar las capacidades de los municipios, faltan técnicos, faltan recursos específicos (ED 9).

Lo que sigo viendo es que respecto de lo que es desarrollo, desarrollo local, productivo y social, todo lo que no es la obra, el camino, etc., siguen esperando de nosotros. Como que no han asumido ese rol de que también ellos son referentes, deben de identificar y marcar líneas en ese sentido. [...] Más que nada lo que veo es la debilidad a que ellos sean los propios gestores con la concepción más del desarrollo económico local (ED 2).

A su vez, el margen de acción de los municipios en esta dimensión es muy limitado. El total de

los entrevistados considera que actualmente los municipios tienen poca incidencia en el desarrollo económico local. Para algunos esta no es su función, para otros, aún deben fortalecerse institucionalmente para poder desempeñar un rol más activo.

Nosotros tenemos posibilidad cero (GD A9).

Nosotros lo que hacemos es intentar acompañar (GD A16).

Yo creo que es poca la incidencia. Si me hablás de desarrollo en un sentido más amplio, eso es otra cosa. Pero hablando de desarrollo económico específico creo que es poca (ED 5).

Desde la perspectiva de los actores consultados, en los casos en que existe cierto dinamismo en el territorio, se indica que este responde a cuestiones exógenas al accionar del gobierno municipal. Por ejemplo, las actividades comerciales, el turismo, los grandes emprendimientos se desarrollan en el territorio de su jurisdicción, pero tienen “vida propia”, funcionan independientemente del municipio. En los casos en que no hay dinamismo se considera que el municipio no cuenta con herramientas para cambiar esa realidad.

La existencia de un gobierno local en el territorio no potencia el desarrollo económico. No tienen la mínima condición de hacerlo, no hacen proyectos y no disponen de dinero para nada. [...] No tienen ninguna herramienta o instrumento, hoy esto es la realidad. Además, depende mucho del nivel general en todo orden, del concejo local. No tienen facilitadores. Participan en todas las iniciativas propias o ajenas, pero no tienen nada desde lo local para impulsar el desarrollo (ED 13).

Pensando en qué rol podemos tener los alcaldes para ser motores de desarrollo [...] nosotros desde nuestro rol que muchos acá somos vecinos, que por medio de las urnas hacemos el papel de alcaldes, si no contamos con el apoyo del gobierno nacional la cosa puede dificultarse. No es por llorar, pero: ¿nosotros qué rol tenemos? ¿Hasta dónde podemos llegar nosotros? Las inversiones no entran por nosotros (GD A9).

Generalmente, los municipios no tienen en sus agendas la promoción del desarrollo económico local. El tema no se encuentra dentro de las

prioridades de las autoridades municipales que parecerían tener una “agenda saturada” por las múltiples demandas que reciben. Como ya se mencionó, algunas son referidas a ámbitos de su competencia y otras no, pero las canalizan por ser el nivel de gobierno más próximo al ciudadano.

A partir del análisis de los planes quinquenales municipales, encontramos que solo 36 municipios de 11 departamentos se plantean objetivos vinculados al desarrollo económico territorial.¹⁷

Tabla 1. Objetivos de los PQM vinculados al desarrollo económico local

ÁREA TEMÁTICA	CANTIDAD DE MUNICIPIOS
Promoción del turismo	15
Acceso al empleo y mejora de la empleabilidad, en especial de grupos desfavorecidos	9
Desarrollo local y económico local	9
Fomento del emprendedurismo, pymes y artesanos	6
Apoyo a la producción	5
Otros	2
Total	36

Incluso si se proponen objetivos en esta área se identifica una brecha a la hora de definir las estrategias que les permitirán alcanzarlos. Es decir, un gran conjunto de estos objetivos no tiene acciones concretas asociadas y otros prevén como estrategia la construcción o mantenimiento de infraestructura básica, por ejemplo, para mejorar la conectividad. En otros casos, sí existe una estrategia definida acorde al objetivo a alcanzar: para el fomento del turismo se proponen el desarrollo de infraestructura turística, la organización de eventos culturales y deportivos, la promoción y difusión; para el fomento del emprendedurismo, las pymes y el apoyo a artesanos se plantean la regulación de actividades y el estímulo a la asociatividad; para el acceso al empleo y la mejora de la empleabilidad establecen como medio a la capacitación, el diagnóstico

del tejido productivo y, en un caso, el fomento de guarderías para niños de padres trabajadores; finalmente, varios optan por plantear acciones de articulación interinstitucional.

Independientemente de que la gran mayoría de los municipios no tenga al tema dentro de sus prioridades, todos intentan responder a la demanda de trabajo que reciben por parte de los ciudadanos, comúnmente, trasladando esta preocupación hacia la intendencia o a través de la contratación de microempresas o cooperativas para la prestación de servicios municipales. En estos casos, el municipio estimula la formación de emprendimientos como una forma de atender la demanda laboral de la población local y de resolver la prestación de ciertos servicios a su cargo. También se registran experiencias en

17 Según la presentación “Caracterización de los municipios y desafíos en la gestión”, los municipios que incorporan más objetivos vinculados al desarrollo económico son los más grandes, como los de Montevideo y los pequeños con superficie grande. Mariana Gallo y Paula Vincent, Programa Uruguay Integra - Dirección de Descentralización e Inversión Pública - OPP. Primer Espacio de Diálogo: Desafíos del proceso de municipalización en Uruguay.

donde el municipio actúa como intermediario entre la oferta y la demanda de trabajo.

En términos generales, no existe vinculación entre el municipio y los actores económicos del territorio (comerciantes, empresarios, agremiaciones, productores agropecuarios) para la promoción del desarrollo económico. Por un lado, el empresariado local solicita servicios básicos al municipio. Por otro lado, tanto en las entrevistas como en los grupos de discusión, se da cuenta de un relacionamiento con el tejido empresarial acotado a la solicitud de donaciones o la colaboración con alguna actividad puntual por parte del municipio.

También se señalan intercambios con empresas en donde los alcaldes plantean la aspiración de que la mano de obra sea del territorio. Si bien en general esto sucede para la mano de obra no especializada, la dificultad surge con los puestos que requieren mayor especialización.

La relación con el sector educativo se percibe como acotada a la colaboración o coordinación puntual, pero se evidencia la necesidad de un mayor intercambio entre municipio y algunas instituciones, por ejemplo, UTU, para ajustar la oferta a las potencialidades del territorio.

En relación con las prácticas y estrategias municipales que se identifican para la promoción del desarrollo económico, puede afirmarse que la realidad municipal es diversa; oscilando en un continuo que va desde ninguna acción¹⁸ a municipios que logran ser verdaderos *agentes de desarrollo local*. Estos últimos son animadores, líderes de procesos de desarrollo en el territorio, capaces de orientar y adaptar las propuestas externas a las especificidades locales; tienen la capacidad de ser integradores y articuladores en dos dimensiones: del potencial local con las oportunidades que surgen a nivel global y entre distintos tipos de actores del territorio (Barreiro, 1988). Asimismo, desempeñan una doble función: de mediación entre los que proponen y deciden, y de innovación y movilización de

recursos presentes en el territorio (Barreiro, 1988). En el medio se ubica un conjunto de iniciativas que, en general, tienen poco impacto económico y son sostenidas con una buena dosis de voluntarismo por parte del municipio, lo que deja dudas respecto a la sustentabilidad.

A continuación, se listan las prácticas y estrategias municipales implementadas para la promoción del desarrollo económico:¹⁹

- Impulso a la creación y desarrollo de ferias vecinales para promover la venta de la producción local.
- Apoyo a la instalación de ferias gastronómicas.
- Espacios físicos para artesanos/ferias artesanales (en algunos casos son ferias móviles que se arman cuando tienen lugar ciertos eventos).
- Ordenamiento y control de actividades: regulación y control de las ferias, ordenamiento del tránsito, definiciones sobre la ubicación de vendedores ambulantes, actividades nocturnas, estacionamientos, etc.
- Construcción y mantenimiento de infraestructura de soporte a la producción agropecuaria, forestal y grandes emprendimientos (caminería rural).
- Apoyo a pequeños productores (maquinaria agrícola, sistemas de riego) y a emprendedores.
- Proyectos productivos vinculados al reciclaje de residuos (compostadoras, centros de acopio, sensibilización a la ciudadanía).
- El turismo como ámbito de acción. En esta área se desarrollan las siguientes acciones: prestación y mantenimiento de servicios básicos (por ejemplo, para “acondicionar” el territorio frente a la temporada turística); ordenamiento y regulación de actividades

18 Un informante calificado (ED 7) respondió “ninguno” frente a la pregunta de cuáles eran las acciones o proyectos que los municipios realizaban para promover el desarrollo económico local.

19 Este listado puede complementarse con las iniciativas apoyadas por Uruguay Más Cerca (OPP-DDIP) que se detallan en el capítulo III del informe completo.

(zonas comerciales, de actividades nocturnas, etc.); promoción cultural y de eventos deportivos; apoyo al desarrollo de infraestructura y nuevos productos turísticos, promoción territorial (oficina turística, camping, termas, gastronomía, circuitos e itinerarios, cabalgatas, raid, rally, moto encuentros, identificación de sitios, señalética, recuperación de la memoria e identidad, etc.). En este sentido, se reconoce como un apoyo fundamental al programa Corredor de la Pájaros Pintados del MINTUR y se destaca la formación de la Red Nacional de Municipios Turísticos en el seno del Plenario de Municipios.

- Agendas territoriales construidas de forma participativa, a partir de las cuales se articula con actores del nivel nacional y territorial.
- Mesas de desarrollo local.
- Planificación estratégica municipal (fondos OPP).
- Hermanamientos entre ciudades.
- Salas de extracción de miel.
- Plan Piloto de Chacra Municipal con el objetivo de poblar la zona rural (convenio MIDES).
- Apoyo a la formación de microemprendimientos en servicios (mantenimiento de áreas verdes, limpieza, construcción, gastronomía): contratación desde el municipio (cooperativas sociales, monotributistas).
- Articulación para la gestión de cursos (principalmente con INEFOP).

Ahora bien, ¿cuáles son las fortalezas y dificultades que encuentran los gobiernos municipales a la hora de generar acciones en favor del desarrollo económico local? En cuanto a las fortalezas, los actores consultados destacan la proximidad y el conocimiento del territorio que poseen las autoridades municipales. El tener información respecto a las principales problemáticas y preocupaciones de los ciudadanos, así como de las ventajas que pueden potenciarse. Asimismo, se destaca la oportunidad de promover la participación e implicación ciudadana. Se lo visualiza como el actor privilegiado para mediar entre la

ciudadanía y los otros niveles de gobierno, principalmente con el gobierno departamental.

Como fortaleza también se mencionan experiencias de trabajo intermunicipal en zonas próximas, por ejemplo, la gestión compartida de servicios y proyectos, el uso compartido de maquinaria y de recursos técnicos, que podrían potenciarse. En este sentido, la definición del territorio pertinente para abordar la dimensión económica en algunos casos podría ser intermunicipal.

Respecto a las dificultades, en primer lugar, surge que la figura del municipio se encuentra en proceso de desarrollo y consolidación y, por lo tanto, (si bien el panorama es diverso) en términos generales, la lectura compartida por los actores consultados es que aún carecen de las capacidades institucionales que se requieren para asumir la promoción del desarrollo económico del territorio.

Los municipios creo yo están en una etapa de transición donde recién están empezando. [...] los municipios no están preparados todavía para que de lleno les caigan todas las cosas, recién están dando como pasos (ED 10).

Además de tener una buena voluntad, ganas de hacerlo, no les veo herramientas propias, directas como para trabajarlo. Más que agarrar y tenerlo presente frente al intendente, convocar de repente algún ministerio, es un espacio que me parece los supera totalmente (ED 5).

En este sentido, la carencia de recursos humanos en general, y en particular de cuadros técnicos con formación o experiencia en el enfoque del desarrollo económico local, es vista como una de las principales limitantes. Se enfatiza la necesidad de mayor capacitación tanto para funcionarios como para autoridades municipales.

También se requieren capacidades para la elaboración de proyectos, ya que la mayoría de las oportunidades que llegan a los municipios son convocatorias a la presentación de proyectos. A este respecto, un municipio está instalando una oficina de proyectos, lo que puede destacarse como una buena práctica.

Por su parte, la falta de una visión estratégica a la hora de gestionar el territorio es otra de las

dificultades. En relación con este punto, se considera pertinente incorporar una mayor planificación o que la planificación que se realiza efectivamente oriente las acciones. Si no se incorpora una mirada a mediano y largo plazo se enfrenta el riesgo de estar respondiendo constantemente a las demandas y de lidiar con agendas saturadas. Al mismo tiempo, las planificaciones estratégicas del territorio se valoran como herramientas que permiten ordenar el trabajo en torno al desarrollo económico local con un enfoque abajo-arriba. Aquí también se requiere fortalecer la estructura y las capacidades municipales.

Pero esto es solo una cara del problema; como ya se señaló, la prevalencia de visiones tradicionales del desarrollo económico en las intenciones y, en consecuencia, de las estrategias desplegadas para la promoción económica, la escasa incorporación del enfoque y la carencia de políticas o acciones subnacionales orientadas a la promoción del desarrollo económico local también constituyen el marco que constriñe la acción municipal en la temática.

En la medida en que no existan definiciones y orientaciones departamentales para la promoción del desarrollo local, ni ámbitos de planificación y articulación entre el nivel departamental y el municipal sobre esta temática, difícilmente podrá desarrollarse un rol más activo por parte de los gobiernos municipales. El hecho de que, en varios de los compromisos de gestión, las partes establezcan la realización de reuniones de planificación y coordinación entre ambos niveles de gobierno muestra que la articulación entre directores e intendentes y municipios es aún un desafío.

En particular, la vinculación entre las direcciones de desarrollo y los municipios en relación con el desarrollo económico local funciona en base a “oferta y demanda”. Tiene lugar ya sea por demanda del municipio, a través del planteo de alguna inquietud, o por la oferta que realiza el área departamental frente a alguna oportunidad. Las direcciones de desarrollo están a disposición para apoyar a los municipios (para elaborar proyectos, presentarse a convocatorias,

etc.) o para informarles de acciones que atañen al territorio del municipio.

No tenemos algo orgánico o algo estructurado, trabajamos un poco a demanda del municipio o a oferta nuestra. Si el alcalde nos llama porque necesita una mano para un proyecto o alguna otra cosa nos tiene a la orden. [...] El canal es ese, medio informal de oferta y demanda. Si hay alguna actividad, algún proyecto, alguna iniciativa que atañe al territorio del municipio, obviamente también vamos a hablar con el alcalde, hacemos el planteo específico, pedimos una audiencia (ED 4).

Del trabajo de campo realizado para este estudio, solamente surge un caso en el que se identifican ámbitos de planificación conjunta departamental-municipal. En otros casos, si bien se refiere a la existencia de planes estratégicos departamentales, los municipios no se mencionan como activos participantes en su elaboración.

En opinión de algunos alcaldes una de las dificultades a las que deben hacer frente es que sus iniciativas no son tenidas en cuenta por parte del gobierno departamental. En estos casos, se visualiza que la relación entre ambos niveles de gobierno constituye un obstáculo para la incidencia de los gobiernos locales en el desarrollo económico. La falta de apoyo y consideración del municipio se asocia con el hecho de ser de un partido diferente al del intendente. Otras opiniones de alcaldes señalan que el relacionamiento con las distintas direcciones depende de la persona que ocupe el cargo a nivel departamental.

Desde algunas visiones aún se requiere una mejor articulación entre los tres niveles de gobierno respecto a las distintas políticas sectoriales que impactan a los territorios.

Otra limitante crítica es que actualmente, en general, los concejos municipales no perciben claramente que el municipio puede asumir un rol activo en la promoción del desarrollo económico, ya que predomina una concepción más bien tradicional de las funciones municipales.²⁰

20 Por ejemplo, en los grupos de discusión con autoridades municipales se pudo apreciar que la noción de desarrollo económico local, y todo su andamiaje conceptual y metodológico, no se encuentra internalizada por parte de estos actores. En líneas generales, les fue difícil centrarse específicamente en temas relacionados con el desarrollo económico del territorio; los discursos se encontraron más alineados con la noción de desarrollo en términos generales, con fuertes sesgos hacia temas sociales, culturales e infraestructurales.

Con frecuencia aparece la preocupación por atraer empresas que den empleo a la población local, y las dificultades asociadas a la carencia de infraestructura que requieren estos emprendimientos: infraestructura vial y saneamiento, entre otros.

A este respecto, los referentes departamentales consideran que la existencia de una concepción más innovadora acerca del rol municipal, que lo visualice como un agente de desarrollo económico local, está asociada a la persona del alcalde, a sus características personales, a su formación y experiencia. En algunos casos esto mismo se hace extensivo a los miembros del concejo.

Varios entrevistados señalan como otra arista de esta problemática que para algunos concejos el propio funcionamiento, en tanto ámbito colegiado, insume mucho tiempo, debilitando al colectivo. En estos casos las diferencias partidarias entre los miembros del gobierno municipal resultan paralizadoras de la gestión. Sin embargo, varios alcaldes destacan como un aspecto positivo el hecho de trabajar como un colectivo, más allá de las diferencias partidarias.

Otra dificultad tiene que ver con la carencia de información accesible respecto a la dimensión económica, por ejemplo, contar con un mapeo de las actividades económicas que tienen lugar en sus territorios o tener acceso a sistemas de información territorial que brinden información en tiempo real, que pueda transformarse en un insumo para la toma de decisiones.

Finalmente, existen dos aspectos en los cuales no hay coincidencia entre los distintos actores consultados sobre si son limitaciones o no para la promoción del desarrollo económico por parte de los municipios. La carencia de recursos económicos y la dependencia del nivel departamental recogen opiniones divididas a favor y en contra, sin encontrar una clara inclinación o tendencia hacia alguna de ellas.

El otro tema es el rol no solo de articulador sino en cierta forma que integre la decisión los municipios a las decisiones departamentales. Esta bárbaro que vengan a articular contigo, a conversar contigo, pero la plata la definen ellos (GD A12).

Para que haya desarrollo tiene que haber descentralización, para ello apoyo económico y recursos

humanos. No podemos estar a la merced del intendente de turno (GD A1).

Sin duda disponer de información, relevamientos, datos siempre son importantes para la toma de decisiones, y disponer de funcionarios profesionales con conocimiento, eso sería obtuso plantear que no se necesita. Ahora creo que el problema no es ese, el problema es el poder, el problema sigue siendo la disposición de transferir poder de resolución a otro (GD A15).

Les podés dar todo el oro del mundo y no pasa por ahí. Pasa tal vez por una capacitación o la formación. Capaz que le das los recursos, es como medio un combo, le das los recursos técnicos y ¿para qué tengo esto? Creo que va por un tema de formación y de recursos técnicos. Lo económico es negociable en función de lo que tiene que ver con el rol [...] trabajar mucho más en ese aspecto de que entiendan el rol que cumplen, el papel que tienen en todo esto (ED 2).

No se necesitan muchos recursos para la promoción del desarrollo, lo que se necesita es creatividad (ED 17).

3.5. Percepciones: Rol de los gobiernos municipales en el desarrollo económico del territorio

En esta sección se da cuenta de las percepciones de los distintos actores consultados acerca de los roles que deberían asumir los gobiernos municipales en la promoción del desarrollo económico local.

En primer lugar, la percepción general es que los tres niveles de gobierno deberían articular para la promoción del desarrollo económico a nivel local. En la medida en que pueda existir una mayor incidencia de lo departamental y lo local en las políticas sectoriales, y en el diseño de los programas y proyectos de los distintos actores nacionales, se lograría un mayor ajuste de estas a las necesidades específicas de los territorios.

En el plano subnacional, se entiende que ambos niveles de gobierno deberían trabajar de forma conjunta la promoción del desarrollo económico local. De lo contrario se podría arribar a desequilibrios territoriales, fragmentación e incoherencia de las acciones con la consiguiente

ineficiencia en la implementación y desigualdad en los resultados. Esto se reafirma con el hecho de que no se registran opiniones que señalen que esta deba ser una competencia exclusiva del gobierno municipal. Más bien, se tiende a pensar que es una competencia departamental en la que los municipios deberían colaborar y tener cierta injerencia respecto a su territorio.

Así, los gobiernos subnacionales deberían liderar el tema en el territorio, generando una política de desarrollo económico y estableciendo una agenda departamental estratégica. En este marco, se plantea que los municipios deberían tener un papel más activo y una mayor injerencia en esas definiciones departamentales, elaborar sus propias planificaciones y estrategias a nivel local, en sintonía con las orientaciones departamentales.

Tiene que tener un lineamiento a nivel departamental, porque si no sería muy desastroso [...] que [el departamento] quiere ir para este lado y nosotros para allá, entonces tiene que haber una dependencia (GD A13).

No se puede desprender la visión del desarrollo departamental con la del desarrollo local de un municipio, me parece que los dos deben ir de la mano. Hay una pata de la equidad del territorio que no se puede perder. [...] La situación ideal es cuando nosotros marquemos una agenda más fuerte: ¿qué queremos que se desarrolle? Ahí va el mensaje para los municipios, así va a ser más claro. Entonces en ese escenario el municipio sí tiene que insistir y ver hacia dónde tenemos que promover la capacitación de la gente, cuáles son los saberes que tenemos que promover o validar. [...] [El rol de los municipios] debería ser, no incidencia directa, pero ser más receptivos y transmisores, más receptivos y articuladores, para que sea otro tipo de actores los que hagan un trabajo más ejecutivo en la parte de desarrollo económico (ED 5).

Los consultados consideran que los municipios deberían ser un socio estratégico del gobierno departamental y, en especial, de las direcciones de desarrollo, aportando conocimiento de la realidad local, emitiendo opiniones e incidiendo

en las definiciones departamentales. Se espera que el municipio, aprovechando las ventajas que brinda ser el nivel de gobierno más próximo a la población, pueda imprimir la visión local a estos procesos. Para arribar a esta visión, se observa la expectativa de que surja de un acuerdo participativo. Además de la visión local, desde los referentes departamentales se espera que el municipio pueda aportar el diagnóstico y monitoreo de las necesidades y oportunidades de la estructura productiva del territorio y convocar a otros actores.²¹

Deberían ser un socio estratégico de la Dirección de Desarrollo en cuanto a tener capacidad de incidir obviamente en la estrategia del desarrollo del departamento para el territorio del municipio. La estrategia de desarrollo que tenemos nosotros desde la Dirección con acuerdo del intendente, cuando tocamos el territorio del municipio no debería hacerse sin previa negociación, consulta y consenso con el municipio, porque deberíamos ser los socios. [...] Eso implicaría también que el municipio tuviera presupuesto, recursos mínimos para poder estar a la altura de lo que estoy exigiendo como socio (ED 4).

Deberían aprovechar el gobierno de cercanía para detectar necesidades y oportunidades de la población (empresarios, cuentapropistas, obreros, etc.). Pueden desarrollar redes positivas que estimulen la integración y principalmente el apoyo de grandes empresas de la región a las pequeñas empresas locales. Debe exigir y estimular la llegada de programas nacionales y departamentales a su territorio (ED 9).

El municipio así asumiría un rol de articulación entre lo local y el nivel departamental. Por tanto, ambos niveles deberían fortalecerse para la promoción del desarrollo económico a nivel territorial, al tiempo que deberían profundizar en la construcción de institucionalidad para la articulación. Desde algunas visiones sería deseable obligar formas de articulación a través de la normativa.

Por otro lado, se visualiza necesario fortalecer y profesionalizar a las direcciones de desarrollo de

21 Desde perspectivas más alejadas al enfoque del desarrollo económico local, algunos referentes departamentales consideran que el papel del municipio es acondicionar el territorio para atraer inversiones, buscar estas inversiones y promocionar el territorio y sus ventajas.

las intendencias con mayores recursos humanos, capacidades y organización.

Por su parte, el municipio debería fortalecerse para asumir el rol de articulador. Sin embargo, no queda tan claro cómo hacerlo. Por un lado, se evalúa necesario que los municipios cuenten con mayores recursos. Por otro lado, se señala la necesidad de fortalecer las capacidades de los municipios, tanto de los gobernantes como de los funcionarios. Apoyarlos para que visualicen con mayor claridad cómo podrían tener un papel activo en la promoción del desarrollo económico local y capacitar a los gobernantes locales en desarrollo territorial. Se propone fomentar la elaboración de planes estratégicos municipales que tomen en cuenta las vocaciones productivas del territorio. Desde estas visiones se considera que la solución no pasa por darles mayores competencias sino por apoyar el desarrollo de capacidades.

Frente a la falta de capacidades algunos referentes departamentales proponen que los municipios tengan referentes preparados que trabajen conjuntamente con las unidades de desarrollo, otros consideran que “idealmente debería haber un técnico de desarrollo territorial por municipio” (ED 19). El tema de tener técnicos a nivel municipal se considera positivo para que el alcalde pueda tener mayor injerencia y los recursos técnicos no estén únicamente alineados a la política departamental. Respecto de la necesidad de formar “operadores para el desarrollo” a nivel municipal que puedan ser interlocutores válidos y tengan capacidad de articular, existen tres iniciativas que vale la pena mencionar: en Florida se creó una red de referentes territoriales de la Agencia de Desarrollo Económico (ADEF) para el tema mipymes; en Canelones se capacitó a un funcionario de cada municipio en herramientas de apoyo a pymes; también en este tema desde el MIEM se ofreció a los centros comerciales capacitaciones a directivos y funcionarios.

Asimismo, otros consideran que los municipios deberían contar con acompañamiento técnico a la gestión, de modo que se desarrollen y pongan en práctica los saberes; y se plantea la necesidad de contar con formación permanente, por lo que podría implementarse una escuela de gobierno local.

Por otro lado, se demanda que el municipio pueda contar con mayor información sobre de-

finiciones estratégicas, programas, proyectos, intervenciones de los otros niveles de gobierno, lo cual podría incluirse de algún modo en la normativa. Algunos alcaldes y también referentes departamentales consideran que el municipio debería ser consultado preceptivamente frente a decisiones que toma el gobierno departamental y afectan el desarrollo económico del territorio. La idea es que la consulta no quede librada a la voluntad de la autoridad departamental. Esto también podría estipularse en la normativa.

Tendrían que ser consultados por lo que se planifica hacer en su territorio, sobre las inversiones, sobre los recursos y que puedan decidir sobre eso (ED 19).

Uno podría decir la norma tiene que ser mayor descentralización y mayor competencia en el territorio, pero hay cosas que son muy complejas [...] Me animo a decir que el avance en ese sentido de la descentralización en este tema, puede ir de la mano de opinión preceptiva, de que necesariamente los emprendimientos de desarrollo en el territorio del gobierno departamental deban tener la visión, la opinión de lo local (GD A15).

Hay discusiones que no tenemos tampoco. Sí podemos ver la realidad, que si se hubiera planteado al municipio capaz que se hubiera dicho: ¿no será mejor invertir en esto? [...] Si se hubiera incluido al municipio, no a nosotros, al alcalde o al concejo, a los vecinos de la zona, capaz que con una pequeña modificación del proyecto solucionás más problemas. Estaría bueno estar en las discusiones departamentales o nacionales que no estamos (GD A13).

Igualmente se expresa la preocupación de cómo hacer para que el municipio pueda tener mayor injerencia frente a las consultas. En particular, se manifiesta la aspiración de que algunas iniciativas municipales de promoción del desarrollo económico no sean desestimadas por el gobierno departamental o enlentecidas por cuestiones burocráticas. Pero si bien es una aspiración, se evidencia la dificultad para darle estas competencias al municipio sin poner en riesgo la unidad departamental: “No sé cómo podría materializarse en norma eso, sin generar una perforación al sistema” (GD A15). Se propone que en algún tema el municipio pudiera tener opinión vinculante y que, en caso de desacuerdo entre intendencia y municipio, pudiera opinar

la Junta departamental y el ámbito del gobierno nacional con competencia.

Por lo menos hay que tenerlo en cuenta y que tenga la posibilidad y la capacidad de poder ser el propio gobierno municipal que tenga competencia para promover, para impulsar, para definir, para apoyar, a través de alguna línea, el trabajo en el área de desarrollo económico. [...] Lo que habría que estudiar bien claramente es cuáles serían aquellas cosas que el municipio podría generar algún tipo de propuesta o algo más vinculante en la decisión (ED 12).

Otras visiones enfatizan que los programas nacionales deberían llegar a los municipios y no a las intendencias, y que la ley debería habilitar a los alcaldes a firmar convenios directamente con los diferentes ministerios. Se considera que, de lo contrario, se queda a merced de la voluntad política, y que existe el riesgo de que el gobierno departamental distribuya las oportunidades en forma discrecional al interior del departamento. Sin embargo, si existen ámbitos de planificación y articulación en donde participen ambos niveles, orientaciones y reglas de juego claras sobre hacia dónde orientar el desarrollo económico, este riesgo podría mitigarse.

Algunos alcaldes expresan la aspiración de tener potestades para realizar licitaciones, otros para fiscalizar tanto a las empresas radicadas en el territorio como para controlar el cumplimiento de las empresas adjudicatarias de licitaciones. Otras cuestiones refieren a la necesidad de tener mayor claridad respecto a si la habilitación de los locales comerciales o bailables le corresponden al municipio o a la intendencia.

Se propone que desde OPP se implementen fondos concursables o que parte de los recursos, que hoy en día se asignan desde OPP, se destinen al tema del desarrollo económico local, premiando aquellos proyectos que incluyan un componente de participación ciudadana y articulación intermunicipal, para que los municipios no compitan entre sí, sino que logren colaborar. Al mismo tiempo, se desataca el Plenario de Municipios como un ámbito a potenciar.

4. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo final ordenamos los resultados del estudio con el objeto de plantear recomendaciones para abordar el tema del desarrollo económico local considerando acciones de política pública.

En algunos casos estas recomendaciones pueden tener un correlato en modificaciones normativas o reglamentarias, sin embargo, en buena medida reflejan cambios o definiciones a nivel de forma de trabajo, organización y enfoque. Esto porque, del análisis normativo a nivel país, así como de la revisión de la experiencia internacional, surge que la expresión jurídica puede favorecer u obstaculizar, pero no es el factor determinante para que efectivamente sucedan los procesos de desarrollo económico local. Acompaña, dinamiza o acota, pero el enraizamiento de este tipo de procesos no se decreta por ley.

Todo lo cual no implica que se recomiende desestimar la revisión del marco jurídico vigente. Por el contrario, son pertinentes y oportunos los esfuerzos que se realicen para mejorar las condiciones de actuación de escalas subnacionales, garantizando su participación en áreas o actividades centrales para los procesos de desarrollo económico local. Lo que señalamos es que la naturaleza multidimensional del tema, la forma en la que se encuentra abordada esta política a nivel país y el hecho de que nuestro sistema de gobierno se esté adaptando a la incorporación de la institucionalidad municipal, son tres elementos que deben combinarse al momento de pensar esas modificaciones y que, por lo tanto, estas revisiones deben tener presente un panorama general.

En este sentido, la revisión de las competencias municipales en materia de desarrollo económico local tiene necesariamente que analizarse a la luz de las competencias departamentales y nacionales, actuales y potenciales. En este sentido, es razonable considerar que un camino de mejora en las condiciones que favorezca la articulación entre el nivel municipal y departamental en materia de desarrollo económico puede venir de la mano de la revisión de normas como la ley N.º 9.515. Retomando el espíritu genérico y comprensivo original, en una nueva versión podría

plantearse como un complemento fundamental de la normativa municipal, pero también de replanteo y posicionamiento del rol de los gobiernos departamentales en materia de desarrollo.

Entendemos, a su vez, que hay espacio dentro de los dispositivos legales de reciente aprobación (Ley de Descentralización y Directrices de Ordenamiento o el Propio Sistema de Transformación Productiva y Competitividad, por ejemplo) para avanzar por la vía de la reglamentación y así probar distintos modelos de prácticas e institucionalidad que favorezcan el desarrollo económico local ya que, en el corto plazo, esta forma otorga mayor flexibilidad y ejecutividad que el proceso legislativo parlamentario. Esta flexibilidad permite avanzar en clave de ensayo y ajuste en formatos que requieren ser probados para evaluar su potencial impacto, así como el alcance de los eventuales ajustes normativos que requieran. Por ejemplo, el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal, que se establece en la ley 19.272, tiene una reglamentación de nivel nacional que fue aprobada por la Comisión Sectorial de Descentralización (órgano de coordinación nacional-departamental). Esta reglamentación plasma un camino particular, un diseño de política que combina acciones tendientes a incentivar la mejora de gestión de los municipios. Reglamenta el mandato que enuncia la ley estableciendo un “cómo” que tiene espacio para ser modificado con una nueva reglamentación, sin necesidad de una reforma de la ley. En este sentido, podrían plantearse otro tipo de reglamentaciones para abordar aspectos como la articulación multinivel en materia de desarrollo económico o la planificación e implementación de acciones coordinadas entre diferentes actores de gobierno en materia de desarrollo económico local. Así, uno de los elementos de prueba en términos de modelos diferenciales podría estar asociado a revisar las diferentes escalas dentro de la heterogeneidad municipal.

De regreso a una visión general, diremos que uno de los principales resultados de este estudio consiste en constatar la vigencia de dos preguntas: ¿Cuál es la escala o nivel territorial pertinente para promover el desarrollo local en Uruguay? ¿A quién le compete?

Para el enfoque del desarrollo económico local, el territorio o “lo local” no se define en base a

fronteras administrativas, sino que, entre otros factores, hay que considerar las características de los entornos productivos. Por tanto, la respuesta a la pregunta inicial es que la promoción del desarrollo económico local no puede hacerse de forma aislada, ya sea por el nivel nacional, departamental o municipal, requiere articulación multinivel y acuerdos respecto de la gobernanza de los procesos y las políticas que lo definan. Ningún actor por sí solo puede resolver todos los temas en los territorios.

La sistematización de experiencias regionales, entendidas como buenas prácticas para la promoción del desarrollo económico local, deja en evidencia el desvelo por lograr la articulación. Para ello, se han montado supraestructuras o se ha procurado transversalizar el tema, por ejemplo, creando secretarías o ministerios que atienden el desarrollo territorial, o incluyendo el desarrollo territorial como meta de los organismos de gobierno. El análisis de las experiencias exitosas y la revisión documental muestran, asimismo, la importancia de promover procesos de planificaciones territoriales con una mirada de mediano y largo plazo, de forma de que las intervenciones de los distintos actores se ajusten a los objetivos y desafíos identificados.

Otro aspecto esencial es la formación de recursos humanos en el enfoque del desarrollo económico local, abarcando no solo a los actores de los tres niveles de gobierno sino también al conjunto de actores locales. Las diversas experiencias sistematizadas dan cuenta de la importancia de que existan liderazgos políticos y equipos técnicos con capacidad de gestión formados en la temática. Los espacios de formación compartidos por actores diversos, colaboran no solo a profesionalizar el trabajo en desarrollo económico local, sino que generan sinergia entre técnicos, dirigentes de la sociedad civil y dirigentes políticos. Al mismo tiempo, la formación ayuda a la sostenibilidad de los procesos, disminuyendo la dependencia de la voluntad política de los gobernantes.

A continuación, se incluyen diversas medidas y orientaciones para aportar a la construcción del desarrollo económico local desde los distintos niveles de gobierno.

4.1. Recomendaciones para el nivel central

Estructura orgánica al servicio del desarrollo económico local

Resulta prioritario definir liderazgos claros dentro de la administración pública y responsabilidades concordantes, lo que no implica anular la cantidad de instituciones que trabajan en la promoción del desarrollo económico local, sino ordenar ese esquema de trabajo dividiendo y definiendo explícitamente los roles, las funciones, los públicos y los liderazgos.

Es particularmente relevante avanzar en una mayor inclusión del Ministerio de Economía y Finanzas como parte del sistema de actores que coordinan en estos temas, dado que esta entidad tiene diversas competencias que impactan directamente en el desarrollo territorial (por ejemplo: la Ley de Promoción de Inversiones es un instrumento muy relevante para el desarrollo y frecuentemente usado por la iniciativa privada).

La iniciativa Uruguay Transforma parece ser una buena plataforma para promover diversas estrategias que apunten al desarrollo, así como un ámbito de articulación y organización de la multiplicidad de instituciones que hoy trabajan en el tema. Sin embargo, existe poca participación de los actores territoriales y, en particular, de los gobiernos subnacionales (la mención en el Plan Nacional de Transformación Productiva es acotada y no integran formalmente la estructura de coordinación).

Marco para la planificación territorial

También surge la necesidad de otorgar un marco a la oferta central en materia de planificación territorial de manera que pueda responder de forma más coordinada y ajustada a las necesidades de los territorios. Por ejemplo, las Estrategias de Desarrollo Regional de Chile son un instrumento de planificación territorial cuyo carácter no es normativo ni vinculante, sino orientativo. Surgen de la definición de objetivos comunes de inversión pública en el territorio (especialmente desde el gobierno central) y generan espacios de articulación para la implementación. La propuesta en este sentido es avanzar en el consenso de ejes o lineamientos de trabajo, en donde las

intervenciones de los actores nacionales en el territorio se realicen de forma articulada.

Una oportunidad en este sentido está dada a partir del marco que otorga tanto la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, como la que plasma las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. La activación de los instrumentos que plantean estas normas, en conjunto con la implementación de Uruguay Transforma presenta un entorno favorable para avanzar en la superación de las iniciativas sectorialmente desarticuladas. Por ejemplo, las referencias que aparecen en las Directrices Nacionales en materia de fortalecimiento institucional, pueden constituirse como enclaves de articulación multinivel en los temas de desarrollo económico: la instalación de sistemas articulados e integrados de información territorial para la planificación (a nivel nacional y departamental); la obligación de que la Comisión Sectorial de Descentralización considere en sus criterios para tomar decisiones a los contenidos de los instrumentos de ordenamiento territorial; el liderazgo de la coordinación con los sistemas de descentralización institucionalizados a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y la participación preceptiva de los municipios en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de nivel departamental y regional.

Es fundamental trabajar en que la traducción de las acciones que hacen a la implementación de las políticas esté embebida de la vocación de desarrollo territorial que reflejan estos ámbitos e instrumentos, ya que, si desde la implementación no se logran cambiar las lógicas sectoriales y desarticuladas, se corre el riesgo de que estos espacios arrastren la inercia del funcionamiento tradicional ya establecido.

Organizar el trabajo regional bajo los mismos criterios

Como se ha expuesto en el estudio, cada ministerio o ente central tiene su propia región de referencia. La definición de regiones en los ministerios o entes centrales parece responder más a la necesidad de lograr economías de escala en el uso de los recursos administrativos o técnicos, que a una verdadera incorporación de la dimensión territorial. Incluso así, a pesar

de que los entes centrales en general subdividen en regiones el trabajo, el abordaje sigue siendo sectorial y departamental.

Se sugiere una definición común de regiones que aplique al trabajo de todas las entidades centrales. Dicha definición debería responder, entre otros, a criterios económico-productivos que atraviesen fronteras administrativas, de forma que se consideren los procesos de construcción de desarrollo económico local. Una vez acordada esta definición de regiones, se requiere abordar las distintas realidades regionales con estrategias diferenciadas, incluso al interior de cada región.

Recursos humanos al servicio de la coordinación y articulación regional

Con el mismo espíritu de ajustar los programas y propuestas nacionales a las necesidades locales, además de los objetivos consensuados y el abordaje regional, podría ser positivo contar con la figura de un gestor territorial. En este caso, se toma el ejemplo del programa Chile Emprende que entre sus múltiples propuestas consta de una contribución destinada a recursos humanos que permite dotar de un gestor territorial a cada uno de los territorios definidos y coordinar las intervenciones a partir de la elaboración de planes de desarrollo económico territorial. En Uruguay se detectó una experiencia a nivel departamental que procuró formar referentes territoriales por cada ciudad, dotándolos de información sobre los instrumentos que existen para promover el desarrollo y en aspectos básicos de desarrollo territorial. Esta práctica, que es fruto de un trabajo articulado de diversas instituciones del departamento de Florida, resulta interesante en sus resultados por lo que podría replicarse en clave municipal desde una estrategia nacional.

Articulación público-privada

Un aspecto esencial del modelo del desarrollo económico local es la búsqueda de la articulación público-privada. A este respecto, las experiencias revisadas muestran que resulta positiva la presencia de espacios institucionales como, por ejemplo, una mesa de trabajo por cada territorio, que tangibilicen la articulación y por lo menos exista un proyecto donde se pueda plasmar el trabajo conjunto entre empresas, instituciones públicas, gobiernos departamentales,

municipios y otros actores del territorio. Cuando los espacios se vacían de contenido, la articulación por la articulación en sí misma conduce a desmotivación y alejamiento, especialmente del sector privado.

Cabe destacar, que estos ámbitos no son virtuosos *per se*, para que esto suceda deben tener una clara orientación hacia el bien común (que es la orientación que por defecto tiene el Estado). De lo contrario, pueden ser cooptados por intereses privados y ser utilizados para instalar problemas que responden a intereses particulares, de modo que se culmina desvirtuando el objetivo inicial de la generación del diálogo público-privado.

Compromiso de las instituciones públicas que trabajan en territorio de incorporar el enfoque de desarrollo territorial

A modo de ejemplo, Chile Emprende, que básicamente se define como un programa de coordinación ministerial, fue posible por la disposición expresa de más de cinco entidades nacionales a trabajar de forma articulada. Asimismo, la experiencia Municipios productivos de Argentina, requirió la participación y compromiso de diversas entidades. Por tanto, para promover el desarrollo económico local, y hacerlo con éxito, será imprescindible la sumatoria de esfuerzos y la agregación de programas.

Otra alternativa en esta misma línea está asociada a incorporar la visión del desarrollo territorial en el delineado de metas de gestión anual de los servicios públicos. Tal es el caso del Plan de Mejoramiento de la Gestión de Chile que promueve medidas destinadas a incorporar el enfoque de desarrollo territorial en cada servicio público. Sería una cuestión similar a la mirada de género, pero aplicada al desarrollo territorial.

Mirada de mediano y largo plazo

Resulta imposible promover el desarrollo territorial y la sostenibilidad de las acciones si los programas son de corto alcance. La mirada de largo aliento en el desarrollo territorial permite la construcción del actor colectivo que los procesos de desarrollo territorial requieren. Aquí se puede citar el Programa Territorial Integrado de la CORFO y el Ministerio de Economía de Chile, que apuntaba a crear desarrollo y mejorar la realidad productiva de un territorio. Tenía

una visión de mediano plazo (cinco años) y apostaba a integrar la acción de CORFO y de otras instituciones de fomento público y privado, utilizando el instrumental de fomento, innovación, atracción de inversiones y financiamiento existentes. De esta manera, apuntaba a mejorar la competitividad de las empresas con potencial económico de un sector determinado y otros sectores afines.

Fondos y convocatorias que promuevan el desarrollo económico local

Desarrollar líneas de cooperación o financiación que fortalezcan el rol de agente de desarrollo económico local de los gobiernos departamentales y municipales. En este caso, sería deseable que el esquema de gobernanza de los proyectos implique a distintas direcciones departamentales y municipios, y explícitamente prevean ámbitos de articulación.

Al mismo tiempo, sería deseable que estas convocatorias requieran que exista alguna planificación departamental previa sobre la promoción del desarrollo económico local o, en caso contrario, se destinen a su realización. La financiación de proyectos regionales o intermunicipales que tengan en cuenta características del territorio también sería una línea de acción recomendable.

Apoyo a la generación de información territorial

Es prioritario aumentar y mejorar la información del territorio en tanto herramienta para la toma de decisiones. En particular interesa generar información estadística socioeconómica local haciendo énfasis en el tejido local empresarial. A modo de ejemplo, Rafaela dispone del ICEDEL que realiza relevamientos y brinda información de los sectores productivos en base a generación propia lo que ha servido para la toma de decisiones municipales. Es relevante conocer cómo se compone el sistema productivo de cada lugar, a saber: cantidad y perfil de empresas, necesidades y dificultades; es importante conocer el mercado local de empleo y el sistema de formación de recursos humanos y, en particular, cómo se adapta a las necesidades; conviene conocer los recursos de cada lugar y su grado de aprovechamiento en tanto oportunidades. En el país se cuenta con varias experiencias que apuntan a la generación de información terri-

torializada (por ejemplo: Observatorio Territorio Uruguay, Observatorio Ambiental Nacional) sin embargo, queda camino por recorrer para mejorar el conocimiento del capital endógeno de cada lugar para tomar decisiones acertadas. Y, sobre todo, aún es necesario avanzar en la incorporación de esta información en la gestión subnacional.

Es así que lo anterior debe ser acompañado de un fortalecimiento institucional de forma que se dispongan a nivel departamental y municipal de las capacidades para poder hacer uso de esta información. Nuevamente aquí vale remitir a la oportunidad de avanzar en esta línea, que se plantea a partir de la reglamentación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial a las que referimos en puntos anteriores.

4.2. Recomendaciones para el nivel departamental

La circunscripción departamental se presenta como el espacio ideal para superar la fragmentación, sectorialidad y verticalidad del tratamiento de la promoción del desarrollo económico local, planteando una escala propicia para promover la planificación de mediano y largo plazo. Poner al territorio en el centro del sistema implica pasar de un modelo *top down* a un modelo *bottom up* en el que los actores territoriales y los beneficiarios de las políticas puedan participar en el diseño, para que las políticas puedan responder a los problemas concretos y específicos que atraviesan.

Sin embargo, para lograrlo es imprescindible que tanto el gobierno departamental como el local implementen algunos cambios que van desde la conceptualización del desarrollo, las prácticas, hasta la normativa. El primer aspecto implica migrar de una forma de ver la promoción del desarrollo económico basada en un accionar orientado a la “captura” (sea de inversiones o de ofertas del gobierno central), y promover una propuesta de desarrollo endógena de forma que la política y las inversiones se adapten a este proyecto territorial.

Planificación y trabajo regional

Sería prioritario contar con planes de Desarrollo Económico Territorial donde el liderazgo lo efectúe el gobierno departamental en articulación

constante con los municipios. Estos procesos de planificación, en tanto colectivos y participativos, permiten tener una mirada conjunta del territorio, con un horizonte de mediano y largo plazo, que en el mismo proceso habilitan per se el fortalecimiento institucional del entramado local de actores. Estos planes deberían también ser articulados con el gobierno central, para que logren sintonía con la planificación de los diversos organismos del nivel nacional con competencias en distintas áreas. Asimismo, se rescatan las propuestas de los actores consultados en este estudio de realizar encuentros regionales, con el propósito de habilitar espacios para la discusión de problemas, analizando las fortalezas y las debilidades de cada región, y promoviendo también una instancia para el diseño y la ejecución de programas comunes.

Trabajar de forma integrada la promoción del desarrollo económico local a nivel de los gobiernos departamentales

Fortalecer la perspectiva territorial en los gobiernos subnacionales parece esencial. El estudio da cuenta de la fragmentación con la que se aborda la temática del desarrollo económico local, es decir, la lógica sectorial y vertical se replica en los departamentos para trabajar con los municipios y con el territorio. Nos encontramos con acciones implementadas en materia de desarrollo local tanto desde direcciones de descentralización, como desde direcciones de desarrollo o desde direcciones de turismo.

Por tanto, se recomienda desarrollar estrategias de trabajo colectivo desde las diversas direcciones del gobierno. Así, una propuesta apunta a promover la acción conjunta y pasar de la lógica sectorial vertical a la horizontal territorial. Se impone, por tanto, la necesidad de revisar las estructuras orgánicas de las intendencias para que favorezcan el despliegue de un trabajo más coordinado en materia de desarrollo económico local. Parece clave lograr la integralidad en el abordaje del desarrollo, conjugando la política medioambiental, productiva y social. Contar con un proyecto de desarrollo del territorio aliviana esta tarea en la medida que abarca las iniciativas parciales o sectoriales. A su vez, y tomando ejemplo de prácticas internacionales, puede ser útil sensibilizar y formar en desarrollo económico local a las diversas direcciones de forma conjunta e incluso promover la generación de

fondos concursables donde la condición para acceder sea el trabajo colectivo entre varias direcciones y municipios.

Fortalecer las direcciones de desarrollo de las intendencias departamentales

Estas áreas se confirman como los actores protagónicos para la promoción del desarrollo económico a nivel departamental y para la articulación con el nivel nacional, por lo que es central contar con direcciones de desarrollo fortalecidas, con objetivos definidos, planificaciones que les den sustento y disponer en sus plantillas de personal técnico preparado y formado en desarrollo económico local. Se visualiza necesario profesionalizar a las direcciones de desarrollo de las intendencias con mayores recursos humanos, capacidades y organización.

Internacionalización del territorio

Otro aspecto que impacta directamente en el desarrollo económico local es la internacionalización de los territorios. En Uruguay, en general, esto se promueve desde el gobierno nacional. Sin embargo, a nivel regional casos como el municipio de Rafaela, que tiene una oficina dedicada a la captación de recursos internacionales, así como a la planificación de misiones internacionales, demuestran los beneficios de esta estrategia. Incluso hay una apuesta de formación internacional de los recursos humanos del municipio lo que termina conformando un equipo formado en temas de vanguardia con una red de vínculos internacionales que impactan de forma positiva en la gestión municipal.

Considerando nuestra escala país, sería una práctica pertinente a incorporar en los departamentos pudiendo ser Uruguay XXI un aliado clave en la creación de una propuesta para realizar con los gobiernos departamentales. Hoy por hoy la oferta de Uruguay XXI respecto a los departamentos es una presentación de cada territorio para el potencial inversor. No obstante, la internacionalización debe ir a más, logrando una estrategia pensada y planificada para atraer las inversiones que mejor se adapten a cada lugar. Asimismo, la promoción internacional del capital endógeno de cada territorio debe ser pensada y realizada de forma colaborativa entre privados y públicos en sus diversos niveles.

4.3. Recomendaciones para el nivel municipal

La proximidad entre el municipio y la sociedad local convierte al municipio en el espacio político-administrativo que recibe las demandas, sean de su competencia o no. En general, el municipio es el ámbito más próximo, más cercano a la ciudadanía, por ello, se da tácitamente un incremento de demanda de nuevas funciones para estos espacios políticos administrativos.

Estos cambios generan tensiones en la gestión local, a saber: el límite de la agenda local, la cuestión de la planificación, la disponibilidad de recursos para ejecutar políticas, la tensión alrededor de la figura ciudadano contribuyente y la posibilidad de una ciudadanía activa y participativa, la posibilidad real de construir procesos sustentables, el límite del empleo público local, la cuestión de la información y la comunicación de los resultados de la gestión, así como también el tema de las buenas prácticas de gestión.

En este estudio surge claramente el escaso involucramiento que, en general, tienen los municipios en la promoción del desarrollo económico local. Si bien no es parte del foco de este trabajo, hay varias investigaciones e información sistematizada²² que dan cuenta de que los municipios en nuestro país plantean una diversidad de situaciones en términos socio-territoriales, así como también en lo referente a capacidades institucionales. A pesar de esta heterogeneidad de situaciones referidas a tamaño, capacidades, antecedentes, etc., en general, no parece ser el municipio la escala más propicia para iniciar y gestionar procesos de desarrollo económico local. No obstante, los gobiernos municipales no pueden ser ajenos a estos procesos. Como ya fue mencionado, deberían ser los socios estratégicos del gobierno departamental y nacional, tanto para la definición de objetivos como para la implementación de acciones, asumiendo un rol de interfaz entre el territorio y las políticas.

Este escaso involucramiento puede deberse a la corta historia de gestión municipal, ya que, si se mira el escenario regional, en general los municipios se involucran de una forma u otra

en el desarrollo económico local. La novedad institucional del actor municipal, por un lado, constituye una limitante en la medida que aún existen muchas cuestiones por mejorar referidas al clásico papel del municipio (ABC es hoy por hoy la mayor preocupación de los actores vinculados a este nivel). Pero, al mismo tiempo, es una oportunidad para instalar capacidades locales, desde etapas tempranas de gestación institucional, que permitan definir un sólido papel de cara a la generación de procesos de desarrollo económico. Para lo que se sugieren las siguientes orientaciones.

Generación de espacios de articulación formales entre niveles

El municipio, dada la legitimidad que le otorga el ser una autoridad electa, es un actor institucional que debería incidir en las definiciones departamentales que afectan a su territorio. Por tanto, deben diseñarse los instrumentos que habiliten que este actor de gobierno cuente con información pertinente, sea consultado antes de que se tomen decisiones, pueda tener cierto margen de incidencia en estas consultas y, al mismo tiempo, pueda realizar propuestas en la temática.

En este sentido, resulta fundamental que existan ámbitos de articulación entre el nivel departamental y municipal para la planificación y gestión del desarrollo económico. La articulación presenta algunos desafíos a resolver: lograr que participen actores con poder de decisión sobre los temas en cuestión; garantizar que exista apertura y disposición de las partes a que el proceso de interacción altere la trayectoria de las decisiones (que sea posible incidir como resultado de sus acuerdos); que exista una agenda acordada de los temas de debate; que exista una cierta periodicidad y que se rindan cuentas; entre otros.

Planificación territorial con base en la vocación territorial

Como se mencionó para el actor departamental, es prioritario contar con procesos de planificación territorial multiactorales, en donde el

22 Ver: Ferla, P., González, J., Silva, L. y Zuasnabar, I. (2016); Ferla, Silva y Zuasnabar (2015); Cancela, V. et al. (2015a), (2015b); De Barbieri, M., y Schelotto, S. (2015); FIGM (2017).

municipio se involucre de forma que el proceso refleje la identidad, las necesidades y oportunidades locales. Estrategias de este tipo ameritan la incorporación de actores de diverso tipo, tanto de la estructura municipal (políticos y funcionarios) como también el sector privado y científico-educativo. Por ejemplo, puede tomarse la experiencia de las Agendas Municipales de Cultura,²³ para construir “hojas de ruta” para el desarrollo económico local. En el marco de una planificación departamental, estas definiciones locales serían un insumo a trabajar, incorporar, consensuar y validar. A nivel local, la dinamización de los procesos y la convocatoria a los diversos actores territoriales debería ser asumida por el nivel municipal.

En estos procesos de planificación, sería interesante lograr la definición de la vocación territorial (que invoca fuertemente a una identidad asociada a un saber hacer y/o recurso productivo) y la especialización productiva de cada territorio, ya que permitiría que los municipios no fueran “sucursales” del gobierno central o departamental, sino por el contrario presionaría a que la política pública se adaptara a la demanda del territorio. Se identifica en Argentina una experiencia, muy similar a algunos municipios de Europa, en donde se trabaja en la especialización productiva del municipio a partir de un proceso de planificación territorial que básicamente se trata de trabajar en la vocación territorial de cada región.

Articulación intermunicipal

Estas planificaciones podrían incluir el trabajo intermunicipal, en caso que la definición del territorio pertinente para abordar el desarrollo económico local así lo requiera. En este sentido la ley habilita la cooperación municipal, recurso que es escasamente usado por los municipios.

Generación de espacios de articulación formales de tipo horizontal

Una vez realizadas las planificaciones locales, podrían establecerse ámbitos horizontales de articulación, como el caso de las Mesas de Desarrollo Territorial o Local en donde partici-

pe la diversidad de actores territoriales (sector económico, político institucional, sector del conocimiento, sociedad civil). En estos casos, la presencia de un técnico que pueda dinamizar estos espacios es recomendable, al menos hasta que adquieran ciertas capacidades que les permitan funcionar autónomamente. En este sentido, es importante atender los riesgos de la multiinstitucionalidad, el solapamiento y el desinterés que pueden provocar la creación de ámbitos de articulación que no logran concretar agendas de trabajo y resultados.

Fortalecimiento de capacidades vinculadas al desarrollo económico local

Otro de los aspectos ya referidos apunta a la necesidad de formar agentes de desarrollo en los municipios, ya sea a nivel de las autoridades como de los funcionarios y también en la sociedad civil. Asimismo, algunas experiencias dan cuenta de los resultados positivos de implementar en el nivel municipal, a partir de la formación de RR. HH., una ventanilla única que permita un cabal conocimiento de las herramientas de apoyo en materia de desarrollo económico local y, por tanto, permita orientar adecuadamente tanto al privado como al propio municipio.

Fortalecer y posicionar el ámbito de representatividad municipal en los procesos de diseño de políticas vinculadas al desarrollo económico local

Finalmente, se destaca que el Plenario de Municipios es un ámbito con potencial para constituirse en interlocutor a la hora de articular con otros niveles de gobierno y también para introducir la promoción del desarrollo económico local en el rol municipal.

23 Agendas Municipales de Cultura apoyado por el Programa Uruguay Integra de la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de OPP. Video de difusión: https://youtu.be/Ta12lT_UWQA

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, Francisco (2015). “El enfoque del desarrollo económico territorial”, en Costamagna P. y Pérez Rossi, S. (Comp.) *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectaDEL*. ConectaDEL.
- _____ (2004). *El enfoque del Desarrollo Económico Local*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- _____ (1997). *Metodología para el desarrollo económico local*. Capítulo 28. ILPES, Santiago de Chile.
- Arocena, José (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus/Universidad Católica del Uruguay.
- Arocena, José y Marsiglia, Javier (2017). *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas*. Taurus-Claeh Universidad.
- Barreiro, Fernando (1988). “Los Agentes del Desarrollo. Una reflexión sobre el desarrollo local y sus protagonistas”, en: *Cuadernos del CLAEH*, N.º 45/46: Montevideo.
- Burgel, Tania (2015). Trabajo final de la materia “Desarrollo Territorial” del Diploma de Posgrado Economía y Gestión para la Inclusión, FCEA-UdelaR. Inédito, suministrado por la autora.
- Cancela, Valentina *et. al.* (2015a). *Relevamiento municipal 2014. Avance de resultados*. Documento de trabajo, OPP.
- _____ (2015b). *Municipalización en Uruguay: percepción ciudadana*, OPP.
- CEDES (2010). Informe final. Agenda Nacional para la descentralización. Programa de Cohesión social y territorial-Uruguay Integra.
- Chiara, Magdalena (2004). “La gestión local. Eslabón perdido de las políticas sociales orientadas al desarrollo local”. *Civitas*, Vol. 4 (2), Porto Alegre.
- Costamagna, Pablo (2006). “Las organizaciones del territorio. Cambios para fortalecer el desarrollo territorial”; en Albuquerque y Vergara (Comp.) *Desarrollo Económico Territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*.
- De Barbieri, María y Schelotto, Salvador (coords.) (2015). *Municipios de primera generación en Uruguay: desigualdad territorial, gestión local y acceso a servicios*, CSIC/Universidad de la República.
- Ferla, Paula, González, Julián, Silva, Leticia y Zuasnabar, Ignacio (2016). *Panorama del nivel municipal en Uruguay*, UCU - Fundación Konrad Adenauer.
- Ferla, Paula, Silva, Leticia y Zuasnabar, Ignacio (2015). *Evaluación de los gobiernos locales 2013. La visión de los alcaldes, concejales e intendentes*, UCU - Fundación Konrad Adenauer.
- FIGM (2017) Informe Desarrollo Municipal 2017, <http://municipios.gub.uy/figm-opp>.
- Madoery, Oscar (2008). *Otro desarrollo: el cambio desde las ciudades y las regiones*. Rosario. Editorial Homo Sapiens.

Oszlak, Oscar y Serafinoff, Valeria (2011). *Descentralización de políticas sectoriales de competencia nacional hacia el segundo nivel de gobierno*. CEDES. Programa Uruguay Integra. Rodríguez, Adrián (2006). *Desarrollo económico territorial endógeno. Teoría y aplicación al caso uruguayo*. Instituto de Economía, FCEA, Serie Documentos de Trabajo.

Silva, Leticia (2017). *La política de apoyo a las Mipymes en Uruguay: una mirada que integra el ciclo de la política y el territorio*. Tesis de Maestría. UTN Rafaela, Argentina.

Stöhr, Walter (1989). Conferencia Europea sobre Estrategias para el Desarrollo Económico Local, Dublín, marzo.

Portales web consultados:

www.ande.org.uy

www.anii.org.uy

www.auci.gub.uy

www.impo.com.uy

www.inacoop.org.uy

www.inefop.org.uy

www.inia.uy

www.latu.org.uy

www.mgap.gub.uy

www.mides.gub.uy

www.miem.gub.uy

www.mintur.gub.uy

www.miradorciudadano.opp.gub.uy

www.mtss.gub.uy

www.mvotma.gub.uy

www.opp.gub.uy

www.parlamento.gub.uy

www.premiopuebloturistico.gub.uy

www.transformauruguay.gub.uy

Anexo

Entramado de actores que actúan en la promoción del desarrollo económico local en Uruguay²⁴

Tabla 2. Instituciones del gobierno central y agencias vinculadas al desarrollo económico local

ACTOR	ÁREAS DE COMPETENCIA	ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN	MARCO REGULATORIO
OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO (OPP) – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; DIRECCIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA (DDIP)	Desarrollo territorial, cohesión territorial, mipymes, articulación productiva, fortalecimiento institucional	Referentes territoriales, con y sin radicación en la zona. Fondos por proyectos.	Programas de una Dirección de OPP
MINISTERIO DE GANADERÍA AGRICULTURA Y PESCA (MGAP): DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO RURAL (DGDR); UNIDAD DE DESCENTRALIZACIÓN (UDC)	Agricultura familiar, desarrollo rural, fortalecimiento institucional	Mesas de Desarrollo Rural, Consejos Agropecuarios Departamentales y Consejo Agropecuario Nacional. Referentes territoriales con radicación en el territorio	Dirección nacional. Ley 17.930 del Presupuesto Nacional 2005-2010 Ley N.º 18.126
MGAP: DIRECCIÓN NACIONAL DE RECURSOS ACUÁTICOS (DINARA)	Pesca artesanal, ordenamiento pesquero	Consejos Locales de Pesca	Ley 19.175
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA (MIEM): DIRECCIÓN NACIONAL DE ARTESANÍAS, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (DINAPYME)	Mipymes, artesanías, emprendedurismo, competitividad	Referentes regionales con radicación en el territorio	Ley N.º 16.170 Ley N.º 16.201 Ley N.º 17.581
MIEM (OTRAS ÁREAS)	Innovación, cooperativismo, eficiencia energética		
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MIDES): DIRECCIÓN NACIONAL DE ECONOMÍA SOCIAL E INTEGRACIÓN LABORAL (DINESIL)	Emprendedurismo, autoempleo, microempresas, cooperativismo, economía social, reinserción laboral	Oficinas Territoriales (OTE)	Dirección ministerial sujeta a término de organigrama estructural
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS): DIRECCIÓN NACIONAL DE EMPLEO (DINAE); DIVISIÓN EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS, DIVISIÓN FORMACIÓN PROFESIONAL, DIVISIÓN SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO	Mipymes, autoempleo, intermediación laboral, desarrollo local, formación y capacitación, emprendedurismo	Oficinas territoriales (CEPES)	Ley N.º 16.320 (Art. 318)
MINISTERIO DE TURISMO (MINTUR)	Turismo y desarrollo local	Referentes territoriales por región y referentes temáticos	Ley N.º 19.253

24 Se incluyen solo instituciones que desempeñan acciones a nivel subnacional, entendiéndose por ello a aquellas que tienen algún programa, proyecto o instrumento que se implementa a nivel departamental o local. Por tanto, se excluyen instituciones que, a pesar de tener consecuencias en los territorios concretos, no se valen de estrategias que de algún modo tengan una inserción territorial. Asimismo, se incluye a los programas y proyectos que declaran o explicitan al marco conceptual y metodológico del desarrollo económico local como orientador de sus acciones.

AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO (ANDE)	Mipymes, emprendedurismo, conglomerados y articulación productiva, financiamiento, desarrollo local, competitividad territorial, asociativismo, formación y capacitación	A través del área de Desarrollo territorial. Centros de Competitividad Empresarial (en creación)	Persona de derecho público no estatal. Ley N.º 18.602 Decretos: 353/015 y 94/012
AGENCIA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN (ANII) ²⁵	Innovación, investigación, transferencia tecnológica	Centralizada	Ley N.º 17.930 del Presupuesto Nacional 2005-2010
INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL (INEFOP)	Empleo y formación profesional, emprendedurismo, microempresas	Oficinas territoriales, oficinas de Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional, Centros de Empleo y formación profesional	Persona de Derecho público no estatal. Ley N.º 19.355 Ley N.º 18.996 Ley N.º 18.406
INSTITUTO NACIONAL DEL COOPERATIVISMO (INACOOP) ²⁶	Desarrollo del sector cooperativo	Centralizada	Persona de derecho público no estatal. Ley General de Cooperativas N.º 18.407 (Art. 186)
INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA (INIA)	Investigación, innovación y transferencia tecnológica para el desarrollo agropecuario	Estaciones experimentales	Persona de derecho público no estatal. Ley N.º 16.065
LABORATORIO TECNOLÓGICO DEL URUGUAY (LATU)	Transferencia tecnológica, desarrollo económico local	Centralizada	Persona de derecho público no estatal. Ley N.º 13.318 Ley N.º 14.416

Fuente: Elaboración propia con base en Silva (2017).

25 Según nuestras definiciones esta institución debería quedar excluida del mapeo, pero se incluye debido a la importancia estratégica que tiene para la promoción del desarrollo económico territorial.

26 Ídem caso ANII.

Tabla 3. Institucionalidad a nivel departamental para la promoción del desarrollo económico local²⁷

ACTOR	DESCRIPCIÓN	ESTRATEGIA
ÁREAS RESPONSABLES DE LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO DE LAS INTENDENCIAS	En los gobiernos departamentales existen dependencias u oficinas que trabajan la temática del desarrollo (productivo, económico, industrial, rural, agropecuario, local, etc.).	Gestionan programas y proyectos específicos. Estas áreas pocas veces generan políticas o incluso programas subnacionales orientados a la promoción del desarrollo económico local. En general, se dedican a recibir y ordenar la oferta nacional, constituyendo espacios, mesas y ámbitos de articulación.
RED DE OFICINAS DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL (RODDE)	Es un ámbito de intercambio de experiencias y de apoyo entre las direcciones u oficinas de desarrollo de los gobiernos subnacionales.	
AGENCIAS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (ADEL)	Existen 10 agencias de desarrollo económico local ²⁸ que, en general, tienen como objetivo la promoción del desarrollo económico y social del territorio a través de la articulación pública-privada.	Cada una define e implementa su propia estrategia de trabajo. Por tanto, tienen distintos niveles de intervención territorial y temático, diferentes objetivos, tipos de servicios, forma jurídica e integrantes. ²⁹
RED DE AGENCIAS DE DESARROLLO LOCAL DEL URUGUAY (RADEL)	Las agencias integran la Red de Agencias de Desarrollo Local del Uruguay cuyos objetivos son: conceptualizar sobre el desarrollo económico a nivel local; trabajar su impulso estratégico y su aplicación operativa; fomentar el intercambio de información y conocimiento entre los integrantes de la red; prestar servicios a las agencias de desarrollo, fomentando las buenas prácticas para la mejor articulación de los agentes territoriales; construir criterios y posicionamientos comunes en las materias de sus ámbitos de actuación, ante otras instancias públicas o privadas.	

27 El entramado de actores se integra también por: universidades (sector científico tecnológico), el sector empresarial y sus agrupaciones (la representatividad del sector en los territorios está dada principalmente por los centros comerciales y las sociedades de fomento que, a su vez, se agrupan en entidades de órbita nacional como la Cámara Nacional de Comercio, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Federación Rural y la Asociación Rural, la Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa, el Centro de Almaceneros, Baristas, Autoservicistas y afines del Uruguay y la Confederación Empresarial del Uruguay) y la cooperación internacional.

28 Agencia de Promoción Económica de Río Negro, Agencia de Desarrollo de Rivera, Agencia de Desarrollo Colonia Este, Agencia de Desarrollo Económico de Tarariras, Agencia de Desarrollo Económico de Juan Lacaze, Agencia de Desarrollo Económico de Florida, Agencia de Desarrollo de Paysandú, Agencia de Desarrollo Económico de Tacuarembó, Agencia de Desarrollo de Cerro Largo, Agencia de Desarrollo y Descentralización Ciudad del Plata.

29 Fuente: <https://radeluruguay.files.wordpress.com/2015/03/radel-presentacion-institucional.pdf>

