

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Maestría en Desarrollo Humano



Tesis que para obtener el grado de Maestría en Desarrollo Humano

**Análisis de los programas de apoyo a las mipymes
desde las políticas públicas uruguayas con un enfoque
de desarrollo humano: 2005-2014**

Presenta: LILI MARÍA INÉS VÁZQUEZ BOASSO

Director de tesis: Dr. Adrián Rodríguez Miranda

Montevideo

30 de noviembre de 2019

Dictamen del tribunal

Lector/a

Lector/a

Para avanzar en una sociedad más justa y solidaria, será necesario crecer en una nueva forma de entender la vida humana en cuanto a la organización de la convivencia, en cuanto a los valores, en cuanto a la relación con la naturaleza y en cuanto al estilo de vida. No podemos resignarnos al desencanto.

LUIS PÉREZ AGUIRRE

Agradecimientos

Debo comenzar agradeciendo a mi tutor, Prof. Adrián Rodríguez Miranda, por la guía y el apoyo que me brindó para lograr el producto que se encuentra plasmado en la presente tesis. Sin su gran disposición, este camino no hubiera sido posible.

También expreso mi agradecimiento a todas las personas que colaboraron conmigo de una u otra forma para hacer posible este trabajo. Agradezco especialmente lo que he aprendido en la Corporación Nacional para el Desarrollo y luego en la Agencia Nacional de Desarrollo sobre los temas que son objeto de mi investigación, tanto a mis compañeros de los que aprendo mucho todos los días como a sus directores, particularmente a quienes han sido presidentes de estas instituciones: Cr. Álvaro García y Cr. Martín Dibarboure, quienes me han desafiado en mi trabajo para aportar al desarrollo de mi país.

Destaco asimismo la colaboración de quienes estuvieron a cargo de los programas PMAP y PACC, Ec. Carolina Ferreira y Ec. Mariana Sienra, por su apertura para compartir los conocimientos y los materiales generados en su experiencia. Las afirmaciones que realizo en esta tesis son fruto de lo que logré a aprender del tema y no las comprometo en lo más mínimo.

Vaya mi agradecimiento, también, a la cooperación y el tiempo dedicado por todas las personas entrevistadas y encuestadas, tanto de instituciones como de empresas.

Agradezco especialmente a la Prof. ^a Danny Freira, docente de Metodología de la Investigación y actual directora del Departamento de Administración de la FCEA-UDELAR, quien me orientó en momentos en que parecía difícil avanzar.

Y un agradecimiento especial a mi familia:

Mi bisabuela, que aprendió a leer a la luz de la luna porque solo a sus hermanos se les permitía aprender, y nos supo acompañar durante todo un siglo de profundos cambios en el mundo y en el país.

Mi padre, que me enseñó el compromiso con la Economía Social y Solidaria, a partir de su trabajo en el movimiento cooperativista y su liderazgo en la creación de varias ONG.

A mi madre, porque su resiliencia, buen humor y optimismo nos han permitido siempre ver el vaso medio lleno de la realidad.

A mi tía, mis hermanos y mis primos, por su apoyo incondicional en mis sueños más aventureros.

A mis amigos, por la contención en momentos en que tuve que postergar mi actividad social para mantener el objetivo de la tesis y lograr finalizarla.

Índice

Dictamen del tribunal.....	ii
Agradecimientos	iv
Índice	v
Índice de cuadros.....	vii
Índice de gráficos.....	viii
Glosario de siglas y acrónimos	ix
Resumen	xii
Abstract	xiii
1. Introducción y objetivos.....	14
1.1 Antecedentes.....	17
2. Marco teórico	18
2.1. Desarrollo: un concepto en construcción	18
2.2. Desarrollo territorial	21
2.3. El concepto de seguridad humana.....	25
2.4. Las empresas y las políticas de desarrollo territorial	29
2.5. Enfoque de conglomerados, clústeres y cadenas de valor	35
2.5.1. Cadenas productivas	35
2.5.2. Conglomerados o clústeres.....	36
2.6. Gobernanza en los procesos de desarrollo.....	39
2.7. Antecedentes en programas, políticas y espacios de articulación productiva en Uruguay	43
3. Metodología.....	47
4. Análisis de casos.....	50
4.1. Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva (PMAP)	50
4.1.1. Objetivos y población del programa.....	50
4.1.2. Líneas estratégicas y metodología.....	51
4.1.3. Herramientas y actividades realizadas.....	53
4.1.4. Análisis.....	56
4.2. Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) 69	
4.2.1. Objetivos y población del programa.....	69
4.2.2. Líneas estratégicas y metodología.....	70
4.2.3. Herramientas y actividades realizadas.....	72

4.2.4. Análisis	74
5. Análisis de los resultados encontrados	86
6. Conclusiones.....	96
6.1. Alcance versus focalización.....	96
6.2. El plan estratégico: más que una hoja de ruta	97
6.3. Evaluar y dar seguimiento	98
6.4. Fortalecimiento a través de la capacitación y la asistencia técnica	98
6.5. Gobernanza: diálogo y acuerdo de multiplicidad de actores	99
6.6. Actores y fortalecimiento institucional	100
6.7. Financiación: diferente capacidad de los actores involucrados.....	104
6.8. Síntesis de logros	105
6.9. Desafíos y acciones posteriores	108
7. Limitaciones y preguntas futuras.....	110
Anexo. Cuestionario de las entrevistas	112
Bibliografía.....	113

Índice de cuadros

Cuadro 1. Resumen financiero de la ejecución del PMAP	54
Cuadro 2. Cantidad de participantes por actividad en cada departamento	55
Cuadro 3. Etapas contempladas en cada departamento en el PMAP	56
Cuadro 4. Grado de presencia del desarrollo humano en los planes estratégicos departamentales.....	59
Cuadro 5. Actores públicos por departamento.....	64
Cuadro 6. Actores privados, financieros y de la academia por departamento	65
Cuadro 7. Actores públicos y departamentos por conglomerado	71
Cuadro 8. Resumen de los principales datos financieros del PACC	72
Cuadro 9. Resumen de las líneas estratégicas del PACC.....	73
Cuadro 10. Cantidad de beneficiarios del PACC por conglomerado.....	74
Cuadro 11. Etapas contempladas por cada conglomerado	75
Cuadro 12. Calificación de los planes estratégicos con los criterios del desarrollo humano	78
Cuadro 13. Actores públicos participantes en las experiencias del PACC	83
Cuadro 14. Actores privados y de la academia por conglomerado	84
Cuadro 15. Porcentaje de casos que cumplieron las etapas del proceso de seguridad humana	87
Cuadro 16. Cantidad y porcentaje de calificaciones en los dos programas	90
Cuadro 17. Cantidad de actores por programa.....	93

Índice de gráficos

Gráfico 1. Entorno territorial de la empresa	33
Gráfico 2. Competitividad sistémica territorial.....	38
Gráfico 3. Metodología del PMAP	53
Gráfico 4. Porcentaje de actores por tipo. Análisis departamental	66
Gráfico 5. Porcentaje de conglomerados por departamento.....	72
Gráfico 6. Porcentaje de actores por tipo en los conglomerados analizados	85

Glosario de siglas y acrónimos

ACAC Asociación de Cooperativas de Ahorro y Crédito

ADEXMI Asociación de Exportadores de Miel

ADDIP Asociación de Diseñadores Interioristas del Uruguay

ADG Asociación de Diseñadores Gráficos

ADIT Arquitectura, Diseño, Ingeniería y Tecnología

ANII Agencia Nacional de Investigación e Innovación

ANMYPE Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa

ART-PNUD Articulación de Redes Territoriales-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BROU Banco de la República Oriental del Uruguay

CAMBADU Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay

CCE Confederación de Cámaras Empresariales

CDU Cámara Uruguaya de Diseño

CECEA Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración

CEDU Confederación Empresarial del Uruguay

CETP Consejo de Educación Técnico-Profesional

CINTEPA Cooperativa Incusa, Textil, Papelera

CINTERFOR Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional

CIU Cámara de Industrias del Uruguay

CMMAD Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo

CNCS Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay

CND Corporación Nacional para el Desarrollo

CNFR Comisión Nacional de Fomento Rural

CUDECOOP Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas

CUTI Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información

DINAPYME Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas

DIPRODE Dirección de Proyectos de Desarrollo

FCEA Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

FODA Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

FOMIN Fondo Multilateral de Inversiones

FRS Fondo Raúl Sendic

FUNDASOL Fundación Uruguay de Cooperación y Desarrollo Solidarios

HSIA Evaluación del Impacto de la Seguridad Humana, por su sigla en inglés

IDH Índice de Desarrollo Humano

IAM Instituciones de Apoyo a la Microempresa

ICAU Instituto Nacional del Cine y el Audiovisual Uruguayo (actualmente, Dirección del Cine y Audiovisual Nacional)

IDH Índice de Desarrollo Humano

IMF Instituciones de MicroFinanzas

INAC Instituto Nacional de Carnes

INACOOOP Instituto Nacional del Cooperativismo

INAVI Instituto Nacional de Vitivinicultura

INEFOP Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

INIA Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria

IPRU Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay

LATU Laboratorio Tecnológico del Uruguay

MEC Ministerio de Educación y Cultura

MGAP Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MIDES Ministerio de Desarrollo Social

MIEM Ministerio de Industria, Energía y Minería

MINTUR Ministerio de Turismo

Mipymes Micro, pequeñas y medianas empresas

MRREE Ministerio de Relaciones Exteriores

MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MVOTMA Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Mypes Micro y pequeñas empresas

ONU Organización de las Naciones Unidas

ONUDI Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

PACC Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas

PACPYMES Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa

PBI Producto Bruto Interno
PIT-CNT Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores
PMAP Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RADEL Red de Agencias de Desarrollo Local del Uruguay
REDEL Recuperación del Empleo
RRHH Recursos Humanos
RT Referentes Territoriales
SELA Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SFR Sociedad de Fomento Rural
SNRCC Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático
SNTP Sistema Nacional de Transformación Productiva ANDE
TIC Tecnologías de la Información y la Comunicación
UDELAR Universidad de la República
UEU Unión de Exportadores del Uruguay

Resumen

A partir del año 2005, los programas de apoyo al desarrollo del tejido empresarial en Uruguay cobran una mayor dinámica. Desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se instrumentaron dos grandes programas: el Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva (PMAP) y el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC).

De acuerdo a la encuesta de la DINAPYME realizada por Equipos Consultores en el año 2017, publicada en el 2018, las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en Uruguay constituyen cerca del 95 % de la totalidad de las empresas nacionales, con un incremento en cantidad de unidades productivas en los últimos catorce años del orden del 52 %, representando cerca del 50 % de la Población Económicamente Activa. Es con destino al fortalecimiento de estos emprendimientos que se instrumentaron estos programas que resultan estratégicos para el desarrollo del país.

La presente tesis buscó identificar hasta qué punto el concepto de desarrollo humano estuvo presente en ambos programas a la hora de definir limitantes, potencialidades, objetivos y acciones de cada uno de los casos, tanto sectoriales como departamentales, que se analizaron en profundidad. Alcanzar una mirada integral en el desarrollo resulta muy exigente, dado que se deberían contemplar variables económicas, sociales, políticas, organizacionales-institucionales, técnicas y ambientales. De este modo, se indagó hasta qué punto se logró incorporar esta definición en la instrumentación de los dos programas considerados, a partir del análisis de nueve casos específicos en cada uno de ellos.

Tomando como referencia la definición de seguridad humana, la tesis se planteó indagar la forma en que se diseñaron, implementaron y controlaron los planes estratégicos, y si al hacerlo, se tuvo en cuenta esa definición.

Por último, se realizó un relevamiento de los actores involucrados en cada experiencia y con qué mirada llegaron a involucrarse en ellas, aspecto que condiciona los resultados alcanzados y su sostenibilidad.

Palabras clave: desarrollo humano, seguridad humana, gobernanza, mipymes

Abstract

Support programs for the development of the business network in Uruguay have gained greater dynamics since 2005. Two major programs were implemented through the Office of Planning and Budget: the Microfinance Program for Productive Articulation (PMAP, under its acronym in Spanish) and the Program for Competitiveness of Clusters and Productive Chains (PACC, under its acronym in Spanish).

According to a survey carried out in 2017 by Equipos Consultores for the National Directorate of Crafts, Small and Medium-Sized Enterprises (DINAPYME, under its acronym in Spanish), which was published in 2018, micro-, small- and medium-sized enterprises (MSMEs) account for 95 % of the total domestic companies in Uruguay, and in the past fourteen years the number of productive units has increased around 52 %, representing close to 50 % of the economically active population. These programs, which are strategic for the development of the country, were implemented with the purpose of strengthening these undertakings.

This thesis sought to identify the extent to which the concept of human development was present at the time of defining constraints, potentials, objectives and actions in each individual case, both sectorial and departmental, which were analyzed in depth. Achieving a comprehensive outlook in development is highly challenging, as it should cover economic, social, political, organizational-institutional, technical and environmental variables. The thesis explored the extent to which this definition was incorporated into the implementation of the two programs considered, based on the analysis of nine specific cases in each of them.

Taking the definition of human security as a reference, the thesis considered whether the design, implementation and evaluation of the strategic plans, took into account this definition.

Finally, as part of the thesis, an examination was undertaken regarding the stakeholders involved in each experience and their perspective for involvement, an aspect that influences the results achieved and their sustainability.

Key words: human development, human security, governance, MSMEs

1. Introducción y objetivos

La presente tesis analiza la forma en que dos programas de apoyo productivo desarrollados en Uruguay entre los años 2005 y 2014 han contribuido al desarrollo de capacidades, en el sentido en que las define Sen (1985). Se trata de dos programas significativos para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). Se comparan los procesos que se producen en el plano sectorial y en el plano local a partir de la implementación de estos programas, teniendo presente el concepto de desarrollo humano.

En particular, el trabajo aborda la dimensión socio-organizacional, evaluando la contribución al desarrollo humano a partir del análisis de factores institucionales, el sistema de gobernanza y el proceso de gestión con énfasis en la planificación estratégica.

El objetivo es analizar si el apoyo al desarrollo empresarial en Uruguay considera el concepto de desarrollo humano y, a partir de dicho concepto, conocer si busca generar capacidades en los actores locales y sectoriales y, si lo hace, reconocer de qué tipo de capacidades se trata. Para ello, se estudia el proceso de diseño e implementación de dos programas de apoyo al desarrollo empresarial, indagando en qué medida favorecen el fortalecimiento de la institucionalidad nacional hacia un enfoque de desarrollo humano desde una mirada integral, partiendo del fortalecimiento económico-productivo.

Estos programas, analizados en la presente tesis, que resultaron centrales para la política pública vinculada a las mipymes, fueron implementados a partir del año 2005. La tesis busca analizar en qué medida estos programas incorporaron un enfoque de desarrollo humano en su diseño e implementación. Ellos son el Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva (PMAP) y el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC).

Resulta de particular interés indagar hasta qué punto estos programas han tenido en cuenta, en los procesos promovidos, la generación de capacidades económicas, sociales y políticas, en forma integral, desde la visión del desarrollo humano. Por otra parte, parece interesante saber cuál ha sido la articulación entre actores y el enfoque de gobernanza adoptado, tomando como referencia el rol clave de las mipymes en el avance de la competitividad, la eficiencia productiva, la promoción del desarrollo territorial y la superación de las condiciones socio-laborales para facilitar la inclusión socio-económica.

En particular, se analiza el esquema de la gobernanza desarrollado dentro de estos programas, en el mapa de los conglomerados en el caso del PACC y en los actores presentes en los espacios locales, particularmente las Agencias de Desarrollo Local, para el PMAP, dado que son los espacios donde se refleja con mayor claridad la lógica en que se ha construido la red de actores de los territorios.

Estas experiencias estudiadas a lo largo de la presente tesis involucran a un conjunto de actores públicos y privados, nacionales y locales. Actores que han logrado desarrollar diferentes capacidades, con diferente potencial y nivel de desarrollo y han alcanzado diferentes logros dentro del territorio o sector que se analiza.

Como se ha señalado, el marco conceptual refiere al enfoque del desarrollo humano, que entiende el desarrollo como un proceso que apunta a mejorar la vida de todas las personas (desarrollo social e inclusivo), de las que viven y las que vivirán (desarrollo sostenible), siendo “humano, social e inclusivo y sostenible” (De Franco, 2000). Por lo tanto, se contemplan los aspectos institucionales y los procesos a partir de los cuales se logran implementar estas capacidades de manera de alcanzar la seguridad humana.

En cuanto al concepto de seguridad humana, la ONU definió en 2009:

El concepto de seguridad humana traslada el foco de atención al conjunto más amplio de amenazas a las que se enfrentan los individuos y las comunidades. Se centra en las causas de las inseguridades y aporta soluciones sostenibles, integrales e impulsadas a nivel local diseñadas pensando en las personas. Así, supone la participación de un conjunto más amplio de actores: comunidades locales, organizaciones internacionales, la sociedad civil, así como el propio Estado.

[...]

La seguridad humana está impulsada por valores relacionados con la seguridad, la estabilidad y la sostenibilidad de los beneficios para el desarrollo. (ONU, 2009, p. 9)

Las preguntas que se plantean en el trabajo son las siguientes:

- ¿Cómo se busca llegar a los resultados alcanzados? ¿Hay un enfoque de desarrollo humano en las políticas, tanto en su diseño como en su implementación? Importa analizar el camino, más allá de los resultados. Es en el camino donde se van generando capacidades concretas que podrían aportar al desarrollo humano.
- ¿Qué procesos se han gestado en el territorio? ¿Qué procesos se han gestado en los sectores? ¿Cuánto tienen estos procesos de planificación, gestión y evaluación?
- ¿Quiénes han participado? ¿De qué forma estos actores generan una gobernanza que permita iniciar y favorecer la sostenibilidad del proceso? ¿Cuáles han sido los principales conflictos o puntos de tensión en el desarrollo de la experiencia?
- ¿Qué nuevas iniciativas, ideas, proyectos han surgido para ser implementados en el futuro a partir de las intervenciones realizadas?

A los efectos de profundizar en el concepto de desarrollo humano y para abordar el camino y no solo el resultado, la mirada se focaliza en los objetivos propuestos, los recursos asignados, la gobernanza vigente, su modo de gestionar la información con énfasis en la participación y la transparencia.

A partir del análisis de las experiencias antes mencionadas, se busca sistematizarlas para obtener respuesta sobre la presencia o no de los procesos de desarrollo humano en su diseño e implementación. Como señalan Costamagna y Larrea (2015):

Por su parte, la sistematización de experiencias se convierte en una herramienta sumamente importante para reconstruir y compartir (comunicar) los procesos realizados en el territorio. El enfoque de la sistematización propuesto se vincula directamente con el concepto de praxis, es decir, con realizar una mirada reflexiva y crítica de los proyectos y experiencias para tomar los aprendizajes (aquellos que han resultado, y también, las dificultades y complejidades); pero además para transformar las prácticas a futuro, con vistas siempre a mejorar nuestros territorios y fortalecer las capacidades de los actores que los habitan. (Costamagna y Larrea, 2015, p. 54)

En el sentido de lo señalado sobre la perspectiva del desarrollo humano con la incorporación de la visión que le otorga la seguridad humana, se debería promover “una amplia deliberación interinstitucional, capaz de sostener la credibilidad en el programa e incentivar la actuación de la comunidad de instituciones que lo rodean para que autogestione su propio crecimiento” (Freira, Rodríguez Miranda y Troncoso, 2012).

A continuación de la presente introducción, en el Capítulo 2, se presentan los principales conceptos teóricos que constituyen la base conceptual desde la cual se realizó el análisis, considerando la visión de desarrollo humano, la seguridad humana y la construcción de gobernanza. De este modo, se analiza el lugar que ocupan la mipymes dentro de este marco así como la construcción de redes que las incluyen y pueden actuar como catalizadoras de estas capacidades, en tanto fortalecen a partir de la sinergia entre las instituciones público-privadas y las unidades productivas nacionales.

En el capítulo 3 se describe la metodología con la que se realizó el trabajo de análisis para determinar la presencia de las principales variables que fueron abordadas, se describen los métodos de análisis y los materiales e instrumentos utilizados. En el capítulo 4, se explicita el análisis de los dos programas en que se centró la tesis: el PMAP y el PACC. Este capítulo cuenta con dos grandes subcapítulos, uno correspondiente a cada uno de estos programas; se comienza en cada caso describiéndolos, luego se vinculan las tres variables de análisis con cada uno de los programas (seguridad humana, desarrollo humano, gobernanza), se realiza una descripción detallada de cada uno de los nueve casos contemplados en cada uno de los programas: Alimentos, Apicultura, Audiovisual, Diseño, Piedras Preciosas, Software, Turismo en Colonia, Turismo en Montevideo, Vestimenta, en el PACC; y Artigas, Cerro Largo, Colonia, Flores, Paysandú, Salto, Rivera, Rocha, Treinta y Tres, en el PMAP.

En el capítulo 5 se describen los hallazgos, lo que permite contar con una mirada concreta sobre el trabajo realizado, con un análisis comparativo de ambos programas señalando qué logros se alcanzaron en cada uno de ellos en las variables consideradas. En el capítulo 6 se presentan las conclusiones del estudio, los logros de los programas,

las lecciones aprendidas y los desafíos futuros. Por último, en el capítulo 7 se resumen los temas y las preguntas que quedan pendientes para considerar en el futuro.

1.1 Antecedentes

En las últimas décadas, es posible apreciar en América Latina y el Caribe una diversidad de programas, planes y políticas de desarrollo territorial; sin embargo, existen ciertos consensos en la necesidad de avanzar hacia la construcción de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial. Así se señala en CEPAL (2019):

Es fundamental que se comprenda la necesidad de transitar hacia la creación de un ecosistema de políticas de desarrollo territorial en cada país de la región. Ello supone establecer condiciones para crear un hábitat en que interactúen las políticas existentes (sea cual sea su denominación) y consolidar un entramado donde primen la sinergia y la coordinación. Esta misma necesidad reaparecerá en el momento de examinar los sistemas de información para el desarrollo territorial y las políticas e instrumentos de financiamiento. (CEPAL, 2019, p. 108)

En el citado documento de CEPAL, asimismo se señala la necesidad de afrontar ciertos retos para lograr una planificación integral, que contemple tiempos, sectores, niveles y actores. Estos retos o desafíos son: multiescalaridad, pluritemporalidad, intersectorialidad, y actores y poder. Por multiescalaridad se entiende que “en el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo territorial se debe intervenir desde los diferentes niveles del Estado y desde distintas escalas de acción (global, central, intermedia, local y vecinal)”. La pluritemporalidad se justifica en el hecho de que las lógicas temporales de las intervenciones destinadas al desarrollo territorial muestran gran diversidad, por lo cual “es necesario procurar una adecuada vinculación entre ellas”. Y es necesario asegurar que “los esfuerzos más sostenidos en el tiempo cuyo objeto sea enfrentar problemas estructurales se conjuguen adecuadamente con la necesidad de actualizar las respuestas o brindar unas que sean acordes a las condiciones coyunturales” (CEPAL, 2019, p. 179).

Por otra parte, puesto que hay diferencias sectoriales en las perspectivas de abordaje, debe contemplarse en la planificación una mirada intersectorial, ya que “se debe tomar conciencia de estas diferencias”, advirtiendo que “en el ámbito propiamente territorial hay dinámicas y aproximaciones particulares, dadas las singularidades, la localización y la proximidad de los elementos en el territorio” (CEPAL, 2019, p. 180).

En cuanto a la vinculación de los actores y el poder, el documento citado señala:

Esta dimensión se vincula con la forma en que los diferentes actores presentes en la implementación de las políticas de desarrollo territorial participan y ejercen su poder e influencia para satisfacer sus propios intereses o, por el contrario, negociar y conciliar con los demás actores para lograr los objetivos de la política. Son los actores sociales quienes ponen en práctica las acciones de coordinación entre los niveles del Estado y entre las instituciones y los sectores, y, al mismo tiempo, quienes vinculan las temporalidades en una mirada de largo, mediano y corto plazo.

Por ello se entiende que esta dimensión vincula dinámicamente las tres anteriores.
(CEPAL, 2019, p. 180)

En particular, importa considerar las experiencias de apoyo a las mipymes en Uruguay a la luz de los aportes vinculados con el desarrollo humano, el desarrollo local, la seguridad humana, la gobernanza y la construcción de capacidades.

Los programas que se contemplan en la presente tesis no escapan de esta mirada que tiene presente como instrumento esencial la planificación —en especial la estratégica—, la participación de actores muy variados que contemplan el aspecto de multiescalaridad, en la que se busca e impulsa la participación de diferentes niveles de gobierno, con la riqueza de miradas variadas que se conjugan para el fortalecimiento de las comunidades locales y los sectores estratégicos que facilitan la inclusión de poblaciones vulnerables, a partir de la generación de oportunidades para las mipymes. Los programas considerados forman parte de las políticas y los programas impulsados por el BID-FOMIN en diferentes países y recogen las experiencias que se desarrollaron en dichos entornos. Estas experiencias se transmiten desde el diseño de la propuesta y los conceptos que la definen, así como a través de la presencia de consultores provenientes de países donde se había logrado avances interesantes en la materia. Al mismo tiempo, otros programas que se desarrollaron en el país vinieron a sumar en tal sentido. En particular, cabe recordar los programas llevados adelante desde la oficina del PNUD en Montevideo, a través de su programa Articulación de Redes Territoriales (ART – PNUD). Así mismo, desde CINTERFOR-OIT se implementó el Programa de Recuperación del Empleo (REDEL) a través del apoyo a la creación y consolidación de micro y pequeñas empresas, en el marco de las estrategias de desarrollo local. Estos diferentes programas instalaron los conceptos de descentralización, participación, formación de capital social e inclusión.

2. Marco teórico

2.1. Desarrollo: un concepto en construcción

En Bertoni *et al.*, (2011), siguiendo los lineamientos de la Declaración del Derecho al Desarrollo de las Naciones Unidas de 1986, se define el valor del desarrollo humano, así como el lugar y el rol que en él han de tener las personas. Y se señala el año 1986 como un año clave, dado que es el momento en que los gobiernos por primera vez proclaman el derecho al desarrollo:

En 1986, tras años de debate, los gobiernos del mundo proclamaron por vez primera que el derecho al desarrollo era un derecho humano inalienable. La Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada ese año por la Asamblea General de las Naciones Unidas, representaba una nueva manera de abordar la realización de los ideales de las Naciones Unidas al proclamar: “La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”. También afirma que es imposible la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. (Bertoni *et al.*, 2011, p. 125)

El concepto de desarrollo se va conceptualizando en los años ochenta, proceso en el que es clave la mirada de Sen (1985). Vázquez Barquero (2007) realiza un análisis comparativo de las formas que fue adquiriendo ese proceso y afirma que este autor “propone un cambio importante en la interpretación del desarrollo, cuando sostiene que el concepto de desarrollo va más allá del crecimiento y de los niveles de la renta *per capita* de un país o de un territorio”, y que “lo realmente importante es que las personas lleven a cabo aquellas funciones y actividades que desean y sean capaces de realizar” (Vázquez Barquero, 2007, p. 191). Es así que el foco se va concentrando cada vez más en el ser humano y su potencial para aportar al desarrollo y, a su vez, ser su beneficiario:

El desarrollo humano es una interpretación que pone al hombre en el centro del desarrollo ya que las transformaciones y cambios de la economía y la sociedad se producen gracias a sus capacidades, y específicamente gracias a las capacidades creativa y emprendedora, y, además, el desarrollo cobra sentido cuando el hombre es su beneficiario. (Vázquez Barquero, 2007, p. 193)

A su vez, Costamagna (2015), siguiendo a Boisier, señala los aspectos que condicionan el desarrollo, y en tal sentido establece que “el desarrollo depende de actividades colectivas y de su conducción social, considerando cómo se relaciona las personas y qué tipo de actividades se organizan desde esta percepción”. Y agrega que para “una transformación profunda de los procesos de desarrollo debe haber “una transformación individual y colectiva de las mentalidades” (Costamagna, 2015, pp. 26-27).

Por otra parte, el autor citado profundiza en el concepto de competitividad sistémica, que aporta una mirada más integral a los procesos de desarrollo:

La teoría de la competitividad sistémica viene a ayudar en este camino con una gran simpleza desde la complejidad. Sostiene que la competitividad no surge espontáneamente al modificarse el contexto macro ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de la empresa a nivel micro. Es producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa de la sociedad. (Costamagna, 2015, p. 36)

Freira *et al.* (2012), basados en el llamado Informe Brundtland (ONU, 1987), señalan que el desarrollo humano social, inclusivo y sostenible requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. que alcance a todas las personas (desarrollo social e inclusivo)
- b. que contenga crecimiento productivo (desarrollo económico)
- c. que permita la sustentabilidad ambiental (desarrollo ambiental)

Por su parte, Alburquerque (2015) desarrolla estos conceptos, entendiendo como factores del desarrollo social y humano: educación, formación, nutrición y salud, relaciones de trabajo, papel de la mujer, economía social y solidaria. A su vez, como factores del desarrollo económico: calidad productiva del territorio, servicios de apoyo a las mipymes, sector financiero especializado territorialmente, sistema fiscal, jurídico y regulatorio, sistemas de innovación. Y, como dimensiones del desarrollo ambiental

sustentable: patrimonio natural y cultural como activos de desarrollo, fomento de energías renovables, uso del agua, energía, materiales, producción ecológica y ecoeficiente, producción local y formas de consumo sustentable.

Este autor complementa la visión incorporando la dimensión del desarrollo que promueva el desarrollo cultural, político e institucional, señalando que este implica: “movilización y participación ciudadana, fortalecimiento de los gobiernos locales, coordinación de instituciones públicas, cooperación público-privada, articulación social, creación de redes y capital social territorial, fomento de cultura creativa y solidaria” (Albuquerque, 2015, p. 19).

En la visión de desarrollo social e inclusivo importa la contribución a la generación de capacidades mediante la creación y el fortalecimiento de emprendimientos productivos. “Esto también debe considerarse desde la perspectiva de las capacidades, que van más allá de los emprendimientos y su éxito o fracaso puntual” (Freira *et al.*, 2012, p. 9). Estas capacidades permiten que las mipymes puedan “adquirir herramientas, habilidades y actitud emprendedora para buscar la mejora de su bienestar”.

En este sentido, estos autores agregan:

Las estrategias a promover entre los distintos sujetos deben suscitar no solo funcionamientos acordes a pautas preestablecidas sino también, y como objetivo fundamental, la capacidad de optar y decidir futuros que los potencien como instituciones y personas sujeto, capaces de reflexionar, aprender y decidir sobre hacia dónde y cómo crecer y desarrollarse. (Freira *et al.*, 2012, p. 12)

Desde el punto de vista del desarrollo humano, los resultados importan, pero también la forma en que se van alcanzando. Cualquier camino no aporta al desarrollo humano, aun cuando pueda aportar al desarrollo económico. El concepto de desarrollo humano implica un fuerte carácter endógeno, cuya forma más concreta de alcanzarlo es a partir de la apropiación de las mejoras por parte de los actores locales, con un enfoque integral. El proceso incluye capacidades individuales y colectivas en el plano grupal y socio-organizacional.

En cuanto a la medición del desarrollo, el índice que se inspira en primer lugar en Sen (1985) es el índice de desarrollo humano (IDH). No obstante, Vázquez Barquero (2007) señala que en esta dimensión la definición de desarrollo humano tiene sus limitaciones: “en cierta forma pasa por alto la relevancia que tiene el potencial de desarrollo del territorio en los procesos de desarrollo económico” (Vázquez Barquero, 2007, p. 193).

La mirada territorial y la visión evolutiva del desarrollo cobran relevancia a medida que las sociedades se enfrentan a nuevos problemas y crece la percepción de que las personas y sus organizaciones, así como los recursos de los territorios, tienen un papel impulsor en los procesos. Vázquez Barquero (2007), luego de recorrer las distintas visiones del desarrollo, sintetiza:

La visión evolutiva del desarrollo es una interpretación que plantea la mecánica de los procesos de desarrollo. La visión del desarrollo humano, a su vez, añade que el desarrollo es un proceso culturalmente sostenible. Pero, su sostenibilidad requiere

apoyarse en la visión evolutiva del desarrollo ya que los procesos de desarrollo económico los impulsan la creatividad y las capacidades de las personas, pero también el potencial económico y productivo de los territorios que estimulan las fuerzas del desarrollo. (Vázquez Barquero, 2007, p. 206)

2.2. Desarrollo territorial

Costamagna (2015) contempla la definición de desarrollo local establecida en ILPES (1998), que tiene una mirada abarcativa del proceso de desarrollo y sus objetivos:

El desarrollo económico local puede definirse como aquel proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona es capaz de estimular su crecimiento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local. (ILPES, 1998, p. 12)

En el citado documento, se amplía y se profundiza en los alcances de esta concepción del desarrollo:

En la práctica, el desarrollo económico local siempre es un proceso que supone la formación de nuevas instituciones, el desarrollo de industrias alternativas, la mejora de las capacidades de la mano de obra existente para hacer mejores productos, y la promoción de nuevas empresas. (ILPES, 1998, p. 13)

En cuanto a las políticas de desarrollo local, es posible observar diferentes denominaciones (de desarrollo endógeno, de desarrollo territorial). Sin embargo, sus finalidades territoriales definen su inclusión en lo que CEPAL (2019) llama “familia” de estas políticas, lleven o no ese nombre:

Existe una muy amplia y variada familia de políticas de desarrollo territorial. Estas políticas no siempre llevan esa denominación y aplican distintas aproximaciones alrededor del ordenamiento territorial, la protección ambiental, la descentralización, la resiliencia, entre otros aspectos. Forman parte de la mencionada familia porque, como se ha explicado, independientemente de su denominación, entre sus objetivos se incluyen finalidades relacionadas con la disminución de las desigualdades territoriales, el respeto y cuidado de la diversidad o la creación de capacidades locales para el desarrollo. Por estas razones, se puede afirmar que lo territorial no se agota en políticas denominadas explícitamente con ese nombre. (CEPAL, 2019, p. 108)

Gallicchio (2010), por su parte, establece que el desarrollo local es un proceso que implica la articulación de diferentes niveles de gobernanza y de instituciones e implica desafíos específicos que serán diferentes de acuerdo a cada territorio y sus características:

El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de situación y como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional, regional y territorial, que se sustenta

en las políticas nacionales y la autonomía local como parte de un mismo arreglo institucional. (Gallicchio, 2010 p. 12)

Para este autor, lo importante, más que la voluntad política o los recursos disponibles, es “la lógica con la que se actúa”. Y ahí radica el principal desafío:

El principal desafío es, entonces, la creación de plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro. El contexto, por supuesto, es de articulación de políticas nacionales y territoriales; lo que resulta indiscutible, luego de infinidad de intentos en otra dirección, es que solo pueden ser coordinadas razonablemente desde el territorio. ¿Qué falta para ello? Una lógica de acción diferente, unas capacidades y, sobre todo, la puesta a disposición de recursos para que el territorio genere las articulaciones. (Gallicchio, 2010 p. 12)

Al desarrollar el concepto de desarrollo endógeno, Vázquez Barquero (2007) concluye que el desarrollo endógeno se compone de diversos elementos que comprenden el desarrollo sostenible y que, al ser atravesados por la escala territorial adquieren características singulares en cada territorio:

Cualquiera que sea el enfoque que se adopte, las políticas de desarrollo tienen que construirse a partir de factores económicos, sociales, ambientales, institucionales, políticos y culturales que se combinan de forma única en cada localidad, en cada territorio. Por ello, la política de desarrollo endógeno sostiene que las iniciativas de desarrollo difieren de un territorio a otro, de una localidad a otra. (Vázquez Barquero, 2007, p. 20)

El encuentro en el territorio de los actores locales trae nuevas capacidades, de acuerdo al concepto de desarrollo de Madoery (2005), dado que “lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de ‘construir’ desarrollo. El desarrollo local es, por tanto, un proceso territorializado de maduración social” (Costamagna, 2015, p. 35)

Albuquerque, en Albuquerque y Cortés (2001), reflexiona sobre el desarrollo local como un doble proceso que transforma la economía y la sociedad a partir de los recursos endógenos:

En mi opinión, se trata de un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio. Para ello se requiere una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general (y en especial las que corresponden a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas), para utilizar en forma

eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio. (Alburquerque y Cortés, 2001, p. 12)

A partir de esta visión se conceptualiza y cobra particular valor el concepto de capital social, que para Silva Lira (1998) es parte fundamental en “el potencial de recursos endógenos de un determinado espacio territorial” Este potencial “está agrupado en recursos físicos, humanos, económicos, financieros, tecnológicos, socioculturales y en lo que hoy se denomina capital social. Este último, fundamental en la forma más reciente de entender y aspirar a procesos de desarrollo local exitosos [...]” (Silva Lira, 1998, p. 8).

Resumiendo lo expresado por Silva Lira (1998), Costamagna (2015) señala elementos clave en los procesos de desarrollo local, dada su naturaleza endógena:

[...] responden a una voluntad asociativa entre representantes públicos y privados; necesitan liderazgo político o institucional para dinamizar y dirigir a los actores socio-económicos para el surgimiento de iniciativas y su integración; buscan estimular los elementos endógenos desde una perspectiva integral, con inclusión de todos los recursos del territorio; plantean la naturaleza endógena y espontánea de las iniciativas económicas difícilmente encajables en modelos o estructuras de gestión rígidas; y se caracterizan por acciones con características específicas del territorio. (Costamagna, 2015, p. 30)

Por su parte, Gutiérrez (2007) introduce el concepto de potencial regional de desarrollo, el cual implica la generación de capacidades, reconociendo aspectos que contribuyen a la mejora del nivel de vida, que denomina factores de potencialidad, y otros que lo dificultan o retrasan, a los que llama factores de riesgo o vulnerabilidad. De esta forma introduce factores que operan negativamente para alcanzar los objetivos deseados:

En términos generales, el potencial regional de desarrollo (PRD) se refiere a la capacidad de una región para crecer y elevar el nivel de vida de la población. El enfoque del PDR [...] le otorga a las regiones capacidad para emprender un proceso de crecimiento a partir de un conjunto de factores de potencialidad (FPD); [...] permite la medición de esta capacidad, y por ello la aplicación de métodos para calcular el grado de impacto de los factores de potencialidad; [...] la valoración del potencial de desarrollo posibilita la definición de una política regional dirigida a impulsar el crecimiento de las regiones y evitar o aminorar sus riesgos de vulnerabilidad. (Gutiérrez, 2007, p. 8)

Este autor reconoce la existencia de factores positivos (de *potencialidad*) y negativos (*limitantes* del desarrollo). Entre los factores de potencialidad se encuentran los *stocks* de *infraestructura*, el sistema de organización territorial, de los mercados y de los sectores productivos, los recursos materiales y naturales, la estructura urbana, el capital físico y el capital humano Y entre los factores limitantes del desarrollo, la pobreza, la marginación y la desigualdad (Gutiérrez, 2007).

Gallicchio (2010) subraya el aporte que trae el desarrollo local así como las políticas

concretas a las que contribuye:

Hay dos puntos a considerar, por una parte su incidencia en todo el ciclo de políticas públicas locales (puesta en agenda, diseño, formulación, implementación, evaluación y monitoreo); por otra, el cambio por lo que significa sostener la *soberanía del territorio* en las estrategias de articulación de las mismas.

La generación de políticas territoriales (razón de ser de una estrategia política) es actuar en: gobernanza multinivel (nacional, regional, local), desarrollo económico, empleo y capital social. (Gallicchio, 2010, p. 11)

Por otra parte, Gallicchio (2010) resalta la importancia de la visión estratégica, aspecto en que coincide con los conceptos centrales de la presente tesis, y en este sentido señala: “Poseer una estrategia representa, entre otras cosas, la diferencia entre pedir y negociar, así como el acceso a nuevos recursos. La visión estratégica es por tanto imprescindible para la gobernanza del territorio pero con algunas precisiones” (Gallicchio, 2010, p. 14).

El citado autor profundiza aún más en las implicaciones de la visión estratégica al introducir la formulación del plan como elemento que la justifica y realiza:

Es necesario debatir acerca de si la construcción de visión estratégica implica la formulación de un plan. El plan, importante para concretar la estrategia, es solo un paso final, no siempre imprescindible, del proceso de identificación de la visión deseable y posible, así como los recursos necesarios para ello. Por tanto, no se trata de un documento, se trata de una construcción diaria, de un desafío de articulación, una hoja de ruta hacia donde se hacen converger los recursos para conseguirlo. (Gallicchio, 2010, p. 14)

Entre los objetivos que se pueden plantear en este plan estratégico y en el fortalecimiento de los aspectos productivos el mismo autor detalla los siguientes:

Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos del territorio y la coordinación de programas y proyectos. Los *impactos esperados* son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida. (Gallicchio, 2010, p. 18)

Esta visión del desarrollo es recogida por varias organizaciones, entre las cuales se encuentra cabe resaltar las señaladas por Vázquez Barquero (2007): “Las políticas de desarrollo endógeno reciben un fuerte apoyo de las organizaciones internacionales como la OCDE, la Unión Europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la OIT, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial” (Vázquez Barquero, 2007, p. 205).

El BID-FOMIN impulsó, durante la década de los noventa, proyectos basados en la mirada del desarrollo económico local, mediante la Red de Centros de Desarrollo Empresarial. Analizando la experiencia piloto de aplicación de este instrumento en tres regiones de Argentina, Costamagna (2015, p. 32) recupera los objetivos de esta red. El primer objetivo eran las pymes: promover su desarrollo expandiendo el mercado de servicios de estas empresas. Para ello la propuesta era aumentar la demanda de estos servicios, promover acciones colectivas y expandir la oferta de consultoría local.

Al observar lo ocurrido en Latinoamérica en general, Gallicchio (2010) establece que la incorporación de la visión de desarrollo local proviene de dos fuentes: sus necesidades y la cooperación para el desarrollo. En este sentido, el autor afirma:

América Latina ha “entrado” al desarrollo económico local desde sus propias necesidades, pero también inducida por la cooperación al desarrollo. La visión ha sido frecuentemente economicista (*clusters*, agencias, competitividad, etc.) y ha chocado con la debilidad de nuestros actores y gobiernos locales. Como contrapartida a esta línea de trabajo, ha surgido otra que hace hincapié en la integralidad de los procesos de desarrollo. (Gallicchio, 2010, p. 20)

2.3. El concepto de seguridad humana

La redefinición del concepto de desarrollo humano en el *Informe de Desarrollo Humano 2012* (Klugman, 2010) supone optar por la visión político-relacional. A este concepto de capacidades organizacionales se les ha dado el nombre de seguridad humana (Dubois, 2014).

La seguridad humana, tal como está definida en el manual elaborado por la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, Dependencia de Seguridad Humana de la Organización de las Naciones Unidas, presenta un enfoque que:

Combina normas, procesos e instituciones desde una perspectiva **descendente**, incluido el establecimiento de normativas, la buena gobernanza, la responsabilidad y los instrumentos de protección social con un **enfoque ascendente**, en el que los procesos democráticos apoyan el importante papel de las personas y las comunidades que toman parte a la hora de definir e implementar sus libertades fundamentales.

Ayuda a identificar las lagunas de las estructuras de seguridad vigentes y detecta maneras para mitigar el impacto de los déficits de seguridad existentes.

Garantiza la sostenibilidad de programas y políticas, ya que la protección y el empoderamiento se presentan de forma sistemática y preventiva con miras a lograr una estabilidad duradera.

Refuerza la capacidad de las personas para actuar en su propio nombre. Fortalece la resistencia de las personas y las comunidades ante situaciones de inseguridad.

Fomenta los procesos participativos. (ONU, 2009, p. 10)

Por otra parte, este enfoque:

Otorga la misma importancia a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Trata diferentes tipos de inseguridad a medida que surgen en contextos específicos.

Permite el desarrollo de soluciones más apropiadas que se integran en las realidades locales. (ONU, 2009, p. 10)

Se parte de reconocer que no es suficiente el crecimiento económico, tal como lo podía establecer el Consenso de Washington, para mejorar el bienestar de una comunidad o para generar mayor acceso a las funcionalidades, como las denomina Sen (1985). Se requiere generar políticas diferenciales en las que se contemple al conjunto de la población.

La definición del PNUD sobre las capacidades y sus características implica que, además de concretar ciertas funciones y resolver problemas, resulta necesaria la sostenibilidad a largo plazo. No basta con lograr la concreción de un plan estratégico o de una determinada capacitación o un negocio en común sino que se requiere un proceso de mayor consolidación. En alguna medida, esta consolidación se ve asegurada por la vía del fortalecimiento de las instituciones, particularmente las que implican el funcionamiento y que redundan en la mejora del capital social.

La seguridad humana es un concepto interdisciplinar que muestra las siguientes características: centrado en las personas, multisectorial, integral, contextualizado, preventivo. Como concepto centrado en las personas, la seguridad humana sitúa a la persona como el “sujeto de estudio”. Por lo tanto, toma en consideración un amplio conjunto de condiciones que amenazan la supervivencia, el sustento y la dignidad, e identifica el umbral para considerar que la vida humana se encuentra amenazada en forma intolerable. La seguridad humana también se basa en una visión multisectorial de las inseguridades. En consecuencia, la seguridad humana conlleva entender de forma amplia las amenazas e incluye las causas de la inseguridad, por ejemplo, en relación a la seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política. (ONU, 2009, p. 7)

Dubois (2014, p. 72, citando a Baser y Morgan, 2006) define como **desarrollo de capacidades** el “proceso de mejorar, ampliar y desencadenar las competencias y las capacidades interrelacionadas para impulsar círculos virtuosos que apoyan una capacidad mayor”, y afirma que las capacidades se desarrollan en diferentes planos que incluyen las competencias individuales, colectivas y del sistema:

Las competencias individuales son las capacidades de los seres humanos individuales para hacer algo que pueda incluir un conjunto de habilidades y aptitudes técnicas o logísticas, hasta motivaciones, esperanzas, etc.

Las competencias colectivas son las habilidades del día a día, actitudes y motiva y motivaciones del grupo, de la organización para hacer cosas y mantenerse.

La competencia del sistema es el resultado de las interrelaciones entre las competencias, las capacidades y el contexto, con un resultado que es diferente de cada uno de los inputs o insumos. (Dubois, 2014, p. 72)

Para este autor, la seguridad humana, concebida desde el bienestar presenta algunas notas interesantes:

Implica hacer referencia al entramado institucional a través del cual las personas y los hogares encuentran el bienestar en una sociedad.

No supone debilitamiento alguno de la agencia individual o colectiva [...].

Implica un análisis integral en el que se insertan el Estado, los grupos y las personas, que obliga a disponer de herramientas capaces de considerar las dinámicas de la sociedad en la construcción del bienestar.

Implica un énfasis de la acción colectiva que reclama categorías que capten la capacidad de las instituciones, en sentido amplio, para obtener los resultados de seguridad humana. (Dubois, 2014, p. 49)

En definitiva, **el desarrollo de capacidades** es de carácter endógeno, y se concreta ante todo en la apropiación. “El proceso incluye capacidades individuales y colectivas que se distinguen en tres niveles: personas, instituciones y sociedad en su conjunto” (Dubois, 2014, p. 67).

Trabajar con visión de seguridad humana lleva a plantearse una metodología con características singulares en las diferentes fases de análisis, mapeo y planificación, implementación y evaluación del impacto. Estas características hacen que el camino importe y no sea cualquier camino. En este sentido, en esta investigación se indaga si estas etapas estuvieron presentes en la elaboración e implementación de los programas analizados.

Este camino implica una **primera fase de análisis, mapeo y planificación** (ONU, 2009, p. 15), identificada en el presente trabajo como la etapa de **Diseño**, lo cual significa:

Identificar colectivamente las necesidades/vulnerabilidades y las capacidades de la(s) comunidad(es) afectada(s) y desarrollar prioridades programáticas tras consultarlas con dicha(s) comunidad(es);

Identificar las causas de las inseguridades y sus vínculos entre distintos sectores, y establecer respuestas integrales que generen repercusiones positivas para la(s) comunidad(es) afectada(s);

Garantizar la coherencia en los objetivos y la asignación de responsabilidades entre los distintos actores;

Incluir estrategias a corto, medio y largo plazo. (ONU, 2009, p. 15)

En la segunda fase, **de Implementación**, debe estar presente como uno de los objetivos:

[...] Asegurar la apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios y los homólogos locales a través de la construcción de capacidades y alianzas. Un programa de seguridad humana sólido debe evaluarse en relación al nivel de apropiación local en la fase de implementación y a la sostenibilidad del programa, que aumenta gracias a la implementación colaborativa. (ONU, 2009, p. 21)

Esta fase incluye: “Presentar el diseño del programa a la(s) comunidad(es) afectada(s), establecer un comité para supervisar la implementación, asignar tareas y

responsabilidades, movilizar los recursos disponibles, establecer mecanismos de seguimiento” (ONU, 2009, pp. 23-24).

La tercera fase constituye la **Evaluación del impacto** (ONU, 2009, p. 24), que en el presente trabajo se define como fase de **Seguimiento**:

La evaluación puede tomar varias formas y tener objetivos muy diferentes. A menudo se cree que la evaluación tiene lugar al final de un programa o algún tiempo después de la implementación para así evaluar su éxito del programa. La evaluación también puede realizarse durante el ciclo de vida del programa, a fin de evaluar el progreso y ofrecer información para mejorar o reenfocar el propio programa. Además, la evaluación puede variar según cómo y en relación a qué estándares se realice la valoración. La evaluación puede medir el éxito de un programa según indicadores predefinidos, como el número de personas a las que resulta útil, o según las repercusiones y resultados que tiene el programa para la población a la que está dirigido. Desde la perspectiva de la seguridad humana, la evaluación podría estar enfocada en la valoración del impacto. (ONU, 2009, p. 24)

Para evaluar la sostenibilidad de un programa es necesario (ONU, 2009):

Medir la efectividad de la Evaluación del Impacto de la Seguridad Humana (HSIA, por su sigla en inglés) mediante la evaluación de su sostenibilidad, según las cuatro dimensiones siguientes: institucionalización, cambio de políticas, apropiación comunitaria y cambio de normas comunitarias, y recursos, particularmente los financieros. (ONU, 2009, p. 28)

El desarrollo de capacidades es uno de los criterios de evaluación de los proyectos y de las políticas de desarrollo humano local que está presente en el análisis de Dubois, Guridi y López (2011) de experiencias de reconversión productiva. Entre las capacidades a ser evaluadas estos autores destacan, coincidiendo con el PNUD, “la capacidad de evaluar los recursos y las necesidades de capacidad o, expresada de otra forma, la capacidad de analizar la situación y crear una visión”. Para estos autores, esta capacidad “es la base de la estrategia del proceso de desarrollo de capacidades”. Y agregan: “La capacidad de un sistema complejo, que comprende las personas individuales y las instancias colectivas de cualquier nivel, no puede entenderse como la simple agregación de capacidades individuales y colectivas (Dubois, Guridi y López, 2011, pp. 36-38).

A partir de la institucionalización, “las iniciativas de seguridad humana se incorporan a las instituciones comunitarias/locales/nacionales”. **Al cambiar las políticas**, “se sancionan cambios en reglamentos, normativas y leyes de la comunidad”. **Al producirse la apropiación comunitaria**, “se inician, apoderan y continúan actividades a través de los esfuerzos de la comunidad”. **Los recursos de financiación** “son una parte de la estrategia del programa” (ONU, 2009, p. 28).

La experiencia latinoamericana se plasma en CEPAL (2019), que considera un número importante de planes estratégicos de diversos países en el continente, y clasifica estos planes como de perspectiva transversal y focalizados: “Los planes con perspectiva transversal son aquellos en que se identifica en todos los objetivos la consideración del territorio o se presentan consideraciones especiales para establecer lineamientos, metas,

indicadores, según la diversidad territorial presente en el territorio nacional” Y agrega: “Los planes focalizados corresponden a aquellos en que el territorio aparece en solo algunos objetivos, o en temas específicos, o los que contienen un apartado especial dedicado a algún territorio en particular” (CEPAL, 2019, p. 100). Los planes con perspectiva transversal corresponden a Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Guatemala. Los planes focalizados, a Argentina, Brasil, Chile, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay y Perú.

2.4. Las empresas y las políticas de desarrollo territorial

Vázquez Barquero (2000) identifica algunas líneas o contenidos que deben incluirse en una política de desarrollo territorial y que pueden extenderse al fortalecimiento del desarrollo humano; estas son: fomento de creación y desarrollo de empresas, difusión de la innovación y conocimiento, construcción de equipamiento urbano e infraestructuras para el desarrollo, gobernación del desarrollo, interacción y sinergia. Básicamente, este autor categoriza el cúmulo de acciones en tres posibles estrategias: “unas se dirigen a la mejora de las infraestructuras (hardware), otras tratan de suplir las carencias y mejorar los factores inmateriales del desarrollo (software) y otras se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio (orgware)” (Vázquez Barquero, 2000, p. 18).

Es necesario definir con precisión el papel de las mipymes en el desarrollo económico, como condición previa a la definición del rumbo de las políticas, para orientarlas de forma más precisa. Se las puede visualizar como actores clave en la mejora de la competitividad y la intensificación productiva, como promotoras del desarrollo territorial y/o como factores clave en el mejoramiento de las condiciones socio-laborales (Goldstein y Kulfas, 2011).

El desarrollo económico territorial, según Albuquerque (2015):

Considera clave: las microempresas, pymes, cooperativas y pequeñas unidades de producción local, así como la totalidad de la *economía territorial*, tanto formal como informal. En ese análisis es muy importante la identificación de los sistemas productivos locales, los mercados locales de empleo y el contexto socio-institucional y medioambiental respectivo. (Albuquerque, 2015, p. 41)

Por su parte, el XL Informe Final de SELA sobre políticas públicas y mipymes (SELA, 2014) pone el énfasis en que la política hacia las mipymes contribuye al desarrollo productivo y lo que eso significa en términos de redes:

En tal sentido, también es relevante comprender que las mipymes son agentes que forman parte de tramas productivas, cuyo desarrollo es mucho más complejo que intervenir sobre agentes individuales, pero cuyo impacto es sustantivo para la competitividad y el desarrollo socio-económico de un espacio territorial (SELA, 2014, p. 29)

El proceso de articulación que implica un entramado productivo supone contar con un capital social local complejo que es necesario fortalecer e incluso crear. En este sentido, Silva (2017) afirma:

Así, no cualquier entramado de actores o territorio está en condiciones de atravesar exitosamente este proceso. Estas condiciones pueden resumirse en la disponibilidad de capital social existente en cada localidad. Es decir, en la presencia de normas y valores que prioricen la articulación y el bien común; así como en la presencia de organizaciones locales, de redes de articulación, y de un tejido social denso, que permita y genere la capacidad de gestión necesaria para promover y mantener espacios de articulación público-privada. (Silva, 2017, p. 45)

Las estrategias pro-activas para la *construcción de entornos territoriales favorables* a la incorporación de las innovaciones (Albuquerque, 2015) tienen el fin de:

Estimular la acumulación y difusión de conocimientos tecnológicos y ambientales apropiados al perfil productivo y social de cada territorio.

Facilitar la vinculación entre el tejido local de empresas y la oferta territorial de conocimientos y asistencia técnica y medioambiental.

Orientar el sistema educativo y de formación profesional según las necesidades locales y el perfil productivo de cada territorio.

Fomentar desde la escuela la capacidad creativa de la población y la educación medioambiental.

Alentar la formación de redes y cooperación entre actores públicos y privados (empresas e instituciones).

Construir instituciones eficaces para la promoción del desarrollo productivo sustentable, la innovación y la creación de empleo de calidad; y el fortalecimiento de las capacidades de los actores territoriales.

Promover la cultura, la participación y la identidad territorial. (Albuquerque, 2015, p. 41)

El desarrollo económico-productivo, si bien es solo una parte del desarrollo, aporta al conjunto de las condiciones necesarias para que el desarrollo humano resulte posible.

El entorno territorial de la empresa comprende los aspectos socio-institucionales presentes, aspecto al que en el presente estudio se presta particular atención, considerando los aspectos socio-organizacionales que han facilitado los procesos de desarrollo. Así mismo, existe un marco jurídico y regulatorio que puede actuar como palanca para el desarrollo o complicar su avance.

Dado que el desarrollo tiene entre sus componentes la variable económica, “la incorporación de los elementos territoriales (actores, agentes, instituciones) ayuda a explicar en gran medida el alcance de la actividad productiva en el mismo” (Albuquerque, 2015, p. 22), lo cual implica incorporar los elementos del *entorno territorial*.

A su vez, entre los elementos territoriales, el autor citado destaca algunos:

Entre esos elementos del entorno territorial cabe destacar la base de recursos naturales, agua, energía y materiales (que proporciona el medio ambiente local), la formación de recursos humanos y el mercado de trabajo local, el marco jurídico y regulatorio, los aspectos sociales e institucionales territoriales, la investigación y el desarrollo para la innovación, las infraestructuras básicas y el sistema financiero. (Alburquerque, 2015, p. 22)

Sobre los elementos que condicionan a las empresas este autor señala:

De esta forma, las empresas, en el entorno competitivo, se ven condicionadas tanto por la forma como organizan su red o relaciones en el conjunto del sistema productivo territorial, como por la dotación y las características del entorno local. (Alburquerque, 2015, p. 22)

Entre los conceptos críticos para una visión compartida, según Costamagna y Larrea (2015), se destacan:

La concepción del desarrollo territorial como construcción de capacidades para el cambio, dentro de procesos sociales complejos que tienen improntas propias según los territorios y sus características identitarias, culturales, políticas y de otros recursos.

La necesidad de diseñar una estrategia compartida y marcos de acción para enfrentar el proceso de aprendizaje trascendiendo los espacios tradicionales del acompañamiento desarrollados hasta el momento desde la investigación o la formación.

La necesidad de innovar en los modos de entender la formación y la investigación para poder generar dichas capacidades; la praxis y el conocimiento como bien no exclusivo de la academia. (Costamagna y Larrea, 2015, pp. 63-64)

Asimismo, para estos autores es importante:

La comunicación y la sistematización como herramientas que nos permitan profundizar los diálogos y los aprendizajes colectivos para transformar nuestras propias prácticas y fortalecer las capacidades de los actores del territorio.

La necesidad de visualizar el reto que supone para las distintas organizaciones de investigación y formación que quieran realizar apuestas por formas de crear conocimiento. (Costamagna y Larrea, 2015, p. 64)

El territorio no es un mero espacio en el cual “suceden cosas” sino que es una fuente de recursos, un entramado de actores con distintas iniciativas, expectativas, prioridades y potencialidades donde existen rasgos de identidad, historia y futuro. Por lo tanto, se trata de un espacio concreto que puede ser determinante en los resultados de un proceso de desarrollo. De esta manera, modelos de desarrollo “exitosos” en un determinado contexto, no necesariamente tendrán los mismos resultados en otra realidad y territorio (Boisier, 2001).

Madoery (2008), por su parte, identifica seis planos clave de actuación si se desea implementar políticas de desarrollo territorial: el fortalecimiento de los sistemas productivos territoriales, la adopción y difusión de las innovaciones y el conocimiento,

la creación de entornos adecuados para vivir y producir, el cambio institucional y cultural, la cohesión del tejido social y la educación para el desarrollo.

El entorno territorial se ve condicionado por el desarrollo de su sistema financiero, el estado de las infraestructuras básicas y el marco regulatorio en el que se desenvuelve. Este entorno territorial brindará diferentes oportunidades y amenazas a las mipymes, las cuales a su vez presentarán sus propias características que se verán condicionadas por el entorno y a su vez impactarán en él en forma directa a partir del vínculo con clientes, proveedores y competidores.

En el Gráfico 1 se presentan en forma esquemática estos aspectos del territorio a los que se ha hecho referencia:

Gráfico 1. Entorno territorial de la empresa



Fuente: Alburquerque, 2015, p. 23

Desde otro punto de vista y en forma complementaria, el territorio puede ser concebido también como un conjunto de aspectos intangibles. Así lo entiende Silva (2017):

Esta creciente relevancia del territorio fue también tomada por la geografía económica y la sociología industrial; estas corrientes analizaban el territorio como el lugar donde circulan intangibles, tales como la confianza, la densidad institucional y un saber hacer local. Estos aspectos generan aglomeraciones

urbanas con potencial de desarrollo, en las que la circulación de conocimiento y, por tanto, la potencialidad de generar innovación se acrecientan. (Silva, 2017, p. 18)

Se pueden contemplar diferentes dimensiones del territorio: **la dimensión social**, que incluye aspectos tales como el desarrollo social y la identidad cultural del territorio; **la dimensión económica**, que abarca los diferentes aspectos productivos, tecnológicos y de competitividad territorial, **la dimensión ambiental**, tanto en cuanto a sostenibilidad ambiental como espacial; y **la dimensión política e institucional**, que engloba los aspectos de gobernabilidad democrática y gobernanza del proceso de desarrollo (Freira *et al.*, 2012).

La presencia de estas dimensiones permite considerar que el desarrollo no ha sido meramente económico sino que ha sido desarrollo humano desde una mirada integral. La presente investigación analiza los programas contemplando estas dimensiones con un particular interés por la dimensión político-institucional, tanto en lo referente a los procesos de gestión como al sistema de gobernanza.

Muchas de estas claves se ven plasmadas en las mipymes, destacándose los sistemas productivos, la educación para el desarrollo, y la cohesión del tejido social y productivo.

A los efectos de fortalecer a las mipymes, se puede pensar en un conjunto de políticas y programas que, en general, tienen las siguientes características (Zevallos, 2003):

Apuntan a eliminar las barreras del mercado, tales como la disposición de información asimétrica, la capacitación de su capital humano, etc.

- Promueven el compromiso sector privado (a través del financiamiento, la ejecución o con contrapartidas específicas).
- En general, son políticas universales (uniformes, no focalizadas), es decir, instrumentos de acceso libre (previo cumplimiento de determinadas condiciones), que brindan asistencia en temas generales. No se atienden casos específicos o grupos específicos.

Sin embargo, a la hora de evaluar los programas, el indicador utilizado con mayor frecuencia es el número de empresas atendidas.

Entre las empresas se pueden establecer diferentes formas de cooperación o asociación con el objetivo de optimizar recursos y mejorar resultados, como por ejemplo la contratación conjunta de servicios empresariales, la coordinación de ventas, el compartir clientes e información, y la compra conjunta de materias primas. Las diferentes relaciones de cooperación que establecen las empresas pueden estar relacionadas con el desarrollo de un determinado territorio o estar basadas en la complementariedad o especialización de las funciones y labores desarrolladas.

2.5. Enfoque de conglomerados, clústeres y cadenas de valor

En la articulación productiva de las empresas se distinguen dos modalidades de cooperación entre emprendimientos productivos: los conglomerados y los encadenamientos productivos.

Costamagna (2015), siguiendo a Gatto (1989), considera las articulaciones interempresariales que se dan a partir de una nueva forma de producción más flexible:

Gatto plantea que, por incidencia de la producción flexible, surgen nuevas formas de distribución espacial de las industrias, y cita tres ejemplos, denominados: complejos científico productivos; reaglomeraciones y distritos industriales (si bien estos últimos no son producto de prácticas tecnológicas neofordistas, el autor considera que recogen características de gestión y funcionamiento de este nuevo paradigma). (Costamagna, 2015, p. 27)

El autor citado profundiza en el concepto, destacando la estructura convergente de los complejos científicos productivos exitosos mencionados por Gatto, como una interesante forma de articular los conocimientos y su producción con capacidades de innovación y surgimiento de oportunidades de desarrollos productivos:

Respecto a los complejos científico productivos, Gatto (1989) sostiene que “la convergencia fructífera de fuerzas dinámicas de división originaria (públicas, empresarias, académicas, etc.) constituyó un elemento clave en la gestación y éxito de estas microrregiones”. A su vez, destaca como beneficios de este tipo de aglomeración: la potencialidad del intercambio local de información e innovación, el acceso a altas fuentes técnicas, al permanente proceso de alimentación de las unidades internas de I+D de las pymes, a la reducción de costos de inversión, a la oferta de mano de obra calificada y entrenada en ese ámbito territorial productivo y a la disponibilidad de capitales de riesgo. (Costamagna, 2015, p. 27)

A partir de los conglomerados, se genera otra mirada de la visión de la economía y de las mipymes en particular; las empresas pasan de una mirada meramente competitiva a una mirada de ganar-ganar, de encontrar espacios de cooperación y articulación, de manera que la producción de una determinada empresa acceda a otros mercados, logre un mayor valor agregado y fortalezca su posicionamiento tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La mirada se dirige al valor del conjunto de las empresas y cómo logran el fortalecimiento en forma conjunta.

La mirada de encadenamientos productivos busca fortalecer cada eslabón de la cadena, así como los vínculos dentro de ella.

2.5.1. Cadenas productivas

El concepto de cadena productiva implica el encadenamiento de diferentes procesos de producción en el que cada empresa tiene funciones específicas dentro del proceso productivo que las agrupa. Tal es la definición de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) de 2004.

La ONUDI define a las cadenas productivas como un conjunto estructurado de procesos de producción que tienen en común un mismo mercado y en el que las características tecnoproductivas de cada eslabón afectan la eficiencia y la productividad de la producción en su conjunto. De ahí que las cadenas productivas se subdividan en eslabones, los cuales comprenden conjuntos de empresas con funciones específicas dentro del proceso productivo. (ONUUDI, 2004, en Antúnez y Ferrer, 2016, p. 101)

Las cadenas productivas “reflejan la realidad de las relaciones entre actores en un sistema de producción, comercialización y acceso al mercado” (Van der Heyden y Camacho, 2006, p. 11). En este sentido, Antúnez y Ferrer (2016) valoran la capacidad de las cadenas productivas, al señalar:

El enfoque de cadenas productivas permite mejorar la calidad del análisis y contribuir a mejorar la competitividad de diversos productos promoviendo la definición de políticas sectoriales consensuadas entre los diferentes actores de la cadena. Posibilita la creación de un tejido articulado de organizaciones de producción, comercialización y distribución. (Antúnez y Ferrer, 2016, p. 100)

Un aspecto central en el desarrollo y fortalecimiento de cadenas es el diagnóstico inicial a partir de un análisis del conjunto de los actores y sus funcionalidades:

El análisis de cadenas constituye una herramienta que permite identificar los puntos críticos que frenan la competitividad y las ventajas competitivas que potencian los encadenamientos, para luego definir e impulsar estrategias de acción concertadas entre los principales actores involucrados. (Antúnez y Ferrer, 2016, p. 100)

A diferencia de los conglomerados o clústeres, las actividades que producen valor están articuladas entre sí, pero el territorio no es necesariamente una variable fundamental, ya que se llevan adelante en diferentes lugares. Una cadena de valor competitiva tiene una clara orientación hacia la demanda. Todos los esfuerzos de coordinación tienen el fin de asegurar que los procesos productivos y de comercialización resulten en un producto que llenen las expectativas del consumidor final en una forma eficiente y que genere beneficios atractivos a los operadores.

2.5.2. Conglomerados o clústeres

Si bien la primera referencia académica a los conglomerados o clústeres data de 1890, con Alfred Marshall, y la definición clásica de este concepto es la de Michael Porter, de 1990, la evolución de su aplicación sostenida en el tiempo, dio lugar a un enriquecimiento conceptual. Es así que Fernández y Vigil (2007) señalan dos aspectos básicos para evaluar el desarrollo de los clústeres:

Por un lado, el papel de las dinámicas de flujos e interacciones que envuelven — en forma nada secundaria— a las instancias económicas e institucionales del ámbito nacional; por otro, las vinculaciones entre la estructura y la dinámica de los clústeres respecto de la estructura y funcionamiento de los sistemas económicos mesorregionales y las mutaciones operadas sobre los mismos. (Fernández y Vigil,

2007, p. 870)

Los clústeres se manifiestan como un conjunto de empresas, agentes y organizaciones geográficamente próximos que inciden en la prestación de un producto o servicio. Una iniciativa clúster es una estructura de trabajo basada en el diálogo y la cooperación entre los diferentes agentes —públicos y privados— con el objetivo de mejorar la competitividad de sus empresas. Lo que diferencia a un clúster respecto de una simple aglomeración empresarial es la relación entre los diferentes agentes, que con el tiempo genera una “confianza mutua”.

Los modelos de organización de la producción como el distrito, el clúster o la cadena de valor son formas compatibles con procesos de desarrollo local. Sin embargo, cada territorio deberá buscar la forma más adecuada de organizar su producción para lograr un proceso de desarrollo local, ya que contar con un clúster o una cadena productiva en el territorio no lo asegura *per se*. El desarrollo económico local es un proceso complejo y multidimensional que se centra en la competitividad sistémica territorial (Albuquerque, 2015), y es, por lo tanto, un concepto más amplio que la cadena de valor o el clúster.

Los procesos de mejora de la competitividad de los conglomerados van ocupando un lugar central en la estrategia de desarrollo económico, tanto en Europa como en América Latina. Cuando se vinculan con la innovación, como es propuesto en los casos que se analizan en la presente investigación, implican la generación de nuevas capacidades que pueden contribuir tanto al desarrollo institucional como al desarrollo humano, en cuanto permiten un acceso a otro nivel de posibilidades, tanto para las sociedades como para los individuos que las integran.

En estos procesos de mejora un concepto a tener en cuenta es el de la Competitividad Sistémica Territorial, tal como la define Albuquerque (2015, p. 27). Esta presenta cuatro ejes: estrategia y características de las empresas, condiciones de la demanda y el proyecto político, los sectores conexos y de apoyo y las condiciones del entorno, tales como el medio ambiente y las políticas públicas territoriales. En el Gráfico 2 se esquematizan dichos ejes.

Gráfico 2. Competitividad sistémica territorial



Fuente: Extractado de Albuquerque, 2015, p. 27.

Para avanzar se necesitan tanto estructuras como procesos bien definidos. Las estructuras son aquellas plataformas en las que el sector público y privado se encuentran para coordinar este proceso de mejora. Las redes juegan un papel clave, entendidas como estructuras estables para la cooperación. El proceso aglutinante en estas redes es la cogeneración de nuevo conocimiento. La participación y la cooperación son retos

para todos los agentes involucrados, tanto para las administraciones públicas como para las empresas privadas (Orkestra, 2009).

Para que las redes de los actores involucrados jueguen su rol, la participación en ellas ha de ser real, asumiendo responsabilidades y generando espacios:

Otra de las recomendaciones para estas redes sería la profundización en la participación real de los agentes, lo que implica que los agentes privados asuman responsabilidades además de que las administraciones públicas les cedan el espacio para que puedan finalmente acceder a un poder real. Se trata de un proceso difícil, pero sin esta participación real es imposible avanzar hacia una visión compartida y hacia la materialización en acciones y proyectos del conocimiento generado. Para poder llevar esto a cabo, se recomienda diseñar grupos de reflexión y trabajo de forma que las personas que participen en ellos sean aquellas que tienen el problema más allá de su adscripción institucional y pueden inyectar el conocimiento generado en su actividad diaria. (Orkestra, 2009, p. 20)

2.6. Gobernanza en los procesos de desarrollo

Los procesos de gobernanza son altamente complejos: implican coordinar actores de muy diversa naturaleza, con diferentes tiempos institucionales, con objetivos y visiones diversas, no siempre complementarios. En tal sentido, Rius e Isabella (2014), sintetizan dicha complejidad y sus impactos sobre la gestión de las políticas públicas:

En gran medida, estas políticas de articulación consisten en derribar barreras de desconocimiento y desconfianza entre los actores. Dichos objetivos intermedios solo pueden expresarse en relaciones personales. Por eso, después de cierto tiempo, es pertinente lograr una institucionalización de ciertos mecanismos para que no dependan de las personas, pero si eso se hace demasiado temprano el efecto puede ser negativo, ya que no hay creación de confianza posible entre actores cuya relación está completamente reglamentada. En todo caso, el Estado democrático enfrenta la dificultad adicional de cambios periódicos de los elencos gobernantes, y el desafío nada menor es cómo reconciliar esa característica valorada de la política democrática con plazos adecuados a la naturaleza de los cambios económicos que se aspira a generar con intervenciones y procesos de política industrial. (Rius e Isabella, 2014, p. 39)

Por su parte, Costamagna (2015), siguiendo a Arocena (1998), define la gobernanza como un sistema de actores que se presentan en el territorio con perfiles diferentes:

Por otra parte, [Arocena, 1998] describe lo que considera el sistema de actores, que sería “la totalidad de agentes que han intervenido o intervienen en el proceso de desarrollo del área estudiada”. “Un proceso de desarrollo necesita de conductores, protagonistas de la historia social, de elites dirigentes constructoras de proyectos. (...) En cada sociedad local existe un sistema de relaciones de poder que es necesario describir y analizar” (Arocena, 1998). El autor plantea las siguientes variables que caracterizan al sistema de actores: las elites dirigentes, la relación con los actores extralocales, la capacidad de elaborar respuestas diferenciadas y el actor político administrativo. (Costamagna, 2015, p. 33)

Si se pretende que estos actores realicen un aporte para mejorar el desempeño del territorio existen ciertas condiciones; en tal sentido, Costamagna (2015) plantea: “La capacidad competitiva exige un elevado nivel de organización, interacción y gestión por parte de los actores, para procurar una gestión sistémica que abarque a la sociedad en su conjunto”. Surge así el concepto de gobernanza, que alude a la interacción pero también a los intereses, el diálogo, la visibilización de conflictos, la gestión de acuerdos. “La gobernanza contempla los procesos decisorios y las reglas formales e informales relacionadas con la construcción social y política y visibiliza cómo los ciudadanos dentro y fuera de las organizaciones participan del proceso decisorio. (Costamagna, 2015, p. 37).

Un aspecto destacable a la hora de determinar si el desarrollo y el crecimiento están teniendo un alcance que incorpore las variables determinantes del desarrollo humano es considerar quiénes participan y qué interés tienen por los logros que alcancen estos proyectos.

Entre los elementos que permiten el análisis del funcionamiento del tejido organizacional de una determinada experiencia se encuentran, para Albuquerque, Costamagna y Ferraro (2008):

La generación de iniciativas y propuestas para identificar a los actores líderes con capacidad propositiva y generadores de acciones e iniciativas.

La capacidad de articular y generar consenso, para identificar a los actores institucionales que articulan intereses.

La capacidad de negociación externa para identificar los liderazgos relacionados con la representación externa y la imagen de la localidad en el resto del país y en el exterior.

La visión estratégica de futuro con las organizaciones que lideran el debate estratégico sobre el futuro. (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008)

Los factores intangibles que aparecen son la mayor parte de carácter extraeconómico y han resultado decisivos, según estos autores son:

Existencia de liderazgo en una experiencia local, con capacidad para convocar y movilizar a los diferentes actores sociales de la colectividad y de intermediar con las autoridades superiores al ámbito local.

Conciencia y participación de la comunidad local, sensibilización de los diferentes actores locales y elaboración de una imagen activa y dinámica del territorio.

Diagnóstico minucioso de las fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas del territorio en cuestión, que permita la definición de orientaciones estratégicas claras, junto al diseño de objetivos y políticas.

Una estrategia de desarrollo elaborada sobre la base de la cooperación de los propios actores locales públicos y privados, en un proceso capaz de generar confianza mutua y determinados consensos básicos con relación al desarrollo económico local.

Preciso conocimiento del mercado de trabajo local y regional, y de las relaciones

entre la capacitación, el empleo, el desarrollo empresarial y el perfil productivo del territorio, así como una gestión conjunta de los desajustes existentes, con los actores e instituciones territoriales.

Existencia de una Agencia de Desarrollo Local, resultado de la concertación de actores públicos y privados, gestionada por profesionales solventes encargados de ejecutar los proyectos definidos a partir de los consensos básicos de la estrategia de desarrollo local.

Alta sensibilidad sobre la importancia de los factores culturales y sobre la necesidad de alentar las aptitudes creativas e innovadoras en la cultura local.

Concepción amplia de desarrollo, que contemple de forma integral aspectos sociales y ambientales como parte del desarrollo de la economía local.

Reconocimiento del desarrollo como una participación de la comunidad para buscar las adaptaciones oportunas ante los cambios. (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008)

Dentro de las experiencias estudiadas para el presente trabajo se han encontrado diversas formas de articular la participación de las instituciones públicas y privadas, nacionales y regionales. Estas diferentes conformaciones organizacionales son fruto de las diferentes trayectorias organizacionales, del valor que se le da a la experiencia, de la mayor o menor cercanía entre los actores.

En tal sentido, Costamagna (2015), de acuerdo a lo que establece Silva Lira (1998), enumera y caracteriza a los actores como “agentes de cambio” que “son tanto públicos como privados”, y que pueden resumirse en “las autoridades locales, las universidades, las cámaras empresarias, los centros de formación, las agencias de desarrollo local, y otras, que es importante que transiten por estos procesos de generación de confianza que potenciarían su accionar” (Costamagna, 2015, p. 29).

Costamagna (2015) cita los conceptos desarrollados en la conferencia ofrecida dentro del Plan Estratégico de Rafaela, Argentina, por García Delgado y Daniel Arroyo a fines de los años noventa. Los expertos argentinos indican que no existe una receta única en la forma en que se estructura la gobernanza, pero que, en cualquier caso, debe aportar soluciones locales:

García Delgado, Daniel y Arroyo, Daniel: “El municipio no tiene una receta mágica para responder, tiene una responsabilidad y una presión social mucho mayor. La gestión municipal de hoy debe entenderse como la administración armónica y articulada en estrategias conjuntas del sector público, sector social (organizaciones sociales locales) y el sector privado. Esta articulación no supone que se solucionarán todos los problemas sino que se agregarán soluciones locales a los programas que vengán diseñados de la Nación o de la Provincia (...). Forma parte de la administración estratégica de los municipios promover gestiones asociadas para poder pensar la ciudad en el mediano y largo plazo”. (Costamagna, 2015, p. 47)

Fruto de la experiencia en Gipuzkoa Sarean, en el País Vasco, Costamagna (2015) extrae las siguientes conclusiones sobre los actores que participan en el proceso de desarrollo local:

- Tienen que estar los que toman decisiones
- Comprender el medio y largo plazo (es necesario más tiempo y dinero)
- Buscar elementos que justifiquen y legitimen (parlamento, comunicación)
- Mostrar el valor, que no es secundario
- Luego los éxitos impulsan nuevos procesos
- Armaría «cajones de resguardo frente a estos proyectos para sacarlos de la disputa política». (Costamagna, 2015, p. 90)

En particular, en el caso de la experiencia que analizó Costamagna (2015) en la Región de Cusco, en Perú, el espacio formativo fue especialmente significativo porque permitió a los participantes:

- ordenar ideas sobre el desarrollo,
 - observar distinto al territorio,
 - cambiar el rol de las áreas de desarrollo económico de las municipalidades,
 - elaborar planteos innovadores y estrategias,
 - aprender sobre marcos normativos,
 - priorizar subsectores económicos y
 - utilizar herramientas en sus trabajos como la elaboración de proyectos.
- (Costamagna, 2015, p. 114)

Colaboración público-privada

La experiencia acumulada respecto a la colaboración público-privada exhibe algunas regularidades. Entre ellas, para el éxito duradero de las iniciativas de colaboración público-privada es imprescindible el liderazgo político y el compromiso del Estado, lo que en parte requiere la conformación de unidades ejecutoras con los recursos humanos y materiales. Igualmente necesaria es la claridad de objetivos del gobierno y el reconocimiento de los límites de las iniciativas de colaboración público-privada en cuanto a lo que puede y no puede esperarse que alcancen. La claridad debe extenderse a los objetivos más generales de la estrategia productiva y al rol de la colaboración público-privada en dicha estrategia (Devlin y Moguillansky, 2009).

El rol del facilitador

Las redes que contribuyen al desarrollo de la competitividad requieren “líderes relacionales”, que “son personas que reconocen desde el principio que no lo saben todo y tienen capacidad para activar relaciones y espacios para el intercambio de ideas” (Orkestra, 2009, p. 20). Se basan en el proyecto, trabajan con una visión compartida y sobre acuerdos mínimos. En definitiva, estos líderes relacionales:

En cualquier caso, han de ser eficaces en la consecución de objetivos y eficientes en la gestión de recursos. De la mano de este liderazgo relacional se podrá avanzar en los procesos de generación de confianza y empoderamiento de los agentes más débiles. (Orkestra, 2009, p. 20)

Estos actores deben contar con ciertas capacidades para amalgamar el proceso de articulación de los diferentes actores, con un “saber hacer”, tal como lo señala Alburquerque (2012), que Costamagna (2015) cita y resume, señalando que ese “saber hacer” implica: “inserción en la cultura local, actitud proactiva ante los problemas, identificación de oportunidades, liderazgo, confianza y entusiasmo, trabajo en equipo, facilitación de talleres participativos, promoción de emprendedores locales, identificación y difusión de buenas prácticas DEL”. Y una serie de valores y actitudes: “respeto hacia la cultura e identidad local, compromiso social y ético, intuición y sensibilidad, audacia y actitud propositiva y visión amplia del desarrollo local”. Estas capacidades, propias del saber hacer, “no son de una persona sino de un equipo” (Costamagna, 2015, p. 50).

Estos líderes que ocupan roles centrales tienen entre sus funciones crear espacios de diálogo (ello implica muchas veces construcción de redes), como lo expresan Costamagna y Larrea (2015, pp. 66-68): construir una visión compartida entre los actores del territorio, gestionar situaciones de conflicto en el desarrollo territorial, construir relaciones de confianza, elaborar agendas compartidas, conectar el territorio con los pensamientos y debates externos, y unir teoría y práctica.

Las tareas de “consejero matrimonial” que se ven inducidos a realizar los operadores del programa son imprescindibles si se quiere ingresar a la fase de desarrollo de estrategias colectivas evitando el bloqueo por desavenencias. [...] Es para los actores en este tipo de contextos que los *planes estratégicos* adquieren valor de verdaderos “contratos sociales”. Además, los planes permiten priorizar metas, moderando la dispersión de esfuerzos. (Rius e Isabella, 2014, p. 36)

Ha existido un debate sobre los roles a jugar por los diferentes actores, debate en el cual, señala Costamagna (2015) siguiendo a Alburquerque, se plantean las siguientes preguntas: “¿quién lidera estas organizaciones del desarrollo territorial? ¿sólo el sector privado? ¿quién las financia? ¿cómo se toman las decisiones? ¿cuál era rol del estado local en el desarrollo económico?” (Costamagna, 2015, p. 59).

2.7. Antecedentes en programas, políticas y espacios de articulación productiva en Uruguay

En este apartado se registran las reflexiones sobre los temas que han generado varios investigadores nacionales en cuanto a la forma en que se ha ido fortaleciendo la institucionalidad que podría contribuir a la seguridad humana y al fortalecimiento de las capacidades relacionadas a las mipymes nacionales, contemplando los procesos de mejora tanto a nivel local como sectorial. Aun cuando la mirada refleja otros objetivos, sus hallazgos en temas relacionados con el objeto de la presente investigación contribuyen a determinar avances que permiten ir conformando un estado del arte sobre los avances que se han ido produciendo relativos a los temas que se indagan en este trabajo.

Uruguay presenta un grado de desarrollo considerablemente dispar de los distintos departamentos (entidades subnacionales de primer nivel) al igual que el desarrollo de los diferentes sectores empresariales.

Rodríguez Miranda (2014b) señala que en Uruguay hay una impronta importante en promover el “país productivo”, se desarrollan muchas iniciativas y programas pero falta una articulación sistémica de estos esfuerzos. Por otra parte, existe mucha fragmentación aun cuando se observan convergencias entre las políticas. Este autor señala:

El momento histórico de crecimiento que hemos transitado y en que todavía estamos permite la oportunidad de dar un salto cualitativo en las políticas que busquen la generación de capacidades en las diferentes regiones para desarrollar estructuras productivas viables y competitivas (capital humano, capital social y redes, tecnología y conocimiento, centralidades potentes de ciudad y servicios). Esto implica mirar a largo plazo, diferenciar situaciones diferentes para regiones diferentes y discutir cómo se brindan los apoyos para el desarrollo productivo con posibilidad de flexibilidad y adaptación a las diferentes realidades regionales. (Rodríguez Miranda, 2014b, p. 49)

A su vez, este autor sostiene que hay dispersión de objetivos. ¿Qué busca cada uno? ¿Cuál es el concepto de emprender que consideran? Respecto a los programas en marcha: ¿para qué se han implementado?, ¿inclusión social, desarrollo productivo, capacidades a la Sen, capacitación, eliminación de la pobreza, campeonos mundiales? (Rodríguez Miranda, 2014b).

Producir el cambio requiere capacidades políticas y si el paso de cambiar las viejas instituciones se realiza sin la capacidad adecuada, las viejas estructuras y las fuentes de poder pueden bloquear la nueva política. Se asume el riesgo de duplicar estructuras y evitar la obstrucción que puede venir de políticas débiles. El trabajo sistemático de los programas de promoción de clústeres puede facilitar un mecanismo de encuentro. Un tema relacionado es que la continuidad de la política es una condición básica para considerar posibilidades de largo plazo (Pittaluga, Rius, Bianchi y González, 2014).

La investigación de Pittaluga *et al.* (2014) sobre la colaboración público-privada en el desarrollo productivo de Uruguay resalta los aspectos vinculados a continuidad o sustentabilidad. La sustentabilidad se puede ver afectada por cambios en lo político, la llegada de un nuevo partido al gobierno, como ellos lo señalan, pero también puede verse afectada por aspectos sociales y económicos. En algunos casos, quienes ponen en juego la sustentabilidad son los actores públicos y en otros, los privados. Si bien estos autores señalan el problema que se podría generar y dan alguna pista sobre la forma de evitar este riesgo, no hacen mención a las formas institucionales que lo facilitarían, tanto en el plano nacional como regional. ¿Cuánto se ve afectado cada sector? ¿Existe en todos los casos la oportunidad de desarrollar estos acuerdos institucionales? ¿En los casos en que no se encontraran todos los actores institucionales presentes, ¿cuáles hay que crear? ¿Se puede pensar en otros acuerdos institucionales? ¿Cómo se construye una visión en común?

Pittaluga *et al.* (2014), por su parte, afirman que algunos factores juegan positivamente, tales como que “el gobierno uruguayo —al menos el MGAP y el MIEM—, tiene una visión clara sobre las políticas públicas de colaboración y las políticas de desarrollo productivo, y crea políticas con esta visión presente”. Pero por otro lado, estos autores señalan que “hay una suerte de inercia desde el gobierno que implica no moverse del *statu quo*”¹ en la relación con el sector privado y con el sector público, aun cuando todos están de acuerdo en que se necesitan cambios (Pittaluga *et al.*, 2014, p. 47).

La promoción de clústeres, en algunos casos, ha permitido que el sector privado se organizara e interactuara con el gobierno, contribuyendo con las actividades productivas. Estos programas, en casos como el de los arándanos y el turismo, han logrado transformar la relación entre el gobierno y las empresas. Generaron confianza entre lo público y lo privado y permitieron la acumulación de conocimiento, originados en la experiencia práctica. Esto es deseable para la sustentabilidad (Pittaluga *et al.* 2014, pp. 47-48).

Por su parte, Ferreira (2011) coincide con Rodríguez Miranda (2014b), señalando:

En general, no existe un verdadero sistema de fomento a las mipymes en Uruguay, sino que hay numerosos programas y proyectos ejecutados por distintos organismos públicos, públicos no estatales, cámaras empresariales, organizaciones no gubernamentales y otros. Estos no actúan de manera coordinada o complementando esfuerzos, por lo cual no puede decirse que constituyan un sistema de apoyo articulado para responder a las necesidades de las mipymes. (Ferreira, 2011, p. 329)

En este sentido, esta autora destaca las características de los programas considerados exitosos:

Los programas señalados como exitosos son aquellos que involucran a varios actores e instrumentos integrales, aunque cada iniciativa tenga su propio foco. Claramente, se ha mejorado la oferta de programas vinculados a la gestión empresarial y fomento al emprendimiento. Sin embargo, hay algunas temáticas más estructurales que falta abordar con mayor profundidad, como la educación financiera y el fomento de la cultura emprendedora en la fase educativa de la población, el favorecer redes de proveedores entre mipymes y empresas grandes, la vinculación con el mundo académico, tanto para estudios sobre el sector como para la formación de técnicos especializados. (Ferreira, 2011, p. 346)

Mujica (2014) reconoce el objetivo de construir la competitividad sistémica y, en virtud de su mirada que es desde la experiencia desarrollada en materia de innovación, otorga a las capacidades de investigación e innovación un rol central, pero su respuesta se relaciona más con el objetivo a alcanzar que con la forma de hacerlo. Las capacidades de innovación e investigación están fuertemente relacionadas con la especialización inteligente, dado que se basan en la creación de conocimiento. La manera de construir competitividad sistémica se relaciona con la generación de una visión, con la

¹ Traducción propia.

construcción de gobernanza, con los instrumentos que se utilizan para ello. Si bien podemos coincidir con su visión final, es necesario determinar los caminos a explorar. En gran medida, la investigación y la innovación en Uruguay han tenido hasta el momento poco diálogo con lo empresarial, con la capacidad de generar productos, a partir de estos conocimientos, que el mercado considere valiosos y por tanto resulten sustentables y fuente de generación de ingresos y empleo. Resulta entonces necesario articular la capacidad de investigación e innovación con las capacidades empresariales (Mujica, 2014).

Tanto Rodríguez Miranda (2014a) como Mujica ubican la preocupación y el énfasis en temas relacionados con la innovación que se planteó con la creación del Gabinete de la Innovación y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. La creación de esta institucionalidad a partir del año 2006 contempla que la innovación contribuye en forma significativa a la competitividad.

Ferreira (2011), por su parte, señala que, junto con reconocer los avances registrados:

También se debe continuar apostando a consolidar una “gobernanza” para el sector, es decir, la concreción de un espacio donde los diferentes actores que tienen incidencia en el desarrollo de este segmento de empresas puedan concertar líneas estratégicas y coordinar planes y acciones, con el fin último de generar un verdadero sistema nacional de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas. (Ferreira, 2011, p. 347).

Rius e Isabella (2014) analizan el impacto del PACC y en su informe subrayan que una de las características distintivas de las iniciativas clúster para la competitividad, como es este caso, es la elaboración participativa de los planes estratégicos: “Dicho componente apunta simultáneamente a la identificación de una agenda relevante de innovaciones institucionales y acciones público-privadas que sean eficaces para destrabar bloqueos competitivos, así como a la apropiación de dicha agenda por los actores del conglomerado” (Rius e Isabella, 2014, p. 28).

Estos autores, al señalar los aspectos metodológicos que deberían contemplarse en una intervención clúster, afirman que resulta más sencilla su implementación cuando los actores son homogéneos y cohesionados que cuando presentan objetivos diferentes y débil experiencia de trabajo en común:

En el primer caso, la experiencia del PACC muestra que el sector empresarial usualmente tiene una agenda previa de demandas al sector público y el foco en la mejora de la competitividad puede estar contemplado o no. Como en el caso del conglomerado de Arándanos, es clave la capacidad de los nuevos actores públicos (por ejemplo, los niveles bajos y medios de los organismos implementadores de políticas) de mediar y canalizar, para que las inevitables tensiones no degeneren en conflictos desproporcionados, y para que los esfuerzos subsidiados sean aquellos que mejoran la posición competitiva de las firmas y el conglomerado. Un sector empresarial con alto nivel de cohesión normalmente querrá controlar la agenda y la estructura clúster de toma de decisiones. Eso no es necesariamente negativo, si el programa mantiene el rumbo respecto a los destinos de los subsidios y la fuerte presencia empresarial opera como liderazgo positivo (Rius e Isabella, 2014, p. 35).

Como síntesis de su trabajo, Rius e Isabella (2014) concluyen en qué puntos deberán tenerse en cuenta para lograr un proceso exitoso en una intervención clúster:

Entre los puntos a tomar en cuenta para pensar en políticas PACC, se destacan los relativos a la necesidad de insistir en la formación de equipos tecno-burocráticos calificados, bien capacitados en la especificidad del programa y con incentivos para permanecer en él por horizontes razonables. (Rius e Isabella, 2014, p. 44)

Quedan preguntas por responder:

¿Cuáles son los elementos clave para fortalecer estas instituciones y a su vez propiciar una visión y un trabajo sistémico? ¿Qué regiones han tenido mayor desarrollo desde el punto de vista institucional y qué ha facilitado este desarrollo? ¿Cuáles son las instituciones que favorecen este desarrollo? ¿De qué forma se ha logrado la articulación? ¿Cómo se logra la visión común?

3. Metodología

La búsqueda de información se realizó teniendo como eje conductor analizar si el proceso de diseño e implementación de los programas seleccionados tuvo presente la visión de desarrollo humano, considerando en qué medida se logró un fortalecimiento de la institucionalidad nacional y local que favoreciera un desarrollo inclusivo y sostenible con una mirada integral.

Se relevó cómo se había construido la gobernanza y qué actores habían participado en cada uno de los casos estudiados. Se recorrió el proceso de diseño, implementación y evaluación de los programas de apoyo a las mipymes en Uruguay en el período 2005 a 2014. Se indagó hasta qué punto habían sido consideradas, en la elaboración de los planes estratégicos, las variables institucionales y organizacionales, políticas, sociales, técnicas, económicas, medio ambientales y culturales.

Se realizó un análisis de los planes estratégicos y la institucionalidad forjada en torno a los dos programas seleccionados: el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) y el Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva (PMAP).

Como instrumentos para visualizar la situación de cada uno de los casos estudiados se tuvieron como referencia y se analizaron en profundidad los planes estratégicos de los nueve casos elegidos dentro de cada uno de estos dos programas. En el PACC, los casos son: Alimentos, Apicultura, Audiovisual, Diseño, Piedras Preciosas, Software, Turismo en Colonia, Turismo en Montevideo y Vestimenta. En el PMAP, se analizaron los planes estratégicos de los departamentos de: Artigas, Cerro Largo, Colonia, Flores, Paysandú, Rivera, Rocha, Salto y Treinta y Tres.

Asimismo, se realizaron entrevistas en profundidad a quienes en su momento estuvieron a cargo de la implementación de ambos programas y a los administradores de las Agencias de Desarrollo Local. Estas agencias procuran aunar los esfuerzos de las

instituciones públicas, las sociedad civil y los agentes privados en cada territorio. Promueven para ello acciones concretas, creando espacios de reflexión conjunta, de modo de generar empleo y oportunidades, contemplando el enfoque de desarrollo humano.²

Se utilizó el método de entrevista estructurada, que pretende explicar y obtener respuestas racionales. Se buscó que estas entrevistas resultaran adecuadas, reconociendo los tres procesos que alimentan la interrelación:

- El proceso social de interacción personal
- El proceso técnico de recogida de información
- El proceso instrumental de conservar la información

Se buscó captar todos los mensajes de los entrevistados, tanto los emitidos de forma ostensiva como los formulados de manera subliminal, para sacar a flote aquellos tímidamente apuntados.

Se planteó explorar hasta qué punto y en qué forma se ha tenido en cuenta el concepto de desarrollo humano del PNUD en el diseño y la implementación de los programas seleccionados (PMAP, PACC), con énfasis en los procesos que apoyan a las pymes para la expansión de sus capacidades y en la institucionalidad generada para dar sostenibilidad a dicho proceso.

El análisis se organizó considerando:

1. El proceso de diseño, implementación y seguimiento. El análisis se expresa en forma dicotómica: la etapa estuvo presente o no estuvo presente.
2. Además, en el proceso de diseño (con un foco importante en la planificación estratégica) se analizaron qué limitaciones y potencialidades se encontraron, qué objetivos y qué actividades se definieron y qué variables las contemplaron.

En cada programa se indagó la presencia o no de las siguientes etapas:

- Diálogo
- Crear visión
- Políticas y estrategias
- Presupuestar e implementar
- Controlar y evaluar

Se identificaron limitaciones y oportunidades y la definición de objetivos y acciones para cada programa seleccionado. Se analizó en concreto la relevancia e integralidad en esa consideración, entendiendo por relevancia el grado de importancia dado a cada aspecto y, por integralidad, en qué medida se abarcan diversas dimensiones:

² Ver <https://radeluruguay.wordpress.com/>

económicas, sociales, políticas, organizacionales e institucionales, técnicas, ambientales:

- Relevancia e integralidad de las limitantes identificadas por el programa
- Relevancia e integralidad de las potencialidades identificadas
- Relevancia e integralidad de los objetivos definidos
- Relevancia e integralidad de las acciones y los programas definidos

En cada uno de esos aspectos se calificó cada programa, teniendo en cuenta tres categorías según la incorporación del enfoque del desarrollo humano y la seguridad humana: alta (A), media (M) y baja (B).

Al definir desarrollo humano se señaló que este debe realizarse desde una mirada integral que alcance a todas las personas (desarrollo social e inclusivo), que contenga crecimiento productivo (desarrollo económico), que permita la sustentabilidad ambiental (desarrollo ambiental), que abarque desarrollo cultural, político e institucional. Por lo tanto, la calificación de alta, media o baja consideración del enfoque del desarrollo humano y la seguridad humana en los programas (A, M y B) se realizó según las siguientes rúbricas:

A. Cuando el programa contempla todos o prácticamente todos los aspectos que aseguran una mirada de desarrollo humano en profundidad: desarrollo inclusivo-social, desarrollo productivo, desarrollo cultural, político e institucional. Estas dimensiones recibieron calificaciones entre alta y media consideración. (Nota: ninguna recibe consideración baja.)

M. En los casos en que el programa contempla parcialmente una mirada de desarrollo humano, la calificación de las dimensiones no económicas, es decir, social, cultural, político-institucional, ambiental reciben en general calificaciones entre media y baja consideración (Nota: aunque alguna presente consideración alta, si alguna muestra consideración baja, la mirada es parcial.)

B. Primordialmente económica y técnica, sin contemplar los otros aspectos que constituyen el desarrollo humano, las variables sociales, políticas e institucionales tienen una baja consideración.

Finalmente, se analizó el sistema de gobernanza, relevando qué actores participaban en ella y en qué medida estos se encontraban en condiciones de dar respuesta a la generación de capacidades de las mímypes. Se tuvo en cuenta si, durante el desarrollo del programa, se había logrado el fortalecimiento de la institucionalidad con una visión integral desde la mirada del desarrollo humano. En materia de gobernanza, es esperable un amplio número de actores que estén interesados en promover las diversas dimensiones del desarrollo, aun cuando tengan miradas diferentes que podrían resultar complementarias. A partir de estos encuentros se cuenta con un primer paso, que podrá permitir un camino en común.

En definitiva, se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

1. Características de los actores que intervienen: públicos o privados, nacionales o locales, vínculo de estos con las mipymes y objetivos de participación en la experiencia.
2. Cantidad de actores —públicos, privados, empresariales— que participan de las experiencias locales o del conglomerado:
 - Actores públicos
 - Actores privados
 - Universidad y centros de enseñanza
3. Grado de participación, particularmente en la toma efectiva de decisiones
4. Financiación privada/financiación pública

4. Análisis de casos

En el año 2005, ante desafíos importantes del país de construir y fortalecer el entramado empresarial, reconociendo su capacidad de generar empleo, aumentar el PBI, brindar un entorno de oportunidades de emprender, se implementaron dos programas cuyos objetivos centrales fueron el acceso al financiamiento y el fortalecimiento de las cadenas productivas. A continuación se describen las características de los dos programas, el Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva (PMAP) y el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC).

4.1. Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva (PMAP)

4.1.1. Objetivos y población del programa

El Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva (PMAP) trabajó en el desarrollo y consolidación de una estrategia país para la inclusión financiera de las micro y pequeñas empresas en todo el territorio nacional. En tal sentido, el programa, que se encontraba inserto en el Área de Políticas Territoriales de la OPP, fue incorporado al programa Uruguay más Cerca, en el marco de una política pública que persigue el desarrollo integral de las mypes en Uruguay, contribuyendo a la generación de emprendimientos productivos sustentables que aumenten el empleo y faciliten la inclusión social (OPP, 2014).

Dentro de este contexto, el objetivo principal del programa fue la reducción de la brecha existente entre la oferta y la demanda, tanto de servicios financieros específicos como de acompañamiento en la gestión a emprendedores y mypes de todo el país, dentro de un enfoque de desarrollo de oportunidades, inclusivo y territorial.

Para el logro de este objetivo, el PMAP promovió una serie de políticas e instrumentos, a través de sus cuatro componentes:

- Generación de un marco de funcionamiento adecuado para el sector microfinanciero;
- Promoción del acceso a servicios financieros;
- Impulso a la formación en educación financiera, capacitación y asesoramiento;
- Fortalecimiento de las capacidades de una red de instituciones financieras, de apoyo a mypes y de entidades que ayudan a identificar las necesidades de apoyo del público objetivo.

4.1.2. Líneas estratégicas y metodología

El PMAP se planteó las siguientes líneas estratégicas (OPP, 2014):

1. Acceso e inclusión financiera: apoyar y consolidar la estrategia de acceso a servicios financieros sostenibles por parte de las mypes, emprendedores y sectores productivos del país, a través de la generación de condiciones de marco adecuado, así como la difusión y comunicación de los instrumentos y la mejora en el acceso a la información por parte de los emprendedores y mypes de todo el país, a través de :

- adecuación del marco normativo del sector de las microfinanzas, para mejorar los incentivos para trabajar con mypes por parte de dichas instituciones, a la vez que el sector mypes pueda acceder a servicios financieros adecuados y sostenibles, en detrimento del financiamiento de sus proyectos productivos por crédito al consumo u otras fuentes menos adecuadas;
- reducción de la asimetría de información por parte de los emprendedores y mypes y del sector en general.

2. Herramientas Financieras para el Desarrollo Productivo: el diseño y ejecución de esquemas sostenibles desde el punto de vista financiero, institucional y productivo para el apoyo, asistencia técnica, capacitación y financiamiento para los micro y pequeños emprendimientos productivos de todo el país, a través de:

- la mejora del acceso al financiamiento a nivel territorial, consolidando el desarrollo de instituciones financieras en el interior del país con líneas de crédito adecuadas para el sector productivo;
- desarrollo de nuevos instrumentos financieros, en particular microahorro, pero también el apoyo a la consolidación de *microfactoring*, *microleasing* y de nuevas tecnologías de inclusión financiera;
- generación de esquemas de apalancamiento en base a las demandas y nichos, como es el caso de Fideicomisos de Garantía a nivel territorial.

3. Aportes a la consolidación de Políticas mypes integrales para el desarrollo local: el Programa ha consolidado una estrategia de fomento de programas e instituciones de apoyo a mypes y emprendimientos productivos a nivel territorial, fundamentalmente a través de la estrategia conjunta de trabajo con las entidades identificadoras existentes en cada uno de los departamentos, en particular Direcciones y/o Departamentos de Desarrollo, y en algunos casos las Agencias de Desarrollo, los Centros Comerciales, las Juntas Locales y más recientemente los

Municipios; considerando que son los actores más cercanos a las demandas de las mypes a nivel local y del vínculo con las instituciones de apoyo al sector (financieras, capacitación, público-privada), a través de:

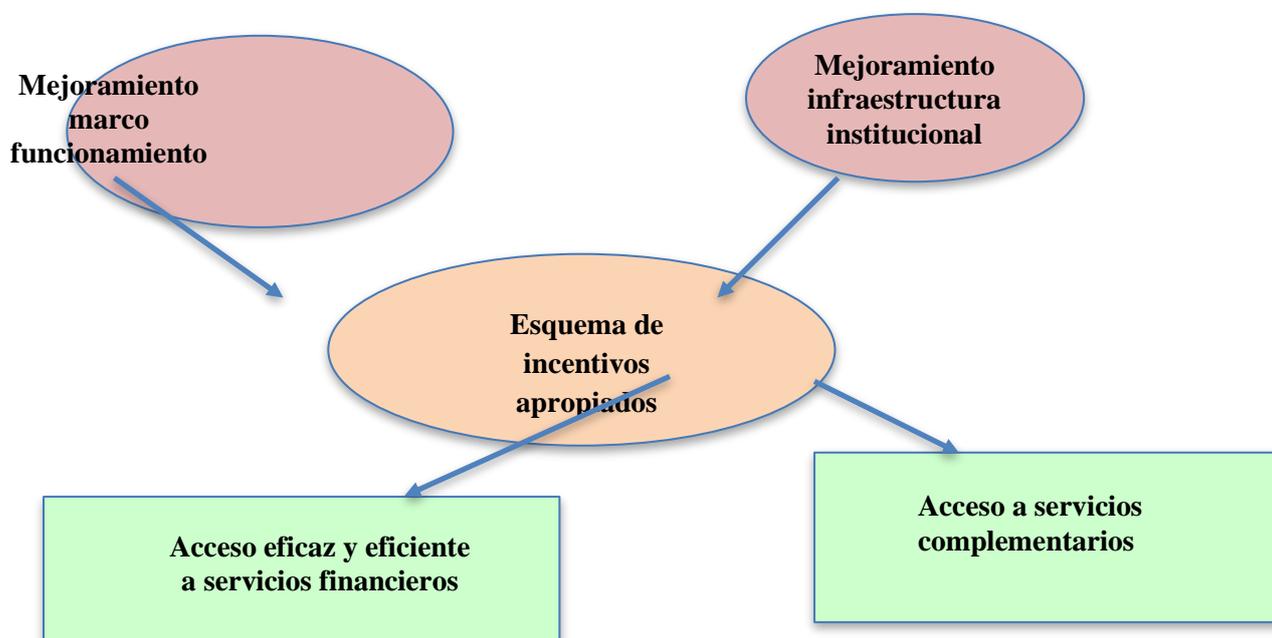
- cursos-talleres integrales de gestión empresarial, tutorías e inclusión financiera, destinados a emprendedores y mypes en todo el país teniendo en cuenta los tres elementos esenciales y en conjunto (capacitación grupal, asistencia técnica personalizada y acceso al financiamiento);
- formación de formadores en temáticas de gestión empresarial y educación financiera, dirigido tanto a los técnicos de estas Entidades, como de otras instituciones y programas.
- asistencia técnica a nivel local; seguimiento de emprendimientos y vinculación a nivel de las instituciones que trabajan con mypes en cada uno de los departamentos y/o sectores productivos. (OPP, 2014, pp. 15-17)

Entre las particularidades en la implementación del programa se destaca la modalidad de intervención:

- un abordaje integral, complementando lo social, lo productivo y lo financiero;
- Un abordaje territorial, abordando las realidades de todos los departamentos del país;
- Un abordaje multi-institucional, trabajando y comprometiendo en esta estrategia instituciones financieras, organismos públicos, Cámaras empresariales, Ministerios, Intendencias Departamentales, entre otros. (OPP, 2014, p. 14)

En el Gráfico 3 se sintetiza la metodología del Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva (PMAP).

Gráfico 3. Metodología del PMAP



Fuente: OPP, 2014

4.1.3. Herramientas y actividades realizadas

El objetivo central del programa fue la generación de nuevos instrumentos financieros; de ahí que los fondos destinados a instituciones financieras sean los mayores, con una participación del orden del 36 % en la totalidad de presupuesto utilizado.

El fortalecimiento institucional fue un objetivo importante en este programa, en el entendido de que dejar una mejor institucionalidad facilita el acceso a otros productos y logra un mayor sostenimiento de los instrumentos implementados, aun luego de finalizado.

El detalle de fondos asignados a los objetivos del programa se pueden observar en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Resumen financiero de la ejecución del PMAP

	Miles US\$	Porcentaje
Marco de funcionamiento de las microfinanzas	818	7 %
Instrumentos de servicios financieros	4.444	36 %
Instrumentación de servicios complementarios	2.659	22 %
Fortalecimiento institucional	2.400	19 %
Costos indirectos y financieros	1.995	16 %
TOTAL	12.316	100 %

Fuente: OPP (2014)

Las dos grandes herramientas con que se trabajó desde el programa, en forma concreta, con el objetivo de cubrir las necesidades de las mipymes fueron, por un lado, el otorgamiento de un crédito —en algunas oportunidades en conjunto con su garantía— y, por otro, la formación en gestión financiera de estas empresas.

En lo referente al presupuesto asignado al programa, le sigue la instrumentación de servicios complementarios, tales como capacitación, asistencia técnica, generación de planes estratégicos o nuevas formas de gestionar las empresas. Este componente representa un 22 % de los recursos ejecutados. Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 2, las actividades de capacitación fueron prácticamente el doble que las de crédito, debido a que tienen una llegada más amplia y masiva.

Los créditos a los que se facilitó el acceso permitieron realizar reformas en los lugares de trabajo y en los hogares para adaptarse mejor a las necesidades de la producción, comprar materia prima para afrontar las zafras sin problemas o adquirir vehículos o maquinaria que facilitan el trabajo y permiten aumentar la producción y la cobertura. Estos microcréditos presentan características que se ajustan a las necesidades de los empresarios en cuanto a plazos, forma de amortización, montos y garantías. En muchas oportunidades, el crédito es lo que tiene más difícil acceso y por lo tanto resulta lógico que se haya priorizado este instrumento y se hayan destinado mayores recursos a este objetivo.

Así mismo se trabajó en un plan nacional de educación financiera como elemento generador de capacidades en jóvenes, mujeres, micro y pequeñas empresas y emprendedores. De esta forma se ve fortalecido el entramado empresarial de una determinada localidad para tomar decisiones de la mejor manera posible en lo referente a la gestión financiera en particular y de los restantes aspectos de la gestión. La cuestión comercial tiene un lugar fundamental en el posicionamiento de la empresa, así como los aspectos estratégicos.

En cuanto a las actividades concretas de apoyo a las mipymes, en el Cuadro 2 se detallan los participantes por departamento.

Cuadro 2. Cantidad de participantes por actividad en cada departamento

	Capacitación y asistencia técnica	Créditos
Artigas	140	
Canelones	146	
Cerro Largo	172	76
Colonia	25	127
Durazno	754	319
Flores	247	
Florida	779	183
Lavalleja	297	30
Maldonado	50	184
Paysandú	131	6
Salto	666	447
San José	1.542	89
Soriano	224	401
Río Negro	532	225
Rivera	237	407
Rocha	100	177
Tacuarembó	527	148
Treinta y Tres	346	479
TOTAL	6.915	3.298

Elaboración propia basada en OPP, 2014

El programa atendió a 6.915 emprendedores y mypes, a los que se proporcionó capacitación y asistencia técnica, y a los que se otorgaron 3.298 créditos, en cerca de 115 localidades en todo el país, fortaleciendo y coordinando acciones con más de 220 instituciones, desarrollando aproximadamente 50 programas integrales de capacitación, acompañamiento técnico y acceso al financiamiento a emprendedores y mipymes, así como el diseño e implementación de más de 23 instrumentos y esquemas de financiamiento para el desarrollo productivo (OPP, 2014).

Si bien la mirada de este programa estuvo más relacionada con aspectos financieros, no dejaron de contemplarse los relacionados con el desarrollo empresarial, de manera de otorgarle una mirada integral a las necesidades de las mipymes.

4.1.4. Análisis

a. El proceso de diseño, implementación y seguimiento

En primer lugar se consideraron las etapas cubiertas en el diseño, puesta en marcha y evaluación de cada una de las experiencias departamentales. Estas etapas incluyen un diálogo inicial, la creación de una visión común, la determinación de políticas y estrategias, el implementarlas a partir de un presupuesto y de la puesta en marcha de actividades concretas, y se cierra con el control y la evaluación. Se indagó cuáles fueron las capacidades en que se puso énfasis en cada experiencia. Del análisis del cumplimiento de estas actividades surge el Cuadro 3.

Cuadro 3. Etapas contempladas en cada departamento en el PMAP

Departamento	Diálogo	Crear visión	Políticas y estrategias	Presupuestar e implementar	Controlar y evaluar
Artigas					
Cerro Largo					
Colonia					
Flores					
Paysandú					
Rivera					
Rocha					
Salto					
Treinta y Tres					

Elaboración propia en función de la revisión de los planes estratégicos

Al hablar de diálogo se hace referencia a si en el comienzo del proceso se abrió una etapa participativa que permitiera al grupo de actores involucrados el intercambio de sus visiones y, a partir de este intercambio, se construyera el plan estratégico. El hecho de que el plan estratégico surja de esta forma asegura un mayor compromiso. En los casos en que este diálogo no existió, el plan estratégico surgió a partir del relevamiento de expertos que realizaron diferentes consultas a los actores que se podrían vincular con dicha experiencia. Si bien las visiones de los actores se encuentran contempladas, el

documento no surgió del intercambio sino de un proceso más lineal de relevamiento por parte del consultor externo.

En los casos de experiencias locales, la estrategia se definió a partir del trabajo de consultores externos especializados, encargados de realizar un relevamiento y definir los planes estratégicos. Estos consultores realizaron entrevistas en profundidad y foros de discusión que resultan representativos de los actores locales involucrados.

Para que la ejecución de un programa contribuya al desarrollo humano, es necesario comprometer a los actores, concretando las actividades que acerquen a los objetivos para los cuales se implementa y resulte valiosa la experiencia para los actores hacia los que va dirigida la propuesta. Cuando estos actores no tienen una participación real, en que se les escuche verdaderamente sobre su posición respecto a lo que valoran, los resultados alcanzados con la iniciativa termina siendo muy escasa.

En lo que respecta a la evaluación, se consideraron los indicadores con los que se analizó si se habían logrado los resultados buscados. En general, es posible indicar que la evaluación y el seguimiento no constituyeron parte del diseño original, sino que se realizó *a posteriori*.

Al cierre del programa se realizó una evaluación interna de los logros alcanzados cuyos resultados se volcaron en el informe de la (OPP, 2014) *Construyendo una política de Inclusión Financiera para la Inclusión Productiva: aprendizajes, aportes y desafíos*, del cual surge la información anterior. De ese informe es posible extraer las siguientes ideas como más relevantes.

El PMAP implementó programas de apoyo a mipymes y emprendimientos productivos a nivel territorial, trabajando en conjunto con las Entidades Identificadoras existentes en cada departamento, en particular Oficinas de Desarrollo y, en caso de existir, con las Agencias de Desarrollo, los Centros Comerciales, las Juntas Locales y los Municipios.

La articulación (público-público, público-privado, privado-privado) es clave para la sostenibilidad, no obstante, el protagonismo central, por lo menos en una primera etapa, le corresponde a los organismos del Estado. Es importante lograr que los actores locales se apropien de los proyectos y respetar los tiempos de maduración.

Las instancias colectivas deben ser más que informativas. El diálogo y la discusión entre actores comprometidos, públicos y privados, hace la diferencia. Los proyectos más exitosos se han diseñado con quienes están involucrados desde las instituciones y conocen el público objetivo, lo que les permite mejorar la propuesta.

La red de referentes que apoyan las actividades se constituyen en verdaderos promotores de desarrollo. Las instituciones deben coordinarse para lograr una mayor eficiencia; en definitiva, el éxito depende, en gran medida, de la disponibilidad y actitud de las personas a cargo.

Contar con un software apropiado fortalece el seguimiento financiero y contable, el seguimiento de rutas de pagos, la carga de ejecución planificada y real, el compartir materiales y documentos disponibles en cada territorio de intervención.

b. Consideración del enfoque del desarrollo humano en la identificación de limitaciones y oportunidades y en la definición de objetivos y acciones

Si bien parte del objetivo central del programa fue la generación de capacidades que facilitaran el acceso al crédito por parte de las mipymes, la mirada ha sido mucho más amplia y ha buscado fortalecer no solo capacidades financieras y económicas sino también sociales, políticas, institucionales, técnicas y en una menor medida ambientales.

Las capacidades constituyen habilidades que tienen tanto las mipymes como los entornos en los que estas se desempeñan, incluyendo las habilidades de las instituciones sectoriales y locales que permitan generar nuevas oportunidades hacia las mipymes. Las capacidades económicas son aquellas que implican el acceso a nuevas oportunidades de negocios, nuevas fuentes de financiamiento y gestión de los recursos financieros. Al contemplar las habilidades técnicas, se observa tanto el fortalecimiento de aspectos de gestión como habilidades técnicas propias del sector donde se desempeña la empresa. Las capacidades institucionales se refieren a las capacidades para desarrollar redes e instituciones que faciliten la actividad de las mipymes. Las capacidades sociales y culturales se refieren a una visión y valores a nivel de los actores que les faciliten el desarrollo de nuevas oportunidades, que les permitan incorporar nuevos conocimientos y habilidades en el marco de las políticas que se están desarrollando. Las capacidades políticas se relacionan con las medidas gubernamentales, tanto nacionales como locales, que llevan a propiciar el acceso a los mercados y otras facilidades, tanto en general como en el apoyo a ciertos actores específicos que pueden resultar prioridad; una política diferenciadora puede habilitar nuevas oportunidades para grupos más desfavorecidos.

Al realizar el plan estratégico correspondiente a cada departamento, se analizaron limitantes y potencialidades de cada departamento; a partir de estas se definieron objetivos y actividades concretas a realizar para el logro de esos planes.

Al hablar de limitantes, se hace referencia a los aspectos que constituyen una traba para alcanzar los objetivos propuestos, considerando desde una mirada muy amplia aspectos que constituyen debilidades o amenazas, en la situación inicial, que dificultan el desarrollo integral que se busca alcanzar. Se trata de aspectos técnicos, económicos, sociales, culturales, político-institucionales, ambientales. En sentido contrario, las potencialidades constituyen los aspectos que significan fortalezas y oportunidades que facilitan el desarrollo de la experiencia, nuevamente desde el punto de vista técnico, económico, social, cultural, político-institucional, ambiental.

El Cuadro 4 resume la calificación de limitantes y potencialidades, objetivos y acciones que se encontraron en cada caso de acuerdo a los criterios que se definieron en el apartado metodológico. Los objetivos incluyen aspectos como la instrumentación de políticas concretas, un mayor conocimiento del sector, el fortalecimiento de la institucionalidad, aspectos financieros y de gestión de las mipymes.

Cuadro 4. Grado de presencia del desarrollo humano en los planes estratégicos departamentales

Departamento	Limitantes	Potencialidades	Objetivos	Acciones
Artigas	A	A	M	A
Cerro Largo	A	M	M	A
Colonia	A	A	M	B
Flores	B	M	B	M
Paysandú	B	A	M	B
Rivera	M	A	A	A
Rocha	B	M	M	B
Salto	B	M	M	M
Treinta y Tres	B	B	B	M

Elaboración propia basada en los planes estratégicos

En cierta medida, estos hallazgos que se fueron resumiendo a partir de los planes estratégicos dependen de la forma en que se ha logrado articular el trabajo en el departamento y el apoyo técnico que han podido recibir.

Artigas

La propia realidad del departamento, uno de los que tienen menor índice de desarrollo humano, el compromiso de la Dirección de Desarrollo Rural de la Intendencia de Artigas y la mirada del consultor a cargo del plan estratégico permitieron construir una mirada integral del plan, en que se contemplan todas las dimensiones del desarrollo humano, inclusive la ambiental, en las distintas etapas del proceso de planificación. Excelente planificación operativa con cronograma de actividades que incluyen aspectos sociales, culturales, económicos y político-institucionales. Se pone énfasis en conocer la oferta de las diferentes instituciones y en la difusión de la información a las mipymes, así como un espacio físico donde se le facilitara acceso a los emprendedores a oportunidades presentes en el departamento. Se llega a considerar la instrumentación de un foro de buenas prácticas. Se considera el conjunto de instrumentos que ha diseñado el PMAP: fondos rotatorios y fondos de garantía.

Cerro Largo

Cerro Largo ha tenido una economía muy ligada a las explotaciones extensivas de la cadena arrocera, ganadera y forestal, con lo cual no ha tenido sectores que podrían resultar potentes en su capacidad para generar empleo. Entre las limitantes más

destacables se encuentra el informalismo, la cultura empresarial, lo cual dificulta aun más el acceso al crédito. En el momento de definir las acciones, se consideraron algunas con perfil más económico (planta de faena de cunicultura, salas de extracción de miel), otros que priorizaron el fortalecimiento institucional y de mejora del entorno competitivo y se llegaron a contemplar algunos cuyo objetivo principal fue la mejora en las condiciones medio ambientales (procesamiento de residuos sólidos), así como sociales (apoyo a las mujeres rurales). El turismo, como en otros casos, ocupa un lugar central a la hora de generar oportunidades para los habitantes de las diferentes localidades. En tal sentido, se diseñaron varias rutas turísticas en que se viene trabajando: turismo histórico, *free shops*, festival de la laguna Merín, casco urbano de Melo.

Colonia

Se realizó una buena caracterización y diagnóstico de limitantes y potencialidades; las estrategias se vinculan principalmente con los aspectos institucionales y la generación de capital social en el ámbito de la comunidad. Las acciones se consideraron en el plano local: Tarariras, Nueva Helvecia, Juan Lacaze. Si bien esto responde a las particularidades departamentales, donde hay varios polos de desarrollo con características particulares, se hace más difícil una visión compartida del departamento. De hecho, es el único que tiene tres agencias de desarrollo diferentes. La mirada a las regiones es principalmente desde un enfoque económico-productivo, institucional y político.

Flores

Este es un departamento con un alto índice de desarrollo humano. La mirada de la consultoría recaba varias fuentes secundarias, que contemplan indicadores diversos y permiten conformar un diagnóstico general del departamento. Tanto la estrategia como las acciones buscan dar respuesta principalmente al desarrollo económico, contemplando oportunidades para diversos sectores y con una mirada centrada en las mipymes. Los aspectos institucionales se centran en la estrategia desarrollada desde la Intendencia de Flores, contemplando las características de los actores privados. Se han incorporado los programas que se promovieron desde la administración central para el apoyo de las mipymes del departamento.

Paysandú

Este departamento tiene una larga historia de articulación de muy diversos actores que presentan una mirada integral que contempla tanto los aspectos económico-productivos como sociales. Las distintas fuerzas políticas y sociales se han nucleado en torno al Consejo Económico Social, que se conforma por diferentes actores públicos y privados, y en su dirección están representadas las distintas fuerzas sociales, tanto emprendedores como trabajadores. Por otra parte, cuenta con la presencia de institutos de promoción social que tienen una mirada que busca la inclusión en su accionar. En el Informe se presentan muy pocas menciones a las limitantes. A la hora de definir la estrategia, la mirada se enfoca hacia lo económico-productivo y hacia el fortalecimiento institucional.

Rocha

Es un departamento que presenta importantes desafíos, tanto desde el punto de vista económico como de su capital social y su cohesión institucional. Los objetivos planteados son fortalecer un sector primario, practicar una política para que se radiquen en el departamento inversiones productivas, impulsar la producción agroindustrial, fortalecer las micro empresas, facilitar la permanencia de los productores en el medio rural, priorizar a pequeños y medianos productores. Se plantean objetivos vinculados al fortalecimiento de la institucionalidad, que garantice contar con la información necesaria y mayores capacidades a quienes trabajan junto a las mipymes, así como buscar herramientas específicas para las distintas necesidades de los emprendedores. Se consideraron metas claras y medibles para cada objetivo.

Rivera

Es un departamento con una importante trayectoria en temas de desarrollo humano, particularmente a partir de la experiencia del Programa ART-PNUD. En este sentido, se fue construyendo un capital social que permitió articular los intereses de muy diversos actores públicos y privados, de gobierno, de gestión empresarial y académico. Estos antecedentes le facilitaron llegar al PMAP con una mirada más integral. Entre las estrategias que se pueden destacar en este análisis, se encuentran: promocionar el concepto de clúster, identificando aquellos emprendedores que estén en condiciones de la formación de un conglomerado productivo, fomentar las iniciativas de exportación originadas en emprendimientos productivos locales, favorecer la creación de entornos innovadores favorables, posibilitar el desarrollo futuro de incubadoras de empresas, generar espacios de intercambio de experiencias entre los emprendedores, identificar proyectos e iniciativas innovadoras, ampliar el ámbito del autoempleo, mediante el acceso al crédito, aumentando al mismo tiempo la productividad como resultado de la creación de mecanismos capaces de favorecer a los pequeños productores y de proporcionar un más rápido acceso a la tecnología y a la información. Entre las acciones es posible mencionar la instalación de un Centro MYPE, la difusión de casos exitosos para generar una cultura emprendedora, particularmente entre los jóvenes, y materiales como manuales operativos para un mejor acceso al micro crédito, así como desarrollar instrumentos que favorezcan la asociatividad productiva, como una página web creada a tales efectos.

Salto

Aquí se parte de una institucionalidad interesante, con la presencia de Salto Emprende, creada a partir de un acuerdo público-privado que se conformó con el acuerdo del Centro Comercial de Salto, la Intendencia de Salto y la Fundación Desarrollo Regional de Salto Grande que cuenta con los aportes de los funcionarios de la empresa de electrificación que forman parte de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande. Se trata de un departamento que forma parte de los que presentan un mayor nivel de competitividad departamental. La mirada en lo que hace a las potencialidades cubre principalmente aspectos económico-productivos y políticos e institucionales, con una baja mirada de los aspectos culturales en materia de conocimientos requeridos. El

aspecto que resulta interesante es que desde la determinación de las acciones se define un Cuadro de Mando que facilita la medición de los resultados alcanzados.

Treinta y Tres

Las actividades principales del departamento de Treinta y Tres son la cadena arrocera, la ganadería, la minería, el comercio mayorista y otros servicios que se vinculan al consumo interno del departamento. Se mostró interés en mejorar la actividad de los productores crudereros que producen leche en condiciones que no siempre cumplen con las características bromatológicas mínimas. El sector apícola ocupa un lugar importante a la hora de generar oportunidades para los pequeños productores o un complemento de ingresos. Las necesidades a resolver son básicas e incluyen el desarrollo de fuentes de empleo, priorizando las alternativas social y territorialmente más equitativas. Un programa interesante para fortalecer las cadenas presentes en el departamento fue el Programa Desarrollo de Proveedores.

Conclusiones del caso

En términos generales, las potencialidades encontradas son mayores que las limitantes, lo cual habla de una mirada de futuro más acentuada hacia lo que se podrá hacer. Salvo en un caso, que es el de Cerro Largo, donde se realizó un análisis muy a fondo, la calificación de las limitantes supera o iguala a la de las potencialidades. Mientras que las limitantes varían entre B (con más del 50 % de los casos calificado de esta forma) y A (que se da en tres casos), las potencialidades lo hacen entre una única B y las restantes divididas en una cantidad igual de M y A.

Los objetivos se concentran principalmente en M, con una única A y dos B, mientras que las acciones alcanzan un mayor número de A, lo cual podría hablar de la dificultad para conformar una estrategia común y una mayor facilidad para las acciones concretas. El aspecto ambiental es el menos mencionado en la totalidad de los casos.

Por su parte, las acciones se dividen en cantidades iguales de A, B y M. Cabe señalar que la situación de la institucionalidad es muy diferente en estos departamentos, dado que en Flores y Rocha la asociatividad es más baja, mientras que Paysandú es un departamento que tradicionalmente ha tenido un nivel de asociatividad interesante, con importante presencia de cooperativas y una Agencia de Desarrollo instrumentada principalmente desde un programa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que ha logrado un nivel importante de desarrollo y de involucramiento de actores. Dadas las dificultades que ha presentado la industria en los últimos años, así como la principal cooperativa de ahorro y crédito, la institucionalidad se vio un tanto debilitada y ha sufrido duros impactos. El hecho de haber tenido un desarrollo importante y ver esto en riesgo posiblemente lleve a valorar más fuertemente los aspectos institucionales.

Rivera es un departamento con mucho trabajo de perfil territorial y alcanza el mayor nivel de la totalidad en el conjunto de las variables de los departamentos. El departamento cuenta con una fuerte articulación entre los programas que se han impulsado a nivel nacional y la articulación entre los actores locales.

En el departamento de Treinta y Tres, donde existen dificultades importantes para el desarrollo, se han encontrado menores menciones a las dimensiones definidas para el presente estudio (limitantes, potencialidades, etc.). Tal vez resulte más difícil conformar una visión en los departamentos con menor grado de desarrollo y donde la articulación de actores no ha sido muy relevante.

La mayor cantidad de menciones fueron a los aspectos institucionales y económicos, lo cual resulta coherente con el objetivo que se planteó el programa, de fortalecer la institucionalidad a los efectos de tener una mejor llegada al territorio. Es el fortalecimiento de las capacidades institucionales lo que facilita el fluir de los programas hacia los territorios más distantes. A su vez, las capacidades institucionales permiten ver los objetivos de mediano y largo plazo y, en aquellos departamentos donde se ha logrado este fortalecimiento, el diálogo termina resultando mucho más sencillo, tanto entre los actores locales como entre estos y los actores de carácter nacional.

Los aspectos técnicos, aun cuando se ubican en un tercer lugar, tienen una relevancia significativa; se impulsaron aspectos técnicos para fortalecer los distintos sectores con presencia relevante de los diferentes departamentos.

Las menciones a los aspectos sociales y políticos son considerablemente menores. La mirada ha estado más en lo económico, lo empresarial y lo técnico. Estas habilidades contribuyen a que los actores se posicionen como mejores empresarios y logren poner a andar o fortalecer su actividad empresarial.

c. Gobernanza

En el año 2014, el PMAP realizó una sistematización de la experiencia a los efectos de resumir los logros alcanzados y las acciones aprendidas. En el Cuadro 5 se presenta el resumen de los institutos público-privados y organismos públicos de apoyo a las mipymes, Ministerios e Intendencias.

Cuadro 5. Actores públicos por departamento

Departamentos	Institutos público-privados y DINAPYME	Ministerios	Intendencias
Artigas			Intendencia de Artigas
Cerro Largo	INEFOP	MGAP MIDES MTSS	Intendencia de Cerro Largo
Colonia	INEFOP DINAPYME		Intendencia de Colonia
Flores	DINAPYME	MGAP	Intendencia de Flores
Paysandú	INEFOP DINAPYME	MIDES MGAP	Intendencia de Paysandú Junta Departamental de Paysandú
Salto	INEFOP DINAPYME		Intendencia de Salto

Elaboración propia en función de la revisión de los planes estratégicos

En el Cuadro 6 se presenta el resumen de los actores privados, los actores financieros y los provenientes de la academia en cada departamento del país.

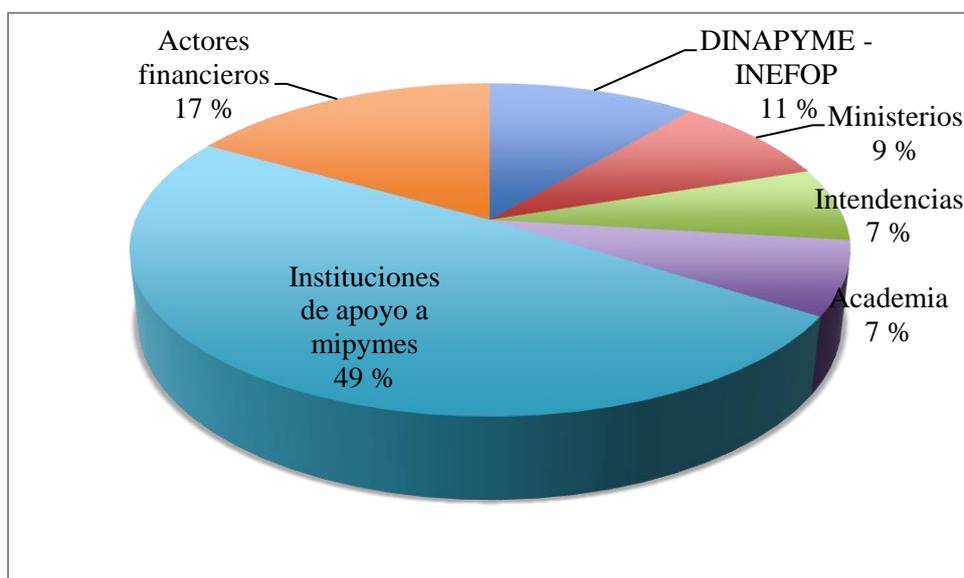
Cuadro 6. Actores privados, financieros y de la academia por departamento

Departamento	Academia	Actores privados	Actores financieros
Artigas		Centro Comercial	ACAC, COMAJA
Cerro Largo (CL)	UTU	Agencia de Desarrollo de CL, Asociación de Productores de CL, COLEME, Asociación de Cultivadores Arroz, SFR CL, SACL, Casa del Artesano, GAUCEL, Asoc. de Cunicultores, ANMYPECEL, CCI CL, Fundación Quebracho, Apicultores de CL	
Colonia		Agencias de Desarrollo de Juan Lacaze, Tarariras y Nueva Helvecia, SOFOVAL, SFR de Nueva Helvecia, SOFORUTA, CRADECO, SFR San Pedro, COPROMEL, SOVICAR	ACAC, CINTEPA
Flores	UTU	Centro Comercial, Asociación de Artesanos, SFR La Casilla, URF, Grupo Porongos	
Paysandú	UDELAR	Agencia de Desarrollo de Paysandú, CCU, IFE, Asociación Agropecuaria del Litoral, ANMYPE, ASEPAY, Centro Comercial de Paysandú, SOFORUGPA, UMEPAY	ACAC, FRS, Grameen, FUNDASOL, IMPULSA, MICROFIN, IPRU
Salto	UCUDAL, UTU	Fundación Gastesi Marticorena, Salto Emprende, ANMYPE, Centro Comercial de Salto, Fundación Salto Grande	IPRU, FRS, ACAC
Rivera	UTU	Mujeres Rurales, Cardijn, Red Winner Mujeres Emprendedoras, ADESAR, Kolping, CLAEH, Centro María Auxiliadora, ADECIR, ACIR, MEPRI	COMAJA, CACSOE
Rocha	UDELAR, UTU	CCIR, Casa Ambiental, Creciendo, Palmar, Todos por Punta del Diablo, Liga de Fomento y Turismo de La Paloma, SCCC, Nuevo Amanecer-Tejedoras	FRS, IPRU
Treinta y Tres	UDELAR	Fundación Quebracho, Centro Comercial, SAE, Mujer Rural y Artesanos	FUNDASOL, COMAC, FRS

Elaboración propia en función de la revisión de los planes estratégicos

Del Cuadro 5 y del Cuadro 6, surge el Gráfico 4.

Gráfico 4. Porcentaje de actores por tipo. Análisis departamental



Elaboración propia basada en OPP, 2014

Actores e instituciones involucrados

El PMAP clasificó los actores en tres grandes grupos y los reunió periódicamente en torno a sus temas de interés: Instituciones de MicroFinanzas (IMF), Instituciones de Apoyo a la Microempresa (IAM) y Referentes Territoriales (RT).

Las IAM ocupan un primer lugar en esta experiencia, representando el 49 % de los actores y tienen características diversas: pueden ser asociaciones privadas, tales como Centros Comerciales Locales; de representación de los comerciantes, como CAMBADU, actores de gestión colectiva privada locales, Cooperativas Agrarias y Sociedades de Fomento Rural, y Agencias de Desarrollo Local.

Los objetivos de los Centros Comerciales consisten principalmente en la búsqueda del fortalecimiento de las empresas a partir de servicios de gestión, asesoramiento y capacitación, y de la defensa de sus intereses comerciales.

Las Cooperativas Agrarias se encargan de la canalización de la producción de sus socios y la prestación de servicios a estos para el fortalecimiento de sus emprendimientos, mientras que las Sociedades de Fomento Rural tienen por objetivo la distribución y comercialización de insumos.

Algunos actores nuclea varias instituciones, como las Agencias de Desarrollo Local. Estas aparecen en los departamentos donde se ha logrado una mayor articulación entre los actores públicos y privados, en muchas oportunidades en instancias de diferentes programas que facilitaron el desarrollo local.

El conjunto de estos actores representan más de la mitad de los que se vincularon con el programa. En Cerro Largo, Colonia y Rivera hay más de 10 actores por departamento; en cambio, en Artigas, que presenta el número más bajo, solo estuvo presente el Centro Comercial e Industrial de Artigas.

En cuanto a las instituciones, este programa tuvo un énfasis marcado en lo local, de allí que las Intendencias participaron en todos los casos, como mínimo a través de su Oficina de Desarrollo, pero en muchos casos también con la inclusión de otros sectores de la Intendencia, como Turismo o Higiene y Salud u otros. También se ha podido observar del análisis de los documentos la presencia de varios Municipios y Juntas Departamentales. El conjunto de estos organismos públicos representan alrededor del 7 % de la totalidad de actores que participaron en la experiencia.

Un segundo grupo de actores, dada la relevancia de su presencia, son los financieros. En alguna medida, esta presencia resulta razonable si se piensa que el objetivo primario del Programa consistió en fortalecer el acceso al financiamiento por parte de los actores de los diferentes departamentos. Entre estas instituciones, hay un actor público, República Microfinanzas, algunas ONG que facilitan el acceso al crédito como el IPRU y FUNDASOL, y algunas cooperativas de ahorro y crédito, tanto de perfil nacional, como ACAC, como otras locales, como CINTEPA. Tradicionalmente, los Comités de Crédito de las cooperativas de ahorro y crédito han tenido una presencia importante a la hora de lograr la articulación entre los actores locales, que representan aproximadamente un 17 % de los actores presentes en las diferentes experiencias.

Los referentes territoriales son, en tercer lugar, las Intendencias, que tienen el contacto directo con los ciudadanos y las empresas de sus departamentos, y su principal preocupación se relaciona con lo local y cómo se generan oportunidades para la población que habita su territorio. En general, estas políticas se implementan a partir de las Oficinas de Desarrollo. A su vez, estas en muchas oportunidades han sido las principales impulsoras de la constitución de Agencias de Desarrollo Local. De esta forma logran una mayor articulación e involucramiento de los principales actores empresariales de sus departamentos. El conjunto de estos organismos públicos representa alrededor del 7 % de la totalidad de actores que participaron de la experiencia.

Tanto el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como la Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Minería tienen presencia en un número importante de departamentos. El INEFOP, está presente en seis departamentos, mientras que la DYNAPIME, en siete. Aquí se ve el interés de los órganos estatales centrales en la experiencia, que se guían por los objetivos de inclusión productiva, tanto en la búsqueda de un mayor nivel de empleo como del desarrollo de emprendimientos que faciliten la inclusión.

La Dirección Nacional de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria, Energía y Minería ha tenido importante participación en el Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva. Este programa tiene vínculo con todas las

Agencias de Desarrollo Local. El objetivo de la DINAPYME es facilitar el fortalecimiento de las mipymes y muchas veces esto resulta más difícil en el interior del país.

Las Universidades, tanto públicas como privadas, o los Centros Técnicos de formación participaron en siete de los casos departamentales estudiados. En general, los centros académicos se relacionan con el PMAP, ya sea desde su función de extensión universitaria, facilitando sus conocimientos a los emprendedores, o como sistematizando y generando conocimientos sobre la base de las experiencias de estos emprendedores.

Las Agencias de Desarrollo

Las Agencias de Desarrollo son entidades privadas sin ánimo de lucro, vinculadas en su al desarrollo local, el desarrollo económico y la mejora de la competitividad territorial. En ese rol, se dedican al fomento de la competitividad de las pymes, del emprendedurismo, a atraer y promover inversiones (Etchevarren, 2010). Las variables que las diferencian, siguiendo a esta autora, son:

- Los objetivos y la estrategia que cada agencia tiene en su planificación estratégica para la acción, la misión y la visión que cada una tiene elaborada.
- El modo de gestión, la modalidad de gestión y de estructura de la organización.
- El gerente y los equipos técnicos. La modalidad de gestión del gerente y el equipo.
- El desarrollo económico territorial y la vocación productiva del territorio. La producción y las características del territorio y las del empresariado local.

Se puede señalar que la constitución de Agencias de Desarrollo permite un trabajo más específico hacia el desarrollo empresarial, y también facilitan cierta continuidad en los proyectos, programas y políticas desarrollados que logran trascender un período de gobierno departamental.

La participación en las diferentes Agencias de Desarrollo ha presentado importantes variaciones. Desde casos donde el liderazgo es claramente de las Intendencias, con escasa participación de los actores privados, hasta casos donde se han encontrado actores privados muy dinámicos y con un fuerte compromiso.

Uruguay cuenta con diez Agencias de Desarrollo, tres de ellas en el departamento de Colonia. En el marco de estas agencias es donde se logra un proceso de articulación público-privado en el cual la mirada de la Intendencia del departamento, junto con las entidades de agrupación gremial tales como Centros Comerciales, Intendencias, Cooperativas locales, logran la construcción de una visión común sobre los objetivos y las estrategias del territorio. De lo contrario, los caminos hacia el desarrollo se ven considerablemente condicionados por la mirada desde lo político de la Intendencia o desde el mercado, como es el caso de los objetivos de las empresas que forman parte del Centro Comercial.

Las Agencias de Desarrollo resultan un factor clave para ordenar y coordinar los apoyos que se realicen desde los organismos centrales. Cuando nacen, muchas veces toman o complementan el rol de los Centros Comerciales, facilitando la llegada de los apoyos desde proyectos, programas y políticas públicas dirigidas a las empresas de la zona.

Respecto a los nueve casos analizados en el PMAP, cinco de ellos contaban con Agencias de Desarrollo Local: Cerro Largo, Colonia, Paysandú, Rivera y Salto. En el caso de Colonia, se consideraron las tres Agencias que existen en el departamento.

En muchas oportunidades, al cambiar el intendente y su equipo de confianza, entre los que se encuentra el director de la Oficina de Desarrollo, resulta necesario explicar nuevamente los objetivos de las diferentes herramientas útiles para la implementación de políticas de desarrollo y el valor que estas tienen. También implica desarrollar capacidades de gestión y familiarizarse con las condiciones de trabajo que demanda el trabajo hacia las mipymes. Las Agencias de Desarrollo levantan esta restricción, dado que se van contando con un equipo capaz de gestionar las oportunidades de trabajo hacia las pymes que resultan estables. La presencia técnica en el territorio garantiza la oferta y su difusión.

4.2. Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC)

4.2.1. Objetivos y población del programa

El PACC fue concebido como un instrumento de apoyo empresarial, dedicado a las mipymes y las cadenas productivas de las que ellas forman parte. Así se comenzó a trabajar desde la OPP, a partir del año 2005, tal como lo indica Ferrari (2009) en este programa: “que combina la experiencia internacional en la materia y antecedentes nacionales exitosos en cuanto a la operativa de programas basados en proyectos. Dicho programa, el PACC, se negoció y firmó con el Banco Interamericano de Desarrollo” (Ferrari, 2009, p. 5). Este autor explica:

El PACC tuvo como objetivo aumentar la competitividad de las empresas, a través de la dinamización del conglomerado en el que estas se insertan. Conforman el PACC tres componentes:

1. Dinamización y elaboración de los planes estratégicos (llamados, en este programa, Plan de Refuerzo de la Competitividad, PRC).
2. Cofinanciamiento de proyectos alineados a los PRC.
3. Fortalecimiento de instituciones públicas de apoyo a los conglomerados.

Su intervención busca generar ventajas competitivas dinámicas promoviendo una mejor articulación y la cooperación estratégica de cara a los mercados internacionales. Los beneficiarios directos del programa son empresas integrantes de los conglomerados seleccionados y sus trabajadores, así como instituciones vinculadas, alcanzando mayores niveles de competitividad sistémica en el territorio. (Ferrari, 2009, p. 8)

4.2.2. Líneas estratégicas y metodología

Ferrari (2009) caracteriza la metodología con la que se construyó el PACC de la siguiente manera:

La acción del programa en cada conglomerado seleccionado se inicia con la conformación de un Grupo Ejecutivo integrado por referentes privados y un Grupo de Apoyo integrado por referentes públicos, capaces de liderar un proceso de dinamización y planificación estratégica participativa. A través de la firma de un convenio se establecen las responsabilidades y plazos. En conjunto seleccionan un “facilitador” o “coordinador”, consultores locales e internacionales financiados por el programa, que los apoyaron en la elaboración de su Plan Estratégico. (Ferrari, 2009, p. 8)

Ferrari (2009, p. 8) detalla los componentes que componen el PACC:

Componente 1: Dinamización y Plan

Conformación de un grupo de empresarios líderes y representantes de las instituciones públicas de referencia (Gobernanza)

Selección de un coordinador exclusivo para el conglomerado referenciado a la gobernanza con supervisión del Programa (Coordinación)

Planificación estratégica participativa, consultores nacionales e internacionales, expertos en el tema (Plan Estratégico)

Componente 2: Proyectos

Ejecución de acciones alineadas al plan de cofinanciamiento (N. R.: 70 % de los recursos totales del programa)

Componente 3: Fortalecimiento público

Fortalecimiento de agencias públicas y privadas de referencia (ministerios y gobiernos locales). (Ferrari, 2009, p. 8)

Por otra parte, Ferrari (2009, p. 12) destaca los instrumentos que resultaron claves para la conformación del PACC y los logros alcanzados por el programa:

Proceso de selección competitiva

Planificación participativa como dinamizador y orientador de esfuerzos públicos y privados

Foco en fondos para el cofinanciamiento de proyectos alineados al Plan

Institucionalidad y *cluster management* de *drive* privado con alta supervisión pública especializada. (Ferrari, 2009, p. 12)

En el Cuadro 7 se señalan los departamentos en que se implementaron. Mientras que los conglomerados de Turismo en Colonia, Turismo en Montevideo, Quesos y Piedras Preciosas se desarrollaron en un solo departamento, otros conglomerados abarcaron varios departamentos, como el caso de Apicultura, que se implementó en ocho

departamentos, y el de Oleaginosos, que se llevó adelante en siete departamentos. Aquellos que no están relacionados con un departamento específico se desarrollaron en forma centralizada desde la capital del país.

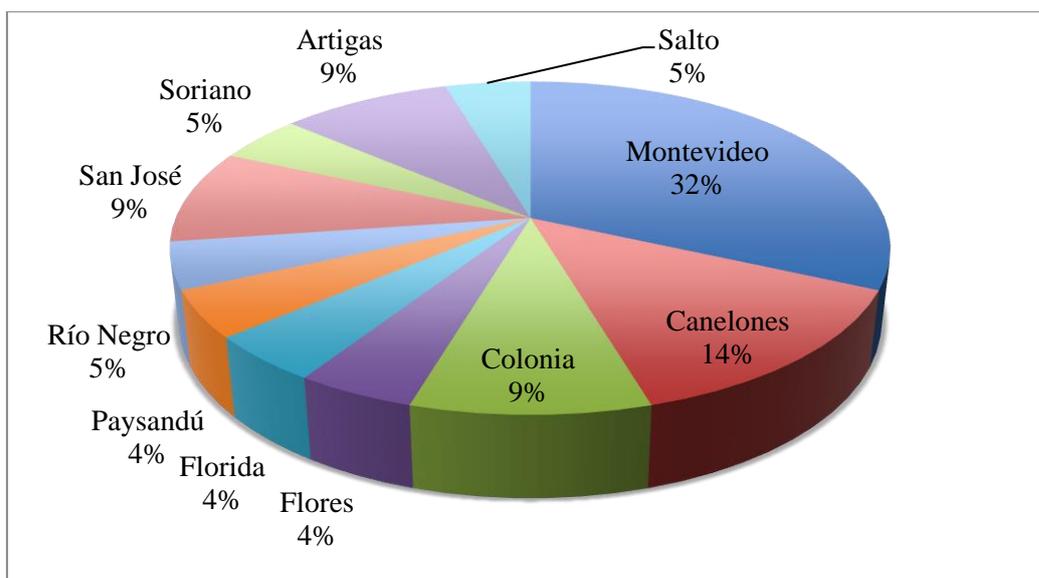
Cuadro 7. Actores públicos y departamentos por conglomerado

Conglomerados	Actores públicos relacionados	Área donde se desarrollan
Alimentos	MIEM	Área metropolitana
Apicultura	MGAP, Intendencias de Canelones, Colonia, Flores, Florida, Paysandú, Río Negro, San José y Soriano	Canelones, Colonia, Flores, Florida, Paysandú, Río Negro, San José y Soriano
Arándanos	MGAP, Intendencias de Artigas, Canelones, Salto y San José	Artigas, Canelones, Salto y San José
Audiovisual	MEC, Intendencia de Montevideo y región costera	Área metropolitana
Calzado y marroquinería	MIEM	Área metropolitana
Diseño	MIEM	Área metropolitana
Piedras Preciosas	MIEM, Intendencia de Artigas	Artigas
Software	MIEM	Área metropolitana
Turismo en Colonia	Uruguay Natural, Intendencia de Colonia	Colonia
Turismo en Montevideo	Uruguay Natural, Intendencia de Montevideo	Montevideo
Vestimenta	MIEM	Área metropolitana
Vitivinícola	MGAP	Área metropolitana

Elaboración propia a partir de Ferrari, 2009

Del Cuadro 7 se desprende el Gráfico 5, en el que se muestra la cantidad de conglomerados que se llevaron adelante en cada uno de los departamentos, donde se destaca Canelones con 10 conglomerados, seguido por Montevideo con ocho.

Gráfico 5. Porcentaje de conglomerados por departamento



Elaboración propia a partir de la descripción del mapa de conglomerados

4.2.3. Herramientas y actividades realizadas

El PACC organizó los apoyos que otorgó en tres tipos de proyectos, siguiendo lo establecido en el programa. Rius e Isabella (2014) reseñan sus características:

Se financiarían conjuntamente, con recursos públicos y privados, tres tipos de **proyectos**: (i) **estructurantes**, que conllevan beneficios para todo el conglomerado y con baja apropiabilidad para las empresas individuales (como centros tecnológicos o la creación de una marca colectiva); (ii) **abiertos**, que consistirían en acciones disponibles para todas las empresas del conglomerado, pero cuyas ventajas se obtienen mediante la participación efectiva de las empresas (como certificaciones de calidad o capacitación); y (iii) **cerrados**, que involucran acciones con beneficios de alta apropiabilidad para grupos determinados de empresas (como consorcios de exportación o el montaje de una empresa distribuidora para un conjunto de empresas del conglomerado). (Rius e Isabella, 2014, p. 22)

Se cuenta con la información sobre el presupuesto que se administró en el Programa de Articulación de Conglomerados, donde se detalla el origen de los fondos que se manejaron. En promedio, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se dispusieron un 60 % de los recursos utilizados, con un mínimo en el caso de Audiovisual del orden del 46 % y un máximo de 75 % en el caso de Turismo en Colonia.

Se desarrollaron 110 proyectos con presupuestos promedio de US\$ 53.000, con un aporte público de aproximadamente un 60 % y un complemento de aporte privado del orden del 40 %. Estos se detallan en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Resumen de los principales datos financieros del PACC

Proyectos desarrollados, cantidad	110
Inversión total, en miles US\$	5.783
Aporte PACC, en miles US\$	3.492
Porcentaje aporte PACC	60 %

Fuente: Ferrari, 2009, p 17

En el Cuadro 9 se presenta un resumen de las principales líneas estratégicas apoyadas por el PACC.

Cuadro 9. Resumen de las líneas estratégicas del PACC

	Proyectos por objetivos en miles de US\$	Porcentaje por destino
Mercados	2.826	49 %
Organización	1.039	18 %
RRHH	838	14 %
I + D + i	580	10 %
Producción	477	8 %
TIC	24	0 %
TOTAL	5.784	100 %

Fuente: Ferrari, 2009, p. 19

La mayor cantidad de fondos se destinó al fortalecimiento de mercados, representando cerca de la mitad de los recursos utilizados; le siguen con cierta distancia los objetivos de organización, recursos humanos, investigación, innovación y desarrollo.

En promedio, cada conglomerado administró cerca de US\$ 600.000, con un mínimo de US\$ 121.000 en el caso de Alimentos y un máximo 10 veces superior de US\$ 1.375.000 en el caso del conglomerado del Software.

En el Cuadro 10 es posible observar la cantidad de beneficiarios del programa en cada uno de los conglomerados.

Cuadro 10. Cantidad de beneficiarios del PACC por conglomerado

	Cantidad de beneficiarios	Porcentaje de participación
Alimentos	50	3 %
Apicultura	100	7 %
Arándanos	55	4 %
Audiovisual	50	3 %
Calzado y marroquinería	70	5 %
Diseño	106	7 %
Forestal	26	2 %
Oleaginosos	17	1 %
Piedras Preciosas	30	2 %
Quesos		0 %
Software	300	20 %
Turismo en Colonia	549	37 %
Turismo en Montevideo	80	5 %
Vestimenta	25	2 %
Vitivinícola	21	1 %
TOTAL	1.479	100 %

Fuente: Informe Final del Proyecto PACC (Ventura, 2014)

4.2.4. Análisis

a. El proceso de diseño, implementación y seguimiento

Se consideraron todas las etapas que son parte de la definición del proceso de fortalecimiento de la seguridad humana. Al igual que en el PMAP, se relevaron las etapas para construir, implementar y evaluar una estrategia en común que habían sido cubiertas. Estas etapas incluyen un diálogo inicial, la creación de una visión común, la determinación de políticas y estrategias, el implementalas a partir de un presupuesto y de la puesta en marcha de actividades concretas, y se cierra con el control y la

evaluación. Del análisis del cumplimiento de estas etapas surge el Cuadro 11, donde los espacios en blanco indican etapas no consideradas.

Cuadro 11. Etapas contempladas por cada conglomerado

Conglomerado	Diálogo	Crear visión	Políticas y estrategias	Presupuestar e implementar	Evaluación y seguimiento
Alimentos					
Apicultura					
Audiovisuales					
Diseño					
Piedras Preciosas					
Software					
Turismo en Colonia					
Turismo en Montevideo					
Vestimenta					

Elaboración propia basada en los planes estratégicos de los conglomerados

El establecimiento de un diálogo entre los actores constituyó el puntapié inicial de esta experiencia, con una convocatoria amplia a los actores tanto públicos como privados relacionados al sector. Los mapas de los conglomerados permiten visualizar con claridad en cada plan estratégico los actores convocados.

La etapa de evaluación fue considerada por cinco de los nueve conglomerados analizados, o sea prácticamente por la mitad, y lo hicieron en oportunidad de un informe externo realizado por la consultora Mesopartner. Resulta necesario incorporar el proceso de evaluación como parte natural de los procedimientos.

En el año 2008, Mesopartner realizó una evaluación de los resultados del PACC, de la que surgen las conclusiones que se señalan a continuación (Harmes-Liedtke y Sobrero, 2008):

Capital social: La puesta en marcha y el seguimiento del proceso de planificación participativa creó capital social. Los actores, en su gran mayoría, incorporaron información, conceptos y herramientas de análisis estratégico sobre su conglomerado, el contexto nacional e internacional, fundamentales para la continuidad de la iniciativa. (p. 34)

Fortalecimiento institucional: Se fortalecieron instituciones públicas y privadas de apoyo al sector empresario, generando las condiciones básicas necesarias para que puedan cumplir su rol en el desarrollo de los conglomerados. (p. 35)

Selección clústeres: Los criterios de selección fueron las características de la región donde se instrumentaron (alto desempleo y bajo índice de desarrollo humano), la competitividad (crecimiento de exportaciones) y la aglomeración territorial. (p. 41)

Capacidades: Se incorporaron y transfirieron nuevos conocimientos e información estratégica al conjunto de los actores de los conglomerados. Se favoreció la nivelación de información entre los diferentes actores de los conglomerados, reequilibrando el poder relativo de los actores basado en conocimiento y favoreciendo así la confianza y la cooperación. (p. 35)

Planificación estratégica: La acción del PACC constituyó una señal clara hacia el conjunto de los actores públicos y privados de la necesidad de planificación estratégica con lógica de mercado, lo cual constituye un primer paso imprescindible para el cambio de lógica que requiere este tipo de iniciativas centradas en la competitividad. (p. 35)

Actores locales: El rol de los gobiernos municipales es generalmente secundario. Las excepciones son los conglomerados con un claro foco local, como en Colonia (Turismo) y Artigas (Piedras Preciosas). También hay un notable protagonismo municipal en la cooperación con los apicultores (p. 38)

Oportunidades de futuro: Partiendo de esta realidad de país pequeño se observan más oportunidades para trabajar en la interconexión e integración de los conglomerados existentes que en la incorporación de nuevos. En tal sentido, se sugiere reflexionar sobre el fomento de iniciativas transversales, más allá de las demarcaciones de los sectores tradicionales. Por ejemplo, entre el conglomerado audiovisual y el clúster de logística de PACPYMES. (p. 42)

b. Consideración del enfoque del desarrollo humano en la identificación de limitaciones y oportunidades y en la definición de objetivos y acciones

Al igual que en el caso del PMAP, se estudiaron los planes estratégicos correspondientes a cada conglomerado. Se realizó un análisis de limitantes y potencialidades de cada departamento. A partir de estas se definieron objetivos y actividades concretas a realizar para su logro. Las limitantes vienen dadas por las barreras, debilidades y amenazas para el desarrollo de un determinado sector, mientras que las potencialidades representan las fortalezas y oportunidades en el sector. Las estrategias y objetivos incluyen aspectos tanto financieros como de gestión de las mipymes. Al analizar las actividades, se contemplaron acciones tales como la instrumentación de políticas concretas, un mayor conocimiento del sector, el fortalecimiento de la institucionalidad. Se ha buscado fortalecer no solo capacidades empresariales sino también sociales, políticas, institucionales, técnicas y ambientales.

La mirada primordial del programa se relacionó con la generación de actividades económicas y comerciales que fortalecieran la competitividad del sector y de las mipymes que lo conforman. Entre los temas económicos se tuvieron en cuenta las oportunidades de mercado, las capacidades para acceder a ellos, las capacidades productivas, los recursos materiales y naturales, la competitividad de precios, la inserción en los mercados, el acceso a fuentes de financiamiento y el nivel de

rentabilidad de las empresas. es posible pensar que el objetivo central del programa de conglomerados ha sido la búsqueda de mejores resultados en la gestión de las empresas y, de la mano de esto, las acciones concretas hacia los mercados.

En el análisis institucional se contempló la presencia de necesidades de fortalecimiento de diverso tipo en las instituciones: formación, acceso al financiamiento, experiencia en asociatividad, estructuras empresariales, el nivel de integración o aislamiento, los modelos de negocio que pueden potenciar la participación. Se prestó atención a la existencia de empresas y sus características, y el valor que se les otorga desde los diferentes actores involucrados al aporte de las mipymes como generadoras de oportunidades de inclusión. Los aspectos de fortalecimiento institucional se encuentran en un segundo lugar, muy cercanos a los aspectos económicos, y el fortalecimiento de la institucionalidad permite dar respuesta a las necesidades concretas de los distintos actores del sector.

Las capacidades técnicas facilitan las posibilidades de inclusión, tanto de empresas como de personas. Estas capacidades técnicas se identifican con mayor facilidad en el caso de los análisis sectoriales, dado que el conocimiento del perfil de cada sector permite la determinación de capacidades más específicas, mientras que el análisis departamental es más global y apela a capacidades relacionadas con la gestión en términos generales.

En los aspectos técnicos, se nuclearon las capacidades para el desarrollo de diversos aspectos: la educación básica, técnica y profesional, capacidades gerenciales, nivel de informalidad de las empresas, condiciones tecnológicas, capacidad para innovar, capacidades comerciales, logísticas, productivas, procesos. Se puede señalar que el tema central se ubica más cercano a la mejora de la gestión en su conjunto.

Las variables sociales se relacionan con el fortalecimiento de las capacidades de los grupos y las comunidades, la cultura empresarial y su desarrollo. Se tuvieron en cuenta las características de la población en lo referente a sus oportunidades, capacidades y necesidades concretas.

Los temas políticos contemplan las relaciones con otros países, la política fiscal, la política monetaria, la apertura mayor o menor de la economía, la regulación del sector. A nivel macro importa la legislación; en general los aspectos legales preocupan más a quienes tienen una mirada sectorial. Los aspectos de regulación y legislación abarcan la regulación de diversos sectores, uso del espacio físico, nuevas actividades, cambios tecnológicos que impactan en las reglas de juego, exigencias internacionales en materia de calidad, condiciones de trabajo, condiciones y requerimientos para exportar, condiciones de producción, prácticas sanitarias.

De la aplicación de los criterios que se explicitaron en el apartado metodológico, a partir de la consideración de los planes estratégicos, surgen los resultados que se detallan en el Cuadro 12, que resume la calificación de limitantes y potencialidades, estrategias y objetivos de acuerdo a lo que se explicitara en el apartado de metodología.

Cuadro 12. Calificación de los planes estratégicos con los criterios del desarrollo humano

Sector	Limitantes	Potencialidades	Estrategias	Acciones
Alimentos	M	M	B	M
Apicultura	M	M	M	A
Audiovisual	M	M	A	A
Diseño	B	M	M	A
Piedras Preciosas	A	M	M	A
Software	A	A	A	A
Turismo en Colonia	A	M	A	A
Turismo en Montevideo	M	M	M	B
Vestimenta	M	B	B	M

Elaboración propia basada en los planes estratégicos de los conglomerados

Comentarios sectoriales

Alimentos

El sector **Alimentos** enfrenta importantes desafíos, posiblemente debido a esto y al perfil de quienes operan en el sector, que principalmente son emprendimientos de porte pequeño y mediano, el foco se ha ido más hacia lo económico y lo institucional. En los aspectos culturales importa incorporar la mirada de la innovación y el desarrollo, así como la formación del personal que les habilite a ingresar en otros segmentos e inclusive internacionalizar la producción. Cabe resaltar que el sector abarca diversos subsectores: panificados, platos con frío, preparados y pastas, salsas y polvos, snacks y golosinas, dulces y conservas, chacinados, jugos y concentrados, lácteos, productos del mar. Las estrategias en las que se pensó abarcan las distintas cadenas productivas con diferentes estrategias de crecimiento. Al considerar los temas culturales y sociales, la mirada se fue hacia los aspectos de fomentar la innovación por una parte y, por otra, fortalecer la capacitación de quienes participan o podrían participar del sector a los efectos de consolidar las actuales fuentes de trabajo y propiciar la generación de nuevos puestos de trabajo.

Apicultura

El sector **Apícola** permite complementar ingresos a grupos de personas que pueden ser asalariados o pequeños productores agrarios, en tal sentido viene a contribuir a la inclusión. Desde este diagnóstico se han facilitado herramientas de inclusión tales como

microcréditos, garantías y asesoramiento, tanto en lo específico del sector como en temas de gestión. Los programas de apoyo al sector que se impulsaron desde los conglomerados dieron respuesta a aspectos de sanidad, fortalecimiento de la institucionalidad y articulación entre los diversos actores: públicos y privados, productores, fraccionadores y exportadores, fortalecimiento de la Comisión Honoraria de Desarrollo Apícola, alternativas de financiamiento. El sector contribuye en los temas ambientales dado que a través de la polonización aporta a resolver algunos desafíos que presentan las explotaciones agrícolas, en tal sentido tanto en los análisis como en las estrategias los temas ambientales estuvieron presentes.

Audiovisual

En el clúster **Audiovisual** se definieron tres grandes estrategias: ampliación de mercados (económico), desarrollo de capacidades, que incluye formación básica (político-institucional, social), mejora del entorno (político-institucional, social, económico). Las potencialidades y limitantes están dadas por el análisis de los diferentes subsectores respecto a ciertas señas características (creatividad, costo, ambiente de producción favorable, velocidad de respuesta, facilidades logísticas, valores de producción, calidad del proyecto y del producto, adaptabilidad, éxitos previos, posicionamiento, imagen país, capacidad de negociación). Al definir la visión sobre el clúster, se resalta que su importancia debe valorarse por la producción de contenidos culturales y su capacidad de transmitir ideas e imágenes. El sector Audiovisual tiene un gran potencial para promover la imagen de Uruguay en el exterior a través de la participación en Festivales Internacionales de Cine y Publicidad. Frey (2000, pp. 15-16) señala que los productos artísticos conllevan ciertos valores “a veces defectuosamente reflejados por el mercado”; estos son: “de prestigio, de elección, de educación, de legado”.

Diseño

El sector de **Diseño** se planteó contar con una visión que contemplara aspectos político-institucionales, económicos y culturales: ser una agrupación de empresas e instituciones que impulsan el desarrollo local basado en el diseño, a través del fomento de una competitividad sustentable con un posicionamiento estratégico de la producción, la cultura y la identidad cultural uruguaya. Sus programas principales presentaron diferentes enfoques: alianzas estratégicas para la producción e internacionalización político-institucional, fortalecimiento institucional y visibilidad económica, y formación de recursos humanos y fomento de la empresariedad. Para un sector muy diverso y en alguna medida fragmentado, donde la gestión empresarial no ha constituido el centro de su visión, plantearse nuevos desarrollos en conjunto a partir de la creación de la Cámara de Diseño constituyó un paso adelante muy significativo. Cabe resaltar el aporte de la sinergia que se produjo entre los intereses de la academia uruguaya y las empresas de diseño.

Piedras Preciosas

El sector **Piedras Preciosas** representó un muy importante impacto en una comunidad con múltiples problemas de empleo y ausencia de actividades económicas alternativas. De ahí que se le dio prioridad a los temas de generación de empleo y la recuperación de ciertos oficios como cortadores, martilleros, lapidadores. También las explotaciones mineras representan un fuerte impacto y riesgo en la conservación del medio ambiente, por eso en la estrategia y en las acciones correspondientes ocuparon un lugar central su mantenimiento, contemplando normativas como la ISO 14.000, que atienden a las condiciones que deben implementarse para asegurar un correcto mantenimiento de la calidad de medio ambiente. Como se señala en el primer punto, en un departamento con importantes dificultades, un desafío que se planteó el conglomerado fue la generación de trabajo, lo cual, al mismo tiempo, tuvo impacto social.

Software

El sector **Software** es el que ha permitido mayores resultados, tanto en lo referente a la competitividad y la internalización como a la inclusión. Se trata de un sector sumamente dinámico que por una parte logró una importante articulación entre los actores que lo conforman, agrupados en la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información. Asimismo, presenta una preocupación importante por que todos los ciudadanos se encuentren incluidos tecnológicamente, particularmente los más jóvenes. Las líneas estratégicas centrales en que se basó el conglomerado fueron: mejora de la productividad y competitividad de las empresas de tecnología, asociatividad de nuevos modelos de negocios, internacionalización, reforzamiento de oportunidades de negocios, especialización de quienes se desempeñan o pueden desempeñarse en el sector, incluyendo la capacitación en computación e inglés. El Estado ocupó un rol estratégico como promotor, regulador y comprador. Por otra parte, la CUTI también jugó un rol importante en el relacionamiento con la diáspora de ciudadanos que por diferentes motivos emigraron del país.

Turismo en Colonia

El conglomerado de **Turismo en Colonia** se insertó en un departamento con una importante cohesión social y una fuerte identidad cultural de cada uno de sus pueblos. Dadas las oportunidades que abre el sector Turismo, se diseñaron una serie de actividades insertas en desarrollo de formación y capacitación de personal que incluye aspectos tales como formación de personal turístico en atención al cliente, en conocimiento del destino, en idiomas, en gestión empresarial dirigida a propietarios de establecimientos turísticos y personal directivo. Por otra parte, dentro de la estrategia de impulsar y promover la inversión en TIC, en el sector existe un plan de apoyo a su incorporación, central de reservas para el destino en marcha y acciones formativas sobre su aplicación al sector turístico dirigido a empresarios del sector.

Turismo en Montevideo

El sector **Turismo en Montevideo** definió la puesta en valor de los atractivos del destino (económico), desarrollo de productos turísticos (económico), acciones de comercialización y producción turística (económico), fortalecimiento de la cadena de valor (político-institucional), aseguramiento de la competitividad turística local (político-institucional). Se trata de un sector que nuclea un conjunto muy amplio de actores, la mirada a la hora del diagnóstico se centra en los aspectos económicos, institucionales y políticos. En cuanto a las acciones, apelaron principalmente a lo económico y procuran articular los actores que forman parte del clúster en ocho grupos de productos: turismo de eventos, turismo idiomático, turismo senior, turismo nostálgico, cultural, *short breaks*, *touring*, cruceros.

Vestimenta

En el sector de **Vestimenta** se definieron dos grandes objetivos. En primer lugar, incrementar la competitividad y productividad de la vestimenta y reforzar la capacidad de respuesta de toda la cadena para suministrar tela y prendas de lana de alta calidad en tiempo y forma a los mercados de destino. En segundo lugar, atraer compradores especializados gracias a la construcción de una imagen sólida como país proveedor que cumple los estándares internacionales, reforzando las capacidades de desarrollo de productos y suministro de servicios según los requisitos de los mercados de destino. Es posible observar que ambos objetivos son principalmente económicos. Se consideró la certificación en normas ambientales, laborales y éticas. Se planteó dar seguimiento a los objetivos a partir de indicadores que contemplen: valor de las exportaciones, capacidad productiva, número de trabajadores empleados, composición de redes empresariales, características y estándares de calidad del sector.

Conclusiones

Tanto en limitantes como en potencialidades, se alcanzó en general un nivel que se encuentra entre M y A, dado que únicamente, en cuanto las potencialidades, el caso de Vestimenta es el único que se puede calificar como B. Se detectó un mayor nivel de limitantes que de potencialidades, dado que estas presentan tres A, mientras en las potencialidades, únicamente se encuentra una A, en el caso del Software.

En cuanto a las estrategias, el resultado del conjunto de los casos analizados es prioritariamente medio, con cuatro casos con M, seguido de tres A y, por último, dos B. Esto podría hablar de que no siempre es sencillo lograr una mirada estratégica del sector por parte de un conjunto de actores que participan de la cadena desde distintas miradas y con diferentes objetivos. Los que alcanzan una calificación A son Audiovisual, Software y Turismo en Colonia. Este último es un caso paradigmático, que ha sido considerado en algunos documentos del BID como referencia de buenas prácticas; se trata de un conglomerado que se desarrolló en un departamento con una importante cohesión social y donde existe una variedad de oportunidades para el sector, que resulta importante dada su cercanía a la ciudad de Buenos Aires, su rico patrimonio histórico y

sus condiciones geográficas. El conglomerado de Software alcanzó una fuerte internacionalización y, a su vez, fue eje de la inclusión dentro de las políticas públicas, facilitando que diferentes colectivos se integraran a él para apropiarse de herramientas que le generan una amplia gama de oportunidades. Para Uruguay, un país pequeño, el Software es un sector que le ha aportado una nueva presencia en el mercado internacional y que en los análisis de prospectiva hacia 2030 sería de los sectores que permitirían la creación de una mayor gama de trabajos.

Los resultados en cuanto a las acciones concretas son superiores, con seis conglomerados alcanzando A como calificación. En el caso de los Audiovisual y el Diseño, en los años en que se desarrollaron estos conglomerados, se institucionalizaron dos organizaciones con diferente perfil jurídico que han resultado fuertes impulsores de estos sectores: la Dirección de Cine y Audiovisual Nacional (ICAU) que surgió en el año 2008 y la Cámara de Diseño del Uruguay, creada en 2009. Ambas instituciones han sido fuertes impulsoras del desarrollo de los sectores, con una fuerte integración de los profesionales dedicados a estas actividades y una importante articulación con el sector público.

c. Gobernanza

Se consideró la cantidad de actores de cada tipo que tienen presencia en las diferentes experiencias analizadas. Se tuvieron en cuenta nueve casos de conglomerados: Alimentos, Apicultura, Audiovisual, Diseño, Piedras Preciosas, Software, Turismo en Colonia, Turismo en Montevideo y Vestimenta, contemplando los actores de cada tipo que participaron en cada experiencia.

Se tomaron en cuenta los casos en que el acuerdo institucional entre los actores había logrado algún nivel de formalidad. En el caso del Programa de Conglomerados, se extrajo la información sobre los actores de los mapas de conglomerados que acompañan los planes estratégicos para lograr comprender cuáles han sido los actores implicados. A partir del encuentro de estos actores, se realizaron los análisis FODA y se construyó la visión y la estrategia del sector.

Los planes estratégicos surgieron de la participación del conjunto de actores que conforman su mapa estratégico. En el Cuadro 13 se presentan los actores públicos que participan en cada conglomerado.

Cuadro 13. Actores públicos participantes en las experiencias del PACC

Conglomerados	Institutos público-privados de apoyo	Ministerios	Intendencias
Alimentos	INAC, INAVI, Uruguay XXI, LATU, ANII	MIEM, MGAP, MRREE, MEF, MSP, MINTUR	Intendencia de Montevideo
Apicultura	LATU, INIA	MGAP	Intendencias Municipales (4)
Audiovisuales	INIA, LATU		Intendencias Municipales (3)
Diseño	LATU, ANII	MIEM, MEC, MTOP, MINTUR	Intendencias Municipales (4)
Piedras Preciosas	Uruguay XXI	MTOP, MEC, MRREE	Intendencia de Artigas
Software	ANII, LATU		
Turismo en Colonia		MINTUR	Intendencia de Colonia
Turismo en Montevideo		MINTUR, MEC, MVOTMA, MRREE	Intendencia de Montevideo
Vestimenta	Uruguay XXI, LATU, INIA	MIEM, MTSS	

Elaboración propia basada en los mapas de los planes estratégicos

En el Cuadro 14 es posible observar los actores privados y de la academia en cada conglomerado.

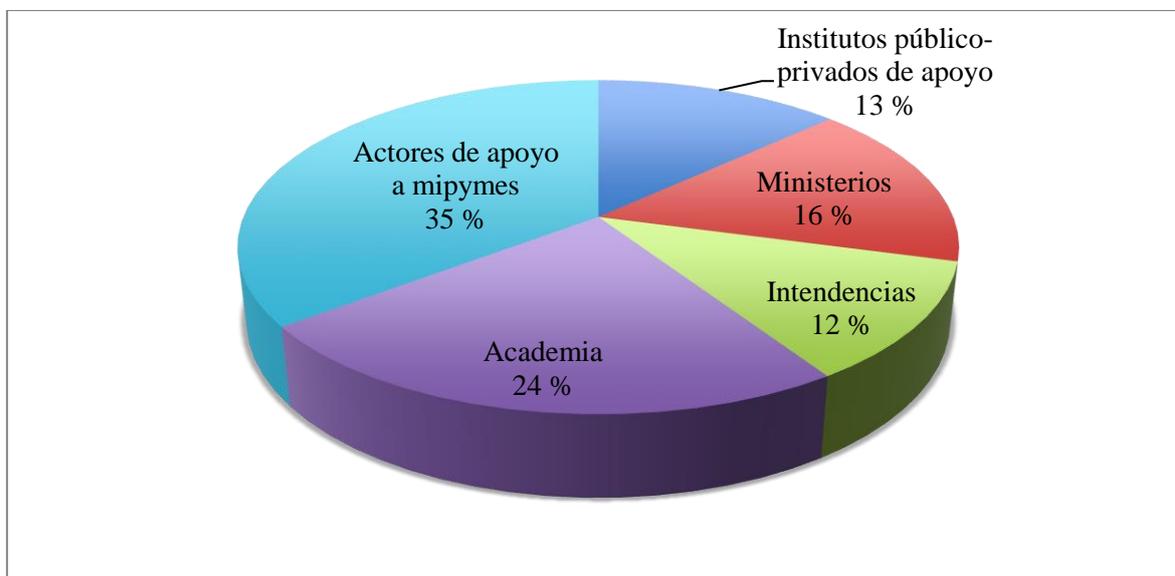
Cuadro 14. Actores privados y de la academia por conglomerado

	Academia	Actores privados
Alimentos	Universidades (2)	Cámaras empresariales
Apicultura	UDELAR	ADEXMI, SAU, CNFR
Audiovisuales	Universidades e Institutos (4)	SUA, ANDEBU, AUDAP
Diseño	Universidades e Institutos (9)	CIU, Cámara Nacional de Comercio, ADDIP, ADIT, ADG
Piedras Preciosas	UTU	
Software	Universidades (5)	CUTI
Turismo en Colonia	UTU, Instituto Municipal de Hotelería	Asociaciones Comerciales, Shopping, Cámara Hotelera y Turística, Liga de Fomento, Cámara Inmobiliaria, Asociación de Guías de Turismo, Asociación de Miniturismo, Corporación Turística de Colonia, CUT
Turismo en Montevideo	Universidades (7)	Cámaras (18): Congresos, Hoteles y Restaurantes, CUT, Agencias de Viaje, Guías, CIHT, Ómnibus, Inmobiliarias, CAMBADU, Espectáculos, Teatros, SUT Rural, Grupo Centro, Transporte, Paseo Ciudad Vieja, Aeronáutica, Rentadoras de Vehículos, Enológico
Vestimenta	Centros formación profesional, universidades	AITU, PIU, CIV

Elaboración propia basada en los mapas de los planes estratégicos de los conglomerados

El Gráfico 6 permite ver en forma esquemática en conjunto de actores que participan en cada conglomerado.

Gráfico 6. Porcentaje de actores por tipo en los conglomerados analizados



Elaboración propia basada en los mapas de los planes estratégicos de los conglomerados

Actores participantes de los conglomerados

En el caso de la gobernanza de los clústeres se han encontrado algunos con una dimensión más nacional, como Alimentos, Apicultura, Audiovisual, Diseño, Software, Vestimenta; y otros con un fuerte arraigo en lo local: Piedras Preciosas, Turismo en Colonia, Turismo en Montevideo. De ahí la presencia de actores con diferentes perfiles.

En el caso de los clústeres, la organización se ha articulado alrededor de formas de trabajo y agendas sectoriales, planes estratégicos que terminan constituyendo contratos de acuerdo entre los actores. En algunos casos muy específicos se han instrumentado instituciones en conjunto entre el sector público-privado para buscar objetivos específicos como es la incubación de empresas o la constitución de Cámaras o Comisiones sectoriales.

La mayor participación corresponde a las organizaciones de gestión colectiva privada, en estas se incluyen cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural, asociaciones de exportación.

En lo sectorial, dentro de las organizaciones colectivas nacionales, se destacan la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, la Cámara Mercantil, la Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa (ANMYPE) y organizaciones sectoriales. En el caso de Diseño y Turismo en Montevideo el número de actores es más significativo. El sector Diseño abarca un núcleo de 320 empresas en diversos sectores como diseño gráfico, carpintería, tapicería, paisajismo, interiores, arquitectura, textiles. Estos grupos tienen sus propias asociaciones y de ahí surgen varios actores de gestión colectiva. El

sector Turismo nuclea a quienes se vinculan con la hotelería, la gastronomía, el comercio de diferente tipo, los organizadores de congresos, los guías turísticos.

El vínculo de las Intendencias con los programas de corte sectorial se relaciona con la necesidad de construir oportunidades que ese sector pueda tener para las mipymes de determinada localidad.

Uruguay XXI se vincula a los sectores que tienen mayor preocupación por la internacionalización de su producción, tal es el caso de los sectores Alimentos, Piedras Preciosas y Vestimenta.

Otras agencias vinculadas al Programa de Conglomerados son el Laboratorio Tecnológico del Uruguay, el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, el Instituto del Cine y Audiovisual del Uruguay; lo hacen con los sectores correspondientes de acuerdo a su perfil.

La Agencia Nacional de Innovación se vinculó principalmente con los objetivos sectoriales, buscando la generación de conocimientos y la aplicación de la investigación a los diferentes sectores. También esto hizo que el sector conociera mejor sus necesidades y la forma de generar valor agregado y tuviera su mirada enfocada en las oportunidades de desarrollo de un sector. Al conocer el piso desde que se parte, resulta más sencillo incorporar conocimientos de los cuales se pueda aprovechar un sector.

Los ministerios se vincularon primordialmente con el PACC, atendiendo a las políticas desarrolladas hacia cada sector. En promedio, a cada sector se vincularon más de dos ministerios por conglomerado. El Ministerio de Industria, Energía y Minería tuvo una participación más relevante en el caso de Alimentos, Piedras Preciosas y Vestimenta. Mientras que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca lo tuvo en el caso de Agricultura, Arándanos y Vitivinícola.

El Ministerio de Turismo se relacionó con los sectores que presentan mayor relevancia para el diseño de las políticas que son objeto de esta secretaría, como es el caso de Alimentos, Diseño y Turismo, tanto en el departamento de Colonia como en el de Montevideo.

5. Análisis de los resultados encontrados

En el resumen de los resultados obtenidos a partir de los diferentes indicadores definidos, se relevaron, en primer lugar, los aspectos vinculados a la seguridad humana y se tuvo en cuenta si el trabajo se forjó desde esta óptica en el proceso de gestión. Luego, se indagó si los planes estratégicos presentaron una mirada integral que los acerque en su diagnóstico y su propuesta a la visión de desarrollo humano. Por último, se analizó la gobernanza constituida en torno a cada experiencia o al menos qué tipo de actores participaron en cada caso.

a) Seguridad humana

Los programas que fueron objeto de la presente investigación fueron analizados a partir de las etapas que deberían haber sido cubiertas en su implementación para generar capacidades en los actores que procuran el desarrollo tanto territorial como sectorial. Esas etapas, de acuerdo al concepto de seguridad humana, son las siguientes:

- Emprender un diálogo entre todas las partes interesadas
- Analizar una situación y crear una visión
- Formular políticas y estrategias
- Presupuestar, gestionar e implementar
- Controlar y evaluar

En el Cuadro 15 se presenta un resumen de los resultados del análisis, en cada programa, del cumplimiento de las etapas requeridas para asegurar el enfoque de seguridad humana.

Cuadro 15. Porcentaje de casos que cumplieron las etapas del proceso de seguridad humana

Etapas	PMAP	PACC
Emprender diálogo	55 %	100 %
Análisis de situación	100 %	100 %
Formular políticas y estrategias	100 %	100 %
Presupuestar, gestionar e implementar	100 %	100 %
Controlar y evaluar	11 %	66 %

Elaboración propia

En lo que respecta al diálogo inicial, la metodología de conglomerados del PACC tuvo un primer paso que fue la constitución del mapa del conglomerado y el establecimiento de la red correspondiente, mientras que en el PMAP, el plan estratégico en muchas oportunidades se generó a partir del relevamiento del consultor designado para el caso y no necesariamente del diálogo entre actores.

En la implementación de programas que buscaron la mejora en la gestión de las mipymes, el monitoreo y el control no fueron integrados al diseño como un paso más: las evaluaciones surgieron *a posteriori*. Esta fue una lección aprendida y ha constituido desafíos importantes en las siguientes etapas de mejora de los programas o de profundización en sus objetivos.

Si bien en el conjunto de los casos de los conglomerados el puntapié inicial consistió en sentar a todos los actores vinculados al sector en torno a una mesa para diagnosticar sus

necesidades y conformar una visión de conjunto, no siempre este fue fácil. En gran medida, el grado de dificultad varió en función de la madurez del sector, del grado de cercanía o dispersión de sus actores, de las oportunidades económicas, de los potenciales acuerdos a los que se podría llegar, del historial de trabajo en conjunto con que se contaba. De esta forma, algunos actores, como la Cámara de Diseño o la de Software, lograron conformar o fortalecer sus acuerdos, pero aun así la sostenibilidad ha variado. Posiblemente, los conglomerados que lograron mayores resultados en su diálogo fueron casos como el de Turismo en Colonia, donde se comprende fácilmente el rol que cumple cada uno en el conglomerado y qué se puede esperar de cada uno. Incluso perteneciendo al mismo sector, el conglomerado de Turismo en Montevideo es más complejo, dada la dispersión de los actores; desde la Intendencia de la ciudad se impulso este diálogo, dado que la actividad de turismo para el departamento es central.

A partir de estos elementos, la visión que se logró crear varió en su grado de concreción y de cercanía entre los actores, aspecto que luego se ve reflejado al analizar las dimensiones del desarrollo humano y considerar la forma en que se conformó el plan estratégico. Si bien todos los sectores lograron construir sus planes de refuerzo de la competitividad, estos se volcaron más hacia los aspectos económicos, como la resolución de cuestiones básicas —es el caso, por ejemplo, de Alimentos, donde lo prioritario resultó ser el abrir mercados—; en otros, casos como el de Diseño, se priorizó el trabajo en conjunto, la creatividad y la apertura de nuevos mercados.

Los aspectos vinculados a los aportes públicos y privados se analizaron en detalle al considerar cada caso y, aun cuando esta etapa se encontró presente en todos los casos (de lo contrario el avance habría sido nulo o escaso), el compromiso de los actores privados varió mucho, tanto entre lo departamental y lo sectorial como entre los sectores; posiblemente el mayor compromiso económico estuvo ligado a aquellos actores que vieron con más claridad el valor que les proporcionaba ser parte de la experiencia y los aportes que esto representaba para la mejora del sector en su conjunto y de su emprendimiento en particular.

La evaluación que se consideró fue *ex post* y se tomó como referencia el análisis realizado por la consultora Mesopartner. En la construcción del Cuadro de Mando de cada conglomerado se consideraron los resultados económicos y financieros, los clientes y actores externos, el conocimiento y aprendizaje, los procesos internos. El caso que obtuvo mejores resultados en el conjunto de estas dimensiones es el del Turismo en Colonia, que logró un muy buen resultado en todas las dimensiones, superior al de los restantes sectores. El caso de Software se destaca en conocimiento e impacto y en procesos internos, mientras que los casos de Piedras Preciosas y Vestimenta obtuvieron resultados muy bajos (Harmes-Liedtke y Sobrero, 2008).

Presupuestar, gestionar e implementar

Tanto en el caso del PMAP como en el caso del PACC, se instrumentaron acciones muy concretas. Para el primero se destinaron un total de US\$ 12.000.000, en su totalidad de

origen público. El destino de estos fondos fue en primer lugar para el fortalecimiento de instrumentos financieros y, en segundo lugar, con destino a servicios complementarios.

En el caso del PACC, se destinaron un total de US\$ 6.000.000, de los cuales el aporte del programa correspondió a un 60 %, mientras que el 40 % restante corresponde a fondos de contrapartida privada. El aporte desde el programa osciló entre un 46 % (en el caso de Audiovisual) y un 75 % (en el caso del Turismo en Colonia) del total del presupuesto que aplicó cada sector.

En el PACC, en promedio, se aplicaron US\$ 53.000 por proyecto, con un mínimo de US\$ 28.000 (en el caso de Apicultura) y un máximo de US\$ 115.000 (en el caso de Software) (Ferrari, 2009, p. 17).

Controlar y evaluar

La etapa de evaluación y seguimiento no ha sido concebida hasta el presente de forma natural como parte integral del proceso para la generación de mejoras dentro del proceso. Las evaluaciones, cuando se han hecho, han sido puntuales, en general *a posteriori* y, muchas veces, como respuesta a una demanda externa y no como algo natural dentro de la gestión. En este sentido, los programas tuvieron pocas mediciones. Se puede afirmar que este es el gran desafío que quedó pendiente en estos programas, ya que se pusieron en marcha muchas actividades, pero no se midieron.

Los resultados del PMAP se pueden visualizar en el informe sobre la sistematización de la experiencia, en el cual se detallan la cantidad de actividades que se concretaron en cada departamento, tanto en materia de productos financieros como de servicios complementarios, así como el presupuesto asignado a cada uno de estos instrumentos.

En el caso del PMAP, en algún caso en particular se realizó alguna medición muy básica, como en el caso de Salto, en el que se esbozaron algunos indicadores y desde el momento del diseño del plan hay un mayor interés en medir los resultados alcanzados. En términos metodológicos, se podría concluir que en estos programas de perfil más territorial todavía hay un déficit importante en los aspectos de presupuestación y medición de los resultados alcanzados e inclusive en el compromiso económico de los actores privados.

En el caso del PACC, si bien no se mantuvo un sistema de evaluación y monitoreo sobre el impacto de los programas y proyectos implementados en forma integral con el conjunto del proyecto, se realizaron mediciones en determinados momentos, como el informe de Mesopartner ya mencionado. Esta consultora utilizó la brújula de la competitividad para medir los resultados alcanzados por cada conglomerado.

Los aspectos evaluados por Mesopartner son: plan, cooperación, mercados, acceso a información, capacidades empresariales, productos y servicios, institucionalidad, regulación y políticas. Estos indicadores podrían constituir una referencia a la hora de la elaboración de un Cuadro de Mando que permita incorporar el sistema de evaluación desde la etapa de diseño del programa.

b) Desarrollo humano

Se analizó la forma en que se conformó una visión estratégica del departamento o sector, luego de recabar limitantes y potencialidades de cada caso estudiado, así como las acciones específicas que se encaminaron en cada uno. Se indagó en qué medida estas acciones habían contemplado una mirada integral que cumpliera con aspectos relacionados a lo social, lo político-institucional, lo cultural, lo ambiental, lo técnico y lo económico. Se contemplaron los aspectos vinculados a limitaciones, potencialidades, objetivos, y acciones (proyectos, programas) desarrollados. Se analizó cómo fue el proceso de planificación, cómo se construyó esa visión estratégica y hasta qué punto esta tuvo una mirada integral, según la concepción de desarrollo humano. Cada variable obtuvo una calificación de Alto, Medio o Bajo según el grado de avance en esa mirada integral. En el Cuadro 16 se presentan la cantidad de casos que obtuvieron cada calificación dentro de cada programa (PMAP y PACC). De las calificaciones obtenidas se indica también su porcentaje.

Cuadro 16. Cantidad y porcentaje de calificaciones en los dos programas

		Cantidad de calificaciones			Porcentaje de calificaciones			Total
		Alto (A)	Medio (M)	Bajo (B)	Alto (A)	Medio (M)	Bajo (B)	
PMAP	Limitantes	3	1	5	33 %	11 %	56 %	100 %
	Potencialidades	4	4	1	44 %	44 %	11 %	100 %
	Objetivos	1	6	2	11 %	67 %	22 %	100 %
	Acciones	3	3	3	33 %	33 %	33 %	100 %
PACC	Limitantes	3	5	1	33 %	56 %	11 %	100 %
	Potencialidades	1	7	1	11 %	78 %	11 %	100 %
	Objetivos	3	4	2	33 %	44 %	22 %	100 %
	Acciones	6	2	1	67 %	22 %	11 %	100 %

Elaboración propia

Limitantes y potencialidades

Tal como puede observarse en el Cuadro 16, se encontraron un número bajo de limitantes en ambos programas, dado que el 67 % de los casos se calificaron en este aspecto entre Medio y Bajo. Resultaron principalmente calificados con Bajo, los casos del PMAP y con Medio, los del PACC.

Las potencialidades en ambos programas alcanzaron buenas calificaciones, cercanas al 90 % entre Medio y Alto. Tal vez esto también hable de una mirada más inclinada hacia lo positivo, lo cual puede resultar auspicioso a la hora de basarse en esa mirada integral requerida para lograr nuevos objetivos y resultados. En el caso del PMAP, hay un equilibrio entre Alto y Medio, mientras que en el PACC, las calificaciones se ubican en el Medio, principalmente.

Formular estrategias y acciones concretas

En ambos programas, los objetivos y las estrategias se han centrado ante todo en los aspectos económicos, seguidos por los aspectos institucionales que, como objetivos, son mencionados en la mayoría de los casos, mientras que los aspectos económicos lo son por la totalidad de los casos. En un tercer nivel aparecen los objetivos relacionados con las capacidades técnicas.

En cuanto a objetivos, se obtuvieron mejores resultados en el caso del PMAP, que alcanzó el 88 % de calificaciones entre Medio y Alto, mientras que el PACC llegó a 77 % en este aspecto. De todas formas, en ambos programas el resultado alcanzado es alto.

En el caso de las acciones, el panorama se invierte: mientras que en el PMAP los Alto y Medio llegan al 66 %, en el PACC son de 89 %; particularmente, en este último, se hace evidente, en la alta calificación de las acciones, su capacidad para identificar aquellas capaces de promover la mejora del sector.

Entre los principales objetivos que se repiten en numerosas oportunidades se destacan:

- Fortalecimiento de la institucionalidad, acceso al financiamiento, instalación de centros de formación en el territorio, implementación de Agencias de Desarrollo Local o formas de articulación propias tales como Cámaras sectoriales, sectores muy dinámicos como diseño y tecnología que a partir de la experiencia de los conglomerados formaron sus cámaras sectoriales.
- Consolidación de capacidades para la formación de empresarios y asistencia técnica a sus necesidades y desarrollo de capacidades comerciales
- Creación de incubadoras y parques industriales.
- Desarrollo de determinado sector como generador de oportunidades para determinada población.
- Búsqueda de articulaciones, determinando los principales actores que podrían participar y procurando su compromiso.
- Internacionalización de determinada producción.
- Planes de fortalecimiento de un sector o localidad.
- Proyectos de investigación.

- Posicionamiento de un sector o una localidad.

Las variables sociales y políticas se encuentran en el último lugar, posiblemente porque la mirada es más hacia lo económico que hacia un desarrollo integral que comprenda los aspectos relacionados al desarrollo humano. Los aspectos políticos en el caso del análisis departamental tienen muy baja mención, posiblemente porque la variedad de actores lleva a una dispersión en este tipo de variables. En cambio, en el análisis sectorial se tiene una visión más ajustada a las necesidades específicas, que lleva a incorporar esta variable en una forma más significativa.

Hay menciones a los aspectos políticos en todos los sectores, mientras que las menciones desde los departamentos se realizan en menos de la mitad de los casos. No fue mencionado en los casos de Colonia, Flores, Paysandú, Salto y Treinta y Tres. Son departamentos con características muy diversas en cuanto a institucionalidad, partidos políticos que han gobernado el departamento y su permanencia, y oportunidades de actividad y económicas.

Los aspectos técnicos presentan relevancia media, tanto en los casos departamentales como en los casos sectoriales. En algunos casos, como Apicultura, Alimentos, Diseño y Turismo en Montevideo, presentan menor relevancia. El desarrollo de estas capacidades técnicas y un mayor nivel de conocimientos son relevantes cuando se busca lograr una mayor inclusión.

La variable social es mencionada por los sectores Diseño, Piedras Preciosas, Software, Turismo en Colonia y Turismo en Montevideo. Se podría pensar que tanto el sector Piedras Preciosas como Turismo contribuyen más fuertemente a la inclusión, mientras que Diseño y Software facilitan la incorporación del conocimiento a la generación de oportunidades de inserción en el mercado.

Cuando se cuenta con una participación más decidida de los actores involucrados, la apropiación del plan es mucho mayor, así como el compromiso en lograr los resultados previstos. De allí que se logre un camino más concreto con actividades y presupuestos y con un mayor aporte de los actores privados involucrados, inclusive desde un punto de vista financiero.

c) Gobernanza

A la hora de evaluar la gobernanza, se contemplaron:

- i. Características de los actores que intervienen: públicos o privados, nacionales o locales, vínculo de estos con las mipymes y objetivos de participación en la experiencia
- ii. Cantidad de actores públicos-privados-empresariales que participan de la Agencia de Desarrollo Local o del conglomerado (actores públicos y privados, academia, etc.)
- iii. Grado de participación, particularmente en la toma efectiva de decisiones

iv. Financiación privada/financiación pública

v. Relaciones de poder, estructura de las redes de relaciones (concentrada versus descentralizada, vertical versus horizontal)

El Cuadro 17 resume la cantidad de actores de cada tipo que participaron en cada una de las experiencias en la totalidad de los conglomerados por una parte, y por otra, los actores que se involucraron en las experiencias locales de microfinanzas. El promedio surge de dividir esta totalidad de actores entre la cantidad de experiencias estudiadas, en ambos casos nueve experiencias, tanto de conglomerados como de experiencias locales. En algunos casos se presentan más de un actor de determinado tipo y en otros no participa ninguno. Los porcentajes representan el peso de cada tipo de actor en el conjunto de determinado programa.

Cuadro 17. Cantidad de actores por programa

	PMAP			PACC		
	Cantidad	Promedio	Porcentaje	Cantidad	Promedio	Porcentaje
Intendencias	9	1	7 %	15	2	12 %
Instituciones de articulación público-privada y organismos de apoyo a las mipymes	14	2	11 %	17	2	13 %
Instituciones privadas de apoyo a las mipymes	62	7	49 %	46	5	35 %
Ministerios	11	1	9 %	21	2	16 %
Academia	9	1	7 %	31	3	24 %
Actores financieros	21	2	17 %			0 %
TOTAL	126	14	100 %	130	14	100 %

Elaboración propia

Actores

Los actores que presentan una participación porcentualmente mayor son las instituciones privadas de apoyo a las mipymes, muchas de las cuales entienden su misión como el fortalecimiento empresarial o la construcción de redes empresariales. Se trata de asociaciones que contribuyen al fortalecimiento de la gestión de las empresas o

que facilitan la comercialización de la producción de los productores o su forma de comprar.

Las intendencias y municipios tuvieron una participación importante en ambos programas. En este caso se encuentra el liderazgo de las Oficinas de Desarrollo, dado que desde allí se encauzan los esfuerzos de apoyo al sector productivo del departamento. Para los gobiernos departamentales es importante asegurar la actividad que genere un ingreso para todos los habitantes de su localidad y, a partir de esto, facilite su inclusión, contemplando las diferentes dimensiones de la inclusión.

En segundo lugar, en el PMAP, se encuentran los actores financieros. En algún caso, como Paysandú, el número de actores de este tipo en el departamento alcanza a seis instituciones. Cabe destacar que, a partir del PMAP, se creó República Microfinanzas SA, subsidiario del mayor banco nacional —el único banco público del país—. El tipo de organizaciones que forman parte de esta categoría son ONG y cooperativas de ahorro y crédito. El conjunto de estos actores representa cerca del 17 % del total de actores en el caso del PMAP.

La academia ha ido presentando una presencia cada vez mayor. En este grupo se incluye tanto la formación técnica —como la Universidad del Trabajo—, como las universidades privadas y la Universidad de la República. Su presencia representa un 7 % de los actores considerados en el PMAP y un 24 % en el PACC. En este sentido, ha contribuido fuertemente la descentralización de la universidad pública, que ha llegado a varios departamentos del interior del país.

El primer paso en la conformación de los conglomerados del PACC fue la integración del Grupo Ejecutor, con actores públicos y privados relacionados con el sector. También entre los primeros pasos, se seleccionó un facilitador por conglomerado, con el rol central de ir articulando los procesos internos, buscando generar confianza y alcanzar acuerdos y resultados concretos. Estos resultados se fueron plasmando en los planes estratégicos que constituyeron prácticamente la base de los compromisos asumidos por los actores que integraron cada conglomerado.

El objetivo central del PACC fue el fortalecimiento del sector relacionado con el conglomerado y no tanto el abarcar un número importante de departamentos. En tal sentido, los departamentos del sur del país fueron los que mostraron mayor presencia en los conglomerados, no siendo el alcance nacional su prioridad sino la mejora de las cadenas productivas.

El número de actores, en el caso del PACC, fue similar al del PMAP. En el PACC los intereses están relacionados específicamente con los sectores considerados, mientras que en el PMAP los intereses son más generales. El PACC tuvo presencia en los departamentos donde ya existían oportunidades para el sector beneficiado, mientras que el PMAP se extendió en todo el territorio nacional.

En cuanto a los sectores que tuvieron presencia en una mayor cantidad de departamentos, el de Apicultura busca dar oportunidades a muy pequeños productores que muchas veces no cuentan con propiedad de la tierra y realizan acuerdos con quienes

sí la poseen y les es útil la presencia de la apicultura por el aporte de las abejas a la polinización.

El mayor número de conglomerados se desarrolló en la denominada área metropolitana, de la que forman parte Canelones y Montevideo. También se implementaron conglomerados que demandan creatividad, tales como Diseño y Audiovisual. Le siguen Montevideo y San José en cantidad de conglomerados implementados. Los conglomerados de Montevideo se encuentran más cercanos a los sectores de servicios, con alguna presencia menor de sectores agrarios. La mitad de los conglomerados de San José tienen base agraria.

De esta forma, en los departamentos del sur y vecinos a Montevideo se implementaron la mayor cantidad de conglomerados. No se cuenta con conglomerados en los departamentos de Lavalleja, Rocha, Durazno, Cerro Largo y Treinta y Tres. Estos últimos son departamentos con un grado bajo de desarrollo de la asociatividad.

Muchos actores participaron en ambos programas pero con miradas diferentes y, en este sentido, los actores sectoriales lo hicieron en su sector específico cuando se trató de buscar la mejora de la cadena, y con una mirada más integral, cuando se trató del apoyo al desarrollo de las microfinanzas.

El PACC logró convocar y comprometer en una mayor medida a los actores privados, que ven en este tipo de programas respuestas muy concretas a sus necesidades específicas; esto redundó en un mayor interés, al ver que encuentran respuestas muy concretas a sus necesidades específicas, a las que en otras condiciones muchas veces no podrían acceder.

Los ministerios participaron en una forma muy relevante en el PACC, dada su promoción de objetivos, medidas, herramientas y actividades que fortalecen las cadenas que son el objeto de sus políticas específicas. Como lo señalan Pittaluga *et al.* (2014), tienen una visión clara sobre las políticas de colaboración y las políticas de desarrollo productivo. En este sentido, en la presente investigación se ubicaron el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y el Ministerio de Turismo. En promedio, con cada conglomerado se relacionan dos ministerios.

Los gobiernos departamentales también se han involucrado en el PACC con una importante participación, dado que visualizan que este programa da respuestas concretas a las preocupaciones de las experiencias de su comunidad y, al reactivar la producción y la comercialización, logran dar oportunidades a las personas que viven en determinada comunidad.

En este caso aparecen algunas agencias estatales con clara visión de la investigación y la innovación, como la ANII, o la internacionalización de las empresas, como es el caso de Uruguay XXI.

6. Conclusiones

6.1. Alcance versus focalización

El Programa de Microfinanzas y Articulación Productiva (PMAP) se planteó desde sus objetivos dar una respuesta integral que contemple dimensiones productivas, sociales, democráticas y culturales. Es así que estuvo presente una mirada integral desde la formulación del programa, que va considerablemente más allá de los objetivos económicos.

Financiar un emprendimiento puede significar dar inicio a una nueva actividad o fortalecer una actividad ya existente; en ambos casos, se crean fuentes laborales o se asegura su mantenimiento, dando oportunidades de inclusión, de tener un lugar de referencia, de acceder a una forma de relacionarse con el mundo.

Una fuente de trabajo asegura las condiciones mínimas de funcionamiento: vivienda, salud, educación, y también aspectos afectivos y emocionales, dado que la persona pasa a ser parte de un entorno, comparte con otros la vida y, en particular, comparte una forma de hacer empresa. Las personas pasan a ser parte de un entramado social y pueden contribuir a su fortalecimiento.

Cuando se han logrado los aspectos básicos de supervivencia, un emprendimiento productivo puede generar oportunidades de realización, dado que se puede tratar del sueño de construir la propia empresa o ir a un nivel superior de desarrollo de la que ya se tiene.

No obstante, si bien el PMAP llegó a todo el país —con departamentos que tienen muy diverso Índice de Desarrollo Humano e inclusive con un grado de desarrollo institucional muy dispar—, no en todos los casos logró una mirada integral. Sí estuvo presente el fortalecimiento económico e inclusive el fortalecimiento político-institucional. En todos los departamentos hubo actividades tanto de capacitación como de asesoramiento técnico que buscaron mejorar las capacidades de gestión de los empresarios.

En el caso del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC), la experiencia se concentró en algunos departamentos, primordialmente los del sur, más cercanos a la capital del país y no tuvo como parte de sus objetivos la inclusión de todos los emprendedores o potenciales emprendedores sino el fortalecimiento de las cadenas productivas allí donde se encuentran presentes. La mirada focalizada y centrada en los sectores, posiblemente debido al conocimiento que tienen los actores de las necesidades, limitantes y potencialidades, permitió en muchos casos avances que lograron un perfil más integral, contemplando el conjunto de las dimensiones.

El objetivo del PACC estuvo principalmente, como lo señala en la entrevista su coordinadora, en la mejora de la competitividad de las empresas y, como derrame, se comprendieron aspectos más integrales, tales como el fortalecimiento de las instituciones y la generación de capital social, más cercanos a la visión del desarrollo

humano. El PACC se focalizó en el fortalecimiento de las capacidades empresariales; sin embargo, estas pueden aportar al desarrollo con la visión de competitividad con inclusión social y una mayor integralidad en la visión.

6.2. El plan estratégico: más que una hoja de ruta

Los planes estratégicos permiten simultáneamente “la planificación de una agenda relevante de innovaciones institucionales y acciones público-privadas que sean eficaces para destrabar bloqueos competitivos, así como la apropiación de dicha agenda por parte de los actores del conglomerado” (Rius e Isabella, 2014, p. 28).

Quizás menos previsiblemente, los planes estratégicos se fueron transformando gradualmente en verdaderos contratos entre los actores de los conglomerados, como explica un actor clave del conglomerado Turismo en Colonia, en la investigación llevada a cabo por Rius e Isabella (2014):

Si se hace un Plan Estratégico, elaborado conscientemente, entonces hay que respetarlo y aplicarlo en la realidad. El Plan Estratégico es como la Biblia, hay que cumplirlo sí o sí. Y esto también facilita, porque en las Asociaciones como hay mucha gente, esta va cambiando, si no se tiene una guía, algo que diga por dónde ir, entonces las cosas se pueden ir distorsionando. (Rius e Isabella, 2014, p. 34)

La forma en que se construyeron los planes estratégicos recoge la mirada de muy diversos actores y los objetivos con los que se involucraron en los diferentes programas. Se puede decir que buena parte del concepto de seguridad humana estuvo presente. Las mayores debilidades se relacionan con la etapa de evaluación y seguimiento. En el caso del PMAP, en cambio, las debilidades parecen estar presentes en la etapa inicial, ya que los planes estratégicos surgieron a partir de relevamientos de consultores externos que, si bien tuvieron en cuenta a los diversos actores, no aplicaron una metodología de abrir el diálogo entre ellos.

El PACC, desde su formulación, tomó en cuenta las variables clave: gobernanza, coordinación y plan estratégico. El primer paso fue la convocatoria a todos los actores relevantes del sector a una mesa de articulación. Fue a partir de estos encuentros y del trabajo del coordinador que se generaron los planes estratégicos. Su enfoque se centró en la cadena productiva, buscando la mejora de la eficiencia de cada uno de sus eslabones. Como derrame, se logró cierto aporte a la inclusión social y a la generación de capital social.

El PMAP se centró en el desarrollo integral de las mypes en Uruguay, buscando aumentar el empleo y facilitar la inclusión social. El objetivo principal del Programa ha sido la reducción de la brecha existente entre la oferta y la demanda, abarcando todo el país, dentro de un enfoque de desarrollo de oportunidades, inclusivo y territorial. Se utilizó el plan estratégico como herramienta facilitadora de este objetivo; para la construcción de este plan se consultó a los actores más relevantes sin que esto significara necesariamente una articulación entre ellos.

La diferencia sustancial entre ambos programas en la etapa del diseño del plan estratégico se encontró en la posibilidad de abrir el diálogo a la participación de los diferentes actores. La metodología del PACC se basó en diseñar el mapa del conglomerado de manera de asegurar la participación plena de los actores relacionados y la asignación de un promotor que facilitara el trabajo conjunto, de aquí que en todos los casos surgieron a partir del diálogo entre los actores. En cambio, en el PMAP, en general, la metodología se basó en entrevistas en profundidad a los actores clave del departamento. En alguna medida, este diálogo así generado ya existía donde se contaba con Agencias de Desarrollo, presentes en cinco de los nueve casos analizados. En general, la construcción de este diálogo no siempre es sencilla y aún más cuando se trata de actores que provienen de sectores diferentes.

6.3. Evaluar y dar seguimiento

Se puede señalar que se contemplaron las diferentes etapas de funcionalidades que reconocen los procesos de seguridad humana. La totalidad de las experiencias las recorrieron todas, con la excepción de la de evaluación y seguimiento.

Se ha hecho mucho, se han construido visiones comunes, pero no se fue tan fuerte en las fases de evaluación; posiblemente ese sea el gran desafío que presentan los programas a nivel nacional hacia el futuro. Es necesario incorporar los procesos de evaluación como parte natural del proceso, para que se trabaje con una lógica de mejora continua. En las entrevistas que se realizaron a las coordinadoras de ambos programas, ellas señalan la necesidad de incluir la evaluación como parte del programa desde el inicio, como parte de su diseño, y que no se termine realizando una vez finalizado y como una función externa.

El propio diseño debería incluir la etapa de evaluación y monitoreo y esto no ocurrió en ninguno de los dos programas. Cuando se realizaron, fue con posterioridad y no como parte integrante del diseño del programa, con lo cual no se estaría cumpliendo con todas las etapas que contempla la seguridad humana. Esta constituyó una lección aprendida para los programas que se instrumentaron en tiempos más recientes.

En este mismo sentido, CEPAL (2019) destaca el valor estratégico de la evaluación, señalando:

Como destacan acertadamente Stiglitz, Fitoussi y Durand (2018), lo que medimos afecta lo que hacemos. Si medimos las cosas equivocadas, haremos cosas equivocadas. Si no medimos algo, ello se convierte en abandonado, como si el problema no existiera. Si no medimos la desigualdad o la degradación ambiental, existe una menor probabilidad de que atendamos esas preocupaciones. (CEPAL, 2019, p. 117)

6.4. Fortalecimiento a través de la capacitación y la asistencia técnica

La mayor cantidad de actividades que se desarrollaron en el marco del PMAP fueron de capacitación y asistencia técnica, alcanzando los 6.915 participantes, con un promedio

de 384 participantes por departamento. En general, estas actividades permitieron que las empresas y las personas a cargo de estas tuvieran mayores conocimientos e incorporaran capacidades de gestión, comerciales, financieras y generales.

Asimismo, se otorgaron 3.298 créditos que permitieron a las mipymes acceder a los fondos que necesitaban para la compra de bienes de inversión y a capital de trabajo: mercadería, insumos y otros.

Hubo un énfasis importante en el fortalecimiento de instituciones, tanto públicas como privadas. Entre estas instituciones ya se ha señalado la creación de la Dirección del Cine y Audiovisual Nacional (ICAU), la Cámara Uruguaya de Diseño (CDU), y el fortalecimiento de la Cámara Uruguaya de Tecnología de la Información (CUTI). Todas son instituciones con marcado perfil sectorial.

A pesar de que el perfil del programa fue sectorial, al seleccionar los conglomerados, se aplicaron criterios que hacen al desarrollo humano, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), priorizando aquellos sectores donde este era menor.

El fortalecimiento que se logró con estas actividades se encontró principalmente vinculado a la gestión —con lo cual los resultados económicos se vieron fortalecidos— y, en un segundo nivel, al fortalecimiento político-institucional.

Tal vez, en una primera mirada y con los conocimientos que se tenía en ese momento y el escaso desarrollo que habían tenido los programas de cooperación hacia las mipymes, parecía suficiente considerar las dimensiones técnicas, económicas e institucionales. Hoy, con otra madurez conceptual, se comienzan a diseñar e implementar programas que contemplan otras dimensiones, tales como medio ambiente a partir de la economía circular, aspectos sociales como el género y la relevancia que se les da a las mujeres en su participación en los programas.

En definitiva, aun cuando el grado en que se logró la mirada de integralidad varía mucho entre los diferentes casos analizados, es posible señalar que ambos programas demandarían que se contemplaran, en una mayor medida, aspectos sociales, culturales y medioambientales para que la mirada resulte integral.

6.5. Gobernanza: diálogo y acuerdo de multiplicidad de actores

Desde las instituciones centrales encargadas de gestionar ambos programas se valoró en forma significativa la participación de los actores locales. La forma en que se logró esta participación mostró diferente grado de involucramiento, pero en todos los casos el mínimo fue que se los escuchó y se procuró sacar conclusiones a partir de su visión.

La gobernanza implica una gestión abierta, que habilite la participación de los diversos actores. Se pueden utilizar procesos como foros y jornadas de planificación estratégica para lograr que las distintas visiones se encuentren. Estas son relaciones basadas en la confianza y cuyo fin último es lograr que tanto sectores como comunidades hallen un camino compartido de desarrollo económico, productivo y humano. El grado de

apropiación y compromiso en torno a estos objetivos será determinante para alcanzar el desarrollo humano.

Al decir de Daniel García Delgado y Daniel Arroyo (Costamagna, 2015, p. 47), no hay una única receta para todos los casos, y así se ve reflejado en los considerados en la presente tesis; pero sí se ha podido constatar que cuanto más armónico y articulado sea el accionar de los diferentes actores públicos y privados, locales y nacionales, mejores serán los resultados, aún cuando no se trate de soluciones mágicas y definitivas, sino que el cambio y el conflicto hacen a la propia naturaleza del proceso. Cuanto mayor sea la internacionalización del proceso y el conjunto de los actores se vean reflejados en las soluciones a las que se vaya arribando, se logrará mayor seguridad humana y, posiblemente, la solución resulte más sostenible en el corto, mediano y largo plazo.

Si se piensa que todos los actores deben contribuir al trabajo en conjunto teniendo como eje central sus objetivos, se requiere construir un lenguaje y común y generar la confianza necesaria. No siempre esto ha sido sencillo, dado que son actores que provienen de lógicas muy diversas y muchas veces poco acostumbrados a trabajar en común. Podrían existir inclusive paradigmas que hay que quebrar para que todos se sientan parte de un colectivo que busca un fin común.

En total, en el PMAP participaron más de 120 instituciones de muy diverso tipo: públicos y privados, nacionales y locales, academia, actores financieros y otros. En el PACC se superó levemente este número. Se trataría en ambos casos de una gobernanza amplia, abierta a muy diversos actores, capaz de contemplar miradas diferentes y, en algún lugar, de facilitar lo que busca el desarrollo humano: la sostenibilidad más allá de los actores de turno.

Un desafío que se está pensando es el de actuar en forma más integral, aspecto podría tornarse una realidad a partir de la implementación a nivel nacional del Sistema Nacional de Competitividad y Transformación Productiva, de reciente instrumentación. Asimismo, se está pensando en la llegada al territorio, en forma articulada, de los programas de política pública, como es la experiencia de los Centros de Competitividad Empresarial. Estos Centros se han concebido como una forma de dar respuesta a las necesidades locales de manera estandarizada, ya sea mediante derivaciones a programas existentes o con la prestación del servicio requerido.

No obstante, el grado de participación y de compromiso con el programa ha variado entre los distintos conglomerados. En general, se podría decir que donde se construyeron o fortalecieron espacios de trabajo en común, como las Agencias de Desarrollo o las cámaras sectoriales, el avance es relevante. Aun así, se debería analizar si estas sostuvieron en el tiempo sus agendas y sus dinámicas y el grado de participación que manifiestan.

6.6. Actores y fortalecimiento institucional

En general, dado que los recursos financieros con que cuenta el sector privado son limitados y deben responder a lógicas de mercado, los actores privados se ven más

motivados para colocar parte de sus recursos humanos y económicos y sus capacidades cuando comprenden de mejor forma los resultados que se podrían esperar de sus esfuerzos, aspecto que quedó más claro en el PACC.

Es la coordinación y la sinergia en la actuación de el sector público y el privado lo que asegurará la sostenibilidad de la política, más allá de un cierto programa o un determinado período de gobierno.

Ocupó un lugar central el fortalecimiento de la institucionalidad, que se ve reflejado, en el caso de los conglomerados, en el nacimiento de Cámaras sectoriales como la Cámara de Diseño de Uruguay (CDU) y la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) así como en la Dirección de Cine y Audiovisual Nacional (ICAU).

El rol que ocupó el fortalecimiento de la gobernanza en los programas fue diferente. Sin embargo, es posible señalar que ambos programas generaron dinámicas que han ido permitiendo el fortalecimiento de la institucionalidad que apoya el desarrollo productivo con inclusión, al tiempo que promovieron capacidades estratégicas para la definición y la respuesta a nuevos desafíos.

Las miradas de los programas produjeron impactos que se pueden apreciar en la forma de articular entre los actores nacionales y locales, la manera en que se tomaron decisiones, el grado de participación y el modo en que se encaminaron las políticas públicas.

Desde ambos programas se facilitaron elementos *soft* y elementos *hard*. Entre los elementos *soft*, se cuentan claramente: el diálogo entre los diferentes actores, el trabajo en común y las instancias de encuentro que facilitaron el conocimiento, generaron confianzas y facilitaron el empoderamiento y la seguridad de que a partir del esfuerzo compartido se puede avanzar en torno a objetivos compartidos.

Una vez que se contó con el plan estratégico, el PMAP adoptó una forma de trabajo que permitió reunir periódicamente a los actores en diferentes grupos: actores financieros, actores que ofrecen servicios de asistencia técnica y consultoría, gobiernos departamentales. Esto permitió compartir conocimientos y experiencias entre actores que enfrentan desafíos similares. Algunos de estos espacios se han mantenido, particularmente el de los actores financieros, siendo la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), encargada de la promoción de las pymes, la que heredó y dio continuidad a este tipo de encuentros. Lo importante no sería el diálogo a la interna del departamento sino el compartir experiencias con otros actores de perfil similar y aprender de lo que se hace en los diferentes territorios.

El PACC logró identificar claramente a los actores integrantes de la cadena y los convocó a una mesa a pensar sobre su futuro y sobre los elementos requeridos para su desarrollo. La forma de identificarlo con mayor claridad es la presencia de organizaciones, particularmente agencias, cámaras o asociaciones que facilitan ver la integración de diferentes actores.

Se fortalecieron o crearon nuevas cámaras empresariales desde las que se han impulsado programas y herramientas para invitar a las pymes de los sectores asociados a construir

agendas en común. Algunos sectores muy dinámicos, como el de Diseño y el de Software, instrumentaron sus correspondientes cámaras.

A partir de Turismo en Colonia, conglomerado paradigmático dada la integración de la mirada sectorial y la mirada territorial, se constituyó, en 2007, la Asociación Turística del Departamento de Colonia, que reconoce como antecedente precisamente ese conglomerado. La integran representantes de cerca de nueve sectores diferentes vinculados al tema, alguna empresa estratégica para el sector, y representantes nacionales y departamentales. Tiene como marco de referencia el Plan Estratégico de Turismo de Colonia, cuyas directrices son:

Fortalecimiento del sistema de gestión turística del destino, planificación y desarrollo territorial y sectorial, mejora de las infraestructuras turísticas, desarrollo del tejido empresarial, desarrollo de la formación y capacitación profesional del sector turístico, creación de producto turístico, promoción y comercialización del destino turístico y sus productos, mejora de la calidad de la oferta turística, impulso de las tecnologías de la información en el sector turístico.³

Por su parte, la Cámara de Diseño de Uruguay “es una asociación civil sin fines de lucro, fundada en 2009, integrada por empresas, profesionales, estudiantes, emprendedores de las diferentes áreas (gráfico/*packaging*, textil/indumentaria, web/multimedia, interiorismo/paisajismo y producto/mobiliario) e institutos de formación, públicos y privados, del sector diseño.” Su misión es “promover y fortalecer el desarrollo del sector de diseño del país, a través del fomento de una competitividad sustentable y un posicionamiento estratégico de la producción, la cultura y la identidad uruguaya, contribuyendo al desarrollo local del país.” En cuanto a su visión, es “ser la institución representativa del sector de diseño a nivel local y de referencia en materia de diseño para el sector público, privado y académico a nivel local e internacional”.⁴

La existencia de este tipo de asociaciones fortalece al sector, porque permite aunar los objetivos, logra presentar un interlocutor válido para la definición de políticas públicas y favorece el diálogo inter-sectorial dentro de determinadas cadenas de valor.

Otros sectores, debido a su desarrollo institucional, no han logrado generar este tipo de capacidades institucionales y obtienen sus apoyos a partir de las líneas que se plantean para el fortalecimiento desde la política pública; tal es el caso del conglomerado Apícola, para el que las oportunidades se han seguido generando desde la política pública que lo considera de importancia estratégica dada la oportunidad que le genera a pequeños productores en el agro.

Los programas trajeron una mirada hacia la articulación, tanto en el ámbito nacional como en cada uno de los territorios, respetando la naturaleza de cada actor. Así, en el año 2017, se constituyó el Sistema Nacional de Transformación Productiva (SNTP), que reconoce la singularidad de cada una de las agencias estatales nacionales para dar respuesta a diferentes temas, tales como la investigación y la innovación, el

³ Ver <http://www.coloniaturismo.com>

⁴ Ver cdu.org.uy

cooperativismo, la generación de empleo, el emprendedurismo, la internacionalización. A su vez, articula el accionar de estas en torno a un plan común, el Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, el cual aúna la especificidad de cada actor como la forma de articular lo que cada una de ellas hace. El SNTP está integrado por ANDE, ANII, INEFOP, CND, SNRCC, INIA, LATU, Uruguay XXI, INACOOOP. Se encuentra gobernado por el Ministerio de Economía, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Ministerio de Turismo (MINTUR), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

También a través de los Consejos Consultivos se realiza la articulación con los actores privados interesados por un determinado tema. En el caso del Consejo Consultivo de Desarrollo Empresarial las contrapartes privadas son: la Confederación de Cámaras Empresariales (CCE), la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCS), la Confederación Empresarial del Uruguay (CEDU), la Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas (ANMYPE), la Unión de Exportadores del Uruguay (UEU), la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI), la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), el Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU), el PIT-CNT, el Congreso de Intendentes, la Red de Agencias de Desarrollo Local del Uruguay (RADEL), el Banco de la República (BROU), instituciones proveedoras de créditos y micro créditos para micro y pequeñas empresas, el Consejo de Educación Técnico-Profesional (CETP).

De esta forma, en los últimos tiempos, todas las agencias mencionadas en la descripción de los programas comenzaron a actuar en forma mucho más articulada y ordenaron sus recursos para fortalecer de la mejor forma posible, y en consulta con los actores privados, los instrumentos que faciliten la inclusión.

Con posterioridad, en años más recientes, la llegada al territorio se hace en forma articulada, tal es el caso de la reciente experiencia de los Centros de Competitividad Empresarial (CCE), que son un espacio donde las micro, pequeñas y medianas empresas, emprendedores, productores familiares y cooperativas podrán encontrar apoyo integral y especializado para fortalecer las capacidades y desarrollar una empresa o emprendimiento a largo plazo. Estos centros fueron creados para fomentar la mejora de la productividad, la sostenibilidad y el crecimiento de las mipymes en todo el territorio nacional. Se enmarcan en el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, desde el cual se orienta a la creación de una Red de Centros de Competitividad Empresarial. El proyecto es dirigido por un Comité integrado por el INEFOP, la ANDE, la Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad, el MIEM, la DINAPYME y la OPP.

No obstante, es posible señalar que la lógica entre lo nacional y lo local presenta desafíos. La política pública aún se construye en forma central; si bien se establece un diálogo con lo local y se busca articular capacidades y saberes entre actores nacionales y locales, en muchos casos los actores locales no logran la suficiente articulación entre sí. Existe la oportunidad para que los actores locales tengan una clara participación y esta se encuentre institucionalizada, pero en alguna medida queda sujeta a la voluntad y al valor que se le otorgue desde los niveles nacionales al trabajo en conjunto con estos actores.

Los actores públicos y privados aportaron diferentes conocimientos, recursos, proyección de futuro. Los actores públicos han sido los más involucrados allí donde las dificultades eran mayores y donde una política de diferenciación positiva ha facilitado el acceso de cierta población con mayores dificultades a bienes a los que de otra forma no les hubiera sido posible acceder.

6.7. Financiación: diferente capacidad de los actores involucrados

En el caso del PMAP, se emplearon más de US\$ 12.000.000 (como puede observarse en el **Cuadro 1**), provenientes en su totalidad de fondos públicos. Se le dio respuesta a 6.915 emprendedores con apoyos de capacitación y asistencia técnica y a 3.298 con microcréditos.

En lo referente a la aplicación, la mayor parte del presupuesto fue destinado a instrumentos de servicios financieros (36 %), seguido por la instrumentación de servicios complementarios (22 %) y el fortalecimiento institucional (19 %) y, por último, el marco de funcionamiento de las microfinanzas (7 %).

Estos fondos públicos se utilizaron, en primer lugar, para la instrumentación y el desarrollo de instrumentos de servicios financieros; estos fondos así destinados representan un 36 % de los fondos ejecutados, con un promedio de US\$ 1.350 por empresario asistido. Los créditos se implementaron en 15 de los 18 departamentos contemplados.

El segundo componente en materia presupuestal son los servicios complementarios, a lo cual se destinaron un 21 % de los fondos ejecutados, con un promedio por empresario beneficiario del entorno de US\$ 385.

La diferencia entre los servicios complementarios y los servicios financieros se originó, en alguna medida, en el hecho de que en muchas oportunidades los servicios complementarios se prestaron en forma masiva, logrando que una instancia determinada fuera de provecho de varios empresarios y, por otra parte, el crédito implicó un mayor esfuerzo, tanto en su aprovisionamiento como en su análisis.

Ambos tipos de servicios ayudaron a resolver diferentes aspectos de las necesidades de los empresarios, a lograr el acceso a nuevas capacidades no solo de gestión y productivas sino también en materia de realización, de empoderamiento, de inclusión. A

su vez, la instrumentación de los servicios complementarios habilitaron el encuentro entre los emprendedores, favoreciendo la generación de proyectos en común.

El tercer lugar, en materia de ejecución presupuestal, lo ocupó el fortalecimiento institucional, aspecto que dejó capacidades que se sostuvieron en el tiempo, contemplando la definición de sostenibilidad del desarrollo: que no resulte solo para una solución puntual en un momento, sino que trascienda.

El PACC contó con un presupuesto total cercano a los US\$ 6.000.000 —la mitad de los fondos aplicados al PMAP— y con apoyo tanto de los actores públicos como de los privados.

Los objetivos del PACC fueron más concretos y, posiblemente, al estar vinculado en forma más clara a un grupo de actividad específico, resultó más sencillo concretar el apoyo de los actores privados. En promedio, los fondos públicos contribuyeron con un 60 % de los fondos totales; el restante 40 % fue aportado por los actores privados.

Prácticamente la mitad de los fondos fueron destinados a actividades relacionadas con una mejor inserción comercial, aspecto que, en general, en las mipymes representa una de sus mayores debilidades y que, una vez resuelto, termina impactando en los restantes aspectos de su estrategia funcional.

6.8. Síntesis de logros

Es posible afirmar que hay un antes y un después de la implementación de estos programas. Esta forma de apoyar a las mipymes desde las políticas públicas no tenía el grado de desarrollo alcanzado con la ejecución del programa; con este apoyo estos emprendimientos lograron sostener los logros alcanzados e instrumentar mejoras.

En forma sintética, el PMAP buscaba: acceso a inclusión financiera, diseño e implementación de herramientas financieras para el desarrollo productivo y aportar a la consolidación de políticas mypes integrales para el desarrollo local. De hecho, ha puesto la temática de microfinanzas e inclusión financiera en la agenda pública, al punto de que se duplicó la cartera y el número de clientes de las instituciones microfinancieras.

La forma de abordar la problemática de las mipymes a la hora de acceder a sus créditos muestra que el diseño y la implementación de la política se realizó de una forma integral, facilitando a las mipymes el trabajar de forma articulada y coordinada con un gran número de instituciones, mejorando el alcance de herramientas que facilitan el desarrollo económico-productivo.

Se llegó a todo el territorio nacional, teniendo esto como una de sus prioridades; se combinaron herramientas de gestión empresarial, tanto desde la capacitación como desde el apoyo técnico con el acceso al crédito.

Se logró la articulación interinstitucional y la participación de diversos actores públicos y privados, nacionales y locales, específicos del área financiera, así como órganos públicos de promoción y actores que facilitan los servicios complementarios.

Se fortaleció el vínculo con la academia, donde se creó el Observatorio de Microfinanzas y se dio lugar al nacimiento de programas específicos de capacitación para los estudiantes universitarios, tanto de grado como de posgrado, con actividades que generan créditos en la formación de ambos tipos de estudiantes. En el ámbito universitario, se implementó el Diploma en Economía y Gestión de la Inclusión en el marco de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEA) de la UDELAR, que lleva su cuarta edición, y ha permitido la formación de especialistas en estos temas que logran una formación facilitadora de su inserción laboral, ya que fortalece su desempeño. A nivel de grado, fueron los estudiantes (agremiados en el CECEA) quienes dieron los primeros pasos en la constitución del programa que diera apoyo a emprendedores en el diseño de sus planes de empresas, programa que se denominó MicroCECEA, que luego se institucionalizó y se encuentra cerca de su décimo año de implementación, generando créditos a nivel de las formaciones de grado centrales de dicha facultad. El Observatorio de Microfinanzas, en cambio, no logró sostenerse una vez que el PMAP concluyó su accionar.

Estas experiencias muestran que aquellas actividades que se lograron sostener fueron las que tuvieron actores que pudieron tomar la posta y seguir con el objetivo originalmente diseñado e implementado desde el PMAP. También la sostenibilidad se logró cuando estos actores están dentro de instituciones a las que se les hace más fácil sostener algunas actividades, tales como las de docencia, que otras más cercanas, por ejemplo, a la investigación, como el Observatorio de Inclusión Financiera.

Si se piensa en los mayores logros, los emprendedores de muy pequeñas localidades y localidades muy distantes empezaron a contar con una opción real de financiamiento para poder crecer. Estos créditos permitieron a los emprendedores concretar sus proyectos y sueños, facilitándoles el empoderamiento, ya sea comprando los insumos y la materia prima necesaria, como atendiendo sus necesidades de maquinaria, de mejora de los lugares de trabajo y de fortalecimiento de la forma en que se trabaja, logrando un mayor nivel de competitividad empresarial y permitiendo opciones de desarrollo de capacidades emprendedoras que de otra forma no les hubiera resultado posible.

Más allá del crédito, se lograron desarrollar otros productos, como los fondos de garantía, y algunos productos de ahorro, junto con la formación en este sentido, así como un mejor uso de las tecnologías en el acceso a los servicios financieros y su facilitación. Dado que las garantías constituyen una barrera importante para los emprendedores a la hora de acceder a los créditos, el contar con un fondo de garantía como los que se instrumentaron en varios departamentos del interior del país abrió nuevas puertas a los emprendedores locales. También en este sentido es de destacar que los fondos públicos, que en muchas oportunidades se utilizaban para temas básicos que no requerían mayor compromiso de la población, fueron direccionados al fortalecimiento de la capacidad emprendedora, a partir de la oferta de este tipo de garantías.

Quienes estuvieron a cargo de la ejecución del PMAP valoran en forma significativa la articulación que se alcanzó, el haber logrado llegar a localidades muy lejanas, lo que

facilitó la mejora de la calidad de vida de estas personas, la mejora en la utilización de los recursos públicos, el fortalecimiento de ciertas cadenas de valor en las que inclusive se unió la forma en que se otorgaban los créditos con la forma en que se produce el flujo de fondos, lo cual también llevó a buscar formas de asociatividad alternativas, fortaleciendo el trabajo en conjunto.

Un logro importante del programa fue la creación de República Microfinanzas, propiedad del BROU (que cuenta con el 50 % del mercado financiero). A través de una estrategia de *downscaling*, el banco estatal creó esta institución cuyo objetivo es promover la inclusión financiera de amplios sectores de la población, con productos específicos para la microempresa y familias de bajos ingresos, dirigida a sectores no atendidos por la banca tradicional.

El PACC, por su parte, buscaba: fortalecer la gobernanza mediante la conformación de un grupo de empresarios líderes y representantes de las instituciones públicas de referencia, contar con un plan estratégico participativo, llevar adelante acciones concretas de fortalecimiento de los sectores, consolidar las agencias públicas y privadas de referencia. Los fondos, en el caso este programa, fueron aplicados principalmente a fortalecimiento del PACC o sector (18 %) y a acciones de comercialización (49 %), seguidos en forma distante por capacitación y fortalecimiento de RRHH (14 %), producción (8 %) e investigación, desarrollo e innovación (10 %) y, en un lugar más distante tecnologías de la información – TICs. (1 %).

La experiencia del PACC deja claro que es posible articular el accionar de las políticas públicas con los objetivos y las actividades de los actores privados. El haber logrado reunir a los actores de determinadas cadenas productivas y, en torno a sus planes estratégicos, definir un accionar común facilitó, en muchos de ellos, el acceso a nuevos mercados, nuevas herramientas, nuevas formas de gestionar y de concebir el negocio.

Los formatos institucionales a los que se llegó fueron diversos, desde la creación de una cámara propia (como fue el caso de la Cámara de Diseño, que articula a actores que generan productos muy diversos: diseño de muebles, de vestimenta, de instrumentos virtuales) hasta otros sectores donde la promoción permaneció en manos del Estado, como el caso de los apicultores, pasando por la creación de una Agencia específica como en el sector Audiovisual.

La convocatoria a diseñar en forma conjunta los planes estratégicos fue muy importante para lograr este compromiso de los diversos actores, tanto públicos como privados. Estos planes estratégicos han constituido contratos implícitos y permitieron el diseño de hojas de ruta para actuar en forma conjunta.

El PACC se insertó en realidades muy diversas, con actores que ya compartían espacios en común y otros que no lo habían hecho antes o que si lo habían hecho, había sido en forma muy puntual, sin antecedentes significativos de trabajo en común; inclusive muchos actores competían entre sí y la generación de espacios de confianza constituyó un gran desafío. Aquí el rol del facilitador fue clave para mejorar la capacidad de

análisis, las habilidades para negociar y la construcción de espacios y agendas en común.

A los efectos de comprender la realidad propia de cada caso fue necesario, desde el primer momento, comprender qué política de alianzas se podía desarrollar y qué rol le correspondía a cada actor dentro ellas.

También los logros que se fueron alcanzando facilitaron la generación de la confianza necesaria para creer que en forma conjunta se puede avanzar de otra forma, sumando las sinergias de los diferentes actores que intervienen en el proceso. Estos logros sedimentaron la confianza y un sentimiento colectivo que permitió compartir objetivos estratégicos.

El compromiso en el aporte de los diferentes actores facilitó una mayor apropiación del objetivo común, generando un sentimiento de pertenencia y logros compartidos.

En los casos sectoriales que abordó el PACC, resultó común que el sector empresarial tuviera una agenda propia y entonces enfocara rápidamente el logro que se deseaba alcanzar en la mejora de la competitividad sectorial.

Un programa como el PACC mostró su capacidad para revertir barreras de mercado, barreras político-institucionales y barreras en las alternativas de articulación que pudieran resultar viables.

6.9. Desafíos y acciones posteriores

Quedaron desafíos presentes, como fortalecer cada vez más esta institucionalidad e ir encontrando oportunidades de trabajo en conjunto. Una lección importante es que cada territorio presenta sus características singulares y aun cuando las directrices generales de la política pública deben ser comunes, se debería diferenciar positivamente a aquellos territorios con mayores dificultades y comprender sus particularidades para dar la mejor respuesta posible.

Gran parte del trabajo del PMAP tuvo continuidad en la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), creada por ley en el año 2010 y puesta en marcha a partir del año 2016. En el área de Servicios Financieros, esta Agencia articula su trabajo con unas 15 ONG y Cooperativas de Ahorro y Crédito de Capitalización y tiene por objetivos: “democratizar y facilitar el acceso al financiamiento en condiciones adecuadas para las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), persiguiendo el objetivo de promover su desarrollo”.⁵

Las principales líneas de acción de ANDE son:

- Promover el desarrollo de las microfinanzas, realizando alianzas con Instituciones, apoyando, fortaleciendo y capacitando a instituciones de microfinanzas (IMFs), brindando financiamiento a IMFs para que las mipymes accedan a servicios financieros de calidad a través de estas, fomentando la cultura

⁵ Ver ande.org.uy

financiera de las empresas de menor tamaño.

- Buscar canales alternativos de financiamiento.

- Facilitar acceso al financiamiento a las mipymes a través de garantías (SiGa).⁶

Resultó necesario asimismo comprender que no toda política sectorial puede ser contemplada por la misma herramienta o política, y que resulta necesaria una visión particular sobre cada uno de los casos sectoriales abordados. No existen recetas únicas para todos los casos: la herramienta de la planificación estratégica debe estar atenta a cada uno de los entornos en que se implementa.

Más recientemente, una vez concluidos los programas analizados en la presente tesis, desde su rol de fortalecimiento de las mipymes y en la búsqueda de oportunidades para las diferentes cadenas en las que estas intervienen, ANDE ha desarrollado programas con esta visión desde su área de articulación productiva, área que tiene por objetivo contribuir al desarrollo productivo sostenible, a través de la articulación con el sector privado, el sector público, la academia y la sociedad civil para generar mejoras de productividad y competitividad en las empresas dentro del territorio nacional. Sus dos grandes líneas de acción son: fortalecimiento de redes estratégicas y fortalecimiento de cadenas de valor.⁷

En particular, ANDE ha contado con programas de bienes públicos sectoriales para la competitividad y programas de bienes públicos regionales para la competitividad donde se trabaja desde la lógica del PACC.

En el caso de los bienes públicos sectoriales, se han presentado proyectos provenientes del sector de oleaginosos, vitivinicultura, bovinos, ovinos, agrícola, frutícola, lácteo, plástico, turismo, metal mecánico, automotor. La gran mayoría de estas propuestas vinieron desde el sector agropecuario, entendido con una mirada amplia.

En el caso de los bienes públicos regionales, la mirada es más amplia y, si se quiere, menos focalizada: busca objetivos más generales contemplando el conjunto de actividades que se dan en determinada región. Aun así, los proyectos vinculados con Turismo han tenido un énfasis importante, representando cerca del 25 % de las propuestas realizadas en este llamado; luego se plantean objetivos como complementariedad entre los actores, generación de información, observatorio económico, articulación público-privada, transferencia tecnológica, TIC.

Algunos sectores han quedado fuera de las propuestas realizadas; esto puede provenir ya sea de que estos sectores han encontrado sus respuestas a través de otros caminos o que su articulación se ha visto debilitada.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.

7. Limitaciones y preguntas futuras

El marco teórico en que se centró la tesis fue el de desarrollo humano, con énfasis en los conceptos de desarrollo humano y seguridad humana. Considerar la mirada del desarrollo local hubiera resultado más integral, hubiera traído otros aportes, como lo señala Gallicchio (2010), tales como sostener la soberanía del territorio y los aportes que esto trae en la generación de capacidades relacionadas con el capital social del territorio, considerando la posibilidad de articular estrategias, así como que el proceso resulte más integral. No se trata de una simple agregación de capacidades individuales y colectivas sino de la capacidad de un sistema complejo, como lo sostienen Dubois, Guridi y López (2011).

Por otra parte, la mirada es estrictamente desde la generación de capacidades, sin contemplar los aspectos que la podrían retrasar o impedir, los aspectos limitantes del desarrollo, como los define Gutiérrez (2007), lo cual nos deja con una mirada parcial. Considerar los factores limitantes podría facilitar comprender las razones por las que, aún aplicando políticas y programas similares y aún contando con aspectos positivos que sí es posible encontrar, no se alcanzan los mismos resultados en todos los casos. No considerar los aspectos negativos dificulta comprender el proceso.

En lo referente a la aplicación a los casos considerados, la tesis se basa por una parte, en los documentos de planificación de cada uno de los conglomerados y de los distintos departamentos, de acuerdo a la metodología del PMAP y, por otra, en entrevistas a las Agencias de Desarrollo Locales y entrevistas en profundidad a quienes, en el desarrollo de los programas, estuvieron a cargo de su coordinación. Por ello, se trata de una investigación estrictamente cualitativa que no contempló la visión de todos los participantes de cada una de las experiencias, sino la de quienes de una forma u otra asumieron su liderazgo. Sería interesante explorar con una mayor profundidad en las valoraciones de todos los actores que intervinieron en la experiencia con preguntas del tipo:

- ¿Qué le aportó la participación en la experiencia del PMAP/PACC?
- ¿Cuáles son las principales lecciones aprendidas para su empresa/organización?
- ¿Qué cambiaría del programa?
- ¿Qué mantendría?
- ¿Cuáles considera que son los aspectos clave para la implementación de una experiencia de este tipo?

Se trabajó sobre una realidad cambiante, en un período limitado con las características suficientes para ser evaluado, pero en los últimos años se ha avanzado más. Sería interesante ver los cambios que se han producido entonces.

Se plantearon las dos experiencias en forma separada, en alguna medida porque de esta forma fueron llevadas a cabo. Cabría preguntarse qué aporta cada una de estas experiencias y de qué forma se podrían potenciar entre ellas, qué lecciones aprendidas en una son aplicables a la otra y de qué forma se podría lograr una sinergia entre ambas experiencias:

- La experiencia de conglomerados logró instrumentar resultados más concretos, más focalizados y con un mayor compromiso por parte de todos los actores del sector. ¿Como se puede llevar esta experiencia a sectores más desfavorecidos?
- ¿De qué forma una cadena puede generar oportunidades para los sectores más postergados sin que esto no sea solo un derrame sino parte de la estrategia de implementación del programa?
- Desde el punto de vista práctico:
 - **Planificación estratégica:** ¿de qué forma se podría mejorar el proceso de planificación estratégica? ¿Cómo se logra que este instrumento sea utilizado en la mejor forma posible? ¿Considera que el plan estratégico contribuye a generar compromiso? La prospectiva trae algunas señas distintivas, ¿considera que son útiles para los conglomerados? ¿Para el desarrollo territorial?
 - **Evaluación y seguimiento:** ¿qué valor le otorga a la evaluación y al seguimiento? ¿Qué metodologías de seguimiento conoce? ¿Piensa que podría instrumentarse un proceso de evaluación y seguimiento dentro del diseño de un nuevo programa? ¿Cuáles son los aspectos clave a considerar?
 - **Participación y compromiso:** ¿de qué forma se puede lograr una mayor participación y un mayor compromiso por parte de los actores públicos y privados? ¿Cuáles han sido las barreras para lograr esta participación?

Anexo. Cuestionario de las entrevistas

1. ¿Qué marco teórico entiende que tuvo el PMAP en su diseño, implementación y evaluación?
2. El enfoque del desarrollo humano, social, inclusivo y sostenible para alcanzar la seguridad humana, ¿estuvo presente en el diseño, la implementación y la evaluación del PMAP? ¿De qué forma? ¿Cómo lo ejemplifica?
3. El enfoque de desarrollo humano, en el sentido de generación de capacidades, ¿se encontró presente? Lo planteaba:
 - a. en el discurso
 - b. en las metodologías (cómo)
 - c. en la práctica, se concretó en la implementación
 - d. se verificaron o evaluaron los procesos o solo se evaluaron y verificaron resultados
4. De acuerdo a su experiencia, señale los tres principales logros del programa.
5. ¿Qué casos entiende pueden resultar una referencia a tener en cuenta? ¿En qué casos (departamento) el programa se acercó más a los objetivos buscados?
6. ¿Cuáles entiende que fueron los principales actores en la experiencia? ¿Qué actores no deberían faltar en una experiencia de este tipo?
7. ¿Qué valor le asigna a las Agencias de Desarrollo Locales en el marco de este programa?
8. ¿Qué factores, actividades, aspectos de la metodología fueron clave para alcanzar los objetivos planteados?
9. Han pasado varios años desde la implementación del programa. ¿Cuáles entiende son las mejoras que introdujo que se han logrado sostener?
10. ¿Qué medidas, políticas, programas se podrían considerar en el futuro?
11. Si tuviera que plantearse la experiencia en la coyuntura actual, ¿qué mejoras considera esenciales introducir:
 - a. En el diseño:
 - b. En la implantación:
 - c. En la evaluación y el monitoreo:

12. Vista la experiencia en el tiempo, ¿cuáles de sus aspectos resaltaría como más relevantes?

a. diseño

b. implantación

c. evaluación y monitoreo

13. Vista la experiencia en el tiempo, ¿cuáles de sus aspectos resaltaría como más relevantes?

Bibliografía

Albuquerque, F. (2012). Seminario Internacional: Aprendiendo de las diferencias. Programa ConectaDEL. Buenos Aires. Disponible en <https://pdfslide.net/documents/desarrollo-de-competencias-y-desarrollo-territorial.html>

Albuquerque, F. (2013) Apuntes sobre Economía del Desarrollo y Desarrollo T

Albuquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial, en P. Costamagna y S. Pérez Rozzi (Comps.), *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL*. Buenos Aires: CONECTADEL-FOMIN-BID. Disponible en https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Conectadel_web_150final.pdf

Albuquerque, F. y Cortés, P. (Comps.). (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2691/4/S2001704_es.pdf

Albuquerque, F., Costamagna, P. y Ferraro, C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia: ideas para un cambio*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín.

Antúnez, V. y Ferrer, M. (2016). El enfoque de cadenas productivas y la planificación estratégica como herramienta para el desarrollo sostenible en Cuba. *Rips*, vol. 15, n. ° 2, pp. 99-130.

Arocena, J. (1998). *Propuesta metodológica para el estudio de los procesos de desarrollo local*. Montevideo: CLAHE.

Arocena, J. (2001). Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarro

Bertoni, R., Castelnovo, C., Cuello, A., Fleitas, S., Pera, S., Rodríguez, J. y Rumeau, D. (2011). *Construcción y análisis de problemas del desarrollo: ¿qué es el desarrollo? ¿cómo se produce? ¿qué se puede hacer para promoverlo?*

Montevideo: UR-UCUR: CSE. Disponible en <https://www.cse.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2018/10/%C2%BFQue%CC%81-es-el-desarrollo.pdf>

- CEPAL. (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44731/1/S1900439_es.pdfht
- Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial: Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. San Sebastián: Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto. Disponible en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/orkestra/orkestra45.pdf>
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2015), El enfoque pedagógico y la investigación acción para el desarrollo territorial, en P. Costamagna y S. Pérez Rozzi (Comps.), *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL*. Buenos Aires: CONECTADEL-FOMIN-BID. . Disponible en https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Conectadel_web_150final.pdf
- De Franco, A. (2000). ¿Por qué precisamos de desarrollo local integrado y sostenible?, en *Instituciones y Desarrollo*, n. ° 6, pp. 133-168.
- Devlin, R. y Moguillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista Cepal*, n. ° 97.
- Dubois, A. (2014). *Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local*. San Sebastián: UPV-EHU-Hegoa. Disponible en http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/260/Marco_teorico_DHL_%28CASTELLANO-EUSKERA%29.pdf?1488539825
- Dubois, A., Guridi, L. y López, M. (2011). *Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica. Los casos de la reconversión azucarera en Holguín (Cuba) y de los campamentos saharauis de Tinduf*. San Sebastián: UPV-EHU-Hegoa. Disponible en http://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/192/DHL_de_la_teoría_a_la_práctica.pdf?1488539714
- Etchevarren, V. (2010). *Las Agencias de Desarrollo: herramientas de acción público-privada. El aporte al desarrollo local*. Tesis de Maestría. Montevideo: CLAEH.
- Fernández, V. y Vigil, J. I. (2007). Clúster y desarrollo territorial: revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 6, n. ° 24, pp. 859-912.
- Ferrari, A. (2009). *Insumos para políticas de competitividad y conglomerados: lecciones aprendidas 2006-2009/PACC-Uruguay*. Montevideo: PACC-DIPRODE-OPP.
- Ferreira, C. (2011). Políticas e instituciones de apoyo a las mipymes en Uruguay, en C. Ferraro, (Comp.), *Apoyando a las pymes, políticas de fomento en América Latina*

y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35359/S1100762_es.pdf?sequence=1

Freira, D., Rodríguez Miranda, A. y Troncoso, C. (Coords.) (2012). *Metodología de evaluación de las Microfinanzas para el desarrollo productivo. Estudio de brecha de demanda de crédito en las MYPES en Uruguay*. Informe Ejecutivo. Montevideo: FCEA-UDELAR-OPP. Disponible en http://microfinanzas.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/opp/712b8676-8a36-4933-be30-00e7e0174c16/Metodologia+de+evaluacion+de+las+Microfinanzas.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=712b8676-8a36-4933-be30-00e7e0174c16

Frey, B. (2000). *La economía del arte*. Colección Estudios Económicos, n. ° 18. Barcelona: La Caixa. Disponible en https://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee18_esp.pdf

Gallicchio, E. (2010). El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Eutopía*, n. ° 1, pp. 11-23. Disponible en <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/933>

Gatto, F. (1989). Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales. *EURE*, vol. XVI, n.° 47, pp. 7-43. Disponible en <http://www.eure.cl/index.php/eure/issue/view/65>

Goldstein, E. y Kulfas, M. (2011). Alcances y limitaciones de las políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Debates para un nuevo marco de implementación, en C. Ferraro (Comp.), *Apoyando a las PYMES, políticas de fomento en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35359/S1100762_es.pdf?sequence=1

Gutiérrez, L. E. (2007). Potencial de desarrollo y gestión de la política regional. El caso de Chihuahua. *Frontera norte*, vol. 19, n. ° 38, pp. 7-35. Disponible en <https://www.researchgate.net/publication/26548582>

Harmes-Liedtke, U. y Sobrero, P. (2008). *Evaluación de lo actuado y propuesta de mejora del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC)*. (Informe de Consultoría). Montevideo: Mesopartner-OPP. Disponible en <https://studylib.es/doc/8482520/informe-consultora---pacc---oficina-de-planeamiento-y-pre...>

ILPES. (1998). *Manual de desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31130/S9810791_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Klugman, J. (Dr. ^a). (2000). *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Informe sobre Desarrollo Humano 2010. Nueva York: PNUD.

- Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf
- Madoery, O. (2005). *El valor de la Política de Desarrollo Local*. Buenos Aires: CEDET.
- Madoery, O. (2008). *Cinco interrogantes fundamentales del desarrollo endógeno*. Montevideo: UCUDAL.
- Mujica, A. (2014). *Políticas de desarrollo productivo en Uruguay (2005-2013)*. Montevideo: OPP-Observatorio Uruguay políticas públicas. Disponible en http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio_docs/publico/desarrollo_productivo_uruguay_2005_2013.pdf
- ONU. (1987). *Nuestro futuro común*. Nueva York: ONU-CMMAD. Disponible en http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf
- ONU. (2009). *Teoría y Práctica de la Seguridad Humana*. Nueva York: ONU. Disponible en https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf
- OPP. (2014). *Construyendo una política de inclusión financiera para la inclusión productiva: aprendizajes, aportes y desafíos*. Montevideo: OPP. Disponible en http://microfinanzas.opp.gub.uy/wps/wcm/connect/opp/0f9c1483-6914-4bc1-aa45-cb16a47d8961/Sistematizaci%C3%B3n+Microfinanzas+Final_19_02_14.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=0f9c1483-6914-4bc1-aa45-cb16a47d8961
- Orkestra (2009). *II Informe de Competitividad del País Vasco: hacia el estadio competitivo de la innovación*. San Sebastián: Instituto Vasco de Competitividad-Fundación Deusto. Disponible en https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/informe-competitividad-pais-vasco/000446_Resumen.pdf
- Pittaluga, L., Rius, A., Bianchi, C., González, M. (2014). *Public-private collaboration on productive development in Uruguay*. IDB. Working Paper Series. Disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/2631/11e71516bb0b1fd35d8837077695fa9a6238.pdf>
- Rius, A. e Isabella, F. (2014). *Una memoria analítica del Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas 2006-2014*. Montevideo: OPP. Disponible en https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/memoria_pacc.pdf
- Rodríguez Miranda, A. (2014a). *Desarrollo económico y disparidades territoriales en Uruguay*. Montevideo: PNUD. Disponible en <https://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/cuadernosDH/undp-uy-cuaderno-dh-03.pdf>

- Rodríguez Miranda, A. (2014b). *Políticas de desarrollo productivo y la dimensión territorial en Uruguay 2005-2014*. Montevideo: APT-OPP-CLAEH.
- SELA. (2014). Políticas públicas de apoyo a las MIPYMES en América Latina y el Caribe, en *Informe Final de la XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano*. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. Disponible en http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2014/11/T023600006236-0-Di_20- Politicas_publicas_MIPYMES.pdf
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- Silva, L. (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 en Desarrollo Territorial. UTN, Rafaela, Argentina. Disponible en https://drive.google.com/file/d/1kR5vEQOI_HGbyjCYuTyi5FpdRxV2Nlvp/view
- Silva Lira, I. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en http://www.dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4661/resource_files/metodologia_para_elaboracion_estrategias_desarrollo_local.pdf
- Stiglitz, J., Fitoussi, J. y Durand, M. (2018). *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*. París: OECD. Disponible en <https://www.oecd.org/statistics/measuring-economic-social-progress/HLEG-reports.pdf>
- Van der Heyden, D. y Camacho, P. (2006). *Guía metodológica para el análisis de cadenas productivas*. Quito: Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola. Disponible en http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2012/09/guia_metodologica_analisis_cadenas_productivas_2006.pdf
- Vázquez Barquero, A. (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31392/S00020088_es.pdf
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, n. ° 11, pp. 183-210. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/289/28901109.pdf>
- Ventura, J. P. (2014). *Informe final del PACC*. Montevideo: OPP. Disponible en <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/URY/U06024L%20INFORME%20FINAL.pdf>
- Zevallos, E. (2003). Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina. *Revista Cepal*, n. ° 79, pp. 53-70. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10874/079053070_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Planes Estratégicos del PMAP y Planes de Refuerzo del PACC

- Ansuberbero, J. (2008). *Plan Estratégico Institucional para el Desarrollo de las Microfinanzas en el departamento de Flores*. Montevideo: PMAP-DIPRODE-OPP.
- Becerra, P. y Codner, D. (2009). *Diseño: Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)*. Montevideo: PACC-DIPRODE-OPP.
- Curutchet, D. (2008). *Plan Estratégico Institucional para el Desarrollo de las Microfinanzas en el departamento de Artigas*. Montevideo: PMAP-DIPRODE-OPP.
- Fernández, J. (2007). *Turismo en Colonia: Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)*. Montevideo: PACC-DIPRODE-OPP.
- Ferriolo, M. (2007). *Piedras Preciosas: Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)*. Montevideo: PACC-DIPRODE-OPP.
- García, B. (2008). *Plan Estratégico Institucional para el Desarrollo de las Microfinanzas en el departamento de Rocha*. Montevideo: PMAP-DIPRODE-OPP.
- González, G. y Ferrère, G. (2009). *Plan Estratégico Institucional para el Desarrollo de las Microfinanzas en el departamento de Salto*. Montevideo: PMAP-DIPRODE-OPP.
- Instituto de Desarrollo Cooperativo (IDC). (2009). *Plan Estratégico Institucional para el Desarrollo de las Microfinanzas en el departamento de Paysandú*. Montevideo: PMAP-DIPRODE-OPP.
- López, H. y Ois, C. (2007). *Plan Estratégico Institucional para el Desarrollo de las Microfinanzas en el departamento de Treinta y Tres*. Montevideo: PMAP-DIPRODE-OPP.
- Mazzoni, J. (2008). *Plan Estratégico Institucional para el Desarrollo de las Microfinanzas en el departamento de Rivera*. Montevideo: PMAP-DIPRODE-OPP.
- Méndez, E. (2008). *Plan Estratégico Institucional para el desarrollo de las microfinanzas en el departamento de Cerro Largo*. Montevideo: PMAP-DIPRODE-OPP.
- Mermot, C. (2007). *Apicultura: Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)*. Montevideo: PACC-DIPRODE-OPP.
- Mordezki, M. (2007). *Software: Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)*. Montevideo: PACC-DIPRODE-OPP.
- Muntal, J. (2009). *Turismo en Montevideo: Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)*. Montevideo: PACC-DIPRODE-OPP.
- Ramis, L., Mermot, C., Alfaro, D., Saavedra, C. y López, T. (2009). *Alimentos: Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)*. Montevideo: PACC-DIPRODE-OPP.

- Repetto, C. (2008). *Plan Estratégico Institucional para el Desarrollo de las Microfinanzas en el departamento de Colonia*. Montevideo: PMAP-DIPRODE-OPP.
- Saegaert, J. (2008). *Audiovisual: Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)*. Montevideo: PACC-DIPRODE-OPP.
- Sayers, I., Knappe, M., Manson, H. y Navas, L. (2007). *Vestimenta: Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC)*. Montevideo: PACC-DIPRODE-OPP.