



PRESIDENCIA

Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Área de Políticas Territoriales

URUGUAY INTEGRA

Aprendizajes y desafíos para la cohesión social y territorial



PROGRAMA DE COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

URUGUAY *integra*



PRESIDENCIA

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

URUGUAY INTEGRA

Aprendizajes y desafíos para la cohesión social y territorial.



PROGRAMA DE COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL
URUGUAY *integra*



AUTORIDADES

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

Director: Ec. Gabriel Frugoni

ÁREA DE POLÍTICAS TERRITORIALES DE OPP

Director: Cr. Enrique Cabrera

PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

Coordinador: A.S. Carlos Fagetti

JEFE DE LA DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN URUGUAY Y PARAGUAY

Embajador: Geoffrey Barrett

EQUIPO DE URUGUAY INTEGRA

- Gabriel Alfaro
- Carlos Baldoira
- Roberto Barbery
- Yamhidlla Bica
- Juan Pablo Bonetti
- Fernando Burjel
- Raúl Campanella
- Valentina Cancela
- Agustín Canzani
- Pedro Ceriotti
- Jacqueline Chouhy
- María De Barbieri
- Antonio Di Candia
- Marta Díaz
- Federico Estol
- Carlos Fagetti
- Nair Ferrari
- Rosario González
- Alba Goycochea
- Andrea Jaurena
- Marcelo Lariq
- María Elena Lournaga
- Martín Lescano
- Soledad Marazzano
- Álvaro Martins
- Gerardo Minutti
- Natalia Nión
- José María Otamendi
- Lucía Pérez Bruzzone
- Fernando Pintos
- Adriana Ribero
- José Raúl Rodríguez
- Alberto Rosselli
- Salvador Schelotto
- Luis Silvera Umpiérrez
- María Isabel Sturla
- Denis Van Dam
- Ana María Zeballos
- Mariana Zerpa

EQUIPO REFERENTE DE LA DELEGACIÓN DE UNIÓN EUROPEA

- Alejandro Montalbán
- Bo Hjalmeffjord
- Clelia de la Fuente
- Soledad Eguren
- Magdalena Ponce De León
- María Virginia Moreira
- Ramón Espinosa
- Noemí Veloso

CRÉDITOS

EDICIÓN

Equipo Uruguay Integra.

TEXTOS

Carlos Fagetti, María De Barbieri, Federico Estol, Gerardo Minutti, Valentina Cancela, Isabel Sturla. Comentarios: Cecilia Alemany Billorou y Graciela Dede.

FOTOGRAFÍAS

Federico Estol y archivo PRUI.

DISEÑO

MJF Comunicación.

ISBN 978-9974-7678-0-5

Las posiciones expresadas en esta publicación son las de los autores, y no reflejan necesariamente opiniones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) ni de la Unión Europea.

Distribución Gratuita.

ÍNDICE

Prólogo de Ec. Gabriel Frugoni, Director de OPP	11
Prólogo de Emb. Geoffrey Barrett, Jefe de la delegación de la Unión Europea en Uruguay	13
Prólogo de A.S. Carlos Fagetti, Coordinador del Programa Uruguay Integra	15
Capítulo 1: Introducción	16
1. Objetivos del Programa Uruguay Integra	18
2. Financiamiento del Programa Uruguay Integra	21
3. Lógica de intervención del Programa Uruguay Integra	22
4. Reflexiones primarias.....	25
Capítulo 2: Lógica de intervención del Programa Uruguay Integra	30
1. Acciones promovidas por el equipo central del Programa Uruguay Integra	36
2. Acciones ejecutadas desde el territorio	51
Capítulo 3: Enfoque del Programa Uruguay Integra: desarrollo territorial con inclusión y cohesión social	76
1. El desarrollo endógeno y la planificación local	80
2. Elementos constitutivos del desarrollo territorial	83
3. La descentralización como herramienta de cambio	87
Capítulo 4: Aportes de Uruguay Integra al fortalecimiento de capacidades y la coordinación interinstitucional	96
1. Fortalecimiento de capacidades	98
2. Articulación y coordinación interinstitucional	101
Capítulo 5: Logros, desafíos y recomendaciones para el Programa Uruguay Integra 2012-2015	114
1. Logros del Programa Uruguay Integra en la primera fase (2008 -2012)	116
2. Desafíos y recomendaciones para el Programa Uruguay Integra en su segunda fase (2012- 2015)	122
Bibliografía	142
Anexo 1: Listado de documentos producidos por el Programa Uruguay Integra	143
Índice de figuras, cuadros y recuadros	148
Glosario de siglas	151

PRÓLOGOS

A modo de presentación

Culmina la primera fase del Programa Uruguay Integra y tenemos el gusto de presentar en esta publicación parte de su historia, sus logros y desafíos.

Este Programa dirigido por el Gobierno de Uruguay a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el apoyo de la Unión Europea (UE) ha impulsado iniciativas de desarrollo territorial con inclusión social en todo el país.

Concretamente, el Programa apoyó un conjunto amplio de acciones orientadas a la creación de condiciones favorables para el desarrollo territorial a través de veinte proyectos financiados en la modalidad de Fondo Concursable que permitió a las intendencias y sus socios (Ministerios y entes del Estado, organizaciones de productores y de la sociedad civil) presentar y gestionar iniciativas para la mejora de las condiciones de salud, educación y trabajo, entre otros aspectos, de amplios sectores de la población más desfavorecida del país.

Las respuestas que dio Uruguay Integra al contexto país apuntaron a promover la aproximación del Estado al ciudadano, la descentralización territorial con participación ciudadana y la valoración creciente de los gobiernos departamentales para la ejecución conjunta de políticas públicas con el Gobierno nacional, los Ministerios y otros actores locales en el territorio.

En el Programa, el trabajo en territorio se concibió como una manera colectiva de construcción de alternativas de desarrollo, cohesión social e inclusión; y se promovió en todas ellas la participación y la apropiación de los actores del territorio.

Así, las acciones del Proyecto Cosas de Pueblo relevaron con los habitantes de pequeñas localidades aquellos rasgos de su identidad, potenciándolos como elementos constitutivos del arraigo de los pobladores a sus territorios. En este proceso, se movilizaron activos materiales y subjetivos de las comunidades que generaron estrategias para un presente y un futuro más digno.

Proyectos de gestión ambiental como en Flores, Rivera, Río Negro y Florida, de desarrollo interdepartamental como en la cuenca del arroyo Carrasco o en el este del país, productivos como los de Artigas, Paysandú, Maldonado y Cerro Largo, de equipamientos rurales como los de Durazno, Colonia, Cerro Largo y Soriano, y de atención a problemas sociales y de salud, CasAbierta de Artigas, Nodos de Salud de Tacuarembó o Canelones Crece Contigo, son buenos ejemplos de cómo los territorios encontraron respuestas concretas a problemas concretos. Pero también son inspiradores para que el Gobierno nacional pueda extraer aprendizajes de estas experiencias piloto y lanzar iniciativas para todo el país. A modo ilustrativo, el recientemente creado Programa Nacional Uruguay Crece Contigo para la atención de madres y niños de 0 a 4 años.

A pesar de los avances en el contexto de la economía uruguaya en comparación al existente al inicio del Programa, actualmente sigue siendo un desafío orientar los procesos de desarrollo con equidad, atendiendo fundamentalmente a la distribución de aquellos recursos que promuevan el crecimiento y la distribución de oportunidades para el desarrollo en todo el territorio nacional.

Incorporar la mirada territorial significa un aporte diferencial para gestionar los beneficios y recursos del crecimiento y mejorar las oportunidades del país. Esto supone potenciar la visión de desarrollo en los distintos territorios como un proceso fuertemente endógeno e implica que las instituciones, los actores públicos, privados y sociales presentes en el territorio jueguen un rol central. La fase II del Programa Uruguay Integra permitirá profundizar las líneas de trabajo implementadas y recoger los desafíos planteados.

*Ec. Gabriel Frugoni,
Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República*

Un Uruguay con más cohesión social

Al presentar esta publicación quisiera ante todo señalar que Uruguay Integra constituye el Programa de cooperación más extenso y exitoso de la Unión Europea en Uruguay.

Uruguay Integra ha cubierto los 19 departamentos del país y llegó a más de 150 localidades con 20 proyectos de carácter social pensados para satisfacer las necesidades de la gente. El programa involucró a casi todos los Ministerios, a la gran mayoría de las direcciones de Estado y a más de 150 organizaciones independientes. La participación de las instituciones del Gobierno y otros actores de la sociedad civil ha contribuido a mejorar sustancialmente la coordinación y el entendimiento entre todos ellos de forma práctica, ligada a acciones y programas concretos, logrando unir sus esfuerzos para producir resultados que afectaron positivamente la vida de muchos uruguayos.

Más de 60.000 ciudadanos se beneficiaron directa o indirectamente de las numerosas acciones de Uruguay Integra. El Programa capacitó a unos 2.000 uruguayos en una serie de áreas tales como la gestión del desarrollo territorial integral, las metodologías de gestión de las políticas sociales y otras. Con ello, el programa aumentó las competencias laborales de estas 2.000 personas, un alcance nunca antes visto en el país.

Es importante destacar el carácter participativo de Uruguay Integra, tanto en su concepción como en su ejecución. Todos los proyectos fueron definidos por las propias Intendencias departamentales en consulta con la sociedad civil. De esta forma, las acciones fueron diseñadas para beneficiar directamente a aquellos segmentos más vulnerables o más necesitados de la población. El Gobierno uruguayo —a través de la Oficina de Planeamiento

y Presupuesto— fue parte activa durante todo el proceso y se encargará de asegurar la sostenibilidad de las acciones emprendidas una vez que el programa finalice.

Uruguay Integra intervino en planos tan distintos como la salud, la educación, las nuevas tecnologías, el medio ambiente y la lucha contra las drogas, entre otros, y muchas de sus acciones serán continuadas como iniciativas estatales.

El Programa acompañó la modernización del país, ayudando a que el crecimiento económico viniera acompañado de progreso social. Uruguay es el país con menos inequidad en la región y la Unión Europea se enorgullece de haber contribuido a mejorar su cohesión social.

La participación de la Unión Europea en este esfuerzo no termina aquí, ya que el Programa tendrá una segunda fase que se desarrollará a lo largo de los próximos tres años bajo una modalidad distinta, durante la cual la Unión Europea dará apoyo presupuestario al Gobierno uruguayo para llevarla adelante.

Personalmente, considero que Uruguay Integra ha sido un gran éxito. Gracias al Programa se ha obtenido una mejora medible de las condiciones de vida de la población beneficiada. Me da gran satisfacción saber que la Unión Europea ha podido contribuir de una manera tan concreta al desarrollo del país y saber que junto a Uruguay seguirán consolidando los logros del Programa en su segunda fase.

*Emb. Geoffrey Barrett,
Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay y Paraguay*

Por el presente y por el futuro

El Programa Uruguay Integra completa su primera fase, un trayecto de cuatro años transcurrido entre 2008–2012, e inicia la segunda fase prevista para los años 2013 a 2015.

El volumen e impacto del trabajo realizado invita a compartir los logros y metas alcanzadas, y también las dificultades encontradas y las alternativas generadas en pos de una mayor cohesión social y territorial del Uruguay.

Lo hecho a través de los proyectos en alianza con múltiples instituciones y personas del territorio ha permitido registrar el trabajo directo con casi 60.000 personas, a las que se pueden agregar otras tantas en forma indirecta en todo el territorio. Hombres y mujeres de todas las edades con los que se ha trabajado cara a cara.

Esta publicación intenta consignar la evaluación —primaria aún— del instrumento de Fondo Concursable como mecanismo para acceder y transferir recursos a las intendencias para que ejecuten proyectos en alianzas con sus socios; del proyecto FORTE para la formación en territorio de recursos humanos; de las mesas de coordinación interinstitucional, del Proyecto + Local de apoyo a iniciativas municipales y de los estudios e investigaciones sobre problemas del territorio.

Estos instrumentos buscaron tener siempre su adaptación a las características de cada comunidad, de cada territorio y, en el respeto por las identidades y los tiempos locales, las formas de ser y de hacer de los territorios. Una metodología “de cercanía”, probada en el Proyecto Cosas de Pueblo y luego aplicada a todos los territorios.

Entender el Programa como una plataforma de articulación de instituciones nacionales y locales, de políticas nacionales y departamentales aplicadas al territorio, resulta ser el justo punto: no

protagonista sino articulador. Los protagonistas son quienes han impulsado ideas y proyectos innovadores desde los territorios, quienes han sabido encontrar nuevas soluciones a viejos problemas o potenciaron iniciativas que venían desarrollando en forma incipiente. Para esto se crearon instrumentos de promoción de iniciativas y se apoyaron espacios de articulación, para que perduren en el tiempo

Todos los aprendizajes y experiencias recogidas son insumos para seguir adelante, para profundizar la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos, comprendiendo que el Uruguay no es homogéneo ni social ni territorialmente, y que necesita que se contemplen estas asimetrías y se busque disminuir esas desigualdades.

Los equipos de la OPP, de su Área de Políticas Territoriales, los Ministerios y entes del Estado, las Intendencias, los equipos de gestión de los proyectos, los Municipios, las múltiples organizaciones sociales y de productores, y sobre todo el equipo del Programa pueden sentirse orgullosos de la tarea realizada.

Un especial reconocimiento merecen todas aquellas personas que individual o grupalmente se acercaron al Programa y a los proyectos, vieron una oportunidad y se involucraron en las actividades propuestas para la mejora de sus propias condiciones de vida y las de sus comunidades. Sin esta participación este tipo de programas no tienen sentido.

¡Muchas gracias!

*A. S. Carlos Fagetti,
Coordinador General del Programa Uruguay Integra
Área de Políticas Territoriales
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*



Capítulo 01

Introducción



Uruguay, un amplio territorio no tan homogéneo.

1. Objetivos del Programa Uruguay Integra

Uruguay Integra es un programa de cooperación internacional entre la Unión Europea (UE) y la República Oriental del Uruguay. Su objetivo general es fortalecer la descentralización y contribuir a la cohesión social y territorial en Uruguay.

El Programa es ejecutado por la Presidencia de la República a través del Área de Políticas Territoriales (APT) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Tiene como objetivo específico: “dinamizar el desarrollo local/regional duradero, productivo y social, y reforzar el poder de atracción de los territorios, a través de la acción conjunta de los gobiernos departamentales (Intendencias) y de los actores locales, en el marco de la política de desarrollo, productivo y social, y de la descentralización determinada por el Gobierno en el ámbito nacional. Por tanto, es consecuente con la filosofía consagrada en la Constitución Política de Uruguay (Artículo 50) y constituye un refuerzo a la estrategia nacional de descentralización que ejecuta el Gobierno, al tiempo que es complemento de los Programas Uruguay Productivo y Uruguay Social, encaminados a reducir los

desequilibrios territoriales como las desigualdades sociales. Su intervención con mayor focalización en lo local busca promover el desarrollo endógeno y participativo (congruente con los planes de Gobierno), aunque no escatima esfuerzos en apoyar aquellos procesos dirigidos desde el Gobierno central y que son indispensables para la estimulación sostenida de procesos locales de desarrollo, en particular la planificación territorial, los procesos de acercamiento al ciudadano y la conformación de una política pública”.¹

Fue concebido desde el Gobierno nacional con el objetivo de promover la cohesión territorial y social en el contexto de salida de la crisis de 2001-2002, a través del impulso al fortalecimiento institucional, especialmente de los gobiernos departamentales, y de la promoción de un enfoque de políticas públicas de desarrollo territorial del Gobierno nacional, en diálogo con la delegación de la Unión Europea (UE). Se integran así los aprendizajes en estos temas y las líneas prioritarias de UE con las de América Latina, marcadas por un fuerte énfasis en la cohesión social.

Breve reseña de indicadores socio-económicos en el período de concepción del Programa



Entre 1999 y 2002 el PBI tuvo una caída acumulada de 18%.



Entre 2000 y 2004 la pobreza pasó de 17,8 a 32,1%.



En el año 2006 la tasa de desocupación era de 13,4%, 11% para hombres y 16,3% para mujeres.

Recuadro 1.

Desde el origen del Programa, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, ayudamos a formular proyectos; luego un tribunal independiente evaluó esos proyectos, y posteriormente hemos transferido los recursos. Con Cosas de Pueblo, lo que hicimos fue crear una metodología y mostrar a los diversos equipos de las Intendencias que esta metodología rendía en adhesión, rendía en sentimiento de pertenencia. El objetivo general es que haya más equidad en el territorio, un Uruguay más integrado. Siempre se habla de integración cuando hablamos de MERCOSUR. Acá estamos hablando de un Uruguay más integrado, más equilibrado, con oportunidades más iguales para las distintas regiones, con una promoción del desarrollo económico y social para el territorio.

María Elena Larnaga, Coordinadora del Programa Uruguay Integra (2007-2009). Publicación multimedia de Cosas de Pueblo, DVD 1 Herramientas metodológicas, 2010.

Uruguay Integra es un ejemplo en cuanto a una nueva modalidad de cooperación internacional porque no olvidemos que es una sociedad, hay un 40% que lo aporta el Estado uruguayo y la Unión Europea un 60%. Por eso creo que la experiencia es una riqueza para ambas partes. Es actuar en el territorio, en nuevas dimensiones que ya no son solo las tradicionales, pero además juntos en toda una gestión que no es fácil en sus diferentes niveles.

Ec. Gabriel Frugoni, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Boletín de Uruguay Integra. Marzo 2011.

En el convenio de financiación del Programa se planteó como objetivo apoyar los esfuerzos que el Gobierno estaba realizando para compensar los efectos negativos de la aguda concentración de la población, el desempleo y los bajos ingresos en la zona metropolitana (Montevideo y tres departamentos vecinos) frente a las ciudades mayores del interior, en especial aquellos encaminados a lograr un mayor y mejor equilibrio territorial que contuviera las migraciones, y promoviera el retorno en el mediano y largo plazo. La meta era entonces disminuir la brecha existente entre los departamentos con mayor desarrollo económico y aquellos más pobres, buscando mejorar la distribución de los beneficios y acceso a servicios básicos de los grupos sociales y de los territorios.²

¹ Documento de Programa: Anexo II al Convenio de Financiamiento DCI-ALA/2007/19-009. Programa de Apoyo Sectorial a la Cohesión Social y Territorial.

² Disposiciones Técnico Administrativas (anexo II) del Convenio de Financiación firmado el 25 de febrero de 2008.

Estos objetivos se lograrían a través de:

- El aumento del atractivo territorial y generación de empleos productivos.
- El fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos departamentales o locales para administrar y gestionar su territorio.
- El desarrollo de una política nacional de descentralización y de desarrollo local.

Esta publicación describe las acciones y reflexiones en torno a los proyectos desarrollados en el marco del Programa durante el período 2007-2012, su abordaje metodológico y las iniciativas realizadas en el territorio. Se recopilan las mejores prácticas, los logros y las lecciones aprendidas por el Programa en los primeros cinco años de ejecución.

La primera fase de Uruguay Integra llega a su fin en junio de 2012, por lo que esta revisión también pretende contribuir a la identificación de los desafíos que se presentan de cara a la implementación de la segunda etapa del Programa que se iniciará en el segundo semestre del mismo año y se extenderá hasta 2015.

Uruguay Integra nace con el objetivo de mejorar la atraktividad de los territorios y disminuir las asimetrías entre ellos en temas de cohesión social y territorial. Busca promover las iniciativas desde los territorios en las áreas de salud, educación y la promoción del desarrollo territorial inclusivo, a partir del fomento de la articulación de políticas nacionales, departamentales y locales entre actores públicos y privados.

Carlos Fagetti, Coordinador del Programa Uruguay Integra, 2010-2012.



El Presidente José Mujica con la senadora Lucía Topolanski en las actividades de Cosas de Pueblo, junto a la coordinadora de Uruguay Integra en ese momento María Elena Lauraga.



Firma de proyectos de Uruguay Integra en el año 2009 con presencia del Presidente Dr. Tabaré Vázquez, el Embajador de UE Geoffrey Barrett y el Director de OPP Enrique Rubio.

Uruguay Integra es un Programa muy complejo, debido a su naturaleza, no es nada fácil gestionar desde un punto central, pero es un elemento de orgullo para el país y para nosotros, estar dentro de la prioridad máxima que es disminuir las desigualdades.

Emb. Geoffrey Barrett, Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay y Paraguay. Boletín de Uruguay Integra. Noviembre de 2010.

2. Financiamiento del Programa Uruguay Integra

La primera fase del Programa (2007-2012) contó con un monto total de 21 millones de euros aportados por el Gobierno Uruguayo (43%) y la UE (57%). A estos fondos se agregaron las contrapartidas de los gobiernos departamentales y sus socios, que equivalían en promedio a un 15% del total de cada iniciativa.

Presupuesto Programa por rubro y fuente de financiación.

	TOTAL UE		TOTAL GOBIERNO		TOTAL PROGRAMA	
	€	%	€	%	€	%
1. Servicios	2.300.000	11%	2.100.000	10%	4.400.000	21%
1.1. Asistencia Técnica	1.000.000	5%	1.200.000	6%	2.200.000	10%
1.2. Evaluación, Monitoreo y Auditoría (externas)	150.000	1%	0	0%	150.000	1%
1.3 Estudios	400.000	2%	200.000	1%	600.000	3%
1.4 Formación	750.000	4%	700.000	3%	1.450.000	7%
2. Subvenciones (Fondos Concursables)	9.500.000	45%	6.000.000	29%	15.500.000	74%
3. Información y visibilidad	100.000	0%	50.000	0%	150.000	1%
4. Gastos de Funcionamiento	0	0%	850.000	4%	850.000	4%
5. Imprevistos	100.000	0%	0	0%	100.000	0%
TOTAL	12.000.000	57%	9.000.000	43%	21.000.000	100%

Cuadro 1.

3. Lógica de intervención del Programa Uruguay Integra

La lógica de intervención del Programa se basó en dos pilares que se concibieron como complementarios: acciones promovidas y ejecutadas desde el Equipo Central del Programa (ECP) por un lado, y por otro lado, acciones ejecutadas desde el territorio. To-

das estas iniciativas tuvieron el mismo origen de fondos, incorporaron las necesidades y especificidades locales e intervinieron en el territorio desarrollando una metodología innovadora de trabajo que se detalla en los capítulos siguientes.

Lógica de intervención del Programa Uruguay Integra



Figura 1.

3.1. Las acciones que se promovieron y ejecutaron desde el Equipo Central tuvieron una fuerte impronta de apoyo técnico, elaboración y sistematización de información, y desarrollo de herramientas metodológicas de aplicación al territorio. Se articularon básicamente a través de los siguientes instrumentos:

• **Asistencia técnica.** Conformada por un equipo multidisciplinario, integrado por técnicos en ciencias sociales, agrónomos, docentes y especialistas en gestión administrativa de proyectos. El equipo se organizó en dos áreas, una de asistencia técnica y una de administración. Los técnicos del equipo central acompañaron a los equipos de gestión de proyectos (de las Intendencias y contratados localmente) desde su gestación hasta el final.



Asistencia técnica acompañando el desarrollo de proyectos en todo el país.



El Programa generó diversos estudios y consultorías en estos años.

• **Estudios e investigaciones.** El Programa generó análisis e investigaciones a través del aporte de técnicos especializados. Estos estudios tuvieron como objetivo brindar sustento y estudiar las diferentes dimensiones en las que luego se intervendría, y responder a vacíos de información o de sistematización de temas relevantes para los proyectos que se implementaban desde el territorio.

• **Sistema de formación y fortalecimiento de capacidades.** En respuesta a necesidades de formación y capacitación de recursos humanos, identificadas por las contrapartes locales, se creó el Proyecto FORTE (formación en territorio). Las actividades estuvieron dirigidas a responsables políticos y funcionarios de las dependencias ministeriales y organismos del Estado que operan en el territorio, las Intendencias y los Municipios. A la vez, se fomentaron procesos de reflexión e investigación con organizaciones de la sociedad civil, comunidades e instituciones locales.

• **El Proyecto Cosas de Pueblo.** Fue el primer proyecto que Uruguay Integra ejecutó desde el equipo central y en el que se aplicó una metodología de cercanía para el trabajo con localidades pequeñas del interior, con menor acceso a servicios, infraestructura



Curso de desarrollo territorial en Carumbé, Tacuarembó.

y alcance de políticas sociales, tanto públicas como privadas. El Proyecto Cosas de Pueblo fue la base para relevar necesidades, demandas y potencialidades locales. El diseño del proyecto se realizó conjuntamente con la metodología de intervención. Desde su implementación se abarcó a los territorios de manera integral y se trabajó con las culturas e identidades locales para el fortalecimiento de la participación ciudadana como ejercicio real.

• **Comunicación y visibilidad.** Dado que el Programa apoya políticas públicas de gestión territorial y cuenta con recursos públicos y de la cooperación internacional, uno de sus objetivos fue dar una amplia comunicación sobre sus contenidos y oportunidades. También se buscó tener una identidad estética y corporativa común como Programa, en todo el territorio y dentro del marco de OPP, posteriormente dentro de APT y con todos sus proyectos. Se promovió la interacción con los medios de comunicación de alcance local, departamental y nacional; se produjeron materiales que acercaran el Programa al público en general y afianzaran la comunicación interna de sus actores. Esto permitió una amplia difusión del Programa y un acercamiento a la comunidad. Se documentaron eficazmente las actividades y los resultados.



Firma de la tercera apertura a fondos concursables de Uruguay Integra por el Intendente de San José, J. Falero; la Intendente de Artigas, P. Ayala; el Intendente de Flores, A. Castaigdebat y el Intendente de Tacuarembó, W. Ezquerro.

• **Auditorías.** Se generó un sistema de auditorías llevado a cabo desde el equipo central del Programa a los proyectos ejecutados a nivel territorial, lo que significó un control constante y rendición de cuentas, a la vez que brindó las garantías necesarias para las entidades ejecutoras descentralizadas.

3.2. Por otra parte, las acciones ejecutadas desde el territorio se centraron en las convocatorias a Fondos de Proyectos:

• **Fondos Concursables.** Las convocatorias abiertas para obtener estos fondos se dirigieron a los gobiernos departamentales, quienes en colaboración con socios estratégicos presentaron al Programa proyectos que respondían a los temas y a las necesidades de cada departamento. Los proyectos fueron evaluados por un equipo interinstitucional integrado por delegados de Ministerios, de otros programas

de OPP y del Congreso de Intendentes; los fondos se transfirieron a los proyectos seleccionados como se detalla en el Capítulo II.

• **El Proyecto + LOCAL** de apoyo a iniciativas municipales. Fue concebido como una experiencia piloto para promover la mejora en las capacidades de gestión de los Concejos Municipales en Municipios de hasta 8.000 habitantes. Combinó componentes de capacitación, asistencia técnica y financiamiento, orientados a la formulación y ejecución de pequeños proyectos (de hasta 200.000 pesos uruguayos c/u), que respondieran a iniciativas de alcance local. En esta experiencia piloto, los proyectos se centraron en la interacción Municipio – Sociedad Civil, con énfasis en una de las siguientes áreas: acciones de comunicación con la ciudadanía, acciones para el mejoramiento del hábitat y acciones de promoción de la identidad local.



Multiplicadores ambientales del Municipio de Tarariras apoyados por el Proyecto + Local.

4. Reflexiones primarias

La primera fase de Uruguay Integra presenta resultados y lecciones aprendidas que son una buena base para el desarrollo de la segunda fase del Programa en el período 2012-2015. El análisis de la información que aquí se presenta permite afirmar que Uruguay Integra ya se ha consolidado como Programa. En función de las reflexiones y aprendizajes de su etapa inicial, puede redimensionar algunas de sus líneas de acción, y potenciar aquellas áreas en las que ha marcado una diferencia positiva y promovido un enfoque innovador.

A través del Programa, el Gobierno nacional ha llegado de una manera diferente al territorio y a las poblaciones locales; ha relevado sus necesidades e intereses y también sus fortalezas, que luego se

tomaron como insumos para el trabajo en proyectos que apoyaron a la localidad, a un grupo de personas, a quienes tenían un pequeño emprendimiento y a diferentes integrantes de la comunidad. Esto permitió a los participantes hacer oír sus opiniones lo que mejoró en muchos de ellos su autoestima y su sentido de pertenencia.

Parte del enfoque promovido implicó que el Programa Uruguay Integra coordinara sus acciones con otros programas, en particular a partir de la creación de APT en junio de 2010 cuando OPP comenzó a articular progresivamente programas de incidencia en el territorio.³ La misión de APT es coordinar y promover acciones a nivel nacional, regional, departamental y municipal, con miras a contribuir al desarrollo territorial inclusivo y armónico en el país,

³ Desde el Área de Políticas Territoriales de OPP, se coordinan y ejecutan un conjunto de programas vinculados con la cohesión social y el desarrollo territorial: El Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) que incluye el apoyo técnico y la coordinación de la representación del Poder Ejecutivo ante la Comisión Sectorial de Descentralización (Art. 230° de la Constitución); el Programa de Desarrollo de los Gobiernos Subnacionales; el Programa Uruguay Integra; el Programa de Apoyo al Sector Productivo (PASPP); el Programa de Desarrollo de las Microfinanzas; el Programa de Apoyo a los Conglomerados (PACC), el Programa de Electrificación Rural y el recientemente creado Programa Uruguay Crece Contigo (que se inspira e integra las lecciones aprendidas de uno de los Proyectos del Fondo Concursable de Uruguay Integra – Canelones Crece Contigo).



El Programa realizó acciones en pequeñas localidades de los 19 departamentos.

a través de la profundización de la descentralización política y la promoción de la cohesión social y del desarrollo territorial, impulsando y respaldando procesos de desarrollo a diferentes escalas. Esta nueva institucionalidad ha requerido una adaptación por parte del Programa, en términos de la estructura institucional que actúa en el territorio, y a la vez presenta un escenario donde el Programa puede focalizarse y priorizar aquellas temáticas que refieren al eje social – comunitario del desarrollo territorial con inclusión social, y articular con otras iniciativas dentro de APT (véase el Capítulo V).

En términos de resultados, el Programa ha promovido capacidades para una mayor eficacia de las intervenciones y proyectos de desarrollo logrando un mayor impacto en los territorios. Asimismo, ha contribuido a fortalecer capacidades y competencias en los territorios y en las comunidades con las que se ha articulado. Es importante destacar la contribución al fortalecimiento de capacidades en las Intendencias a través de los proyectos del Fondo

Concursable. Su ejecución implicó mayor transparencia para la selección de los temas a abordar, y fomentó la comunicación y rendición de cuentas (no solo desde el punto de vista financiero) de las actividades realizadas, así como la capacitación de los recursos humanos para la gestión y administración de los proyectos. Esos aspectos generaron capacidades en las Intendencias que las posicionaron frente al Gobierno nacional como actores que no solo recibían transferencias de recursos, sino que tenían que concursar por ellos y rendir cuentas por su uso y sostenibilidad. También es cierto que las unidades de ejecución de los proyectos en las Intendencias no siempre lograron mantenerse más allá de la vida de los proyectos, y la radicación de los equipos técnicos en el territorio y en las Intendencias sigue siendo todo un desafío nacional.

Otro logro ampliamente reconocido del Programa es la promoción y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional. Esto se dio en especial en lo referido a la institucionalización de espacios de



Reunión con Ministros y Subsecretarios de varias carteras para mejorar la articulación interinstitucional, E. Ortuño (MIEM), D. Garín (MGAP), L. Meléndez (MIDES) y J. Venegas (MSP).

Uno de los puntos que Uruguay Integra ha desarrollado en forma importante, línea en la que se debe seguir trabajando, es la generación de ámbitos de articulación de políticas públicas. En ese plano se ha dado un avance importante en términos de creación de mesas sectoriales en las cuales participan los distintos agentes de políticas públicas en una acción coordinada.

Enrique Cabrera, Coordinador de APT en ocasión de la presentación de Publicación aportes y reflexiones para la agenda nacional de descentralización, Montevideo, 19 de octubre de 2011.

articulación en el territorio entre actores estatales, es decir con los diferentes Ministerios públicos (Mesa Interinstitucional), con las Intendencias (Congreso de Intendentes) y con otros entes estatales.

En muchos casos se adoptó un enfoque participativo que incluyó también la participación de actores no estatales. En varios casos estos espacios se repitieron a la interna de cada Proyecto, creando “mesas de socios” que le dieron fortaleza al sistema en la medida en que los diferentes organismos designaron en general representantes con capacidad de decisión y ejecución.

En lo que respecta a la sostenibilidad de las iniciativas, si bien se han alcanzado resultados significativos, este es uno de los aspectos que es necesario continuar desarrollando. Aunque existen experiencias importantes concretadas (Proyectos CasAbierta, Nodos de Salud, Crece Contigo, Paysandú Innova, Región Este, entre otros), en varios casos los proyectos incorporaron en forma tardía el trabajo para alcanzar la sostenibilidad y por ende se dificulta apreciar su impacto o desarrollo. Este desafío supera al ámbito del Programa y es una de las áreas que requiere mayor fortalecimiento en los programas y proyectos en general, por lo que desde APT se están promoviendo esfuerzos en este sentido.



La Intendente de Montevideo Ana Olivera recorrió obras del Proyecto Cuenca del Arroyo Carrasco.

El antes y el después. Aportes de Uruguay Integra según Daniel Olesker.

“Marcaría los siguientes cambios que se visualizan entre el antes y el después de Uruguay Integra:

- Los proyectos permitieron resolver problemas existentes, lo que no es menor.
- Ayudaron mucho en lo que hemos definido como el “estado único” en el territorio, la idea de ventanilla única.
- Aportaron a la articulación del modelo de gestión territorial que busca resolver tensiones entre el diseño de una política centralizada y la gestión de la política en el territorio.
- Aumentaron la eficiencia de las políticas ya que nos permite a todos saber lo que necesita el otro, actores centrales y actores locales van coordinados.
- Mejoraron el uso de los recursos económicos, financieros y humanos.
- Por último, algo de gran valor fue acortar la brecha entre la política y el ciudadano, el trabajo de cercanía va en esa dirección.”

Daniel Olesker, Ministro de Desarrollo Económico y Social, Encuentro San José, 17 al 19 de noviembre 2011.

Recuadro 2.

Varios actores de instituciones del territorio coinciden en que “hay un antes y un después de Uruguay Integra”, tanto por los efectos directos de las intervenciones en el territorio, como por la cultura de trabajo interinstitucional, participativa y flexible que contó con mecanismos claros de rendición de cuentas y sistematización de resultados.

La marca del Programa fue promover proyectos de desarrollo para la cohesión territorial y social con un enfoque endógeno, multi-actoral y multi-nivel, fortaleciendo capacidades y tejido institucional, acompañando técnicamente estas experiencias e incentivando la innovación para la solución de problemas de inclusión social y territorial.

A inicios de 2012, al llegar al cierre de la primera fase del Programa, la realidad socio-económica del país ha cambiado sustancialmente respecto a la coyuntura en que se preparó y se inició la primera fase del Programa. En este nuevo contexto la realidad de crecimiento económico continuo de los últimos años, la baja inflación y los niveles de desempleo en todo el país llevan a que la situación socio-económica sea muy distinta. Es por esto que el Programa deberá adaptar sus estrategias para abordar el territorio y adelantarse a las demandas y desafíos del futuro.

En este nuevo contexto, Uruguay Integra tiene la oportunidad potencial para profundizar la articulación de las políticas diseñadas en



Más de 1800 emprendedores rurales fueron asesorados para fortalecer sus iniciativas productivas.

el ámbito nacional, incluir la mirada de las necesidades locales — especialmente en los territorios más desfavorecidos—, incrementar la cohesión social y territorial; promover el fortalecimiento de capacidades y mantener la innovación como eje de sus acciones.

Algunos de los desafíos y oportunidades para la promoción del desarrollo territorial inclusivo y sostenible se presentan a lo largo de esta publicación y se profundizan en el último capítulo. Sin embargo, es importante afirmar que el Programa ha dejado un cúmulo

de análisis de experiencias y prácticas metodológicas que superan ampliamente cualquier intento de sistematización en papel. Por eso, aquí se retoman algunas citas y pasajes de entrevistas con los participantes del Programa en sus diferentes niveles, para dar voz a esa multiplicidad de experiencias que describen los primeros cinco años de Uruguay Integra. Se invita entonces a profundizar en otras fuentes y formatos que se han producido (estudios, audiovisuales, multimedia, otras publicaciones) y que se encuentran disponibles en el sitio web del Programa (www.uruguayintegra.gub.uy).



Capítulo 02

*Lógica de intervención del
Programa Uruguay Integra*



Recorridos de trabajo por todo el país.

El Programa desarrolló e implementó diversos instrumentos de gestión, articulando acciones promovidas por el equipo central del Programa (asistencia técnica y administrativa, estudios, formación, entre otras), priorizadas y llevadas adelante por los propios territorios (Fondo Concursable, Proyecto + Local, otros). Todas estas acciones tuvieron en cuenta las necesidades y especificidades locales e intervinieron en el territorio desarrollando una metodología innovadora que se imprimió como una de las características propias que dan identidad al Programa. Si bien la temática y las particularidades de cada intervención en el territorio fueron diversas, la continua retroalimentación de estas dos formas de intervención puso en valor elementos comunes para el fortalecimiento de los actores locales. En este capítulo se presentan los principales instrumentos desarrollados por el Programa, organizados en dos secciones según la modalidad de ejecución de las acciones (promovidas por el equipo central del Programa o de gestión descentralizada).

Tipos de acciones promovidas por el Programa Uruguay Integra

1. Acciones promovidas por el equipo central del Programa Uruguay Integra.

- 1.1. Asistencia técnica.
- 1.2. Estudios e investigaciones.
- 1.3. Proyecto Cosas de Pueblo.
- 1.4. Proyecto FORTE, Formación en Territorio.
- 1.5. Comunicación y visibilidad.

2. Acciones ejecutadas desde el territorio.

- 2.1. Fondos concursables para proyectos de Intendencias.
- 2.2. Proyecto + Local: apoyo a iniciativas municipales.

Recuadro 3.

Uruguay Integra es una experiencia nueva que, sobre todo en el interior, ha tenido un impacto muy importante. He visto el trabajo de Cosas de Pueblo y lo he hablado con gente del interior, y la verdad es que son de esas experiencias que uno debe valorizar y revalorizar al momento de hacer un balance y también pensando en un futuro cuando sea el momento de llevar adelante nuevas políticas. Nosotros vemos a Uruguay Integra como un programa que intenta redimensionar lo que son los lineamientos generales, que coincidimos en unos cuantos porque en definitiva hablar de cohesión e integración es parte de lo que se busca como objetivo en el Ejecutivo en general. Creo que estas experiencias van a ser tenidas en cuenta a la hora de profundizar o repensar otro programa que esté relacionado o que vaya en la misma dirección.

Ec. Gabriel Frugoni, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Boletín de Uruguay Integra, Marzo 2011.

Las primeras acciones de acercamiento al territorio (2007-2009) se estructuraron a través del proyecto Cosas de Pueblo. En paralelo, la Asistencia Técnica trabajó con los equipos de las Intendencias para el diseño (fijación de objetivos, metas, armado de presupuestos, alianzas institucionales), preparación de la gestión administrativa y monitoreo de los proyectos que luego se presentaron al Fondo Concursable (primera convocatoria a fines de 2008, segunda convocatoria en 2009 y tercera convocatoria en 2010).

A la vez que se implementaban acciones en el territorio, surgieron demandas de capacitación y fortalecimiento de recursos humanos, a partir de las necesidades que los actores del Gobierno nacional y los gobiernos departamentales locales identificaron como prioritarias, es así que en 2011 se comenzó a desarrollar el proyecto FORTE (Formación en Territorio).



Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto Ec. Gabriel Frugoni.

En el segundo semestre de 2011, extendiéndose en 2012, se implementó el Proyecto + Local, una experiencia piloto dirigida al tercer nivel de gobierno, concebida para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, a la articulación entre el Municipio y la ciudadanía, y entre el Municipio con el gobierno departamental y el Gobierno nacional.

Durante todo el desarrollo del Programa se llevaron a cabo numerosos estudios e investigaciones que contribuyeron a elaborar insumos para la toma de decisiones. Una característica del Programa fue el énfasis en la comunicación, transparencia y rendición de cuentas. Esto fue, además de un requisito de la financiación internacional, un elemento constante en la metodología de trabajo que constituyó una de las transferencias más relevantes del Programa hacia los distintos niveles de gobierno que, en algunos casos, replicaron procesos competitivos a través de convocatorias y llamados a iniciativas locales.

A lo largo de este capítulo, se presenta una sistematización de la lógica de la intervención del Programa en el territorio a través de sus diferentes instrumentos, vinculando las metodologías de base de cada uno con ejemplos concretos. En este sentido, esta sistematización no pretende enumerar todas las experiencias de los cinco años de la primera fase del Programa, sino que presenta una muestra que rescata algunas de las iniciativas más relevantes.

Localidades en las que intervino el Programa Uruguay Integra

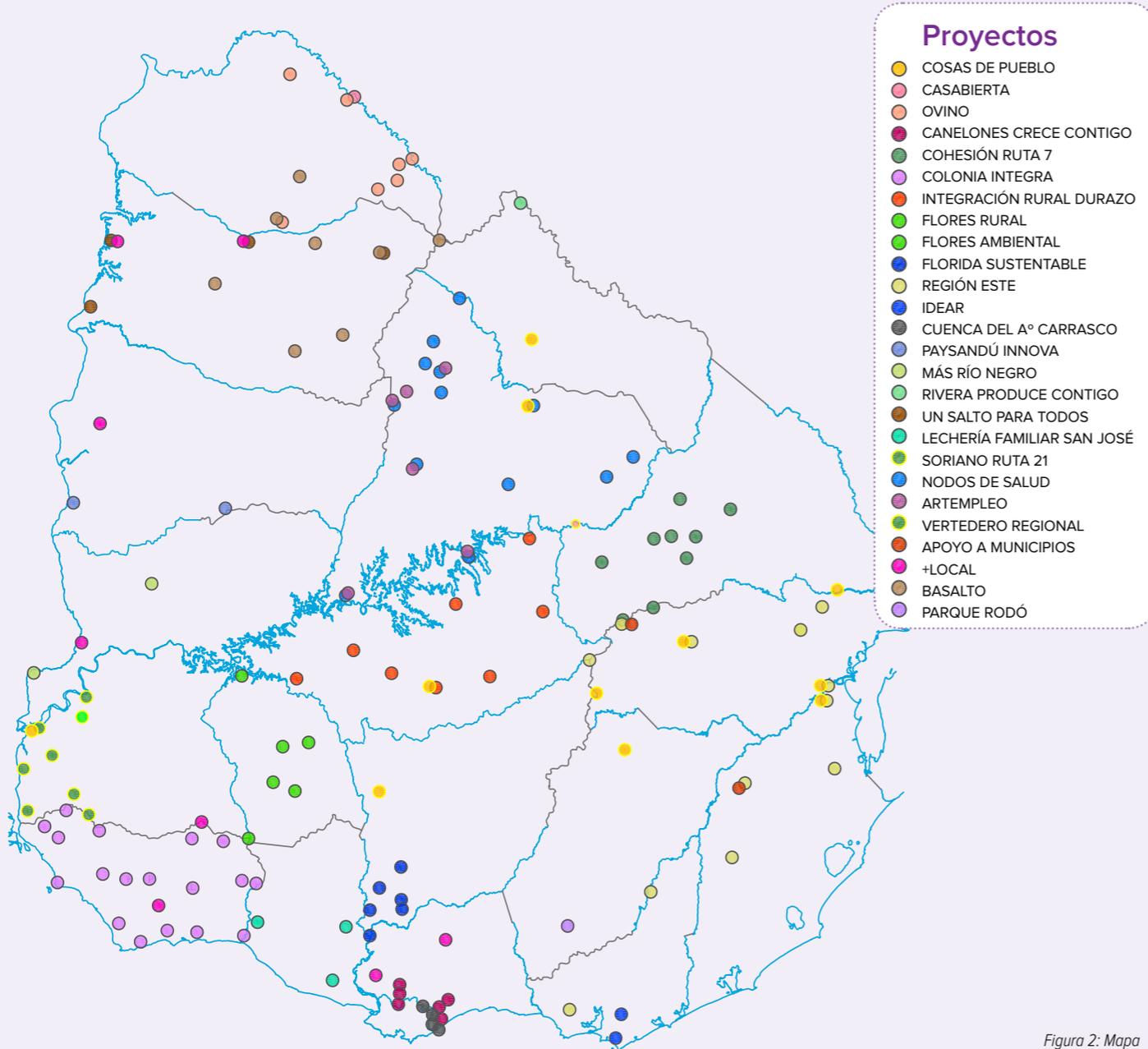


Figura 2: Mapa
Carlos Baldoira, equipo AT, Uruguay Integra.



Calle de una localidad del interior.

- 25 De Agosto
- 25 De Mayo
- Tres Cerros de Santinho
- Agraciada
- Aiguá
- Andresito
- Arévalo
- Artigas
- Artilleros
- Bañado De Medina
- Barros Blancos
- Bonilla
- Campamento
- Cañada Nieto
- Caraguatá
- Cardal
- Cardona
- Carlos Reyles
- Carumbé
- Catalán
- Cebollatí
- Cerro Chato
- Cerro Colorado
- Cerro de las Cuentas
- Cerros de Vera
- Cerros Negros
- Charqueada
- Colonia Cosmopolita
- Colonia Lavalleja
- Concordia
- Constitución
- Cuchilla Ramírez
- Curtina
- Dolores
- Durazno
- Ecilda Paullier
- Feliciano
- Florida
- Fraile Muerto
- Fray Bentos
- Guichón
- Guaviyú de Arapey
- Isla Patrulla
- Ismael Cortinas
- J.J Castro
- Juan González
- La Bolsa
- La Casilla
- La Laguna
- La Paz
- Las Chispas
- Las Palmas
- Las Piedras
- Lascano
- Laureles
- Libertad
- Los Cerrillos
- Maldonado
- Martín Chico
- Masoller
- Melo
- Mendoza
- Mercedes
- Minas
- Minas De Corrales
- Nuevo Berlín
- Palo Solo
- Pan De Azúcar
- Pando
- Paso Carrasco
- Paso de la Quinta
- Paso de las Carretas
- Paso de los Toros
- Paso Morón
- Paso Pereira
- Paysandú
- Plácido Rosas
- Polancos
- Progreso
- Pueblo Fernández
- Punta Arenales
- Quebracho
- Ramón Trigo
- Riachuelo
- Rincón
- Rincón de Pacheco
- Rincón de Valentín
- Rivera
- Rosell y Rius
- Salto
- Paso Carrasco
- Paso de la Quinta
- Paso de las Carretas
- Paso de los Toros
- Paso Morón
- Paso Pereira
- Paysandú
- Plácido Rosas
- Polancos
- Progreso
- Pueblo Fernández
- Sequeira
- Tacuarembó
- Tambores
- Tarariras
- Topador
- Treinta y Tres
- Tres Islas
- Trinidad
- Tupambaé
- Valentines
- Velázquez
- Villa Del Carmen
- Villa Rodríguez
- Villa Soriano
- Víboras y Vacas
- Young
- Zamora
- Zaporá
- Zapicán
- Zunin



Acciones del Proyecto + Local en Guichón, Paysandú.

1. Acciones promovidas por el equipo central del Programa Uruguay Integra

Como se puede observar en la figura N° 3 el equipo central de Uruguay Integra contó con coordinación general, asistencia técnica local, gestión administrativa, secretaría, asesoría, asistencia técnica internacional, evaluación y monitoreo, comunicación y visibilidad, y la coordinación sistemática con la Mesa Interinstitucional (interministerial).

1.1. Asistencia técnica

El equipo del Programa es multidisciplinario, integrado por técnicos de diversas áreas (ciencias sociales, agronómicas, educación y especialistas en gestión de proyectos) que acompañaron a los actores que generaron e implementaron las iniciativas en los ámbitos departamental y local.

El equipo fue un referente constante para los actores en las diferentes etapas de los proyectos, en particular si se tiene en cuenta que para varios gobiernos departamentales, Uruguay Integra significó la primera oportunidad en que se ejecutaba desde el territorio un proyecto co-financiado por la cooperación internacional. Este acompañamiento fue fundamental, no solo para apoyar en la formulación de los proyectos sino para ejecutar las acciones necesarias en plazos muy cortos, con altos requerimientos de sistematización y de rendición de cuentas y procesos administrativos complejos. Los proyectos, que fueron ejecutados por los gobiernos departamentales y sus socios locales, contaron con un equipo de asistencia técnica local en el Programa que asumió un rol multipropósito. Se realizó la capacitación para la identificación de iniciativas, la formulación de proyectos con énfasis en la cons-

Organigrama del Programa Uruguay Integra

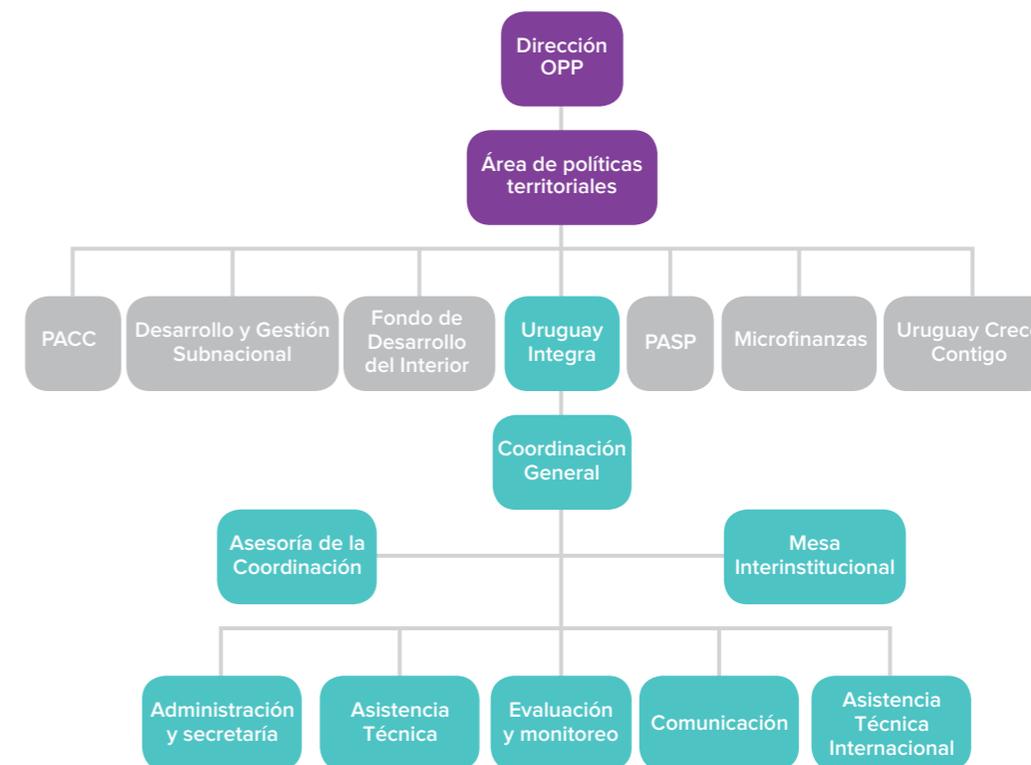


Figura 3.

trucción de marcos lógicos (requisito exigido en las bases del Fondo Concursable del Programa). Estas actividades dotaron al equipo, y por tanto al Programa, de un vínculo estrecho con los gobiernos departamentales que se fue cultivando a lo largo de su ejecución. Posteriormente en la recepción de las iniciativas para su evaluación se cumplieron desde tareas administrativas hasta apoyo técnico al equipo evaluador; se sistematizaron las iniciativas presentadas en los tres llamados realizados. Luego de la selección de proyectos se apoyó su implantación en el territorio (planificación de corto plazo, contratación del personal necesario, adquisición de equipamiento, los procedimientos administrativos, la comunicación pública, el monitoreo y evaluación, etc.) y se ge-

neró vinculación entre los proyectos, de manera de compartir las soluciones encontradas.

El área de asistencia técnica local se complementó con un área de asistencia técnica internacional. El equipo técnico central fue clave para contribuir a la definición de los productos y alcances de la asistencia técnica internacional, para asegurar la pertinencia y la integración de los aportes con las dinámicas concretas de los proyectos del Programa y del país. Esto permitió responder a necesidades no solo de corto plazo sino también de mediano y largo plazo de los grandes temas relacionados con los objetivos del Programa. En ese sentido se destacan los aportes al debate



Equipo técnico local del Proyecto Nodos de Salud en pleno trabajo.

nacional sobre la descentralización, los procesos de planificación estratégica territorial, el estudio para el diseño del Índice de Cohesión Territorial y su mapeo, y el apoyo al Programa de Acercamiento al Ciudadano que se lleva adelante en el marco del Área de Gestión y Evaluación del Estado -AGEV-, entre otros.

El área de monitoreo y evaluación promovió la puesta en marcha de un sistema integral de monitoreo tomando el marco lógico y los compromisos de acción como la referencia. Esta área promovió la recolección, el análisis y el procesamiento de la información de cada uno de los proyectos (a través del Banco de Indicadores). Este equipo jugó también un rol importante en el desarrollo de los estudios e investigaciones, así como en la propia planificación de las actividades del Programa.

1.2. Estudios e investigaciones

El Programa generó una serie muy importante de estudios e investigaciones a través del aporte de técnicos especialistas que tuvieron como objetivo brindar sustento y actualizar información

sobre el estado del arte de diferentes dimensiones en las que luego se intervendría. El objetivo general fue proporcionar insumos para la reflexión y toma de decisiones al Programa, al Área de Políticas Territoriales y de la OPP.⁴ Estos estudios fueron difundidos en diversas instancias, y tuvieron usos diversos por el propio Programa, sus socios y otros actores clave. En todos los casos son una contribución importante a la producción de conocimiento y análisis que en su gran mayoría se destacan por su originalidad y calidad, y son insumos para futuros debates, reflexiones de políticas públicas y potenciales herramientas para la mejora de las intervenciones en el territorio.

1.3. Proyecto Cosas de Pueblo

Cosas de Pueblo fue un proyecto piloto dirigido a desarrollar una metodología de aproximación y trabajo comunitario cuyo objetivo fue fortalecer las identidades y culturas locales de los pueblos del Uruguay; constituyó una herramienta de construcción de ciudadanía. Fue diseñado para trabajar desde la identidad y la autoestima de las poblaciones de pequeñas localidades y a partir de esa di-

⁴ Si se desean más detalles sobre la lista completa de estudios realizados en la primera fase del Programa véase el Anexo I con el listado de las publicaciones.



Retrato de todos los participantes de la construcción de una plaza de juegos en Villa Ansina, Tacuarembó.

mensión del territorio contribuir a las políticas de descentralización impulsadas desde el Gobierno nacional.

El proyecto llegó a localidades de menos de 1.000 habitantes que dada su particular geografía se encuentran apartadas de los centros más poblados, por lo que están desprovistas de los principales servicios y en líneas generales han ocupado un lugar marginal en la agenda nacional y departamental.⁵

Cosas de Pueblo llevó a cabo un proceso para demostrar que era posible una nueva manera de relacionar lo político-institucional y lo social. Entendiendo que el sentido de pertenencia es un componente clave de la cohesión social y territorial, favoreció el intercambio de experiencias entre diferentes actores, agentes y equipos, e intentó dar voz a las personas: los protagonistas de los pueblos.

La premisa fue concebir la descentralización como un instrumento según el cual se promueve y efectiviza la participación ciudadana

⁵ Extraído de localidades comprendidas en la primera etapa de trabajo: Eje sobre las rutas 7 y 8 al este del país, Libro Cosas de Pueblo, Uruguay Integra, Montevideo 2010.

⁶ María Elena Lauraga, Libro Cosas de Pueblo, Uruguay Integra, Montevideo 2010.

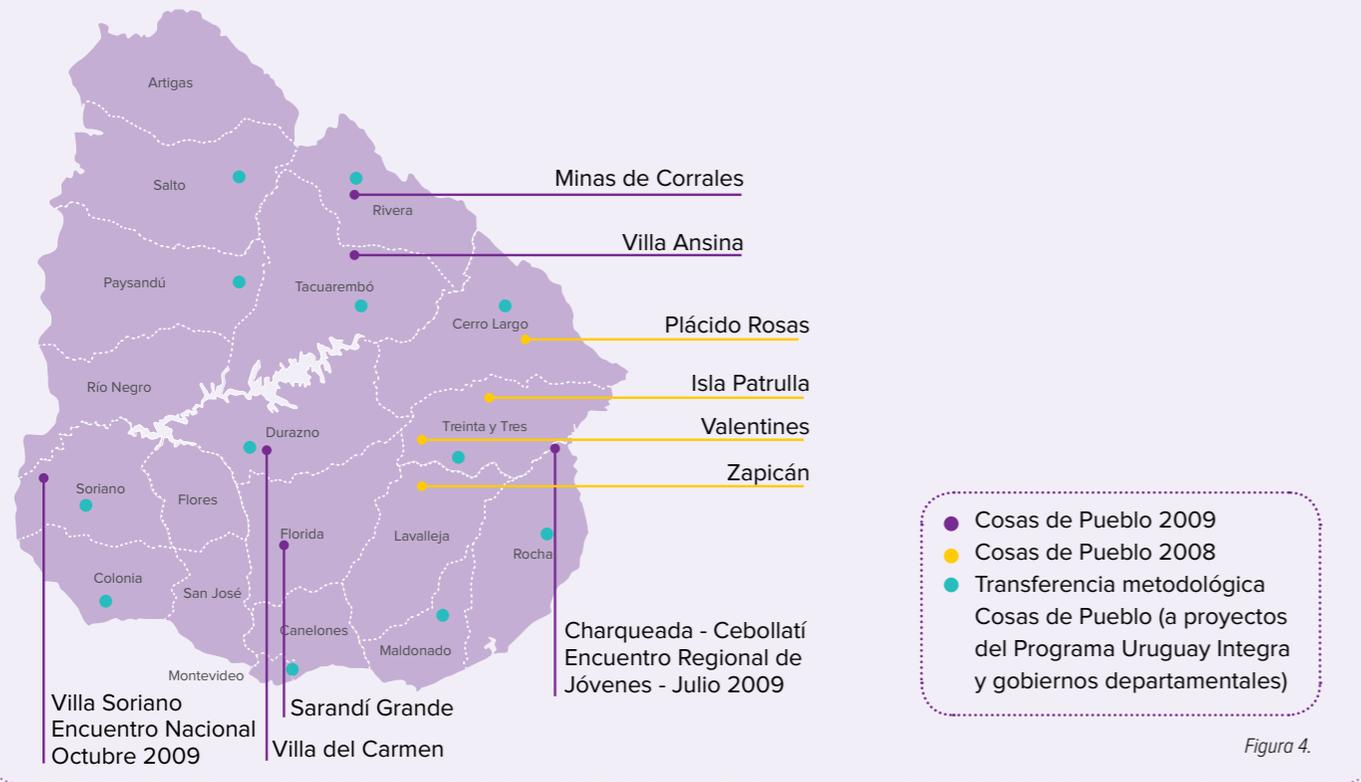
Para elegir a los pueblos donde intervenir es necesario realizar entrevistas en profundidad, tanto a los líderes, referentes sociales, representantes de las organizaciones de la comunidad como a vecinos sin vínculos asociativos definidos.

Andrea Jaurena, Coordinadora de Cosas de Pueblo, Programa Uruguay Integra.

en los asuntos públicos. El Proyecto se funda en que la participación se hace posible si se advierten en el corto plazo resultados tangibles, que mejoren la calidad y la eficacia del hacer colectivo en el proceso participativo.⁶

Las iniciativas se relacionaron con la promoción de las identidades locales y el fortalecimiento de la autoestima de los pueblos, y valoraron la diversidad de su tierra y su gente. La propuesta

Mapa de intervención territorial de Cosas de Pueblo



¿Dónde se implementó el Proyecto Cosas de Pueblo?

Luego de relevados más de 35 pueblos de menos de 1.000 habitantes de las rutas 3,5,7,8,11,14,21 y 26, el Proyecto se implementó en Plácido Rosas (Cerro Largo), Isla Patrulla y Charqueada (Treinta y Tres), Zapicán (Lavalleja), Valentines (Florida y Treinta y Tres), Cebollatí (Rocha), Villa Soriano (Soriano), Villa Ansina (Tacuarembó), Sarandí Grande (Florida), Villa del Carmen (Durazno) y Minas de Corrales (Riviera).

Recuadro 4.

asumió el desafío de lograr que las personas que habitan en pequeñas localidades rescaten y valoren la historia de su pueblo, los aprendizajes de las prácticas cotidianas, los oficios, los estilos de vida, las fiestas, su música, etc.; en otras palabras, elementos de su identidad. Cosas de Pueblo se estructuró en torno a cinco líneas estratégicas que se presentan a continuación:⁷

a) El monumento comunitario: implicó construir en forma colectiva juegos de madera para niños, con el propósito de fundar un monumento comunitario en el que los habitantes se vieran reflejados, y que al mismo tiempo les permitiera recuperar un espacio físico para uso social con juegos infantiles. Esta actividad se realizó a través de talleres comunitarios de gestión colectiva y produjo resultados tangibles del trabajo colectivo.



Homenaje a todas las personas de más de 80 años del pueblo Valentines, Treinta y Tres.

b) La voz de pueblo: empleó el lenguaje audiovisual como vehículo para expresar las particularidades y características de cada comunidad, la imagen que cada pueblo tiene de sí mismo como una forma de pensarse y proyectarse hacia afuera. Dicha actividad aspiraba a mostrar el rostro y la voz de los pueblos —recuperando la riqueza de la localidad— expresados en un video participativo y en talleres de fotografía comunitaria.

c) Orgullo local: consistió en detectar elementos que los pobladores identificaran como propios, luego, a través de ellos, se promovió el sentido de pertenencia y el orgullo como parte de un imaginario común. Se buscaron resultados que revalorizaran los signos de identidad tales como la bandera local, la marca regional, la fiesta local, historias e historiadores locales, personajes, prácticas y tradiciones, comidas regionales, medicina popular, nomenclador de la localidad, mitos y creencias regionales.

El objetivo es que haya más integración en el territorio, o sea un Uruguay más justo, Cosas de Pueblo es una metodología que demuestra a los Gobiernos Departamentales, a los Ministerios y al gobierno que no hay mejor práctica descentralizadora que la de convocar los recursos de la gente, lo que la gente sabe hacer, lo que la gente hace.

Alberto Roselli, Director de Descentralización y Gobiernos Departamentales de OPP (2007-2010).



Monumento comunitario en Minas de Corrales, Riviera.

⁷ Publicación multimedia de Cosas de Pueblo, DVD 1 Herramientas metodológicas, 2010.



Entrevistas para registrar la historia del pueblo en el video participativo de Villa del Carmen, Durazno.

d) Fondos de identidad local: se estimularon acciones de recuperación y difusión de identidades locales, y se rescataron aquellas prácticas y elementos de la cultura local que fueron identificados en el proceso de implementación de la línea Orgullo Local. Mediante ese ejercicio de valoración se procuró rescatar aquellos productos tangibles e intangibles que revalorizaran el sentimiento identitario y estimularan la autoestima local, promoviendo así otras acciones de organización social y participación democrática de la ciudadanía.

La metodología de la proximidad o cercanía

El equipo de Cosas de Pueblo desarrolló una metodología en la que el trabajo de proximidad o cercanía jugó un rol fundamental. El programa definió esta herramienta como una de las nuevas figuras de la legitimidad que se basa en la hipótesis de que la pro-

Isla Patrulla - Rescate de la historia del pueblo

Por iniciativa de un grupo de vecinos se emprendió una investigación colectiva en relación a los orígenes del pueblo, cuyo resultado final fue publicado en un libro que fue presentado en Isla Patrulla el 21 de mayo de 2010, con una celebración organizada por la comunidad y con la presencia de gran parte de los habitantes del pueblo.

Libro Cosas de Pueblo, Uruguay Integra, 2010.

Recuadro 5.



Casiano Fuentes, el más viejo del pueblo Isla Patrulla con el libro participativo de su historia local.

ducción del interés general necesita integrar intereses particulares de base territorial. Asimismo, la proximidad puede entenderse como un principio democrático, es decir, el lugar donde se articulan los intereses de una comunidad próxima para materializarlos en una gestión local, como espacio donde se crea poder y como recurso de calidad democrática.⁸ También implica el respeto del equipo técnico a los valores y tiempos locales y cierta creatividad para acompañarlos al cumplimiento de los objetivos de la intervención técnica. La metodología de las intervenciones caso a caso tuvo resultados y productos diversos, y demostró que el mismo enfoque genera resultados diferentes y específicos de cada lugar, como producto de los procesos de participación ciudadana.

⁸ Libro Cosas de Pueblo, Uruguay Integra, Montevideo 2010, Pág. 161.

De murgas y museos

La murga: un canal para el compromiso ciudadano en Plácido Rosas

El trabajo en taller en Plácido Rosas derivó en la creación de una murga con el ánimo de recuperar el carnaval como festividad. Las personas que promovieron la iniciativa destacaron la importancia que tuvo en el pasado del pueblo el carnaval. Por ello, diseñaron una propuesta avalada por cinco instituciones locales con la firma de un Compromiso Ciudadano donde se solicitaba al proyecto los instrumentos musicales necesarios para el emprendimiento cultural. Gracias a la articulación con profesionales de Uruguay Rural y del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), se coordinaron talleres de murga a cargo de un profesor especialista en la materia.

Fuente: Plácido Rosas, Libro Cosas de Pueblo, Uruguay Integra, 2010.

Las bases para el Museo del Oro de Minas de Corrales

El grupo, conformado por una base fija de personas que fueron participando de todas las instancias del proyecto en la localidad, elaboró un proyecto para acceder a materiales con los cuales construir el primer Museo del Oro de Minas de Corrales. El objetivo de la propuesta es lograr su anhelado Museo del Oro, con materiales aportados por toda la comunidad, pero principalmente por el viejo buscador de oro don Tito Pereira, un personaje recordado por todo el pueblo.

Minas de Corrales, Libro Cosas de Pueblo, Uruguay Integra, 2010.

Recuadro 6.



Plácido Rosas siempre fue un pueblo muy lindo, pero que no busca aperturas. El impacto del proyecto fue bueno, a la gente le cuesta participar en los asuntos comunes. Yo vengo trabajando en la comisión de la escuela y siempre es complicado. [...] La gente participa más, se vio un cambio, ahora tienen su propia autonomía, piensan con su propia cabeza. Personas que no opinaban, ahora integran las nuevas comisiones. Lo importante fue salir de la quietud, el proyecto Cosas de Pueblo ayudó a motivar. La semilla está plantada, regarla depende de nosotros.

Maider Grunullú, participante de Plácido Rosas, Cerro Largo. Proyecto Cosas de Pueblo.

En 2009 se llevaron a cabo varias actividades, tales como el 1er. Encuentro de Jóvenes de Cosas de Pueblo en Charqueada, Treinta y Tres, donde concurrieron 70 jóvenes en representación de diversos pueblos; y el Encuentro Nacional de Cosas de Pueblo que tuvo lugar en el pueblo más antiguo del Uruguay (Villa Soriano) al que concurrieron 200 personas, en representación de 12 pueblos de 10 departamentos del país.

En la evaluación de las acciones del Proyecto Cosas de Pueblo se valoró positivamente la experiencia y el enfoque de cercanía y se acordó adoptar ese enfoque en la estrategia general de abordaje del territorio del Programa Uruguay Integra. Por ejemplo, a la hora de definir estrategias y acciones que se llevarían a cabo dentro de proyectos de los fondos concursables como el de Durazno, Cerro Largo y Canelones se integraron las lecciones aprendidas.



Firma del compromiso ciudadano para la promoción de la murga de Plácido Rosas, Cerro Largo.



Desfiles de los pueblos en el Encuentro Nacional de Villa Soriano, Soriano.

Relato del Encuentro Nacional de Cosas de Pueblo en Villa Soriano

“Está por caer la tarde en Villa Soriano. Sus mil habitantes no se recuperaron todavía de la conmoción que significó la llegada del presidente Tabaré Vázquez y sus Ministros, del acto en la noche del miércoles 30 y la emotiva entonación de A Don José, cuando en la mañana del viernes llegaron los ómnibus repletos de “gente de pueblo”. Casi doscientas personas (en su mayoría adolescentes, junto a adultos responsables) desembarcaron con la idea de quedarse tres días allí, invitados a participar del Primer Encuentro Nacional de Cosas de Pueblo. Vinieron de Zapicán (Lavalleja), de Isla Patrulla y Cebollatí (Treinta y Tres), de Plácido Rosas (Cerro Largo), Minas de Corrales (Rivera), Ansina (Tacuarembó), Maldonado Nuevo (Maldonado) y El Carmen (Durazno). Vinieron de Sarandí Grande (Florida) y La Charqueada (Rocha). Fue una oportunidad para correr el velo del Uruguay homogéneo y urbanizado y dejarse invadir por la cultura minera y las historias de oro que bajan desde Minas de Corrales, o la

tradición religiosa que impone la Virgen de Itatí, patrona de Villa Ansina, que se mezcla con la fuerte cultura rural de sus habitantes. Hubo espacio para recordar el pasado indígena que sella la genealogía de más de la mitad de los habitantes de Villa Soriano (“por eso somos tan chúcaros”, justificó alguno), y que se luce en la iglesia a través de una virgen tallada por los indios, en este pueblo que se convirtió en la primera reducción indígena de la Banda Oriental, cuando los indios chanáes se asentaron en 1624. Hubo tiempo para jugar a la taba y para jinetear terneros, para tortas fritas y fogones a ritmo de acordeón y guitarra, tiempo para demostrar habilidades con el lazo y las tijeras de esquila y para que los más jóvenes bailaran chacareras, polcas, reggaeton, cumbias y gatos; para que hicieran teatro y trillaran la calle principal y el muelle de un lado al otro, en lo que para muchos significó la primera salida del pueblo...”

Extracto del artículo “Al rescate de identidades y costumbres, Cosas de Pueblo”, de Mariana Contreras, publicado en Brecha el 9 de octubre de 2009.

Recuadro 7.

1.4. Proyecto FORTE - Formación en Territorio

El Proyecto FORTE se implementó con el objetivo de realizar un aporte a la formación y actualización de recursos humanos con responsabilidad en acciones de base territorial: responsables políticos y funcionarios de las dependencias ministeriales y organismos del Estado que operan en el territorio, de las Intendencias, de los municipios y de las juntas departamentales, así como vecinos y vecinas de la sociedad civil organizada y no organizada, participantes de Mesas territoriales de distintos ministerios.

Se partió de la base que para poder alcanzar los objetivos y la capacitación en todo el país era preciso identificar necesidades y coordinar con otros actores del territorio. Para esto se realizaron reuniones con diferentes actores ministeriales, con el Congreso de Intendentes y los programas de APT de OPP. Estas reuniones fueron relevantes ya que sentaron las bases para poder conformar mesas o equipos interinstitucionales (Comité de Seguimiento) que acompañaron el proceso de implementación del Proyecto FORTE, tanto en la elaboración de los programas y materiales, elaboración de las bases de los llamados, como en la selección de los equipos contratados, seguimiento de las actividades de capacitación y su evaluación. Se organizaron grupos temáticos que prepararon y realizaron una serie de llamados a concurso de entidades públicas y privadas para realizar actividades de formación en diversos campos del conocimiento.

El trabajo interinstitucional permitió tener interlocutores en el territorio y poder incorporar temáticas que hasta entonces habían sido menos visibles en los proyectos implementados por el Programa.

La logística de las actividades de capacitación fue un desafío importante para el Proyecto. Si bien el llamado para entidades de capacitación fue abierto y nacional, la mayoría de las que se presentaron fueron de Montevideo y debieron desplazarse hacia las localidades donde se llevaron adelante los cursos.

Llamados a concurso para la capacitación del Proyecto FORTE

A fines de 2010 se implementaron diez llamados a concurso de entidades públicas y privadas de capacitación para la realización de 81 cursos de formación, orientados a fortalecer la formación de casi 2.500 participantes -responsables políticos, técnicos y funcionarios de los Ministerios, Gobiernos Departamentales y Municipios de todo el país- con un presupuesto de € 735.000.

Recuadro 8.

Entre otras iniciativas se pueden destacar algunas que resultaron especialmente apreciadas por los organismos y los participantes: por ejemplo, los cursos implementados conjuntamente con varios Ministerios como el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y el Ministerio de Salud Pública (MSP) en Cuchilla de Haedo, que permitieron coordinar intervenciones interinstitucionales en otros lugares del país.

La formación conceptual y práctica en temas de Ordenamiento Territorial permitió que muchos equipos de las Intendencias tuvieran aportes para utilizar en el nuevo marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Los funcionarios de los Centros de Atención Ciudadana, del Correo y de otros organismos con atención al público en pequeñas localidades fortalecieron sus capacidades para la atención ciudadana. Las alcaldesas y funcionarias de numerosos Municipios pudieron participar de una de las primeras instancias de formación para incluir la visión de género en el desempeño de sus nuevas responsabilidades.



Cursos de capacitación en desarrollo territorial integral en las localidades de la Cuchilla de Haedo por FORTE.

Lista de cursos implementados por el Proyecto FORTE

Áreas de fortalecimiento de capacidades	Entidad Capacitadora
Mejora en la atención a la ciudadanía y la gestión organizacional.	KPMG
Fortalecimiento de capacidades para gestionar, supervisar y evaluar los proyectos y políticas públicas.	UNIT
Conceptos y herramientas de gestión que posibiliten avanzar hacia un desarrollo territorial integral y sustentable.	CLAEH
Integración de la perspectiva de género en las políticas, programas y proyectos.	CIEDUR
Aprovechamiento de las TIC como instrumento de inclusión social.	CLAEH
Lecciones aprendidas en el desarrollo de los proyectos del Fondo Concursable del Programa a la definición e implementación de las políticas y programas locales y nacionales en cada uno de los campos de referencia.	IDEL-UCU
Procesos de planificación estratégica departamental y regional e implementación de planes operativos.	FLACSO
Fortalecimiento de las capacidades de las Intendencias departamentales y los Municipios para la implementación de procesos de ordenamiento territorial.	Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República (UDELAR).
Utilización de herramientas informáticas para la mejora en la atención a la ciudadanía.	Instituto CTC

Cuadro 2.



Taller de capacitación para la Sistematización de Proyectos dictado en el instituto Kolping de Montevideo.

El proyecto FORTE innovó en la implementación de talleres de fortalecimiento de capacidades incorporando conceptos y herramientas de gestión para la participación ciudadana. En particular, esto fue apreciado por dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil y pobladores rurales de Cuchilla de Haedo, al brindarle elementos para interactuar con las entidades públicas que operan en su zona y contribuir a la mejora de sus comunidades. Para Uruguay es una innovación que un programa de la órbita de OPP integre en sus capacitaciones a la ciudadanía en la incorporación de los derechos ciudadanos, el acceso a los servicios sociales, el trabajo asociativo y la promoción del desarrollo local sustentable.

A través de FORTE, Uruguay Integra apostó a la formación directa de recursos humanos en territorio y a generar productos que pudieran ser herramientas de capacitación más allá de cada instancia específica de formación. Es así que se elaboraron una serie de

Resultados de la ejecución de FORTE.

8 ENTIDADES
81 CURSOS

28 LOCALIDADES
2.438 PARTICIPANTES

Recuadro 9.

materiales de apoyo (publicaciones, guías y/o carpetas de materiales) a efectos de apoyar cada acción formativa y a ser reutilizados. Esto habilita la posibilidad de réplica de estas formaciones a futuro.

Localidades en las que intervino el Proyecto FORTE (Formación en territorio)

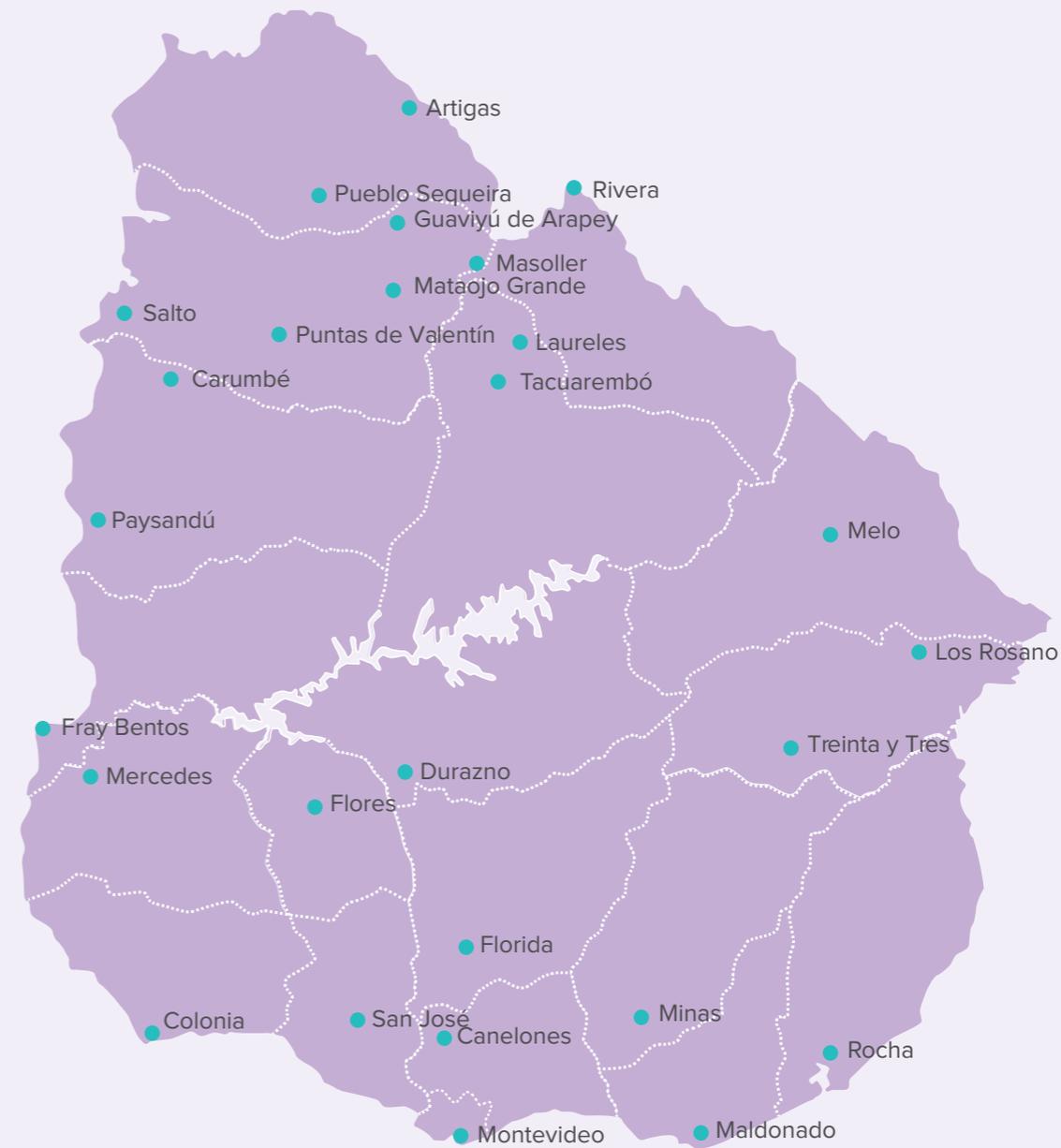


Figura 5.



Taller Compartiendo Aprendizajes de los Proyectos de Uruguay Integra en la ciudad de Melo, Cerro Largo.

FORTE: Materiales para el fortalecimiento de capacidades a futuro

Dentro de los materiales elaborados por el Proyecto FORTE se destacan los siguientes:

- Guía de participación política con enfoque de género y Guía de transversalización de género en las políticas públicas departamentales y municipales: una contribución a la igualdad entre hombres y mujeres (CIEDUR).
- Guía de planificación estratégica (FLACSO).
- Guía de ordenamiento territorial (Facultad de Arquitectura-UDELAR).
- Manual de alfabetización y perfeccionamiento digital (INSTITUTO CTC).
- Carpeta de gestión de proyectos, Carpeta de gestión de la calidad aplicada a organismos del Estado y Carpeta de análisis e intervención organizacional (UNIT).
- Carpeta de calidad de atención al ciudadano y Carpeta de calidad de desarrollo personal y organizacional (KPMG).
- Carpeta de gestión del desarrollo territorial integral (CLAEH).

Recuadro 10.

1.5. Visibilidad y comunicación

El Programa destinó recursos humanos específicos a brindar una completa y amplia cobertura de comunicación y visibilidad a sus acciones y a las actividades de los proyectos. En todas las actividades del Programa se promovió el acceso a la información y una amplia difusión entre las autoridades nacionales, departamentales, locales y de la ciudadanía en general. Hubo una articulación cotidiana con los equipos de proyectos para que estos a su vez instrumentaran acciones de comunicación y rendición de cuentas en las comunidades locales. Los sitios webs, boletines, periódicos, folletos, las dos Ferias de Proyectos, las publicaciones de estudios e investigaciones y las pautas en medios fueron algunas de las herramientas utilizadas. También se realizaron talleres de capacitación para comunicadores del interior y se elaboró un Manual de visibilidad que planteó determinadas normas básicas y comunes para todos los proyectos que se ejecutaban a través del Programa. Estas herramientas permitieron construir una imagen del Programa que respondiera a una visión de comunicación social y accountability intrínsecas a los objetivos centrales de Uruguay Integra.



Feria de Proyectos en San José con actividades ciudadanas abiertas.

2. Acciones ejecutadas desde el territorio

2.1 Fondos concursables para proyectos de Intendencias

En el documento de programa se estableció que de forma consecuente con la política del Gobierno de promover la descentralización y el desarrollo territorial, el grueso del presupuesto del Programa estaría destinado a otorgar subvenciones (recursos no reembolsables) para financiar proyectos a presentar por parte de los Gobiernos Departamentales. Para la asignación de esos recursos se diseñó el Fondo Concursable de proyectos. Este constituyó uno de los instrumentos más importantes del Programa y puso a disposición de las Intendencias un fondo específico que se ejecutó a través de tres convocatorias llevadas cabo entre fines de 2008 y 2010.

La primera convocatoria se realizó en mayo 2008 y resultaron seleccionados ocho proyectos que se comenzaron a ejecutar en enero de 2009. La segunda convocatoria se realizó en 2009 y tuvo como resultado siete proyectos seleccionados que se iniciaron en agosto de ese año. La tercera convocatoria se realizó en 2010, resultaron elegidos cinco proyectos que comenzaron su ejecución en enero de 2011.

A través de estas convocatorias se financiaron 20 proyectos locales y regionales que debían estar dirigidos principalmente a:



Firma del convenio para el financiamiento del Proyecto + Local con el Intendente de Rocha, A. Barrios y el Intendentede Paysandú, B. Bentos.

1. Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Departamentales para promover el desarrollo local, la descentralización y mejora de la atención al ciudadano.

2. Apoyar el desarrollo de proyectos productivos y/o sociales, locales o regionales.

Las subvenciones otorgadas en la primera y segunda apertura planteaban un monto mínimo de 400.000 € por proyecto y un máximo de 1.000.000 €.

Un elemento particular en el Fondo Concursable fue el incentivo para aquellos proyectos de características regionales a través de una dotación de hasta 3.000.000 € que promovió así el trabajo en el territorio por regiones. Así se concretó el Proyecto de Cuenca que asoció a Montevideo y Canelones, como el Proyecto Región Este que asoció a Rocha, Treinta y Tres y Maldonado.

La creación de fondos para la compensación territorial: el caso de la Provincia de Buenos Aires

La idea de crear fondos que manejen criterios de compensación territorial para disminuir diferencias entre Gobiernos Departamentales permite salvar un riesgo potencial de la descentralización, como es consolidar situaciones de desigualdad relativa (Municipios grandes versus pequeños) al aumentar los niveles de autonomía. En tal sentido, la estrategia de la provincia de Buenos Aires de descentralizar determinados recursos fue interesante para un contexto de salida de la crisis económica y de problemas sociales graves.

Informe de experiencias internacionales, elaborado por CEDES – Uruguay Integra, 2011.

Recuadro 11.



Apoyo a iniciativas de pequeños productores por el Proyecto Región Este.

En la tercera apertura, también se priorizaron proyectos que contribuyeran a una mayor equidad en términos territoriales, así como a aquellos presentados por Gobiernos Departamentales que no estuvieran ejecutando proyectos en el marco del Programa.

En la tercera apertura las subvenciones otorgadas fueron de un monto mínimo de 200.000 € por proyecto y un máximo de 300.000 €. En las tres convocatorias la contrapartida del organismo solicitante debía ser de un mínimo de 10% del total de los costos elegibles del proyecto.

En términos del presupuesto global del Programa, el Fondo Concursable Uruguay Integra, con la participación de la casi totalidad de los Gobiernos Departamentales implicó el uso de casi el 75% de los fondos del presupuesto del Programa.

Esta intervención en el territorio contó igualmente con el apoyo del equipo técnico central a través del acompañamiento para el diseño, gestión y evaluación de cada iniciativa y en la generación de insumos teóricos sobre diversas temáticas (como el proceso de descentralización, ordenamiento territorial, procesos de acercamiento a la ciudadanía, procesos de desarrollo productivo, etc.) llevados a cabo por consultorías y estudios técnicos.⁹

Fondos concursables para el desarrollo local: el caso de Chile

Los fondos concursables son mecanismos de asignación de recursos y, según a quien se dirija la convocatoria, le otorgan a diferentes instituciones la capacidad de presentar proyectos y la responsabilidad de implementar lo que se considere más pertinente para el ámbito local. Generalmente se relaciona con proyectos de investigación o de desarrollo. En América Latina, Chile cuenta con una vasta experiencia en la materia y desarrolla este tipo de proyectos en varias escalas y se puede mencionar al respecto: fondos de emprendimiento y desarrollo; fondos en educación; fondos para arte y cultura; fondos para ciencia, tecnología e investigación; fondos para espacios públicos; fondos para salud; para el deporte y la recreación, y fondos para grupos prioritarios.

Más información disponible en:
www.fondosconcurables.cl/

Base de datos de fondos concursables para proyectos:
issuu.com/daemcombarbala/docs/base-fondos-concurables

Recuadro 12.

⁹ Evaluación de Medio Término del Programa Uruguay Integra y recomendaciones para una segunda fase (mayo de 2011).

Mapas de los Fondos Concursables del Programa Uruguay Integra



Figura 6: Proyectos seleccionados en la Primera Apertura del Fondo Concursable (Enero 2009).

Figura 7: Proyectos seleccionados en la Segunda Apertura del Fondo Concursable (Setiembre 2009).

Figura 8: Proyectos seleccionados en la Tercera Apertura del Fondo Concursable (Febrero 2011).

Los proyectos seleccionados fueron una oportunidad para la llegada de recursos técnicos y financieros significativos a los departamentos, que fueron ejecutados por equipos técnicos importantes en términos de número de personas y con el aporte de numerosos Ministerios a nivel central, y de entidades públicas y privadas a nivel nacional y departamental.

También se contó con los recursos del equipo central del Programa conformado por técnicos y consultores que apoyaron la gestión (administrativa y del cumplimiento de objetivos) de estos fondos que se ejecutaron de manera descentralizada. Muchas veces se debió capacitar y acompañar la gestión cotidiana de los procedimientos según los requerimientos administrativos de la UE y del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) nacional.

Para la selección de los proyectos se conformó una Mesa Interinstitucional de evaluación integrada por representantes de varios Ministerios, de otros programas y proyectos de OPP y delegados del Congreso de Intendentes.¹⁰ La Mesa Interinstitucional seleccionó los proyectos en cada convocatoria, y posteriormente se firmó un contrato entre el Director de OPP y cada uno de los Intendentes Departamentales de aquellos proyectos que resultaron seleccionados. Cabe resaltar que el mecanismo de evaluación utilizado así como la conformación interinstitucional del equipo de selección dotaron al proceso de una transparencia que fue clave para la aceptación de los fallos. Hasta el final de la ejecución de los proyectos no ha habido ningún tipo de reclamo al respecto y es éste uno de los puntos fuertes del proceso.

Posteriormente a la aprobación, cada proyecto seleccionado debía nombrar una persona a cargo de la coordinación y/o un referente del Gobierno Departamental así como un equipo de gestión. Este equipo podía ser integrado por personal de la propia Intendencia, de las instituciones socias o contratarse para la ejecución específica del proyecto. Este fue un elemento clave, pues —en general— en los equipos cuyos diseñadores de proyectos tuvieron una continuidad y liderazgo sobre la gestión, se evidenciaron mayores éxitos que en aquellos donde los diseñadores de la iniciativa y los posteriores gestores tuvieron menor contacto.

¹⁰ Los representantes del equipo técnico de Uruguay Integra participaron como asesores y aportaron toda la información necesaria de cada proyecto.

Breve descripción de los Proyectos seleccionados por el Fondo Concursable

CANELONES CRECE CONTIGO



Monto total del proyecto:

1.112.000 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Canelones

Socios:

Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social, Sociedad de Fomento de Migues, UNICEF, Unesco, PNUD, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto Nacional de Alimentación, INAU.

Beneficiarios:

Niños de entre 0 y 4 años, embarazadas y productores rurales.

REGIÓN ESTE (MALDONADO, ROCHA Y TREINTA Y TRES)



Monto total del proyecto:

2.565.338 euros

Responsables del proyecto:

Intendencia de Maldonado.

Socios:

Intendencia de Rocha, Intendencia de Treinta y Tres y el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Beneficiarios:

Población rural de los departamentos de Maldonado, Rocha y Treinta y Tres.

CUENCA DEL ARROYO CARRASCO (MONTEVIDEO Y CANELONES)



Monto total:

3.397.092 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Montevideo.

Socios:

Intendencia de Canelones, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Social, Administración de Educación Pública.

Beneficiarios:

Habitantes de la Cuenca del Arroyo Carrasco.

FLORES RURAL



Monto total:

674.953 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Flores.

Socios:

Unión Rural de Flores, Sociedad de Fomento de Flores, Sociedad de Fomento Rural La Casilla, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Desarrollo Social, Asociación de Servicios de Salud del Estado.

Beneficiarios:

Habitantes del medio rural del departamento.

NODOS DE SALUD (TACUAREMBÓ)



Monto total del proyecto:

849.085 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Tacuarembó.

Socios:

Ministerio de Salud Pública y Administración de los Servicios de Salud del Estado.

Beneficiarios:

Las comunidades que participan en los 15 nodos periféricos barriales y rurales del departamento de Tacuarembó y particularmente los niños y jóvenes, mujeres y adultos mayores.

PROYECTO LECHERÍA FAMILIAR SUSTENTABLE (SAN JOSÉ)



Monto total del proyecto:

353.094 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de San José.

Socios:

Asociación Nacional de Productores de Leche, Asociación de Productores Lecheros Asociación Rural de San José, CONAPROLE- MGAP, MSP, PNUD. Proyecto Cambio Climático.

Beneficiarios:

Productores lecheros, queseras artesanales, mujeres, jóvenes, adolescentes, niños y niñas del medio rural y técnicos asociados al rubro.

FLORES AMBIENTAL



Monto total del proyecto:

322.240 euros

Responsable del Proyecto:

Intendencia de Flores

Socios: Sociedad Fomento Rural La Casilla, Unión Rural de Flores, Sociedad Fomento de Flores, ASSE.

Socios:

Sociedad Fomento Rural La Casilla, Unión Rural de Flores, C.A.R.L., Sociedad Fomento de Flores, ASSE.

Beneficiarios:

Población del departamento de Flores, especialmente la familia rural.

RÍO NEGRO MEJORA SU GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL, CONTRIBUYENDO A LA ATRACTIVIDAD DE SU TERRITORIO



Monto total del proyecto:

855.304 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Río Negro

Socios:

LATU, Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local/UCU, Ministerio de Desarrollo Social, Agencia de Promoción Económica de Río Negro.

Beneficiarios:

Población de Fray Bentos y Young y empresas del departamento.

COLONIA INTEGRAL



Monto total del proyecto:

866.600 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Colonia.

Socios:

C.E.P - ANEP; MGAP; MIDES; MSP; MEC; INIA, CIESU; Agencia de Desarrollo del Este; Diputación Provincial de Jaén y Fundación Modelo - España.

Beneficiarios:

Niños, niñas, jóvenes y adultos que componen la población rural dispersa del departamento.

PROYECTO IDEAR (MALDONADO)



Monto total del proyecto:

334.032 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Maldonado.

Socios:

Cámara Empresarial de Maldonado.

Beneficiarios:

Emprendedores y empresas innovadoras que requieran un lugar físico, tutorías y/o asesoramiento.

EJE RUTA 21 (SORIANO)



Monto total:

1.301.001 euros

Responsable del Proyecto:

Intendencia de Soriano.

Beneficiarios:

Población de las localidades del eje de Ruta 21 (Villa Soriano, La Concordia, Agraciada, Cañada Nieto, Palo Solo, chacras de Mercedes y Dolores) del medio rural.

RIVERA PRODUCE INTEGRANDO



Monto total:

785.748 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Rivera.

Socios:

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Desarrollo Social.

Beneficiarios:

Pequeños productores, clasificadores de residuos, población estudiantil y grupos de docentes.

UN SALTO PARA TODOS



Monto total:

863.330 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Salto.

Socios:

Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dirección de Proyectos de Desarrollo-OPP.

Beneficiarios:

Organizaciones sociales, policlínicas, clasificadores, ladrilleros, desocupados y subocupados.

PAYSANDÚ INNOVA



Monto total:

861.400 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Paysandú.

Socios:

MEC, Agencia de Desarrollo Productivo de Paysandú, Agencia de Desarrollo Social de Paysandú.

Beneficiarios:

Jóvenes, docentes, empresas y emprendedores.

DESARROLLO SOCIAL EN ZONAS RURALES DE DURAZNO



Monto total del proyecto:

576.181 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Durazno.

Socios:

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y Sociedad Rural de Durazno.

Beneficiarios:

Habitantes de la zona rural y centros poblados del departamento que residen en las cercanías de los Centros de Desarrollo Social.

CASABIERTA (ARTIGAS)



Monto total del proyecto:

714.783 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Artigas.

Socios:

Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Junta Nacional de Drogas, Instituto del Niño y Adolescente Uruguayo.

Beneficiarios:

Jóvenes de la región norte (Artigas, Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó).

FLORIDA SUSTENTABLE



Monto total del proyecto:

600.752 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Florida.

Socios:

OSE, MVOTMA, PNUD-ART, MSP.

Beneficiarios:

Habitantes de la micro-región que abarca la cuenca medio inferior del Río Santa Lucía Chico.

PROYECTO OVINO (ARTIGAS)



Monto total del proyecto:

233.623 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Artigas.

Socios:

Secretariado Uruguayo de la Lana (SUL), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Instituto Nacional de Colonización.

Beneficiarios:

Familias rurales de las localidades de Sequeira, La Bolsa – Catalán, Topador, Tres Cerros de Santiño y Rincón de Pacheco, mujeres artesanas y jóvenes.

COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL DE LA MICRO-REGIÓN EJE RUTA 7 (CERRO LARGO)



Monto total del proyecto:

1.000.000 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Cerro Largo.

Socios:

Fundación Quebracho, Liga de Trabajo de Fraile Muerto, Secretariado Uruguayo de la Lana, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto del Niño y Adolescente Uruguayo, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Beneficiarios:

Habitantes de la micro-región Eje Ruta 7.

ARTEMPLEO (TACUAREMBÓ)



Monto total del proyecto:

228.239 euros

Responsable del proyecto:

Intendencia de Tacuarembó.

Socios:

Intendencia de Paysandú, Agencia de Desarrollo Tacuarembó.

Beneficiarios:

Artesanos radicados en el departamento de Tacuarembó y en Tambores, departamento de Paysandú.

Red de Proyectos del Programa Uruguay Integra

PAYSANDÚ INNOVA

Busca la creación, utilización y difusión de las TIC en el departamento, generando oportunidades de inclusión digital. Su sede es el primer polo tecnológico al norte del país.



UN SALTO PARA TODOS

A través de su gestión se construyeron y consolidaron oportunidades para la integración social y el cuidado del medio ambiente en el departamento. Se generaron mejores condiciones para el trabajo de los clasificadores, hicieron obras a través de un Banco de Iniciativas Locales y se fortalecieron varias Organizaciones Sociales.



CASABIERTA

Se concentra en la atención primaria en salud mental para usuarios con consumo de alcohol y drogas, a través de su Centro Rural de Rehabilitación, el primero de este tipo al norte del Río Negro.



PROYECTO OVINO

Propone la producción de cordero pesado y lana acondicionada de productores familiares de la zona noreste del departamento de Artigas.



NODOS DE SALUD

Trabaja a través de 20 nodos de salud junto a las poblaciones más vulnerables de las zonas suburbanas y localidades rurales del departamento de Tacuarembó, y brinda asistencia médica y social a cientos de niños y jóvenes, mujeres y adultos mayores.



RIVERA PRODUCE INTEGRANDO

El objetivo es promover el desarrollo socio-productivo y ambientalmente amigable del departamento, implementado una estrategia de gestión integral de residuos. Se trabaja creando un Sello de Garantía de Producto Integrado, concientizando a la población en materia de educación ambiental y buscando la integración y formalización de los clasificadores de residuos.



PROYECTO ARTEMPLEO

El objetivo general es mejorar la generación de ingresos por empleo y autoempleo de población con restricciones de acceso a sistemas de producción y comercialización, principalmente artesanos.



MÁS RÍO NEGRO

Se busca contribuir a la atraktividad territorial del departamento a través de la mejora de la gestión socio-ambiental en las localidades de Fray Bentos y Young.



INTEGRACIÓN RURAL

Su objetivo es minimizar la emigración rural a través de una mejora de la calidad de vida del poblador rural y mediante una descentralización que promueva el desarrollo local y la equidad territorial. Trabaja a través de nueve Centros de Desarrollo Social instalados en pequeñas localidades del departamento.



FLORES AMBIENTAL

El proyecto busca promover el desarrollo de la población local atendiendo de manera prioritaria las variables agroproductivas y medioambientales.



EJE RUTA 21

Busca generar innovación en la gestión de los recursos para el desarrollo local en el territorio estructurado por la ruta nacional N° 21.



FLORIDA SUSTENTABLE

Apunta a un desarrollo ambientalmente sostenible de la cuenca medio inferior del Río Santa Lucía Chico, alentando impactos de significación a corto plazo en las condiciones ambientales y de salud de los pobladores de la cuenca.



COHESIÓN EJE RUTA 7

El proyecto instalado en la Micro-Región Eje Ruta 7 apunta a reducir las brechas existentes en la zona, mediante el desarrollo de programas orientados a dejar capacidad instalada en la población.



LAVALLEJA

Con una inversión de 80.000 euros el Programa Uruguay Integra apoya las obras que transforman al histórico zoológico de Minas en un parque.



FLORES RURAL

Se busca contribuir al arraigo y una mejor calidad de vida de los pobladores rurales, así como la mejora de las condiciones de salud socio-ambiental del medio rural.



LECHERÍA FAMILIAR SUSTENTABLE

Atención de los problemas que atañen a los productores lecheros de tipo familiar del departamento de San José, que presentan limitantes para mejorar sus resultados productivos y económicos.



REGIÓN ESTE

(Maldonado, Rocha y Treinta y Tres) El proyecto permite la mejora de la cohesión social y territorial de la región este del país en el marco de las políticas de desarrollo, descentralización y transformación democrática del Estado.



COLONIA INTEGRRA

Su acción está centrada en Centros Rurales de Desarrollo Comunitario y Ciudadano instalados en 18 escuelas medio rural. El objetivo es contribuir al proceso de empoderamiento social, cultural, económico y político de los pobladores rurales, fortaleciendo sus capacidades proactivas para la construcción de comunidades rurales sostenibles.



CANELONES CRECE CONTIGO

Apunta a generar una estrategia de fortalecimiento de la seguridad alimentaria de la población canaria, con especial énfasis en familias y/o a las mujeres embarazadas que residen en los ejes territoriales de las rutas 5 y 8.



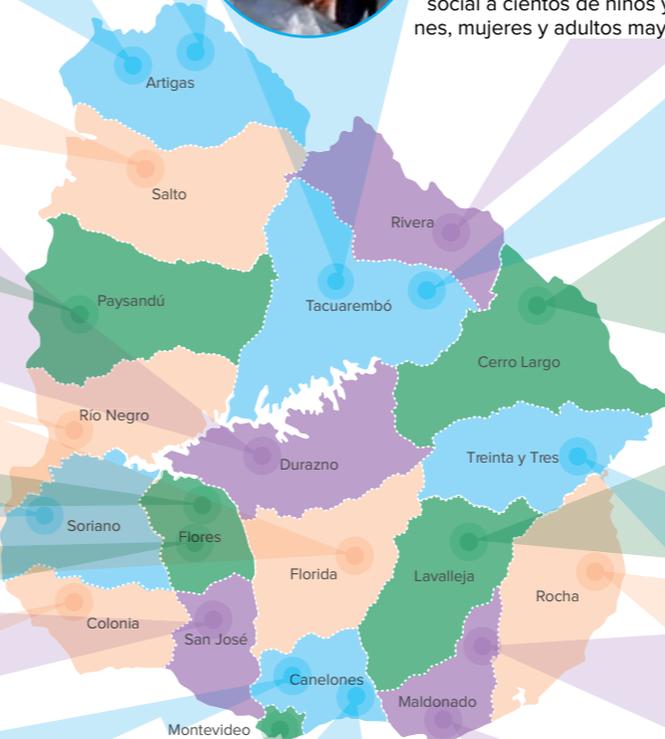
CUENCA DEL ARROYO CARRASCO

(Canelones - Montevideo) Una apuesta al desarrollo territorial sustentable de la zona, trabajando en su recuperación ambiental, el fortalecimiento de los servicios de salud y la creación de una red de espacios adolescentes y juveniles.



PROYECTO IDEAR

La iniciativa propone la creación de una incubadora de empresas para emprendimientos innovadores en el área de turismo.





Técnicos del Proyecto Más Río Negro trabajando con la Comunidad.

Un técnico del equipo central del Programa acompañó la formación del equipo de gestión en territorio y para asesorar en temas de implementación, monitoreo y seguimiento de cada proyecto. Asimismo, cada proyecto contó con un integrante del equipo central para el asesoramiento y apoyo de la ejecución administrativa de los fondos y para el monitoreo de sus avances. A través de estas acciones de seguimiento se detectaron problemáticas, aprendizajes, requerimientos y desafíos comunes en las diferentes iniciativas departamentales. La generación de información fue una herramienta relevante para poder comprender y encontrar soluciones a desafíos que enfrentaban los diferentes proyectos.

El Programa planteó la necesidad de profundizar la tarea de sistematización de las prácticas y lecciones aprendidas dentro de cada proyecto y en forma horizontal entre proyectos que abordarían temáticas similares. Para esto acordó la realización de llamados a equipos externos, uno en el marco del Proyecto FORTE que fue otorgado por llamado abierto al equipo del IDEL de UCU,¹¹

otro al CLAEH¹² y un tercer apoyo mediante una consultoría de la Asistencia Técnica Internacional del Programa.¹²

En estas sistematizaciones se organizaron los proyectos en función de:

- Las temáticas tratadas.
- Los modelos de gestión institucional de los proyectos, tanto en su inserción dentro de los Gobiernos Departamentales como en sus articulaciones con otros actores institucionales.
- Los modelos de involucramiento ciudadano de los proyectos, particularmente las estrategias y mecanismos de participación ciudadana ensayados.
- Las capacidades de articulación de los proyectos tanto con otros programas y proyectos del Gobierno nacional como con iniciativas y recursos público-privados.
- Los aportes de los proyectos a la construcción de políticas públicas de cohesión social y territorial.
- Avances y nudos críticos en las temáticas específicas que aborda el proyecto.

En el modelo Canelones Crece Contigo trabajamos con las juntas locales, ahora Municipios, nuestra dirección de desarrollo social, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social, organizaciones de la enseñanza, INAU, todos articulando y convergiendo en materia de recursos en el territorio. Eso para mí tiene un enorme valor porque justamente posibilita un mayor conocimiento del territorio, una mayor optimización de los planes y el mejor aprovechamiento de los recursos.

Marcos Carámbula, Intendente de Canelones. Boletín de Uruguay Integra, Noviembre de 2011.

- Potencialidades y desafíos que aún se presentan como agenda pendiente.
- Limitantes y potencialidades para la sostenibilidad del proyecto.

A continuación se presentan los proyectos según el tema en el que hizo énfasis cada uno. Cabe destacar que los proyectos en general tenían más de un componente, pero para el ejercicio de sistematización se pidió a los equipos que priorizaran una de las áreas de intervención.¹⁴

Las categorías de proyectos del Fondo Concursable se pueden resumir en:

- **Proyectos sociales:** Canelones Crece Contigo (Canelones); Centros de Desarrollo Social a nivel rural (Durazno); Nodos de Salud (Tacuarembó) y CasAbierta (Artigas).
- **Proyectos ambientales:** Flores Ambiental (Flores); Flores Rural (Flores), Florida sustentable (Florida); Lechería Familiar Sustentable (San José); Más Río Negro (Río Negro) y Rivera produce integrando (Rivera).
- **Proyectos productivos:** Proyecto Ovinos (Artigas), Artempleo (Tacuarembó) e IDEAR (Maldonado).
- **Proyectos orientados al desarrollo local-regional:** Un Salto Para Todos (Salto), Colonia Integra (Colonia), Proyecto Región Este (Maldonado, Rocha y Treinta y Tres), Microregión Ruta 7 de Cerro Largo, Cuenca del Arroyo Carrasco (Montevideo y Canelones), Paysandú Innova (Paysandú) y Eje de la Ruta 21 (Soriano).



Trabajo con primera infancia por el Proyecto de Canelones Crece Contigo.

a) Proyectos sociales

Los proyectos seleccionados fueron diseñados desde los departamentos, en función de sus necesidades y recursos disponibles. Esto contribuyó a que el diseño se basara en la situación local real, teniendo en cuenta la demanda de las comunidades y sus propuestas y no solo la oferta existente de servicios. Así, los proyectos iniciaron acciones o sumaron sus esfuerzos a los existentes desde las políticas departamentales y nacionales realizadas previamente por Ministerios e Intendencias.

A partir de la incorporación de poblaciones excluidas a programas de salud, nutrición, formación, etc., se expandió el sistema de atención primaria. Estos proyectos pusieron énfasis en atender a poblaciones excluidas con problemas de acceso a los servicios por lejanía geográfica —Nodos de Salud de Tacuarembó—, fallas de cobertura —Canelones Crece Contigo— o falta de oferta de servicios —CasAbierta de Artigas y Durazno Integra—.

¹¹ Mariela Solari y Javier Marsiglia, *Ciclo: Compartiendo aprendizajes sistematización y replicación de los proyectos de Uruguay Integra*. IDEL – UCU. Marzo 2012.

¹² Sistematización y evaluación de cuatro proyectos realizada para el Programa Uruguay Integra por el CLAEH (2011).

¹³ Marcos Lorenzelli y Daniel Macías, *Informe final de consultoría para el Programa Uruguay Integra* (2012).

¹⁴ Esta categorización es el resultado de un proceso participativo donde los gestores de los proyectos se identificaron en las categorías resultantes.



Movida saludable en Cuchilla del Ombú por Proyecto Nodos de Salud.

Los proyectos sociales llevaron adelante diversas estrategias de acercamiento a la población objetivo, todas bajo el paradigma de políticas de cercanía, y llegaron a establecer relaciones cara a cara con mujeres, hombres, niños y familias, ganando su confianza por la permanencia sostenida del acompañamiento durante un período necesario de tiempo para el cumplimiento del objetivo planteado.

En el caso de Canelones Crece Contigo, se apeló al relevamiento en el terreno para expandir su cobertura mediante equipos multidisciplinarios y metodologías de cercanía, ajustadas a la realidad local. El Proyecto Nodos de Salud (Tacuarembó) apeló al traslado, hacia la población rural y suburbana aislada, de los principales servicios y prestaciones de salud y la formación de recursos humanos en las propias localidades como Agentes Comunitarios de Salud. CasAbierta (Artigas) apeló a abrir un centro de tratamiento en una región que carece de servicios de atención para personas con adicciones y fomentar una red de cobertura en los departamentos del norte del país. El proyecto Integración de Durazno instaló y equipó centros rurales, detectó, formó e incorporó a mujeres de

la localidad como agentes comunitarios que fueron hacia la gente, en vez de esperar que la comunidad se acercara a cada centro.

Como en todas las iniciativas del Programa se fomentó la interinstitucionalidad asociada a la búsqueda de la complementariedad de acciones de diferentes niveles de gobierno, y se contó con equipos técnicos calificados, estables y comprometidos con los proyectos. Asimismo, muchas de las actividades cotidianas se definieron a partir de las necesidades de la población objetivo.

b) Proyectos ambientales

Los proyectos ambientales se caracterizaron por ser catalizadores para la introducción de nuevas atribuciones de los actores departamentales en el área ambiental y productiva, en particular en los Gobiernos Departamentales, las asociaciones de productores, los empresarios, y la sociedad civil. Aportaron a la incorporación de la temática ambiental en la agenda de prioridades locales. Las iniciativas se identificaron como laboratorios de institucionalidad y de



A la gente le cuesta salir por sus actividades, pero estando esa instancia uno sabe que pierde unas horas y tiene un buen chequeo. Los Nodos empezaron haciendo reuniones en la zona, el punto de referencia era la escuela. En primer lugar, para acercar a la gente, porque la campaña lo que tiene es que cada uno está en sus actividades diarias que te toman todo el día de trabajo. Entonces, es difícil encontrarse con los vecinos, a veces pasamos meses sin vernos aunque estemos cerca. Ese acercamiento fue muy importante. La promotora de salud ha sido muy importante porque ella está aquí en la zona, es una referencia muy importante. Te pasa algo y la primera persona que consultás es a ella. Es una guía porque nos indica los pasos a seguir. Antes teníamos que ir a Valle Edén y ver cuándo venía el médico.

Ana Laura Domeniguini, Los Rosano, Tacuarembó. Proyecto Nodos de Salud.

arreglos interinstitucionales para la mejora ambiental del territorio. A nivel territorial existen áreas de gestión incorporadas parcial o muy recientemente como la gestión ambiental, el ordenamiento territorial, el uso sustentable, la conservación de los recursos naturales y el tratamiento de impactos negativos de la producción.

Los proyectos, permitieron desarrollar acciones interinstitucionales que se insertaron en políticas departamentales y nacionales; y por otro lado, lograron ser “punta de lanza” para acciones futuras (por ejemplo: matriz de riesgo ambiental para tambos).



Campaña Pará Separá en varios depósitos de residuos de Fray Bentos por proyecto Más Río Negro.

Florida Sustentable

En el marco del proyecto Florida Sustentable y con el apoyo del Programa, a través de un trabajo articulado entre diversas instituciones (MGAP, INIA; MVOTMA, OSE, Asociaciones de Productores Lecheros, IDF) se logró establecer una matriz de riesgo ambiental para tambos, una metodología para priorizar y definir políticas medioambientales. Esta matriz permite identificar a productores en “riesgo predial” y de esta forma se puede determinar planes de desarrollo de manejo de efluentes y priorizar los casos de mayor potencial de contaminación.

Ing. Agr. Alejandro la Manna, INIA en Publicación Final.

El apoyo del Programa es una mejora muy importante en nuestro trabajo y nuestra calidad de vida, eso es impagable. Fue fundamental incorporar el sistema de riego que nos permite innovar un poco más y darle un empujón a ese crecimiento que creemos se puede dar en los próximos años. A nosotros nos beneficiaron con unos equipos que nos permiten regar un 10 o 12% del área que tenemos concentrada. Y de repente suena a poco, pero créanme que es algo muy importante. Porque nosotros nos aseguramos que por lo menos en las épocas de sequía podemos continuar con nuestro aparato productivo.

Gerardo Perera, San José. Proyecto Lechería Familiar Sustentable.



Planta de reciclaje de plásticos realizada por el Proyecto Flores Ambiental.

Varios de los proyectos trataron temas de reciclado, en su gran mayoría se centraron en la inclusión de los recicladores, ya sea a través de experiencias de recolección selectiva incipiente, como el caso de los circuitos limpios (Mas Río Negro, Flores Ambiental), de una planta de compostaje (Rivera Produce Integrando) o de una planta de reciclaje de residuos rurales (Flores Rural). Esto constituyó un avance en la gestión de los residuos sólidos urbanos y rurales que sigue siendo una prioridad a resolver por los Gobiernos departamentales y nacional. En la misma línea, la educación ambiental, como instrumento preventivo de gestión ambiental, fue utilizada en los proyectos en forma transversal reforzando los distintos componentes.

c) Proyectos productivos

Los proyectos productivos del Fondo Concursable promovieron procesos de desarrollo económico local y cohesión social, más allá de lo estrictamente local-departamental, impulsando una cultura empresarial o de asociatividad para generar mejores condiciones relativas de producción. En síntesis, se concentraron en el “tejido” o la “asociatividad” para la innovación productiva.

Hubo dos grandes ejes en estos proyectos: aquellos que se concentraron sobre todo en las áreas rurales y en actividades vinculadas, en general, a la producción agropecuaria (Proyecto Ovinos de Artigas y Artempleo de Tacuarembó), y un proyecto concentrado en el área urbana que intentó fortalecer la cultura empresarial como herramienta de inclusión social (Proyecto IDEAR de Maldonado). Estos dos ejes desarrollaron ambientes favorables y plataformas equipadas para la creación de empresas; formación de polos tecnológicos o incubadoras de empresas, y promovieron con relativo éxito el fortalecimiento de articulaciones multiactores como el Concejo de Desarrollo Económico Departamental en Maldonado.

Tanto las experiencias rurales como las urbanas tuvieron problemáticas y desafíos comunes, así como desafíos particulares. Dentro de los desafíos comunes se visualizaron la falta de inserción en redes pertinentes: financieras, tecnológicas, de capacitación, empresariales, comerciales, territoriales, sociales y familiares. Asimismo, la propia concepción de la temática como proyecto implicó reconocer asimetrías de oportunidades, desarticulación y mala cobertura de servicios. En el caso de las áreas rurales, a estas condiciones se



Yo trabajaba temprano, a las seis daban la autorización para entrar al vertedero y cada uno juntaba residuos. Éramos 60 personas juntando plástico y se hacía difícil. Es bravo levantarse de madrugada por 15 años a buscar cosas para vender, la olla tiene que hervir para la familia y hay que meterle. Nosotros además de la salida económica agradecemos las enseñanzas que nos dio este proyecto, yo en este momento tengo mucho conocimiento. Qué futuro podía esperar yo con 50 años, no podía conseguir nada, esto para mí es todo, ya cumplí con la vida. Este trabajo nos dio dignidad, mejoramos nuestra alimentación, antes no comíamos verdura y solo le metíamos al chicharrón con papas, ahora comemos lechuga, acelga, zanahoria y tomate, un disparate. Otra cosa importante fue el uniforme, nosotros éramos los pichis del barrio ahora nos preguntan en qué fabrica trabajamos. Para nuestra familia es una cuestión de orgullo.

Luis Eduardo Palacio, integrante del barrio Manduví, Rivera. Proyecto Rivera Produce Integrando.

le agregó la problemática de la dispersión territorial, y los escasos recursos para sostener procesos de desarrollo económico local.

Estos proyectos con énfasis en lo productivo tuvieron un aporte al desarrollo local, sobre todo en la medida en que fomentaron rubros productivos ya existentes en sus áreas de intervención, potenciando las condiciones endógenas del territorio. A su vez, los proyectos se fortalecieron con el aporte de organizaciones de fuerte arraigo local que se integraron como socias, apor-



Nuevo Artesanato en Valle Edén del Proyecto Artempleo de Tacuarembó.



Actividades formativas para habitantes de pueblo Sequeira del Proyecto Ovino, Artigas.

taron una cantera de adherentes, facilitaron la llegada de los técnicos a los beneficiarios y canalizaron recursos con rapidez y solvencia.

Un elemento a destacar en estos proyectos fue la variable “tiempo de ejecución” asociada a la necesidad de respetar los ciclos biológicos. Esto fue un tema recurrente, pues esta variable no se ajusta a los tiempos institucionales, sino a ciclos productivos y esto puede ocasionar dificultades en la gestión del proyecto.



El campo donde estoy es una zona de sierra con buenas pasturas, el clima es cambiante y los veranos son complicados en cuanto a la sequía. El trabajo es duro, alambrar o limpiar un terreno es sacrificado, con lluvia, embarrado hasta los ojos, moviendo animales de un predio a otro, es una lucha que hay que dar y se hace. Uno es ovejero y me gusta. Los precios de la lana subieron últimamente, es una alegría, las pasamos jodidas, estuvo muy baja la cosa y ahora tenemos un buen pasar en este rubro y el proyecto ayudó a tener un futuro un poco más tranquilo. Actualmente no conseguís arrendar la hectárea a menos de 80 dólares. Colonización por estar en el Proyecto nos la arrienda a 25 dólares, si no, no podés hacer nada, nos faltaba este apoyo. Un productor chico si no se junta con otros no puede aspirar a nada, nos animamos a entrarle al cordero pesado y está dando frutos.

Carlos Ariel, Topador, Artigas. Proyecto Ovino.



Consejo de socios en Cerro de las Cuentas, Cerro Largo, promovido por el Proyecto Micro Región Ruta 7.

Más allá de énfasis privilegiados en los proyectos (en lo social, en lo económico-productivo, etc.) existió una preocupación marcada por la búsqueda de la integralidad en las intervenciones.

Se formaron mesas de socios en varios proyectos con resultados muy valiosos y con potencial de futuro.¹⁵ Por otro lado, las mesas locales (Micro-región Ruta 7, Cerro Largo y Región Este) operaron a partir de acuerdos de trabajo que comprometieron actores estatales y de la sociedad civil. Otro ejemplo es el ámbito de articulación de los ocho Municipios de Montevideo y Canelones de la Cuenca del Arroyo Carrasco. Este formato de mesas interinstitucionales dejó instalado un dispositivo comunitario que puede constituirse en una plataforma local con posibilidades de convertirse en un interlocutor válido en el intercambio con organismos públicos responsables e implementar políticas en el territorio. Además de un instrumento para facilitar el desarrollo social y la participación ciudadana puede ser un modelo de cómo se deben articular políticas departamentales y nacionales en el terreno. Algunos proyectos optaron por generar centros de desarrollo que funcionaron como espacios en los cuales se concentraba la acción del proyecto y los servicios aportados (este fue el caso del proyecto Colonia Integra).

d) Proyectos orientados al desarrollo local y regional

Estos proyectos tuvieron una fuerte impronta de promoción de la asociatividad, del fomento de la productividad y calidad, desarrollo del capital humano y social, promoción de redes, articulación de actores públicos y privados y fomento de la multidimensionalidad de las intervenciones. En todas las actividades, el Programa manifestó una preocupación por poner en diálogo en y desde el territorio a diferentes actores del Estado y de la sociedad civil.

¹⁵ La conformación de mesas de socios no se limitó a los proyectos de este tipo. Otros proyectos, tales como Nodos de Salud de Tacuarembó, CasAbierta de Artigas, Proyecto Lechería Familiar Sustentable de San José, Florida Sustentable de Florida, Proyecto Ovinos de Artigas y el proyecto Desarrollo Social en Zonas Rurales de Durazno también implementaron esta modalidad de gestión.



Escena rural de localidades donde el Programa alcanzó a impactar con su red de Proyectos.

Tratamos de atacar la inequidad entre el campo y la ciudad ya que somos un departamento con mucha población rural. Creamos 18 centros de desarrollo rural y generamos un enlace muy importante entre los niños, los adultos y la tercera edad. Ha sido muy bueno el trabajo interinstitucional de Uruguay Integra y una vez finalizado el proyecto que desarrollamos en Colonia lo hemos incluido en el presupuesto quinquenal.

Walter Zimmer, Intendente de Colonia Integra. Boletín de Uruguay Integra, Noviembre de 2011.

La ruralidad del territorio en el cual se desarrollaron algunos de estos proyectos, la dispersión de la población y la poca experiencia previa de desarrollo comunitario en muchas localidades, llevaron a que se evaluara como acertada la creación y el fortalecimiento de centros (escuelas, centros sociales, artesanatos, salones Mevir, ligas de fomento, centros deportivos) que sirvieran como espacio visible y tangible desde los que se difundiera la acción del proyecto. A esta dispersión se sumaron también los problemas y desafíos relacionados con el capital humano y social, organizaciones con dificultades de gestión, aislamiento, superposición

de roles y actividades. En este contexto se apoyó a los centros dotándolos de personal (actores locales con formación básica y vocación comunitaria, mayoritariamente mujeres) y se desarrolló un programa de actividades a medida de cada realidad.

La implementación de los proyectos regionales también trajo consigo el desafío de revisar o crear institucionalidad para llevar adelante las acciones previstas. En algunos casos se conformaron nuevos equipos técnicos, estructuras de soporte físico y muchas veces hubo cambios en las estructuras administrativas preexistentes en las Intendencias para poder cumplir con los requisitos administrativo-financieros de los proyectos. El acumulado de los proyectos apoyados por Uruguay Integra es un insumo de primera mano para poner de manifiesto gradualmente las ventajas económicas, sociales y políticas de operar en esta escala y con esta modalidad de transferencia de recursos.

La dimensión regional fue una fortaleza, por ejemplo para el Proyecto Región Este (PRE), dado que hubo una serie de factores aglutinantes de los departamentos que formaron parte del proyecto que hicieron al éxito del trabajo de planificación estratégica. En este caso los equipos de planificación y desarrollo de las tres Intendencias socias a las que se sumó Lavalleja, con el apoyo de técnicos del Programa, realizaron un trabajo de



La dimensión regional fue un desafío para el proyecto de Región Este.

Ejemplos de articulación regional

El proyecto de Región Este (PRE)

Uno de los trabajos que se realizó desde la puesta en marcha del PRE fue la elaboración conjunta, por parte de las direcciones de turismo de las tres intendencias involucradas y los técnicos de PRE, de materiales de turismo que promocionaran la región. El proceso comenzó con la definición de los criterios a utilizar y la recolección de la información, inexistente en muchas de las localidades que se están promocionando, para generar así circuitos alternativos al turismo de sol y playa. Se produjo una Guía Turística de la Región Este, un folleto regional, un folleto sobre la observación de aves y cerritos de indios, un folleto sobre Velázquez histórico y uno sobre la ruta del arroz. Además, se produjo un video promocional sobre la región y tres cortos que promocionan los diferentes productos de turismo regionales: Circuito arco del sol, Ruta del arroz, Observación de aves y cerritos de indios y Velázquez turístico.

El proyecto Cuenca del Arroyo Carrasco

Convocó cotidianamente desde el Proyecto a actores políticos, primero de las Juntas Locales involucradas, posteriormente transformadas en Municipios. Esto permitió promover el intercambio de información en torno a problemas comunes, pero también establecer lazos de confianza y coordinación que permitieron que sobre el final del proyecto se haya conformado un espacio Intermunicipal de acción conjunta y de diálogo con las Intendencias de Montevideo y Canelones, con los ministerios y los actores sociales e institucionales del territorio.

Recuadro 14.



Somos un grupo de ocho amigas que vivimos cerca, tenemos un terreno para cultivar y empezamos a agruparnos en torno a una actividad nueva. Nosotros solíamos tener huertas y con el apoyo de la ingeniera agrónoma de la zona, nos interesamos en las hierbas medicinales. Es mucho mejor esta producción y nos está yendo bien, hay pocos lugares en Uruguay dedicados a esto. Se trata de un proyecto enfocado a lo medicinal y nativo con productos naturales, con propiedades curativas y nutritivas que busca reemplazar a frutas provenientes de otros países; por ejemplo, el guayabo tiene mucha más vitamina C que el kiwi, esto nadie lo conoce. Apostamos a eso, a hierbas y productos nativos y locales que tras ser recolectados o plantados en la zona, luego se secan y se comercializan a granel.

María Sonia de 25 de Mayo, Florida. Proyecto Florida Sustentable.



Un secadero de hierbas medicinales en Isla Mala fue apoyado por el Proyecto Florida Sustentable.

recuperación y sistematización de información departamental y concretaron la elaboración de información regional actualizada, base para la elaboración del Plan Estratégico Regional. El Plan fue presentado al final del PRE a los intendentes y sus equipos de gobierno y a las autoridades de OPP. Asimismo, esta información fue presentada en la Comisión que está discutiendo las directrices territoriales para la Región Este bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT). Estos antecedentes marcarán la Agenda de temas que se van a poner en juego en relación a futuras intervenciones o proyectos regionales y serán la clave para que los factores aglutinantes sean incentivos claros para la colaboración o gestión regional.

e) Fondos y bancos de iniciativas locales de los proyectos

Cinco proyectos del Fondo Concursable (Florida, Salto, Cerro Largo, Tacuarembó y proyecto Región Este) desarrollaron experiencias de fondos de iniciativas locales (FIL) o bancos de iniciativas locales (BIL). Su objetivo fue la creación de instrumentos de pro-

moción de la participación para la presentación de iniciativas que permitieran satisfacer las demandas y propuestas comunitarias locales, la delegación en la toma de decisiones y la transferencia de recursos para el desarrollo de las iniciativas.

La aplicación de estos fondos puede ser un ejemplo de gobernanza multinivel, ya que no solo involucran a los niveles gubernamentales sino que requieren, para ser efectivos, participación de la sociedad civil organizada (empresas, trabajadores, organizaciones sociales, academia). De esta manera, estos sistemas constituyen una aproximación a la igualdad de oportunidades con una visión local, micro-local o micro-regional.

Según la sistematización realizada para el Programa¹⁶ en los cinco proyectos, se relevaron un total de 273 iniciativas locales ejecutadas. Cuatro de los cinco proyectos (Florida, PRE, Tacuarembó y Salto) realizaron llamado a concurso abierto de iniciativas y Cerro Largo hizo llamado a inscripciones. Previamente se elaboraron bases y se conformó una comisión de evaluación donde se puntuaron todas las iniciativas presentadas. Luego se realizaron devoluciones (o notas explicativas) a la comunidad mediante reuniones o talleres abiertos. La comunicación fue previa, durante y posterior al desarrollo de las iniciativas. Hubo una muy buena cobertura de la prensa, tanto de la radio como de diarios y semanarios. El mayor número de iniciativas se ejecutó en Cerro Largo (78). Si se toman en cuenta los otros cuatro proyectos, se destacan Salto y el proyecto Región Este con 68 y 66 iniciativas ejecutadas respectivamente, más de la mitad de las acciones ejecutadas pertenecían a la propuesta de un colectivo de personas. Más de la mitad de las iniciativas se llevaron a cabo en el medio rural.

¹⁶ Cecilia Ois, Revisión de Sistemas de Apoyo a Iniciativas Locales, Documento de Trabajo, Uruguay Integra, Octubre 2011.

Mapa de intervención de los proyectos de Fondos Concursables a nivel local

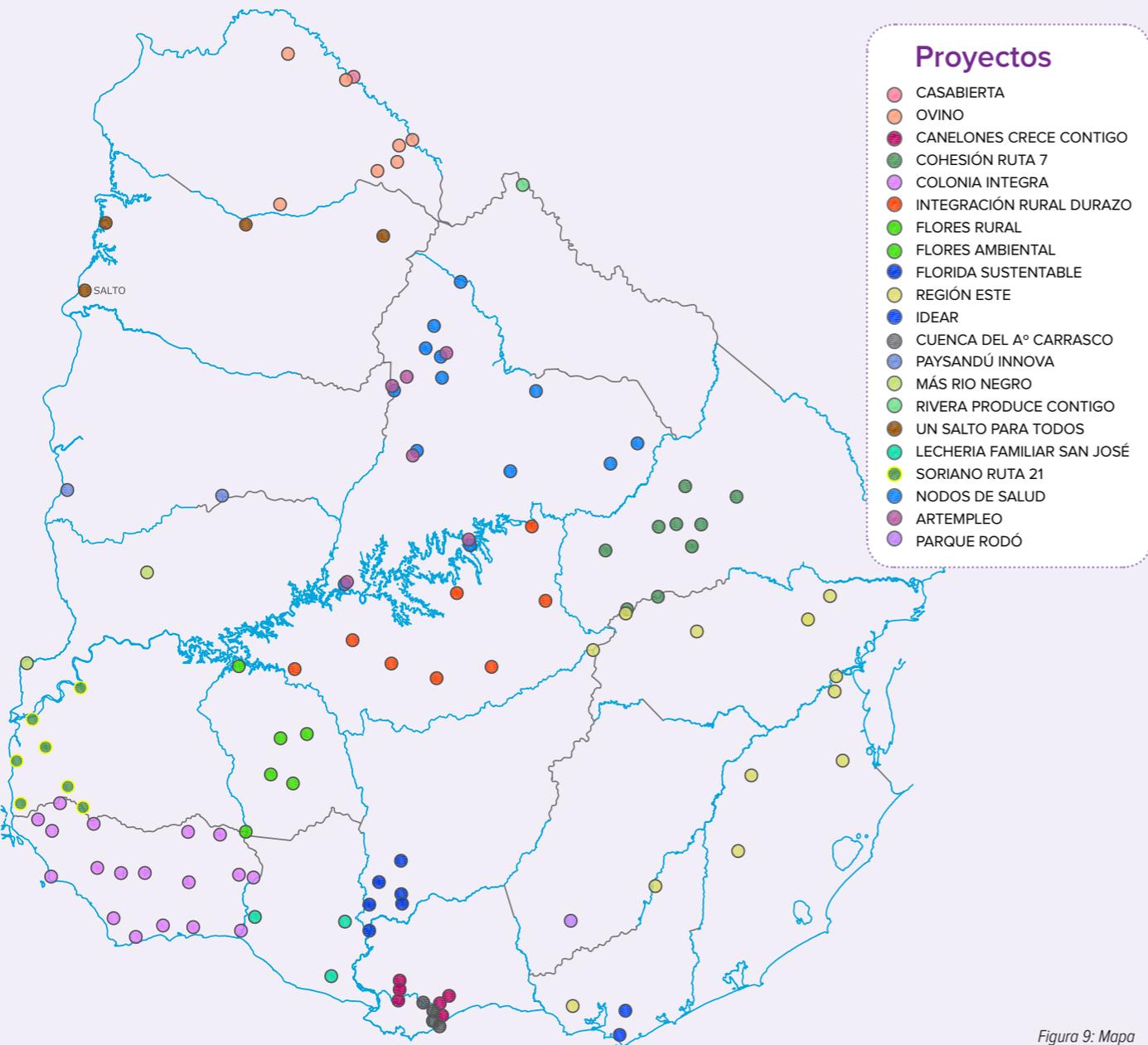


Figura 9: Mapa
Carlos Baldoira, equipo AT, Uruguay Integra.



Reunión para la instalación de la nueva radio comunitaria en Colonia Lavalleja financiada por + Local.

2.2. Proyecto + Local: apoyo a la gestión municipal

Cuando se concibió el Programa Uruguay Integra aún no se había consagrado el tercer nivel de gobierno. Con la entrada en vigor en 2009 de la Ley 18.567 de Descentralización y Participación Ciudadana, y la respectiva designación de municipios a nivel local, se evaluó la posibilidad de que el Programa Uruguay Integra integrara la dimensión a su enfoque multinivel. Es así que, tomando como base el acumulado de Uruguay Integra, se decidió realizar una experiencia piloto que sería evaluada posteriormente por el Programa y por APT. Se redefinieron entonces las herramientas de convocatoria, formación y financiación de iniciativas ya utilizadas en el Fondo Concursable que se había orientado a los Gobiernos Departamentales y se preparó una experiencia piloto: el Proyecto + Local de apoyo a iniciativas municipales.

El objetivo de la experiencia fue contribuir a la articulación entre el Municipio y la ciudadanía; entre el tercer y el segundo nivel de gobierno (Municipios e Intendencias departamentales respectivamente), y con el Gobierno central (OPP y Ministerios).

El Proyecto + Local integró las lecciones aprendidas del Programa y fue concebido como un instrumento de acción integral. No solo previó la dotación de fondos, sino que también previó una formación aplicada, el acompañamiento y la evaluación y sistematización de las iniciativas. También se tomó en cuenta la ex-



Cartelería con información turística en San Gregorio de Polanco, Tacuarembó.

periencia generada en los Fondos de Iniciativa Local, ejecutados en el marco de los Proyectos del Fondo Concursable, pues se entendió que esta era una buena herramienta para fortalecer las iniciativas locales y generar condiciones institucionales y sociales para impulsar el proceso de descentralización.¹⁷

De acuerdo a los recursos con que contaba el Programa, a mediados de 2011 el Proyecto + Local dirigió —experiencia piloto— una convocatoria a 47 Municipios de menos de 8.000 habitantes. Se invitó a que presentaran propuestas aceptadas por todo el Concejo Municipal, integrando a otros socios locales y con el conocimiento del Gobierno Departamental respectivo. Tal como están concebidos actualmente los gobiernos del tercer nivel, por ley no tienen personería jurídica, y todo el manejo de sus fondos se realiza a través del segundo nivel de gobierno, es decir las Intendencias. Por lo tanto, cada Municipio debió construir acuerdos

¹⁷ Cecilia Ois, Revisión de Sistemas de Apoyo a Iniciativas Locales, Documento de Trabajo, Uruguay Integra, Octubre 2011.



Taller sobre comunidad y comunicación con los Municipios de Quebracho y Villa Constitución.

previos con los Gobiernos Departamentales para asegurar la gestión adecuada de los fondos que se les asignaron. En todos los casos, se definió al Municipio, al conjunto de alcalde y concejales como articuladores locales de primera instancia, en un proceso donde se buscó que las propuestas surgieran, se gestionaran y evaluaran con mecanismos de participación social.

La convocatoria a proyectos de + Local se articuló en torno a tres grandes áreas temáticas referentes a:

- acciones de comunicación con la ciudadanía;
- acciones para el mejoramiento del hábitat a nivel local; y
- acciones para la promoción de la identidad local.

En una primera etapa se realizó un llamado a propuestas, aquellas que fueron pre-seleccionadas participaron en instancias de capacitación y asesoramiento a los referentes municipales para la formulación del proyecto según las normas estipuladas por el Programa. La selección final se llevó a cabo ponderando una serie de criterios que abarcaron: el tipo de temática, el impacto del proyec-

to a nivel local, la participación de otros actores, la coherencia, la sostenibilidad y la capacidad de gestión local. El proceso de selección contó con un equipo evaluador donde participaron representantes de todos los programas de APT.

Esta primera experiencia de + Local financió 11 propuestas con un cupo de financiamiento de hasta \$ 200.000 cada una hasta agotar el fondo de recursos del Programa de \$ 2.200.000. Los municipios que participaron se detallan en el cuadro nº 4.

El Programa enfatizó el rol de vinculación y de creación de redes institucionales a nivel central con las entidades que trabajan en la descentralización, y a nivel local promoviendo la asociación entre socios locales y organizaciones vecinales. Esta iniciativa piloto que se orientó a relevar, apoyar y financiar, iniciativas municipales de carácter local, permitió generar un registro de propuestas que podrá ser considerado por otros programas y proyectos de APT, o en la segunda fase de Uruguay Integra.

Proyectos seleccionados por los fondos concursables de + Local

MUNICIPIO	PROYECTO	TEMÁTICA
Cardona (Soriano)	El Buen Uso del Tiempo Libre	Se están construyendo canchas de fútbol, voley y tenis.
Colonia Lavalleja (Salto)	Instalación de Radio FM Comunitaria	Se está instalando una radio comunitaria.
Guichón (Paysandú)	Cerramiento Perimetral de la Cancha de Fútbol Infantil	Se está trabajando para el acondicionamiento de una cancha de fútbol infantil.
Lascano (Rocha)	Lascano Te Quiero Limpio	Se están instalando contenedores y adaptando el sistema de recolección de residuos.
Los Cerrillos (Canelones)	Iluminación Plaza José Batlle y Ordóñez	Se está renovando el sistema de iluminación de la plaza principal.
Nuevo Berlín (Río Negro)	Espacios Públicos, Protección del Medio Ambiente e Identidad Local	Se incorporó nueva maquinaria para el mantenimiento de espacios públicos y cartelería en zonas de interés local.
Quebracho (Paysandú)	Quebracho al Día	Se está realizando el mejoramiento (rediseño) de la página web municipal.
San Bautista (Canelones)	San Bautista, Su Identidad	Se están instalando juegos infantiles, contenedores y cartelería.
San Gregorio de Polanco (Tacuarembó)	Confeción de Cartelería Informativa Turística y Cultural	Se está instalando cartelería referida a sus características culturales y turísticas.
Tarariras (Colonia)	Programa de Educación Ambiental	Se están realizando acciones de mejora ambiental (formación de multiplicadores ambientales, elaboración de manual para vecinos, instalación de contenedores para residuos).
Villa Constitución (Salto)	Cartelería Informativa	Se está instalando cartelería para el nomenclator y para diversas zonas de interés local.

Cuadro 4



Juegos de accesibilidad universal instalados en municipios del área metropolitana.

En la medida que el aporte de + Local buscó fortalecer en los Municipios la capacidad de gestión de acciones y recursos, fue muy positiva la receptividad que tuvieron las acciones de capacitación, así como el proceso de asesoramiento para la formulación y ejecución de proyectos locales, que en total supusieron más de cuarenta instancias presenciales de apoyo por parte de técnicos de Uruguay Integra.

El Proyecto también incluyó instancias de formación en territorio para cuatro áreas temáticas estratégicas de desempeño municipal: Municipio y comunidad; gestión municipal; Municipio y Gobierno Departamental; y Municipio y redes sociales. En esta línea se desarrollaron talleres sobre comunicación para Municipios de Nuevo Berlín, Villa Constitución y Quebracho; jornadas de intercambio sobre trabajo con redes sociales en los Municipios de Colonia Lavalleja y Los Cerrillos; así como instancias de capacitación sobre planificación municipal para referentes municipales de Cardona.

El Proyecto + Local fue exitoso por varias razones, pero fundamentalmente porque se ejecutó más del 90% del monto total asignado en Municipios que estaban iniciando su gestión y que para poder ejecutar estos proyectos acordaron una ingeniería institucional articulada con las Intendencias.

La iniciativa + Local se gestó e implementó a fines de la primera fase del Programa. Desde el inicio el equipo del Programa era consciente que los procesos en el territorio deben tener el tiempo necesario para gestarse y madurar, y que el período de ejecución en el Proyecto + Local sería menor al realmente necesario para generar procesos profundos de transformación a nivel local. Sin embargo, se entendió que con el necesario apoyo técnico y una adecuada gestión burocrática podrían generarse prácticas sobre las cuales seguir construyendo capacidad de gobierno y gobernanza local. En ese sentido, la red de socios y la posición estratégica del Programa (dentro de APT- OPP) lograron acelerar procesos y sumar apoyos de diferentes tipos, que mejoraron el impacto final de cada iniciativa.

La FM Comunitaria de Colonia Lavalleja

El municipio de Colonia Lavalleja se embarcó en el proceso de la puesta en funcionamiento de una radio de FM, con el fin de mejorar la comunicación en la comunidad (más de 3.800 habitantes). Planteó su funcionamiento a través de una gestión participativa, también para apoyar el funcionamiento de otras organizaciones locales. Con el apoyo del MEC (local y departamental) y de otras organizaciones oficiales se está planificando la instalación. La idea es que pueda transmitir a las áreas rurales, informar sobre temas cotidianos de educación y salud, y sobre todo poder transmitir las reuniones del Concejo Municipal. De esta manera se ampliará la información y la transparencia en la toma de decisiones. El proceso participativo local ha incluido la generación de un reglamento, la conformación de comisiones y la selección de la programación de la radio.

La puesta en marcha de la FM comunitaria de Colonia Lavalleja es un verdadero ejercicio de ciudadanía que ha significado un desafío para esta comunidad. El compartir experiencias similares que han vivido otros pueblos vecinos en la instalación y mantenimiento de sus radios ha sido una ayuda invaluable para este proyecto.



Recuadro 15.



Capítulo 03

*Enfoque del Programa Uruguay
Integra: desarrollo territorial con
inclusión y cohesión social*



Promoviendo la descentralización con los centros de desarrollo rural en Durazno.

Las experiencias que se apoyaron y promovieron desde el Programa Uruguay Integra se basan en un enfoque de desarrollo territorial que busca aumentar la inclusión y la cohesión social, dinamizando las capacidades de los territorios, en el marco de políticas nacionales de desarrollo y descentralización.

El Programa se constituyó en sus inicios, para reforzar la estrategia nacional de descentralización que ejecutaba el Gobierno. Concretó su estrategia de intervención en la creación y desarrollo de un espacio concebido como una plataforma de articulación de políticas nacionales y sectoriales con los gobiernos departamentales, al tiempo que la formulación, diseño y ejecución de los proyectos del Fondo Concursable favorecieron espacios de articulación multinivel que contribuyen a la planificación del desarrollo local.

Consecuente con la política del Gobierno de promover la descentralización y el desarrollo local, el grueso del Presupuesto del Programa, estuvo destinado a otorgar subvenciones (recursos no

reembolsables) para financiar proyectos a presentar por parte del conjunto de gobiernos departamentales del interior del país, así como por Montevideo cuando se tratara de proyectos que favorecieran la periferia de dicho departamento.

En los últimos años el Gobierno uruguayo ha realizado avances progresivos hacia una política de Estado en términos de descentralización y desarrollo territorial. Esta política se centra en la necesidad de impulsar la descentralización política y administrativa definida como la base de una estrategia de desarrollo territorial con participación ciudadana; ella constituye uno de los objetivos en los cuales el Estado uruguayo puede demostrar resultados. Los principales avances en este sentido se resumen en: descentralización política (donde se destaca la creación del tercer nivel de gobierno y descentralización administrativa de competencias desde los ministerios) y desarrollo territorial (Ley de Promoción de Inversiones, la promoción de la articulación público-privada, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible).¹⁸

¹⁸ *Hacia una política nacional de desarrollo territorial inclusivo OPP- Área de Políticas Territoriales, 2011.*



Actividad del Proyecto Cosas de Pueblo donde se discuten asuntos públicos en torno a un fogón.

El énfasis del enfoque del Programa evolucionó de una estrategia de descentralización y desarrollo local a una estrategia de desarrollo territorial inclusivo. No obstante, algunos elementos han sido constantes. El énfasis en la escala subnacional y en el desarrollo territorial han estado presentes en la práctica y el discurso.

El Programa apoyó un conjunto amplio de acciones orientadas a la creación de condiciones favorables para el desarrollo sustentable del territorio. En particular acciones de desarrollo local y de fortalecimiento de las competencias de los actores clave en territorio, acciones de mejora de las capacidades locales en planeación y ejecución de acciones, y elaboración de insumos para la definición de políticas de descentralización y desarrollo territorial. Las respuestas que dio Uruguay Integra al contexto país apuntaron a promover la aproximación del Estado al ciudadano, la descentralización territorial con participación ciudadana y la valoración creciente de los gobiernos departamentales para la eje-

El desarrollo territorial como proyecto colectivo y consensuado de desarrollo sustentable y democrático se conforma por un conjunto de condiciones (capitales o activos en términos de teoría del desarrollo) que están íntimamente relacionadas. Las condiciones del desarrollo no refieren a los resultados máximos de los procesos de desarrollo territorial, sino a aquellos mínimos fundamentales, necesarios y habilitantes para desencadenar y afianzar los procesos de desarrollo. Son las bases de sustentación mínimas de los procesos.

María De Barbieri, Evolución reciente de iniciativas de descentralización en Uruguay, en Congreso Gobernanza Territorial y Competitividad Local, Granada, 2008.

1. El desarrollo endógeno y la planificación local

cución conjunta de políticas públicas con el Gobierno nacional, los ministerios y otros actores locales en el territorio.

Los proyectos e intervenciones sociales promovidos por el Programa contribuyeron de formas diversas a mejorar efectivamente las condiciones del desarrollo y a desencadenar procesos de desarrollo local, e impactaron en algún aspecto o elemento constitutivo del desarrollo.

El Programa favoreció la generación de sistemas participativos de planificación y gestión del desarrollo promoviendo coordinaciones y articulaciones, con un especial énfasis en el respeto de las prioridades de las comunidades y la necesidad de promover el fortalecimiento de capacidades locales.

A continuación se repasan algunas de las características conceptuales en el enfoque del Programa, la promoción del desarrollo endógeno, sus elementos constitutivos y la descentralización como herramienta de cambio. Otros elementos clave como son el fortalecimiento institucional, la coordinación interinstitucional y la planificación del desarrollo, se analizan en profundidad en el Capítulo IV.

A pesar de los avances de la economía uruguaya en comparación con el inicio de la primera fase del Programa, actualmente sigue siendo un desafío contar con una estrategia para orientar los procesos de desarrollo con equidad, atendiendo fundamentalmente a la distribución equitativa de aquellos recursos que provee el crecimiento y a la distribución de oportunidades para el desarrollo en todo el territorio nacional. Por lo que, incorporar la mirada territorial significa un aporte diferencial para gestionar los recursos y mejorar las oportunidades del país.¹⁹ Esto supone potenciar la visión de desarrollo en los distintos territorios como un proceso fuertemente endógeno e implica que las instituciones, los actores públicos, privados y sociales presentes en el territorio jueguen un rol central.

Como señala uno de los estudios del Programa, “la cohesión territorial en Uruguay refiere a la construcción de un concepto de solidaridad entre los diferentes territorios (regiones, departamentos y municipios) dentro de un marco de compromiso de cada uno de ellos a contribuir activamente con los objetivos de desarrollo del gobierno nacional. Esto implica, desde el gobierno nacional, reconocer y respetar la diversidad de territorios (con sus potencialidades, necesidades y restricciones) para, a partir



En Uruguay existen diversos territorios con características propias.

de ello, promover la reducción de las diferencias estructurales entre los departamentos, localidades y las regiones, y favorecer la igualdad de oportunidades para todos ellos.”²⁰

La cohesión territorial implica reconocer las diversidades y asimetrías, en un doble sentido, en el derecho de los diferentes territorios y sus poblaciones a un desarrollo que respete esas características inherentes al propio ser local y regional, así como en lo que refiere a que ese desarrollo sea también armonioso y contribuya al bienestar y progreso de todo el conjunto.

Desde el Programa, las intervenciones en el territorio se concibieron como una manera colectiva de construcción de alternativas de desarrollo, cohesión social e inclusión; y se promovió en todas ellas la participación y la apropiación de los actores del territorio. Asimismo,

se busca activar el sentido de pertenencia, entendido como un componente subjetivo que contiene percepciones, valoraciones y disposiciones, y que resulta central en la cohesión social.²¹ En este proceso, se movilizaron a las comunidades en la búsqueda de alternativas de desarrollo comunes en el corto plazo, pero también se generaron estrategias para un futuro más digno.

Un elemento desarrollado de manera incipiente por el Programa, que mostró tener gran potencial para futuras acciones de Uruguay Integra, es la generación de mecanismos de promoción de la solidaridad interterritorial, es decir, acciones afirmativas para que aquellos territorios más aislados o con menos capacidades previas puedan acceder a la competencia por recursos con igualdad de condiciones frente a aquellos que ya tienen un acumulado importante en alguno o varios de los elementos de la cohesión territorial y social.

²⁰ Adrián Rodríguez Miranda, *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay, Uruguay Integra, 2011.*

²¹ “Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, CEPAL 2007 en *Cohesión social en Uruguay: Claves para el diseño y la gestión de políticas públicas, CLAEH-SEGIB (2012).*

Fortalecer el poder de atracción de los territorios

Proyecto Artempleo de Tacuarembó. Comunidad de artesanos en marcha.

En menos de dos meses se ha logrado el contacto directo y periódico con 214 artesanos y, en una primera aproximación a sus realidades, se han analizado las particularidades de la producción y comercialización de sus productos. El trabajo se está desarrollando en las localidades de Paso de los Toros, San Gregorio, Achar, Curtina, Tacuarembó, Tambobres, Valle Edén, Ansina, Caraguatá, Los Furtados, Cañas, Laureles y Paso del Cerro.

Otro de los objetivos de estas visitas periódicas es incentivar el trabajo en grupo en las propias localidades y concienciar sobre la necesidad de actualizar conocimientos en áreas donde se han notado las principales carencias para la jerarquización de sus productos artesanales, enfocados a mercados exigentes en innovación y calidad. El Proyecto Artempleo prevé la creación de una Comisión Administradora Central de casas de artesanos distribuidas en todo el departamento como atractivo para los visitantes a Valle Edén, Tambobres, San Gregorio y Tacuarembó.



Artesana trabajando con su telar en los grupos de Artempleo.

Proyecto Un Salto Para Todos

El fortalecimiento de los actores locales y el desarrollo de su capacidad de propuesta son las principales contribuciones del Proyecto para dinamizar el desarrollo territorial. A ello se suma la generación de instancias concretas como el Banco de Iniciativas Locales para viabilizar emprendimientos y las agendas territoriales como herramienta de trabajo.

La experiencia de proyecto Microrregión Eje Ruta 7 en Cerro Largo

Respecto al reforzamiento del poder de atracción del territorio, el Proyecto a partir de los componentes de trabajo y desarrollo ha generado nuevas formas de producción, como lo son el cerdo pampa y la apicultura, y ha capacitado para la mejora de ciertas producciones ya existentes, como el cordero pesado o la cría de terneros. Esta apuesta a nuevas y/o mejores formas de producción contribuye a mantener a las familias en el territorio.



Cría de cerdo a campo promovida por el Proyecto Cohesión Ruta 7.

Recuadro 16.



Presentación del libro participativo con la historia e identidad local del pueblo Valentines, Treinta y Tres.

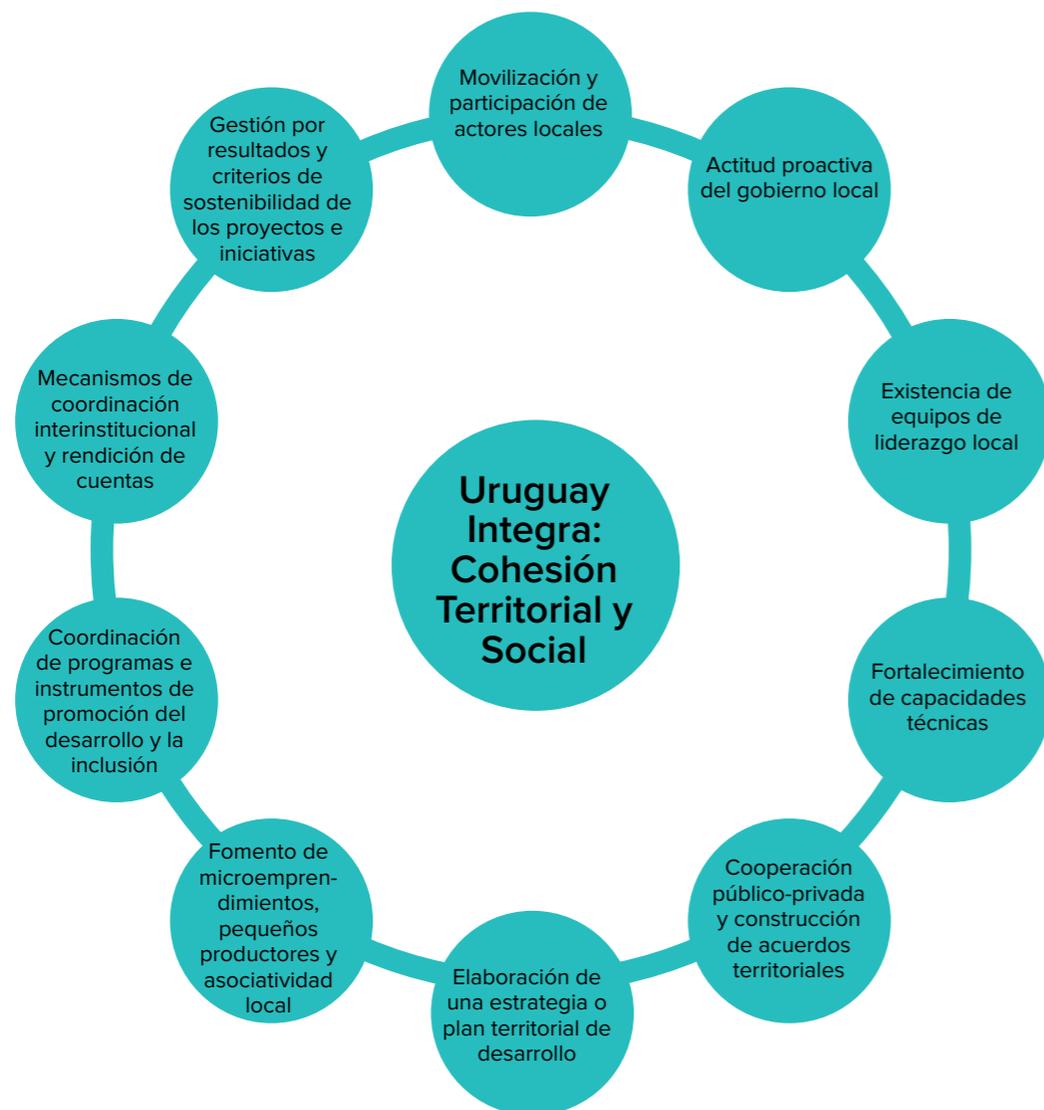
2. Elementos constitutivos del desarrollo territorial

La fuerza o centralidad de los elementos constitutivos del desarrollo territorial y social están presentes en la praxis del Programa y en sus acciones derivadas. Los énfasis en las diferentes dimensiones de la cohesión territorial y social variaron de acuerdo a las necesidades del territorio y las prioridades definidas por las autoridades departamentales y sus socios. Las modalidades de intervención tuvieron varios aspectos innovadores, y se enfrentaron a una serie de desafíos que se han detallado en el Capítulo II. En síntesis, se puede afirmar que la diversidad de acciones, proyectos e iniciativas del Programa refleja las diferentes prioridades y/o necesidades de los territorios y las diferentes culturas locales de trabajo en comunidad. Si bien la dispersión de acciones puede ser atendible, resulta una fortaleza si se pone el énfasis en la capacidad de abrir la agenda de la cohesión a prioridades temáticas de los territorios.

Existen diversas tipologías sobre los elementos constitutivos del desarrollo local en sentido amplio, y del desarrollo económico local. En la figura n° 9 adapta el esquema de elementos del desarrollo de Albuquerque ante el análisis de la práctica de Uruguay Integra, y se suman las dimensiones y componentes específicos de la experiencia uruguaya.²²

²² Proyecto Cohesión Social y Territorial Microrregión Ruta 7, Sistematización y evaluación del proyecto elaborada en colaboración el CLAEH, Uruguay Integra (2011).

Elementos constitutivos del desarrollo: el caso de Uruguay Integra



La cohesión social y territorial apuesta a que las personas cuenten con todas las oportunidades en el lugar donde eligieron vivir.

Tal como detalla la figura nº 9, en los proyectos e intervenciones que se promovieron en el marco de Uruguay Integra existieron una serie de elementos diversos que fueron de vital importancia para el desarrollo de las acciones. Una característica notoria fue que, si bien todos los elementos fueron de importancia, en cada caso se puso énfasis en uno u otro, dependiendo de los instrumentos que se activaran y de las demandas y capacidades de los actores locales que los lideraban.

Un claro ejemplo del valor puesto en las características asignadas por la situación local se vio reflejado en la construcción del Índice de Cohesión Territorial (ICT), desarrollado por el Programa. Este instrumento es un claro ejemplo de cómo este enfoque atento a las realidades y necesidades locales se plasmó en una herramienta concreta que puede transformarse en un insumo para la toma de decisiones sobre el modo de asignar recursos al territorio. A la vez, un valor agregado de este trabajo es que representa un paso sustantivo en la estimación de la cohesión territorial a nivel subnacional y subdepartamental.

Figura 10.

Un resultado de Uruguay Integra que permite entender mejor el territorio: el Índice de Cohesión Territorial

El ICT es un indicador compuesto, en el que hay tres componentes que tienen igual peso (1/3):

1. Ingresos de las personas.
2. Vulnerabilidad socioeconómica.
3. Educación y formación.

El componente referido al ingreso de las personas mide, en términos relativos a la media nacional, la capacidad de las personas para alcanzar los bienes materiales necesarios para un adecuado nivel de vida. El componente de vulnerabilidad socioeconómica aporta una mirada que penaliza o premia (según sea su valor) al resultado del primer componente, que es un promedio del territorio en cuanto a la capacidad para adquirir los bienes materiales necesarios para sostener cierto nivel de vida. De esta forma, por ejemplo, un resultado promedio relativamente bueno de condiciones materiales puede reportar situaciones preocupantes de pobreza, indigencia o informalidad. Aspectos que se recogen en este segundo componente.

Por último, el tercer elemento refiere a la dimensión de educación y formación, y reporta tanto la situación general de años de formación en la población, así como una medida de las condiciones del territorio respecto a capital humano con capacidades al menos de nivel secundario o técnico, así como de la población con nivel terciario. Este es un factor importante porque da cuenta de la capacidad interna del

territorio de sostener o modificar las condiciones materiales que refleja el componente de ingresos, así como de revertir malos desempeños o sostener buenos desempeños respecto al factor de vulnerabilidades del territorio.

Los resultados del Índice de Cohesión Territorial:

El ICT permite, en todos los casos, tanto en los departamentos que en su conjunto aparecen como favorecidos como en los que aparecen como desfavorecidos en el contexto nacional, identificar diferencias territoriales que mejoran la interpretación de las dinámicas de desarrollo relativo y de cohesión entre territorios, permitiendo nuevas posibilidades para el diseño de políticas de apoyo al desarrollo territorial. A modo de ejemplo, el estudio plantea que para el caso de los departamentos del norte y noreste del país, así como para algunos del centro, la mirada departamental que los situaba en posiciones desfavorables en el contexto nacional se condice con la mirada sub-departamental que muestra dentro de los departamentos, territorios que, en general, tienen problemas importantes de cohesión territorial. Sin embargo, en los departamentos que con una mirada departamental se situaban en posiciones intermedias y favorecidas en el contexto nacional, con la mirada sub-departamental quedan en evidencia importantes heterogeneidades dentro de ellos. De esta forma también se pueden identificar territorios subdepartamentales de prioridad en contextos departamentales que, en su conjunto, muestran buenos desempeños en términos de cohesión.

Adrián Rodríguez Miranda, Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay, Uruguay Integra, 2011.

Recuadro 17.

3. La descentralización como herramienta de cambio

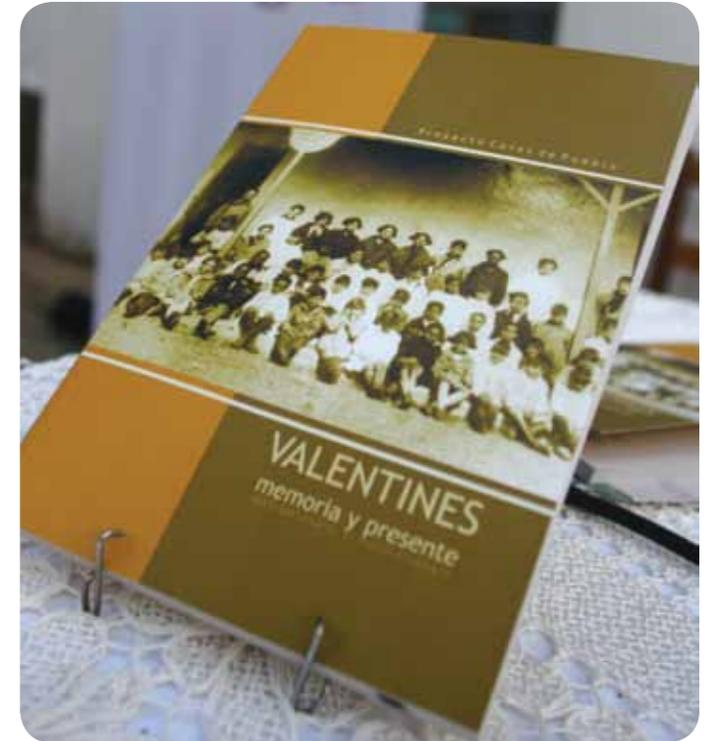
El Programa ha promovido un conjunto amplio de acciones destinadas a la consolidación e implementación de la política de descentralización. A modo ilustrativo, se pueden mencionar los proyectos del Fondo Concursable como mecanismo de transferencia de recursos a los territorios. Desde la línea editorial se promovieron publicaciones que aportan a la reflexión colectiva sobre el tema como: 100 años de la figura del Intendente municipal, Valentines: Memoria y presente, Fiestas del Uruguay, Isla Patrulla una patria chica, la agenda de descentralización, entre otros.

En otro plano, el trabajo de planificación territorial como el Plan Estratégico de la Región Este y el Plan Departamental de Artigas, apoyados por el Programa, profundizan en la capacidad de visión y proyecto territorial, componente central para la configuración de la descentralización.

En el área de fortalecimiento de capacidades y desarrollo institucional para la descentralización, a través del proyecto FORTE y la asistencia técnica, se fortalecieron los equipos y funcionarios de los gobiernos departamentales. Los elencos de Gobierno y gestión local de los municipios participaron del Proyecto + LOCAL y en algunas de las actividades específicas de FORTE para alcaldes y concejales, y en el curso de planificación territorial.

La coordinación de acciones en territorio, como ámbito de construcción de gobernanza para la descentralización se estimuló mediante la conformación de la Mesa Interinstitucional integrada por representantes de los Ministerios y las Mesas de Socios de los proyectos del Fondo Concursable.

Las intervenciones del Programa tuvieron como directriz de acción la necesidad de profundizar el proceso de descentralización incipiente en el país. En ese sentido, una de sus fortalezas fue trabajar directamente con las Autoridades Departamentales y lograr un buen esquema de intercambio de información con el co-



Libro de Valentines que recopila la memoria local.



Taller sobre formulación de proyectos para Municipios realizado por el Proyecto + Local.

“Creemos que el Estado uruguayo articulaba poco, y en este tipo de políticas territoriales es donde más surgieron esas carencias. Para llegar a los lugares más difíciles, más apartados, se necesita de mucha articulación; Uruguay Integra es un ejemplo. También hay que tener en cuenta que hay muchas dimensiones para llegar a esto, porque a veces se tiende a mirar una sola dimensión, quizás la económica o solo lo departamental, cuando en realidad Uruguay tiene una distribución por departamento un tanto arbitraria. Hay regiones que comparten realidades más que departamentos, y en eso estamos intentando en políticas territoriales para tener desde el Ejecutivo miradas mucho más regionales”.

Ec. Gabriel Frugoni, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, artículo: *Boletín de Uruguay Integra*. Marzo 2011.

lectivo de Intendentes. A su vez, los Gobiernos departamentales trabajaron con sus socios del Gobierno nacional, presentes en el territorio, y con los actores locales que se involucraron en los proyectos de formas diversas a través de mesas de socios, nodos centrales, mesas interinstitucionales.

En este esquema, el Programa jugó un rol de facilitación de articulaciones y acompañamiento técnico, y de identificación de necesidades concretas para la acción en el territorio a la escucha de los actores, pero también de necesidades más “macro” de desarrollo de conocimiento, análisis y debates, como por ejemplo, promover una agenda de debate y análisis a escala nacional e identificando lecciones aprendidas de otros procesos relevantes en la región. En ese sentido, se promovieron debates y reflexiones recogidos en la publicación *Aportes y reflexiones para una*

Agenda Nacional de Descentralización²³, pues se compilaron aprendizajes de Colombia, Chile, Bolivia, Ecuador y México.

Como se plantea en dicho documento, los procesos de descentralización son mucho más complejos que una categorización de transferencias de competencias, recursos y autoridad o poder. En parte, “porque casi nunca se produce una total transferencia de funciones de un nivel de Gobierno a otro, por lo cual la determinación de las gestiones que en última instancia quedan a cargo de cada nivel es, generalmente, objeto de una decisión o negociación singular: no hay claros patrones reconocibles respecto a la conveniencia de distribuir de determinada manera las responsabilidades de dirección política, planificación, coordinación, ejecución, evaluación o control de cada cometido. Además, si se tiene en cuenta las modalidades actuales de la gestión pública y

²³ CEDES(2010); *Aportes y reflexiones para una Agenda Nacional de Descentralización*.

²⁴ CEDES (2010); *Diseño Institucional y Descentralización Territorial en un País Unitario y Centralizado como Uruguay*.

La descentralización es un proceso que tiene componentes institucionales, administrativos y de gestión, pero es fundamentalmente un proceso cultural y social que requiere cambios de largo plazo para ser asumido con eficacia.

Cosas de Pueblo: Capítulo “Conclusiones generales”.
Descentralización y políticas públicas, Uruguay Integra.

Desconcentrar no es descentralizar, pero es un avance: breves definiciones de conceptos.

Descentralización: transferencia, desde el nivel central a órganos electos, de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente.

Delegación: transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que estos deben responder al gobierno que delega.

Desconcentración: proceso en el que la responsabilidad (y el poder de revocatoria) continúa estando a cargo del gobierno central y la ejecución se descentraliza al ámbito territorial local, que puede corresponder al segundo o tercer nivel de gobierno.

Privatización: política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales

Síntesis sobre la base de documentos del Programa.

Recuadro 18.

el fenómeno de transversalidad del Estado, es probable que en el ejercicio de una misma competencia intervengan paralelamente dos o más instancias gubernamentales así como organizaciones sociales, empresas y/u organismos multilaterales, lo cual torna todavía más complejo el arreglo institucional en cada caso”.²⁴

De los análisis producidos por Uruguay Integra también surge que la descentralización es una resultante de varios aspectos tales como, la extensión territorial y su accesibilidad, la cantidad y distribución de la población, la estructura y geografía económica (y sus consecuencias en términos de estructura social y distribución del ingreso), el volumen y la distribución territorial de los recursos fiscales; y otros más cualitativos como, por ejemplo, las características particulares de los sistemas políticos, la historia política, el peso de la centralización en las decisiones de política.²⁵

Entendiendo que en Uruguay queda mucho por hacer —dado que la reforma del Estado es lenta y compleja ya que debe de responder a las necesidades de hoy y a las necesidades futuras con una institucionalidad flexible, multidimensional y transparente— Uruguay Integra contribuyó con la Agenda Nacional de Descentralización, a través de la clasificación de los instrumentos de descentralización existentes en Uruguay en siete tipos diferentes en función del aporte que realizan: 1) apoyo técnico, 2) fortalecimiento institucional, 3) organización, 4) financiamiento, 5) planificación, 6) monitoreo, seguimiento y evaluación y 7)

²⁵ Informe de Experiencias Internacionales, elaborado por CEDES – Uruguay Integra (2011).

²⁶ Esta propuesta realizada por el CEDES resultó útil para operacionalizar el concepto de “instrumento de descentralización”. Tiene un valor práctico, es más o menos exhaustivo y, además, puede ser útil verificar su eventual efectividad en tanto instrumento facilitador del proceso descentralizador.



Lograr una mejor distribución de los ingresos es un objetivo del Programa Uruguay Integra.

coordinación y articulación territorial.²⁶ En función de esta tipología se encuestó a actores calificados y los resultados fueron que entre los instrumentos descentralizadores los más ampliamente utilizados por los distintos proyectos son los clasificados como de apoyo técnico.

Los instrumentos más utilizados para la descentralización tienden a indicar que en los últimos años en Uruguay se incrementaron los ámbitos en los que tiene lugar una cogestión entre los distintos niveles de gobierno²⁷, y en este instrumento en particular el Programa ha generado varios espacios a nivel nacional, departamental, local y de tipo multinivel; que permiten observar los resultados concretos de ese esfuerzo así como aprendizajes metodológicos e institucionales atendibles a la hora de replicar los instrumentos.

Al analizar el Programa, y la transferencia de recursos parecía sin duda ser uno de los incentivos de todas las partes para participar en él. Sin embargo, el valor agregado central del Programa parecería tener que ver más con la metodología de acercamiento y proxi-

midad en la promoción del desarrollo y el fortalecimiento de capacidades, que con el relacionamiento transaccional entre actores.

En cuanto a los aportes de Uruguay Integra a la descentralización como modo de operar el territorio, se puede afirmar que la mayoría de las experiencias que se analizaron en profundidad desde la perspectiva de descentralización, llegan a la conclusión de que son experiencias de desconcentración y/o delegación y que suponen cambios culturales que han contribuido al fortalecimiento de capacidades territoriales.

Por ejemplo, al analizar las lecciones del proyecto Casabierta de Artigas y de Nodos de Salud de Tacuarembó, se trata de experiencias de coordinación entre una Intendencia departamental y varios Organismos Nacionales presentes en el territorio. Ello ha implicado revisar y aprender sobre los procesos de desconcentración en territorio y sobre las condiciones para la descentralización en el sentido de transferencia de poderes y recursos desde lo nacional hacia niveles subnacionales.

²⁷ Seis de los instrumentos más ampliamente utilizados son de este tipo, tres de los restantes indican una delegación y solo un instrumento de los más utilizados podría indicar cierto nivel de descentralización.



Omnibus del proyecto Nodos de Salud con atención médica a todo el departamento de Tacuarembó.

En el marco de los estudios realizados por Uruguay Integra se analizaron varias experiencias de descentralización de países vecinos, y en todos los casos relevados se encuentran trayectorias hacia la descentralización, pero, de hecho, cada uno de ellos llevó adelante una estrategia de desconcentración de funciones y competencias del nivel central hacia instancias subnacionales que, en algunos casos, incluyó una instancia de regionalización. Esta parece ser la línea general que han seguido y siguen los países considerados, es decir Chile, Costa Rica, Nicaragua y Argentina.

Las intervenciones de Uruguay Integra se llevaron a cabo en varias escalas territoriales y se promovieron articulaciones de tipo multinivel, integrando la consideración de la escala y la necesidad de manejar, según la temática, diversas unidades territoriales. En Uruguay un enfoque multinivel involucra las escalas municipales, intradepartamentales o microrregionales (intermunicipales), los departamentos y la escala interdepartamental (regional).²⁸

²⁸ Adrián Rodríguez Miranda, Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay, Uruguay Integra, 2011.



Agenda de Descentralización.

Lecciones aprendidas de algunos países de América Latina

En países históricamente centralizados, la fórmula que se busca implementar supone acercar la administración central a lo local, proceso que se realiza como una desconcentración, en lugar de como una cesión. Al mismo tiempo, se incrementan gradualmente las competencias que son responsabilidad de los Municipios. Se genera, entonces, un juego de “doble pinza” (desde arriba y desde abajo) que no necesariamente tiene como punto de llegada un modelo de gobierno/gestión descentralizado, sino que el proceso descentralizador se va ajustando al contexto, en una línea que la trae permanentemente a colación, aunque sin precisar la orientación, definición o contenido sobre los que se está trabajando. Es decir, no existe claridad sobre el “modelo de llegada” en el que se está pensando. La situación descrita permite que el nivel central pueda mostrarse más abierto a la participación de los niveles locales, al tiempo que mantiene el control del proceso y, fundamentalmente, sobre las áreas de decisión, competencias y los recursos correspondientes.

En determinados momentos los gobiernos avanzan en la descentralización y luego el proceso “se apaga”. En el primer período se toman algunas medidas que van en la línea de una mayor flexibilidad y disponibilidad de recursos para el nivel Municipal y, en algunos casos, también de desconcentración del aparato estatal. Sin embargo, las reglas de juego más duras, las que sostienen la lógica centralista, no se modifican. Por ello, los procesos descentralizadores pueden, entonces, caracterizarse a través de “paquetes no consecutivos” y no necesariamente articulados, en el sentido de que los paquetes sucesivos no continúan necesariamente la línea desarrollada por el anterior.

Una iniciativa de la sociedad civil para el apoyo a la descentralización: El caso de Participa Perú (Grupo Propuesta Ciudadana)

Esta iniciativa tiene el objetivo de fortalecer el rol de la sociedad civil en el proceso de descentralización peruana, haciendo de la participación ciudadana un tema central en las reformas políticas democráticas.

Este Proyecto lo viene realizando un consorcio de instituciones que hace muchos años trabajan en diversos espacios geográficos y temáticos hacia un fin común: lograr que Perú se desarrolle como merece. La particular tarea que hoy impulsa a este consorcio es tratar de descentralizar Perú de manera ordenada, proactiva y concertada.

¿Qué hace Participa Perú?

- Brinda información a la población sobre el proceso de descentralización y las iniciativas legales en curso.
- Promueve la apertura y consolidación de canales y mecanismos para la participación de los ciudadanos en el Gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.
- Apoya la creación y consolidación de mecanismos con los cuales la población podrá conocer el impacto que están teniendo las políticas de descentralización y el desempeño de sus gobernantes electos.
- Apoya a la sociedad civil a participar con propuestas y opiniones respecto a leyes clave, como la Ley de Regionalización o La Ley de Municipalidades.

Sitio web Propuesta ciudadana, <http://www.propuestaciudadana.org.pe/n-conociendonos.shtml>

Recuadro 19.

El Programa promovió la unidad territorial departamental a través del Fondo Concursable y generó incentivos para el avance de las coordinaciones interdepartamentales y regionales en el marco de proyectos de desarrollo consensuados. Tal es el caso del Proyecto Región Este y el Proyecto Cuenca del Arroyo Carrasco.

En el mismo sentido, los insumos para la planificación, el fortalecimiento de capacidades y los planes regionales propiamente dichos, son resultados concretos que muestran el avance en el país en la apropiación de las miradas regionales para el desarrollo. Sin duda, la consolidación de la escala regional tiene que ver con varios factores, entre otros, se entiende que operan los incentivos dados desde el Programa y el Gobierno en su conjunto, las voluntades políticas expresadas y los propios procesos territoriales con sus identidades y experiencias acumuladas.

Desarrollo Eje Ruta 21, departamento de Soriano, la escala micro regional

Una micro región se conforma por una serie de subsistemas integrados que comparten factores de índole geográficos, económicos, culturales o ambientales, teniéndolos como predominantes y permanentes, lo cual les confiere homogeneidad.

Un concepto interesante que resultó clave en el modelo de intervención en Soriano, por ejemplo, es la escala territorial que se priorizó: la micro región, partiendo de una unidad compleja, multidimensional y acotada geográficamente.

Recuadro 20.

El trabajo del Proyecto Cuenca del Arroyo Carrasco aumento la articulación regional.



Desconcentración y delegación: el caso del proyecto Eje Ruta 7 en Cerro Largo y de Un Salto Para Todos.

Eje Ruta 7 en Cerro Largo

La unidad ejecutora coordinó, pero la ejecución práctica correspondió a los socios instalados en el territorio y al Consejo de socios con capacidad de decisión. La selección de los beneficiarios también se delegó; la llevaron adelante las instituciones socias instaladas en las localidades, con un profundo conocimiento del territorio y de su realidad, y sobre todo legitimadas ante los vecinos, como por ejemplo la Liga de Trabajo de Fraile Muerto.

El hecho de ser instituciones con conocimiento del territorio permitió que la selección de los beneficiarios fuera mejor porque fue posible acercarse a los productores a través de llamados públicos por radio, afiches, e incluso a través de la visita de los propios predios para cursar las invitaciones.

Un Salto para Todos

Todos los actores involucrados valoran Un Salto Para Todos y están de acuerdo en que el proyecto permitió avanzar en la generación de capacidades para la descentralización, pero es un proceso de cambio que recién comienza.

Los equipos de ejecución de proyectos plantearon la necesidad de contar con mayores apoyos técnicos desde UI o alguna entidad que lo facilite para la formulación y ejecución de proyectos, así como para internalizar mecanismos de seguimiento y evaluación. Los abordajes multidisciplinarios aún resultan novedosos y plantean requerimientos en términos de recursos humanos mayores a los que la estructura de gobierno departamental dispone.

Recuadro 21.

“Ahora tenemos el nuevo fenómeno de los alcaldes, que cuando se pensó el Programa esa noción no existía. Es un nuevo elemento muy interesante. Le aseguro que todo lo que he visto en el país me da la certeza de que hay una voluntad política por parte de todos los actores, hay un reconocimiento genuino por parte de los beneficiarios que no siempre se obtiene en poco tiempo, porque se realizó mucho en poco tiempo”.

Emb. Geoffrey Barrett, Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay y Paraguay, Boletín de Uruguay Integra, Noviembre de 2010.

La escala microrregional del proyecto Cohesión Eje Ruta 7 (Cerro Largo) y Eje Ruta 21 (Soriano) demostró la pertinencia como unidad de intervención para la resolución de cierto tipo de problemáticas y oportunidades.

En el Programa, el fortalecimiento de la escala local también fue una tarea relevante. A partir del enfoque desarrollado, el Programa promovió de forma sistemática, la escala local como ámbito sumamente efectivo en la generación de posibilidades para el desarrollo territorial y la gobernanza. Tal ha sido el caso de los Fondos de Iniciativas Locales, el trabajo en Cosas de Pueblo, la creación de + LOCAL, entre otros instrumentos que permitieron trabajar con más de 150 localidades (pequeñas localidades y zonas remotas del país) en todo Uruguay. A través de más de 280 iniciativas implementadas en esta escala, el Programa a través de sus proyectos demostró que los sistemas de iniciativas locales constituyen una herramienta complementaria en la política pública para impulsar los procesos de descentralización, desarrollo local y participación ciudadana.³⁰

Descentralización y regionalización: Los casos de Costa Rica, la provincia de Buenos Aires y Chile.

En Costa Rica, se promovió una nueva regionalización del territorio nacional, cuyo objetivo era favorecer la planificación y coordinación intersectorial, aunque siempre con la mirada puesta en el nivel central. No surge de los datos que este (el nivel regional) sea un nivel importante para la marcha actual del proceso de descentralización.

Lo mismo se da en la provincia de Buenos Aires, aunque en este caso hay indicios de que en un futuro podría ser un nivel importante en la gobernabilidad del territorio (en este caso se prevé incluso la elección de quien esté al frente del nivel regional).

En Chile, en cambio, la descentralización debió “lidiar” con la rigidez del proceso llevado adelante por el gobierno de Pinochet, por lo que trabajar sobre la transferencia de competencias a los Municipios (también está el nivel provincial) supone rearmar (no planificar desde un comienzo) un esquema más complejo de asignación de recursos.

Informe de Experiencias Internacionales, elaborado por CEDES, Uruguay Integra (2011).

Recuadro 22.



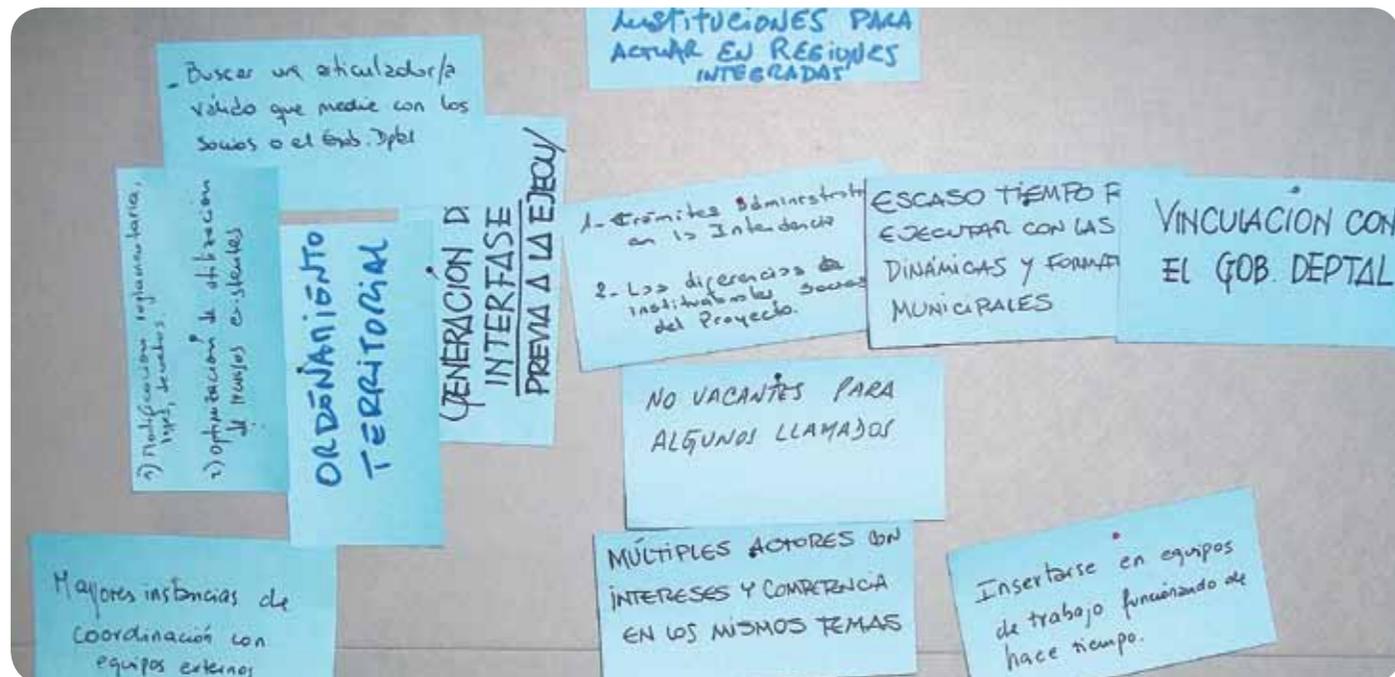
El proyecto Cohesión de la Microregión Ruta 7 llevó la atención en salud a lugares donde nunca había llegado

³⁰ Cecilia Ois, Revisión de Sistemas de Apoyo a Iniciativas Locales, Uruguay Integra.



Capítulo 04

Aportes de Uruguay Integra al fortalecimiento de capacidades y la coordinación interinstitucional



La ejecución se trabajó en jornadas de trabajo con los equipos de los Proyectos.

1. Fortalecimiento de capacidades

A lo largo de la ejecución del Programa se realizó un constante esfuerzo de sistematización de las lecciones aprendidas con el fin de ir integrándolas a nuevas acciones en desarrollo o mejorar determinada metodología de intervención. Esto permitió mejorar las capacidades de monitoreo, de evaluación y de análisis de impacto de los actores involucrados en los proyectos. Estas experiencias reforzaron la convicción del equipo del Programa y de los equipos de gestión de los proyectos del Fondo Concursable, sobre la necesidad de documentar y medir las acciones efectuadas en el territorio, así como del valor de rendir cuentas a los actores involucrados y a la ciudadanía en general. Igualmente, se entendió que la mutua rendición de cuentas (accountability), la transparencia y la participación fortalecían el proceso de generación de cambios culturales, que son necesarios a la hora profundizar la reforma del Estado que se viene impulsando en la región en general y en Uruguay en particular.

A través de diferentes instancias el Programa incorporó un enfoque de desarrollo que incluyó el fortalecimiento de capacidades; tal como señala Rodríguez Miranda: “La importancia del carácter endógeno del desarrollo local, establece un puente con la necesidad de tener un enfoque de desarrollo en términos de capacidades. Esto implica que más allá de medir convergencia o divergencia en términos de variables objetivas de resultados, en términos de desarrollo local también importa el recorrido y las capacidades instaladas que quedan. En este sentido es útil traer al territorio el concepto de capacidades de Amartya Sen que establece que el desarrollo ‘puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos’³¹, entendiendo que lo que está en la base de la expansión de las libertades es el desarrollo de capacidades de los individuos. Sen maneja el concepto de funcionamientos y capacidad para funcionar, en el sentido de que un funcionamiento es algo que se realiza, una



Desarrollo de un plan de huertas orgánicas en varias localidades de todo el país.

acción, que también se puede traducir en un resultado, pero no implica necesariamente el desarrollo de la capacidad para realizar en forma autónoma ese funcionamiento”.³²

A partir de la mirada del enfoque de capacidades y el desarrollo endógeno, el Programa diseñó un sistema de acompañamiento técnico sustantivo de los proyectos, apoyado por la producción de las herramientas teóricas, documentos y desarrollo de conocimiento.

El proyecto FORTE, (formación en territorio) se propuso fortalecer capacidades locales para llevar a cabo procesos de desarrollo en el territorio. Partiendo de la base de que los diferentes Gobiernos departamentales tienen desigual experiencia en implementar cursos de formación para sus funcionarios, FORTE implementó un trabajo sistémico en formación y capacitación, adecuó la metodología a esa realidad y logró llevar adelante los cursos con una variedad significativa de temas y un alcance importante en término de personas y localidades.

Por otro lado, un hecho novedoso y replicable de FORTE fue comprender que además de fortalecer las capacidades de los funcionarios, era relevante capacitar a los ciudadanos para la participación. El Proyecto capacitó a dirigentes de organizaciones y pobladores de localidades hacia la incorporación de conceptos y herramientas de gestión para la participación ciudadana; de los derechos ciudadanos, el acceso a los servicios sociales, el trabajo asociativo y la promoción del desarrollo local sustentable. De esta manera, desde el Estado se generan las condiciones necesarias para implementar políticas participativas.

El Programa en su totalidad (a través del equipo técnico central, de los proyectos presentados a Fondo Concursable, de FORTE y de otras acciones) buscó fortalecer y promover acciones de planificación y monitoreo, seguimiento y evaluación en el territorio. Entre los instrumentos vinculados con la planificación, ampliamente difundidos en su uso, se encuentran:

³¹ Sen, Amartya Kumar (2000). *Desarrollo y libertad*. Traducción de Esther Tobasco y Luis Tobaría, Editorial Planeta, Bogotá.

³² Adrián Rodríguez Miranda, *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay*, Uruguay Integra, 2011.



Inscripciones de los cursos de FORTE en Cuchilla de Haedo.

El fortalecimiento de capacidades para la descentralización no es neutro: lecciones aprendidas de Chile y Costa Rica

El caso chileno coloca la cuestión de profesionalizar las administraciones regionales y locales como un punto importante de la agenda; mientras que en Costa Rica solamente se menciona la necesidad de incentivar la mejora continua de la gestión en un marco de modernización institucional. Por otra parte, Costa Rica incorporó un elemento interesante, que significa una superación respecto de las estrategias de descentralización que no explicitan para qué se las encara: incorporar los ejes transversales de género, ambiente y participación ciudadana como parte esencial de los planes, acciones y estrategias del régimen municipal. De esa forma, la descentralización buscaba convertirse en un impulso para un desarrollo humano local, sostenible y efectivamente equitativo. En tal sentido, debe destacarse que el fortalecimiento de las capacidades de los niveles locales supone siempre un objetivo, un para qué, ya que no existen “fortalecimientos neutros”, excepto, si se quiere, en funciones rutinarias básicas de toda administración pública.

Informe de Experiencias Internacionales, elaborado por CEDES - Uruguay Integra, 2011.

Recuadro 23.



Reunión en Cuchilla de Haedo con autoridades del MSP, MGAP y MIDES.

2. Articulación y coordinación interinstitucional

Las modalidades de articulación, de liderazgo, de mecanismos de coordinación interinstitucional y de participación variaron de un territorio a otro. Sin duda, la existencia previa de buenas articulaciones entre las Intendencias, los Ministerios, otras entidades públicas, organizaciones productivas y de la sociedad civil favoreció la asociación para el desarrollo de los proyectos e iniciativas del Programa. No obstante, la formulación y ejecución de proyectos concretos en el marco de Uruguay Integra fue el pretexto y el espacio de encuentro para desarrollar otras articulaciones interinstitucionales novedosas y para promover nuevas modalidades de participación ciudadana.

El Programa jugó un rol importante en el acompañamiento de los proyectos que eran ejecutados por los Gobiernos Departamentales y sus socios locales. Esta función de acompañamiento y asistencia técnica desarrollada durante 5 años, acumuló en la interna del Programa un conocimiento de los Gobiernos Departamentales, los proyectos, los vínculos con los Ministerios y or-

“Una de las ventajas de Uruguay Integra fue poder pensar en políticas de forma planificada. Fue bueno separarse un rato de la vorágine y Uruguay Integra nos ayudó a pensar nuevas ideas y sobre todo a ordenarlas”.

Patricia Ayala, Intendente de Artigas, entrevista, 2012.

ganizaciones de la sociedad civil que constituye un capital para apoyar los procesos de sostenibilidad en territorio, así como futuras intervenciones. Esta manera de trabajar en el territorio, basada en el respeto por las contrapartes y una comprensión profunda de los problemas para la gestión de proyectos, responde también a una visión sobre cómo se promueve el desarrollo en el territorio, y sobre los equilibrios que se deben de atender entre las diferentes dimensiones y los actores locales.



En la coordinación con el Congreso de Intendentes, el Coord. de APT Cr. Enrique Cabrera, con los Intendentes M. Osorio de Rivera, M. Carámbula de Canelones y W. Zimmer de Colonia.

“El carácter inclusivo del proyecto ha logrado la participación de vecinos que hasta el momento no habían participado de las clásicas actividades colectivas del pueblo. Para estas personas, Cosas de Pueblo significó una modalidad de interacción innovadora ya que les dio la oportunidad de compartir espacios y tomar decisiones junto con vecinos y referentes del pueblo con quienes nunca habían intercambiado opiniones sobre asuntos que son competencia de toda la comunidad”.

Alberto Roselli, Director de Descentralización y Gobiernos Departamentales de OPP (2007-2010).

El desarrollo como esfuerzo conjunto

El Programa ha planteado que los objetivos de desarrollo no pueden ser abordados exclusivamente por la acción de las instituciones públicas, sino que son el resultado de la multiplicidad de acciones del conjunto de actores (económicos, sociales, políticos, tecnológicos) que operan y toman decisiones en el territorio o que sin estar localizados en el territorio, inciden en él.

Adrián Rodríguez Miranda, Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay. Uruguay Integra, 2011.

Recuadro 24.

Los proyectos de Fondos Concursables fueron concebidos como una plataforma de articulación de políticas nacionales y sectoriales con los Gobiernos Departamentales. Al mismo tiempo, la formulación, diseño y ejecución de los proyectos presentados al Fondo favorecieron la generación de nuevos espacios de articulación multinivel (y fortalecieron los existentes) contribuyendo a la planificación del desarrollo local. En general, los proyectos contaron con entidades socias y colaboradoras. Por su parte, en los proyectos regionales (Cuenca del arroyo Carrasco y Región Este), la

conjunción de diferentes actores, estatales y no estatales de más de un departamento, constituyó —por su complejidad— una riqueza muy importante a la hora de gestionar el proyecto en cuestión.

Si se analiza el conjunto de proyectos, se observa que cuando los socios lograron establecer espacios de articulación, los éxitos en el logro de resultados fueron más frecuentes. Este tipo de ámbitos (de diverso nombre: mesas de socios, coordinadoras, mesas locales de actores, etc.) aportaron en forma significativa a



Mesa de lecciones aprendidas de Uruguay Integra con presencia del secretario de Estado e Intendentes.

la identificación de problemas comunes, a la construcción de una agenda de prioridades de desarrollo compartida y al intercambio y coordinación de recursos en función de dichas prioridades.

Los proyectos además mostraron un importante grado de articulación y cooperación con otros proyectos y programas, y con un gran número de instituciones, tanto nacionales como departamentales. La articulación entre las Intendencias y los organismos públicos nacionales redundó en una mejor y más extensa llegada al territorio de las políticas públicas relacionadas con los proyectos, y también aportó a la generación y apropiación de nuevas metodologías de coordinación y articulación.

Los Gobiernos Departamentales jugaron un rol de liderazgo que los posicionó como actores relevantes en la articulación de políticas públicas en el territorio. Esto se basó en que la descentralización de los fondos de los proyectos, a través de las Intendencias, las transformó en protagonistas de la definición de objetivos, estrategias y ejecución de los proyectos. En esta tarea tuvieron que interactuar con otras entidades denominadas “socias”, responsables de las políticas públicas en lo nacional y con actores no es-

Las mesas locales del Proyecto Cohesión Social y Territorial Micro-región Ruta 7.

El proyecto de Cohesión Social y Territorial en la Microregión Ruta 7 promovió la creación de varias mesas locales, generadas con el fin de alcanzar las sinergias necesarias entre los grupos e instituciones públicas y privadas, y la sociedad civil con base territorial. Para su instalación, se desarrollaron talleres participativos en las distintas localidades y se promovió el trabajo en red de las distintas instituciones.

Las 11 mesas generadas en el marco del proyecto fueron las de Paso de Pereira, Tierras Coloradas, Arévalo, Tupambaé, Tres Islas, Quebracho, Cerro de las Cuentas, Ramón Trigo, Bañandos de Medina y Fraile Muerto

El trabajo llevado adelante para la conformación de las mesas en primera instancia y su funcionamiento constituye una clara contribución a la cohesión social y territorial del proyecto, a la promoción de derechos humanos, a la participación ciudadana y al empoderamiento de la sociedad civil. Y, definitivamente, se puede señalar que se avanzó en lo que a participación se refiere, en la medida que se mantuvo informada a la ciudadanía y se la consultó en distintas instancias por medio de las mesas locales. También se consiguió que la ciudadanía se involucrara y la colaboración para llevar adelante determinadas propuestas o la búsqueda de soluciones a problemas planteados.

Recuadro 25.

tatales de fuerte arraigo local y regional. Este relacionamiento fue una riqueza adicional del proceso de ejecución de los proyectos y un modelo a profundizar en el futuro.

La articulación de los Gobiernos Departamentales con socios nacionales se refleja en el hecho de que algunos Ministerios participaron en el 50% de los proyectos. Por ejemplo, el MSP y el MGAP participaron como socios en diez proyectos cada uno, seguidos por el MIDES que se asoció a nueve proyectos.

Fomento de espacios asociativos para la democratización del uso de las TIC, la inclusión social y fomento del emprendedurismo

Proyecto IDEAR de Maldonado

Con la presencia de autoridades nacionales y departamentales, de la Intendencia de Maldonado y de representantes de distintas gremiales del turismo, miembros del clúster Punta del Este - Ciudad Universitaria y de asociaciones representativas de varios sectores de la economía y el trabajo local se trató la articulación público-privada, las fortalezas y debilidades de la realidad institucional departamental y el camino a seguir en conformación del Consejo de Desarrollo Económico Departamental, así como la generación de una incubadora para emprendedores en San Carlos. La conformación del Consejo de Desarrollo Económico Departamental y la instalación de una incubadora de empresas son dos objetivos del proyecto IDEAR de Maldonado. La acción inmediata a realizar por el Concejo como asociación público-privada será la dirección de la incubadora, pero su misión se extenderá a la generación de políticas públicas de largo plazo para el desarrollo del departamento.



Inauguración de la incubadora de empresas y cierre del Proyecto Idear en San Carlos, Maldonado.

El edificio donde funciona la incubadora de empresas cuenta con insumos informáticos para su funcionamiento y el de las iniciativas de los emprendedores seleccionados con una campaña de comunicación y promoción amplia y abierta.

Puerto Digital Paysandú Innova

El proyecto Puerto Digital Paysandú Innova promueve la utilización y difusión de las TIC en Paysandú y genera oportunidades de inclusión digital. El proyecto potencia la formación técnica e inserción laboral de recursos humanos locales y regionales en el área de las tecnologías de la información (TIC), y además promueve el desarrollo empresarial del sector. Uno de sus objetivos principales es apoyar la construcción de un capital social que dé soporte al desarrollo digital local. Cuenta con un área de capacitación para la población de la región litoral de Uruguay, en coordinación con la UTU y la Facultad de Ingeniería. Funciona allí un Centro MEC con variadas propuestas de alfabetización digital para públicos diversos como niños, jóvenes, mujeres, personas con discapacidades, personas de la tercera edad, funcionarios policiales, entre otros. Se desarrolla, además, la incubadora de empresas Germinal con el objetivo de contribuir a la atracción territorial local con cohesión social, facilitar el acceso a la sociedad del conocimiento y promover la creación, utilización y difusión de la innovación en Paysandú. Germinal incuba proyectos con alto componente tecnológico en su desarrollo y cuenta con la asistencia técnica de la incubadora Ingenio del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). En la actualidad, y luego de finalizar la fase de desarrollo en el marco del Programa Uruguay Integra se ha conformado una Mesa de Socios para dar sostenibilidad a la iniciativa; participan la UTU, la Intendencia de Paysandú, el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) a través de Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través de los centros MEC y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a través del Área de Políticas Territoriales.

Recuadro 26.



Actividades de formación del polo tecnológico Paysandú Innova.

La coordinación interinstitucional en los Proyectos de Flores

En el caso de Flores, se conjugaron proyectos que dan un abordaje más completo al tema residuos, instalación de una planta de reciclado de plástico (FDI), Circuitos Limpios (PUC-MIDES), un plan de gestión de envases (DINAMA, MIDES, CIU), un centro de acopio de envases fitosanitarios (PPR, CAMAGRO, SFR Flores, IDF) y los proyectos Flores Rural y Flores Ambiental con fondos del Programa Uruguay Integra que incluyen Circuitos Limpios rurales y educación ambiental. Los proyectos dejan como lección aprendida la importancia del trabajo interinstitucional y multidisciplinario, en los que se aborda el ambiente estrechamente vinculado a lo social, principalmente en lo referente a la inclusión social y laboral de los clasificadores. También surge la importancia de una sostenibilidad de las acciones basada en acuerdos interinstitucionales.

Recuadro 27.



Atención en salud para pobladores rurales de todo Tacuarembó por el Proyecto Nodos.

Los Nodos de Salud de Tacuarembó

El objetivo del proyecto fue crear una red de Nodos de Salud de integración interinstitucional e interdisciplinaria, para fortalecer la atención de la salud en el área de la atención primaria, promoviendo la participación comunitaria, investigación y extensión universitaria centrada en el primer nivel de atención. Un nodo es parte del territorio y está integrado por las personas que viven en las distintas localidades o barrios, y por las instituciones y organizaciones existentes. Cada nodo tiene una lógica de participación y organización que responde a su historia y realidad y que lo hace diferente a otros. El proyecto cuenta con un nodo central y 20 nodos periféricos en el interior rural y la periferia de la ciudad de Tacuarembó. Desarrolla un modelo de intervención territorial e integral en lo que refiere a la salud departamental para que pueda ser un modelo replicable en otros lugares, teniendo en cuenta, además, los distintos aportes institucionales para que el modelo sea sostenible. En la actualidad la experiencia de Nodos de Salud continúa en forma interinstitucional coordinada por el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Intendencia de Tacuarembó.

Recuadro 28.

Cuadro de socios por proyecto dentro del fondo concursable:

Departamento	Proyecto	SOCIOS DE LOS PROYECTOS												
		ANEP	ASSE	INAU	JND	MEC	MIDES		MGAP	MSP	MVOTMA	PNUD	UNESCO	ESPECÍFICOS DEL PROYECTO
Artigas	CasAbierta: Atención Primaria en Salud Mental para Usuarios con Consumo de Alcohol y Drogas													Intendencia de Artigas
Artigas	Fortalecer Capacidades Locales con Inclusión Productiva y Comercial a Ganaderos Familiares del noreste de Artigas. (Proyecto Ovino)													Instituto Nacional de Colonización (INC) Secretariado Uruguayo de la Lana
Canelones	Canelones Crece Contigo. Estrategia Canaria de Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria													Soc. Fomento de MIGUES - UNICEF - Instituto Nacional de Alimentación
Cerro Largo	Cohesión Social y Territorial de la Micro - Región Eje Ruta 7													Fund. Quebracho - Liga de trabajo de Fraile Muerto - Secretariado Uruguayo de la Lana
Colonia	Colonia Integra: Centros Rurales de Desarrollo Comunitario y Ciudadano													Cons. Educación Primaria - INIA - CIESU - Agencia de desarrollo del Este - Prov. Jaen y Fund. Modelo (Esp.)
Durazno	Desarrollo Social en Zonas Rurales de Durazno													Sociedad rural de Durazno
Flores	Flores Rural: Hacia su Desarrollo Integral y Sustentable													Unión rural de Flores - Sociedad Fomento Flores- Sociedad Fomento La Casilla
Flores	Desarrollo Población Local Foco en Reactivación Productiva y Gestión Ambiental, (Flores Social)													Unión Rural de Flores - Sociedad Fomento Rural La Casilla - Sociedad Fomento de Flores
Florida	Desarrollo Ambientalmente Sostenible de la Cuenca Medio Inferior del Río Santa Lucía Chico													Intendencia - OSE - ART
Maldonado-Rocha-Treinta y Tres	Promoción del Desarrollo en la Región Este del País													Intendencia de Maldonado, Rocha y Treinta y Tres

Cuadro 5.

Departamento	Proyecto	SOCIOS DE LOS PROYECTOS												
		ANEP	ASSE	INAU	JND	MEC	MIDES		MGAP	MSP	MVOTMA	PNUD	UNESCO	ESPECÍFICOS DEL PROYECTO
Maldonado	Programa Integral Apoyo a Creación de Empresas Dirigido por Organización Público Privada Local													Cámara Empresarial de Maldonado
Montevideo-Canelones	Cohesión social y Desarrollo Territorial Sustentable en la Cuenca del Arroyo Carrasco													
Paysandú	Desarrollo Local Digital como Estrategia de Cohesión Social y Territorial (Paysandú Innova)													Agencia de Desarrollo Productivo de Paysandú - Agencia de Desarrollo Social de Paysandú
Río Negro	Río Negro Mejora su Gestión Socio-Ambiental, Contribuyendo a la Atractividad de su Territorio													LATU - Inst. Des. Regional y Local - UCUDAL
Rivera	Política Medioambiental Departamental de Desarrollo Productivo, Sustentable e Inclusivo													
Salto	UN SALTO PARA TODOS. Cohesión social y Sustentabilidad Ambiental del Departamento de Salto													
San José	Apoyar Desarrollo Integral Lecheros. Crecimiento Prod. y Ec. Mediante Prop. Tecnológica que Mitigue Cambios Climáticos													Asociación Nacional de Productores de Leche - Asociación de Productores Lecheros - Asociación Rural de San José - CONAPROLE - PNUD
Soriano	Innovación en la Gestión de los Recursos para el Desarrollo Local en el Territorio Estructurado por la Ruta 21													MINTURD – MIEM
Tacuarembó	Creación de una Red de Nodos de Salud Barriales y Zonales para la Implementación de Estrategias de APS en Tacuarembó													
Tacuarembó	Artempleo													Intendencia Departamental de Paysandú Agencia de Desarrollo Tacuarembó

Cuadro 5.



Planta de tratamiento de aguas negras en 25 de Agosto, Florida.

La coordinación interinstitucional en los proyectos FORTE y + Local

El proyecto FORTE implementó comités de seguimiento para cada actividad de formación y temática abordada. Ellos estuvieron integrados por diferentes actores clave en el territorio: direcciones de Ministerios, el Congreso de Intendentes y las áreas de OPP con programas en el territorio y delegados de Gobiernos Departamentales. Estos comités acompañaron y protagonizaron el proceso de implementación de cada instancia de formación promovida en el marco del Proyecto, tanto en la elaboración de los programas, términos de referencias para el llamado a entidades de capacitación y en la selección de los equipos contratados y su evaluación. Este trabajo interinstitucional permitió asimismo tener interlocutores en el territorio y poder incorporar temáticas que hasta ese entonces habían estado menos visibles en los proyectos implementados por el Programa. Un ejemplo fueron las capacitaciones en temas de género en los Municipios y la difusión de políticas públicas en el interior del país.

Las iniciativas del Proyecto + LOCAL apostaron a dos tipos de redes interinstitucionales: las locales (pues las iniciativas a presentar al proyecto debían contar con el aval del Concejo Municipal, integrar a otros socios locales y contar con el conocimiento del Gobierno Departamental respectivo) y las nacionales (ya que se articuló con otros programas de APT que estuvieran trabajando en procesos de descentralización y fortalecimiento del tercer nivel de gobierno).

Recuadro 29.

Una consecuencia indirecta de la articulación entre socios es que por medio de los proyectos ha sido posible identificar falencias estructurales en el alcance de algunos servicios públicos (por ejemplo: presencia de médicos en áreas rurales en el proyecto Nodos, disponibilidad de energía eléctrica en escuelas, Proyecto Región Este). Esto ha permitido coordinar acciones para superarlas, y así alcanzar condiciones básicas para implementar los proyectos departamentales.

La capacidad de generar asociaciones de productores, organizaciones locales de fomento, entre otros ámbitos de encuentro interinstitucional, aparece como una de las condiciones básicas para el logro de algunos de los resultados de los proyectos. La articulación de actores supone procesos de negociación de la diversidad y la generación de acuerdos básicos que permitan avanzar intereses y proyectos comunes.

El Programa buscó promover articulaciones en varios niveles de gobierno: en el primer nivel de gobierno a través de la Mesa Interinstitucional con representantes ministeriales; en el segundo, a través de las Intendencias y del Congreso de Intendentes, y en el tercero, a través del proyecto + Local con Municipios. Asimismo,



Taller del proyecto FORTE sobre desarrollo local, con asistentes de todos los departamentos.

“Observar el proceso de Uruguay Integra ha significado sumar. Como todo programa, ha aunado esfuerzos para que el conjunto de las políticas sociales pueda ser factible. Creo que su metodología es interesante de revisar y observar, es muy positiva. Creo que Uruguay Integra nos ha servido a todos para sentarnos en la mesa y hacer la práctica directamente en terreno”.

Jorge Venegas, Ministro de Salud Pública, Boletín de Uruguay Integra. Julio de 2011.

se promovió la interacción interniveles a través de las mesas de socios de los proyectos y a través de múltiples convenios y acuerdos de gestión de recursos entre Ministerios, Intendencias, Municipios y organizaciones de la sociedad civil. A modo de ejemplo, se realizaron acuerdos que se plasmaron en los bancos y fondos de iniciativas locales y acuerdos de transferencias de recursos y equipamientos

La coordinación multi-nivel, que el Programa promovió de forma sistemática, sigue siendo un desafío en el país. Los actores públicos y privados que han participado de estas iniciativas han avanzado en coordinaciones ejecutivas y se han enfrentado con la complejidad que supone institucionalizar procesos a partir de

“En términos de desafíos, un primer desafío tiene que ver con la interinstitucionalidad y la complementariedad de los actores en el territorio, la multidimensionalidad de las acciones y su gestión (prácticas, convocatorias etc.); la participación ciudadana: los límites y las potencialidades de la participación; cómo se incorpora sistemáticamente el enfoque de género y de generaciones en los proyectos; la sostenibilidad como proceso a lo largo de la implementación de los proyectos y, por último, generar y sostener los espacios de aprendizajes de las propias prácticas.

En cuanto a las cuestiones de la relación entre políticas nacionales y políticas locales: estos proyectos aportaron y marcaron algunas dificultades de la gobernanza multinivel, generaron novedad en este sentido y buenas prácticas; otro aporte son los proyectos que apostaron a trabajar en una escala mayor a la departamental y necesitaron avanzar en cambios de instrumentos político-institucionales e instrumentos concretos que permitan dar mayor entidad y legitimidad a las acciones concertadas”.

Javier Marsiglia, IDEL, Encuentro San José (17 al 19 de noviembre, 2011).



Centro Casabierta en Artigas.

“La mayor innovación de Uruguay Integra pasa por la interinstitucionalidad, y por la posibilidad de coordinar con otros proyectos que ya estaban en el territorio, que eran netamente de infraestructura o sociales. De alguna manera, el Programa Uruguay Integra se transformó en la bisagra, en el nexo que permitió darle una visión más integral en el territorio. Pudimos, desde un proyecto, considerar todas las cuestiones que muchas veces se ven de forma aislada, eso nos permite hacer una intervención que le da mucha sustentabilidad, mucho sentimiento de pertenencia”.

Marne Osorio, Intendente de Rivera. Boletín de Uruguay Integra, Noviembre de 2011.

experiencias y pilotos probados. A continuación se comentan algunos de estos aprendizajes acumulados en esta etapa.

Algunas de las lecciones aprendidas indican que es fundamental construir confianzas entre los diversos actores en la primera etapa de diseño de las iniciativas y protocolizar esos acuerdos y formas de trabajo conjunto en una segunda etapa. Parece recomendable definir protocolos de articulación entre los distintos socios del proyecto y los organismos involucrados para facilitar la gestión y el posterior control de estos proyectos por parte de los organismos involucrados.

También puede ser de utilidad promover protocolos de gobernabilidad entre el nivel local, departamental y nacional que se definan específicamente para cada proyecto o área de intervención. Estos mecanismos aseguran procedimientos ordenados, capacidad de mantener compromisos, maduración en los mecanismos de co-decisión y las reglas del juego que se acuerden para la gestión del Proyecto.

“Lo que me impresiona, me sorprende y me impacta es el hecho que autoridades centrales y locales, sin hablar de política partidaria, junto a la sociedad civil trabajan juntos para lograr resultados. En este conjunto de apoyos se siembra un potencial de continuidad, de sostenibilidad, que no se da en el caso de muchos proyectos. Aquí tenemos una base de desarrollo que se da en la comunidad misma y que se da con el apoyo de todos los actores”.

Emb. Geoffrey Barrett, Jefe de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay y Paraguay, Boletín de Uruguay Integra. Noviembre de 2010.

Este aprendizaje se ha visto plasmado en la generación de Acuerdos de Sustentabilidad Interinstitucional que promueven la prolongación de las iniciativas más allá del período de ejecución estipulado al inicio, en el marco de programas como Nodos de Salud, Paysandú Innova, CasaAbierta, Región Este, entre otros.

Estos acuerdos establecieron roles institucionales claros y presupuestos ajustados a la nueva realidad, transformando las experiencias piloto en acuerdos definitivos.

Este tipo de gestión requiere de algunas premisas básicas, como acuerdos de roles y normas de trabajo interinstitucional, espacios definidos para la toma de decisiones e implementación de las políticas, acceso y disponibilidad de información y monitoreo (accountability).

Es así que el enfoque participativo y la articulación interinstitucional se transformaron en marcas distintivas de las iniciativas del Programa, desafiando la gestión multi-nivel, la coordinación interinstitucional y la gestión multi-actores.

Recuadro 30.

Coordinación interinstitucional y la sustentabilidad: el Proyecto CasAbierta de Artigas

Uno de los principales logros del proyecto CasAbierta ha sido el establecimiento del Centro de Atención a personas con adicciones y una red de prevención y contacto hacia los departamentos del norte del país. Luego de la etapa desarrollada con el apoyo del Fondo Concursable del Programa, se estableció como estrategia de sostenibilidad con un nuevo convenio interinstitucional establecido entre ASSE, MSP, MIDES, JND y la Intendencia de Artigas. El objetivo es consolidar la experiencia como política sectorial y el fortalecimiento de una red regional. Se busca establecer un ambiente interinstitucional propicio para movilizar actores y promover iniciativas locales y departamentales en atención al problema del consumo abusivo de drogas, como también apuntalar la experiencia de una red de coordinación interinstitucional en el territorio.

CasAbierta ha convocado a instituciones con mandatos específicos, con culturas de trabajo diversas y percepciones diferentes sobre el problema, las necesidades de acción y las mejores estrategias. Actores con intereses y recursos múltiples, condicionados por su propia institucionalidad, la especificidad de sus funciones, sus políticas y experiencias. Es posible afirmar que en CasAbierta la coordinación, cooperación y construcción colectiva es algo que las instituciones han ido aprendiendo sobre la marcha, sin contar en su mayoría para ello con conocimientos y habilidades previas que pudieran sustentar y promover un mayor beneficio colectivo de la interacción de actores. Sin embargo, todos los entrevistados valoraron muy positivamente la conjunción de distintas organizaciones y las posibilidades que abre el trabajo mixto, considerando la intersectorialidad como un elemento fundamental para el éxito.

En consecuencia un aprendizaje de la experiencia está ligado al desarrollo de capacidades de coordinación, cooperación y construcción colectiva de los recursos humanos (capacitación), de las organizaciones (desarrollo organizacional), redes (metodologías de interacción) y del campo de política (legislación, directrices, recursos, etcétera).

Sistematización y evaluación del proyecto elaborado en colaboración con el CLAEH, Uruguay Integra, 2011.



Capítulo 05

*Logros, desafíos y recomendaciones para
el Programa Uruguay Integra 2012-2015*



Inauguración de planta de reciclaje de residuos urbanos y rurales en Flores dentro del componente de medio ambiente.

1. Logros del Programa Uruguay Integra en su primera fase (2008-2012)

A continuación se presentan los logros y resultados centrales de Uruguay Integra en su primera fase. Es importante señalar que el análisis del impacto del Programa aún es preliminar dado que hay acciones que están en marcha, y en algunos casos sus impactos aún no son visibles o resultan complejos de sintetizar.

Además de los resultados directos, los programas de intervención en el territorio, como Uruguay Integra, generan una serie de resultados indirectos que no siempre se pueden visualizar y medir en el corto o mediano plazo. A modo ilustrativo, la influencia de este tipo de programas y proyectos en el tejido social-institucional de un cierto territorio, en los cambios en las formas de asociatividad de grupos de emprendedores, en la percepción de futuro compartido o de pertenencia de las comunidades, son aspectos más complejos, resultan difíciles de medir y por ende de mostrar su impacto, más allá de percepciones, testimonios, historias de vida, etcétera.

En sus cinco primeros años, el Programa fue el marco para la realización de una gran cantidad de actividades y acciones cuyos resultados se pueden agrupar en cinco áreas de impacto: Uruguay Integra social, Uruguay Integra económico, Uruguay Integra ambiental, Uruguay Integra en red y el Uruguay Integra local.

El despliegue del Programa ha sido reconocido por su amplitud e intensidad, y sus diferentes iniciativas permitieron evaluar diversas maneras de llegada y articulación en el territorio.

Si se toma en cuenta el impacto de la implementación de los 20 proyectos del Fondo Concursable —de los que dos fueron proyectos regionales que involucraron a cinco departamentos—, se llegó con acciones concretas a más de 150 localidades de los 19 departamentos y se abarcó a una población beneficiaria directa de 57.500 personas y a otras 66.000 en forma indirecta, en actividades de sensibilización.



Madres beneficiadas por el Proyecto Canelones Crece Contigo, diseñado para combatir la mal nutrición infantil en el departamento.

Beneficiarios directos son aquellos que se han visto afectados positiva y directamente por efecto de los proyectos, de manera tal que su situación ha cambiado con el logro de los objetivos de cada uno de los proyectos. Los beneficiarios indirectos son aquellos que han sido alcanzados por la “onda expansiva” de los proyectos y, por tanto, han recibido parte de sus beneficios, como por ejemplo los usuarios de un espacio público mejorado a partir de una iniciativa vecinal, del equipamiento de una policlínica o la población de un barrio donde se instauró líneas limpias de recolección de residuos. La estimación que aquí se presenta debe ser considerada solo como una aproximación, que probablemente subestima el número de personas y organizaciones que fueron alcanzadas por acciones particulares de Uruguay Integra.

Los proyectos fueron ejecutados con recursos financieros y técnicos significativos, e incluyeron funcionarios de los gobiernos departamentales y técnicos contratados por ellos. Contaron,

Se estima que unas 57.500 personas se beneficiaron de los proyectos del Fondo Concursable y unas 66.000 más participaron de actividades de sensibilización en las diversas temáticas vinculadas a la cohesión social y territorial. Los recursos transferidos a las intendencias para la ejecución de los 20 proyectos fueron de un monto total de € 15:000.000. Se calcula una inversión promedio por beneficiario directo de € 261.

además, con el aporte de numerosos ministerios con implantación territorial y de entidades públicas y privadas nacionales y departamentales. Los impactos de los proyectos están sujetos a variaciones importantes, considerando que su desarrollo ha sido



Jóvenes participantes del Proyecto Lechería Familiar Sustentable, San José.

desigual; sin embargo, se puede anticipar que el despliegue en el territorio, la cantidad y los diversos perfiles de personas involucradas y los productos obtenidos se alinearon a los objetivos planteados por el Programa.

En el marco del proyecto + Local de apoyo a iniciativas municipales se convocaron a 35 Municipios menores de 8.000 habitantes y se capacitaron a sus responsables en diseño y gestión de proyectos, de los que finalmente se financiaron 11.

En los denominados bancos de iniciativas locales se cuentan 243 iniciativas presentadas y apoyadas dentro de cinco de los proyectos del Fondo Concursable que los implementaron.

Por otro lado, luego de investigar las características de más de 37 localidades del interior del país se implementaron nueve iniciativas del Proyecto Cosas de Pueblo que involucró indirectamente a una población mayor a 16.000 personas.

En el marco del Proyecto FORTE, se llevaron adelante 81 iniciativas de formación de recursos humanos en territorio en las que participaron aproximadamente 2.500 personas.

Se produjeron más de 30 estudios e investigaciones en torno a los componentes relacionados con la cohesión territorial y social en diferentes ámbitos y escalas. A esto se debe agregar una multiplicidad de documentos, guías y folletos, así como páginas web impulsados por los proyectos del Fondo Concursable.

Cuadro de resultados del Programa Uruguay Integra

URUGUAY INTEGRA EN RED	URUGUAY INTEGRA LOCAL	URUGUAY INTEGRA SOCIAL	URUGUAY INTEGRA ECONÓMICO	URUGUAY INTEGRA AMBIENTAL
13 Ministerios y direcciones del Estado socios de proyectos.	150 localidades de todo el territorio nacional abarcadas directamente en proyectos del Programa.	47 escuelas equipadas.	1.870 productores involucrados en PFC en los rubros de: lechería, producción ovina, vacuna y suina, avícola, piscicultura, apicultura, huerta familiar, hortofruticultura, y artesanía.	Más de 56.000 personas participaron en actividades de sensibilización medioambiental.
152 organizaciones participan en proyectos del Fondo Concursable (actores locales y de la sociedad civil).	18 ámbitos de participación fortalecidos a nivel local, excluyendo las mesas de socios que gestionaron los proyectos.	87 centros de salud y policlínicas equipadas.	480 iniciativas presentadas a los Fondos de Iniciativas Locales; 270 de ellas fueron ejecutadas y financiadas en forma directa.	191 unidades productivas involucradas en acciones de producción sustentable o no agresiva ambientalmente.
20 organizaciones sociales involucradas el Proyecto + Local de apoyo a iniciativas municipales.	35 municipios participaron del Proyecto + Local y fueron capacitados en diseño y gestión de proyectos, se financiaron 11 municipios y contaron con asistencia técnica involucró directamente a 50 alcaldes y consejales e indirectamente a una población de 35.000 habitantes.	2 centros de salud móviles (buses equipados que recorren las zonas rurales).	Más € 2.500.000 invertidos en capital (equipamiento y maquinaria).	6 circuitos limpios implementados en ciudades y pueblos del interior.
21 acuerdos interinstitucionales formalizados para la sostenibilidad de acciones de los proyectos.*	Una Mesa Interinstitucional de articulación con ministerios.*	66 centros sociales, comunitarios, cívicos creados o equipados en varios departamentos.	1.000 puestos de trabajo mejorados.*	4 centros de reciclado, construidos y equipados.
Integración del Programa en la Mesa del Área de Políticas Territoriales de OPP.*	Ejecución central de metodología Cosas de Pueblo en 9 localidades, involucró indirectamente a una población de 16.770 personas.	90 espacios de uso público y esparcimiento creados o equipados.	2 centros de incubación de empresas equipados.	7 grupos de clasificadores involucrados (algunos de estos constituidos en cooperativas).
Participaciones periódicas en el Congreso Nacional de Intendentes	Transferencia de la metodología de Cosas de Pueblo en intervenciones de proyectos de Fondos Concursables: 8 localidades (4 Cerro Largo y 4 Durazno), transferencia apoyada por el quipo central.	Durante 2009 y 2010 la cobertura a través de los equipos técnicos de cercanía de Canelones Crece Contigo alcanzó 1.367 hogares.*	1 centro de promoción empresarial de artesanos instalado en red con otros tres preexistentes que articulan comercialmente a más de 300 artesanos.	1 Matriz de Impacto Ambiental de tambos construida y validada interinstitucionalmente y aplicada en el departamento de Florida.
		Atención a 314 embarazadas y 1.453 niños de 0 a 24 meses con problemática del riesgo nutricional.*		
		Cobertura odontológica para los 600 niños que concurren a las 56 escuelas rurales de Durazno.		

*Cifras preliminares, a ajustar en la medición final de los indicadores del marco lógico del Programa.



Sensibilización en temas ambientales realizada por liceales que trabajaron con el Proyecto Florida Sustentable.

Más allá de estos resultados, se puede afirmar que en procesos de descentralización, cohesión territorial y social, el Programa intervino promoviendo una cultura de trabajo y colaboración en el territorio que dejó aprendizajes y capacidades instaladas para:

- mejorar la comprensión del territorio y la concepción de las interdependencias e intervenciones multinivel como un espacio de identidad y construcción variable, según los temas/sectores/identidades que se pongan en juego;
- aumentar la conciencia sobre las dimensiones social y medioambiental de los objetivos del desarrollo territorial, económico y productivo;
- revalorar el tejido institucional y social como clave en la visión multinivel del territorio, integrando las complejidades de las redes/articulaciones de actores locales en sus diferentes dimensiones;
- promover la coordinación interinstitucional, la generación de espacios multi-actorales y el enfoque participativo de las intervenciones en el territorio;
- impulsar la innovación en los proyectos, acciones y políticas de

desarrollo territorial con inclusión social;

- estimular la atracción del territorio y la proyección de las comunidades a futuro a través del fortalecimiento del sentimiento de pertenencia y recuperación del orgullo local;
- promover la planificación del desarrollo y el diseño, realización, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos de desarrollo;
- establecer la transparencia de procedimientos, la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión por resultados.

Estas capacidades instaladas y procesos de sensibilización hacia temas o maneras diferentes de hacer/ejecutar proyectos y procesos colectivos en el territorio, podrán ser aprovechadas por una segunda fase del Programa. Asimismo, pasan a ser activos del territorio, de sus comunidades y de los actores clave que participan de los procesos de desarrollo ya sean locales, departamentales, regionales o nacionales.



Presentación de la Agenda de Descentralización en Torre Ejecutiva con legisladores de todos los partidos políticos, Senador Enrique Rubio, Senador Tabaré Viera, Diputada María Elena Lournaga y Senador Eber Da Rosa.

En cuanto a la elaboración teórica, a través de la producción de estudios e informes de investigación, el Programa posicionó debates centrales del desarrollo y realizó aportes que seguirán siendo insumos a futuro para el desarrollo territorial y social. Entre otros se destacan:

- Los aportes para el debate de la descentralización:
 - Aportes y reflexiones para la Agenda de Descentralización.
 - Análisis de procesos de descentralización territorial y de sectores específicos.
 - Estudios comparados de políticas sociales de varios países sobre procesos de descentralización y participación ciudadana.
- La realización de tres planes de desarrollo estratégico territorial a largo plazo (2020-2025), dos de ellos a escala regional:
 - El Plan Estratégico del Departamento de Artigas 2012-2025.
 - El Plan Estratégico de la Región Este del País (Maldonado, Ro-

cha, Treinta y Tres y Lavalleja).

- La Planificación Territorial en la Zona de Cuchilla de Haedo (territorios sobre basalto de Artigas, Salto, Paysandú, Tacuarembó y Rivera).

-La generación de la información nacional de base para el diseño de un Plan Estratégico de Residuos Sólidos y el estudio para la instalación de un vertedero regional para las ciudades de Fray Bentos, Mercedes y Dolores.

- El análisis de información territorial y generación de documentos como insumo para la cohesión social y territorial entre los que se destacan:

- Insumos para formulación, análisis y negociación de políticas de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay que incluye la desagregación de información departamental y sub-



Localidades donde se desarrolló la metodología del proyecto Cosas de Pueblo.

departamental y la creación del Indicador de Cohesión Social Territorial.

- Sistema de indicadores de bienestar desagregado geográficamente.
- Estudio sobre empleo y valor agregado de los sectores de actividad en Uruguay.
- Informes del sistema de información social para la gestión local.
- Estudio sobre la matriz de interpretación territorial económica.

- Colaboración con Ministerios para el desarrollo de investigaciones como insumos para políticas de inclusión social sobre discapacidad MIDES sobre seguridad alimentaria MTSS.

- Elaboración de la metodología de Cosas de Pueblo para el trabajo con pequeños pueblos del interior del país.

2. Desafíos y recomendaciones para el Programa Uruguay Integra en su segunda fase (2012-2015)

2.1. El contexto 2012, y los desafíos para la cohesión territorial y social

El futuro del Programa Uruguay Integra en el marco del ATP de OPP se basa por un lado en las lecciones aprendidas, logros y desafíos que ha tenido a lo largo de la implementación y ejecución de su primera fase (2008-2012). Por otro lado, deberá atender las necesidades o demandas de los territorios y sectores más desfavorecidos que requieren de acciones concretas para la promoción de la cohesión territorial y social con una visión de mediano plazo, pero que dé respuestas también en el corto plazo.



La inclusión social fue uno de los pilares fundamentales del Programa.

La trayectoria de los primeros cinco años permite afirmar que existen capacidades en el Programa y en muchas de las contrapartes institucionales del territorio como para poder desarrollar líneas de acción coordinadas que permitan abordar el corto y el mediano plazo con instrumentos probados y que han dado resultados positivos.

El contexto del país que dio origen a la primera fase de Uruguay Integra ha cambiado y es un dato que la realidad debe influir en la proyección del Programa, promoviendo su adaptación a la nueva situación tal como lo ha venido haciendo ya desde su primera fase.

En el momento de gestación del programa, se tendió a incrementar la cohesión dentro de una situación económica en la cual la crisis de 2002-2003 aún impactaba a la sociedad uruguaya. Esto impactó en la población del interior del país cuyas alternativas de sustento y desarrollo eran menores. Desde el punto de vista político institucional, en 2005 asumió el nuevo Gobierno y apuntó a desarrollar un proceso de descentralización en el marco de la transformación democrática del Estado y aplicando políticas de emergencia social.

En 2012, se vive un cambio sustancial en el país, tanto en lo que hace a la situación socio-económica como institucional. Por un lado, se evidencia la recuperación de la crisis; el desarrollo económico y la inversión social y productiva; así como la baja del desempleo, la pobreza y la indigencia y otros indicadores de desarrollo que reposicionan a Uruguay en el contexto latinoamericano. El PBI per cápita de Uruguay es el segundo de América Latina y ha venido creciendo a lo largo de los últimos ocho años.

Desde el punto de vista de las estructuras institucionales, la Ley de Descentralización Territorial y Participación Ciudadana habilitó la creación del tercer nivel de gobierno, como uno de los pasos hacia la transformación del Estado en el territorio, y a partir de las elecciones departamentales de 2010 se han institucionalizado 89 Municipios en todo el país.

En OPP, en 2010 se creó APT con la misión de coordinar y promover acciones a nivel nacional, regional, departamental y municipal con miras a contribuir al desarrollo territorial inclusivo y armónico en el país, la profundización de la descentralización política y la promoción de la cohesión social. Desde APT se coordinan y ejecutan un conjunto de programas vinculados con la cohesión social y el desarrollo territorial: el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) que incluye el apoyo técnico y la coordinación de la representación del Poder Ejecutivo ante la Comisión Sectorial de Descentralización (Art. 230° de la Constitución); el programa de Desarrollo de los Gobiernos Subnacionales; el Programa Uruguay Integra; el Programa de Apoyo al Sector Productivo (PASP); el programa de Desarrollo de las Microfinanzas; el Programa de Apoyo a los Conglomerados (PACC), el Programa de Electrificación Rural y el recientemente creado, Uruguay Crece Contigo.



La producción sustentable fue incentivada en la red de proyectos de Uruguay Integra.

El marco de crecimiento económico actual y las condiciones para la distribución de la riqueza ofrecen mayores posibilidades para el desarrollo, sin embargo la tendencia del crecimiento ha sido desigual en el territorio, lo que sigue siendo un desafío a revertir a nivel nacional.

Dentro del territorio nacional se reconocen diferencias significativas en diferentes aspectos, por ejemplo, existe una disparidad importante en las oportunidades de acceso a servicios, infraestructura y educación entre Montevideo y la Región Metropolitana, con el resto del país. A su vez, el territorio del interior no es homogéneo ni uniforme, entre departamentos o regiones se reconocen realidades más desfavorecidas, y a la vez dentro de los departamentos

hay territorios o localidades que se ven particularmente marginados en cuanto al acceso al beneficio del crecimiento y que padecen de debilidades estructurales de acceso a los derechos y servicios.

Si bien hay indicadores socioeconómicos que evidencian que las regiones del norte, noreste, y en menor medida el centro del país, son las regiones más desfavorecidas, dentro de esos territorios existen otras particularidades que requieren una planificación diferencial. Varios estudios muestran que las localidades de menos de 5.000 habitantes y las zonas rurales de todo el país son los territorios de menores posibilidades de acceso a servicios, infraestructuras y oportunidades de desarrollo en general. Estas localidades evidencian procesos de menor desarrollo



Se promovió la igualdad de oportunidades en sectores desfavorecidos de nuestra sociedad.

llo que el resto de su departamento, viven situaciones de mayor exclusión y son desfavorecidas social y económicamente.

En síntesis, la falta de cohesión territorial en aquellos puntos más desfavorecidos tiene un efecto multiplicador sobre la desigualdad social, ya que a las situaciones de vulnerabilidad de aquellos sectores o grupos más desfavorecidos se les suman las fragilidades estructurales por ser ciudadanos o miembros de comunidades que por su ubicación geográfica o su dimensión, tienen dificultades para el goce de sus derechos y el acceso a los servicios.

La fase dos del Programa Uruguay Integra se propone hacer foco sobre estas asimetrías fortaleciendo así el eje social-comunitario del Área de Políticas Territoriales, mediante el apoyo a articulaciones interinstitucionales que buscarán consolidar las políticas nacionales de desarrollo e iniciativas de base territorial para la inclusión social.

2.2. Oportunidades y recomendaciones para la segunda fase del Programa Uruguay Integra

Uno de los ejes de acción del Programa dentro del Área de Políticas Territoriales-APT es social comunitario y busca aumentar la cohesión territorial en Uruguay. Para avanzar en este sentido resulta fundamental:

- Estimular la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones, los departamentos, Municipios y localidades favoreciendo la igualdad de oportunidades.
- Promover el desarrollo de capacidades de las personas (vinculadas al acceso a servicios de infraestructura física y social, y al desarrollo de activos o capitales intangibles) y de los colectivos (vinculados al capital social, institucional y de proyecto de territorio).



La atención médica llegó a lugares donde no había cobertura.

En el marco de APT, Uruguay Integra puede ser una herramienta que complemente a las demás iniciativas del Área, aporte instrumentos de articulación multiactoral y metodología de trabajo de cercanía con pequeñas comunidades y promueva acciones específicas y la coordinación con otras iniciativas existentes. Esto permitirá incrementar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos, y la articulación de las políticas nacionales con iniciativas de base territorial para la promoción del desarrollo territorial inclusivo.

Para promover el desarrollo territorial con inclusión social será fundamental impulsar acciones afirmativas hacia los territorios periféricos y con menor desarrollo socio-económico. Existen asimismo territorios que requieren intervenciones específicas integrales por el tipo de problemática con anclaje territorial. Entre otras se encuentran las zonas de frontera, zonas con inversiones de alto impacto, zonas remotas, zonas de potencial emergencia ambiental-social e incluso zonas capitalinas o del área metropolitana donde conviven sectores sociales de alto poder adquisitivo con población de muy escasos recursos y altos niveles de necesidades básicas insatisfechas.

El Programa deberá entonces aportar metodológicamente y con recursos al fortalecimiento de la política nacional de desarrollo territorial inclusivo, enfocando el desarrollo de capacidades para el desarrollo territorial y atendiendo especialmente los incentivos para la reducción de diferencias estructurales entre territorios.

Como señala Otheguy en el Recuadro n° 31, teniendo en cuenta las necesidades, las posibilidades de acción y liderazgo desde el Estado, los lineamientos actuales de política nacional para el desarrollo inclusivo y en particular de las políticas territoriales desarrolladas desde APT, Uruguay Integra posee la oportunidad para desplegar estrategias de intervención flexibles.

El rol del Estado en el desarrollo y las oportunidades para Uruguay Integra en su segunda fase

Giovanni Sartori señala que la democracia no puede separarse de lo que debiera ser. Una democracia existe solo mientras sus ideales y valores la crean. Esos ideales y valores son los que están en juego cuando nos planteamos los desafíos de la cohesión social y territorial.

La “teoría del desarrollo” ha incluido la acción en forma implícita o explícita, por lo tanto ha sido también política de desarrollo. Y generalmente esta reflexión hace foco en temas como los del rol del Estado, su “peso” específico, y su vinculación con los actores económicos y sociales.

Si bien todavía permanecen ciertas oscilaciones, comienzan a generarse ciertos consensos que proponen un Estado fuerte que dialoga con una sociedad fuerte, un mercado regulado y redes de cooperación.

En el tiempo histórico que estamos viviendo se produce una especie de aceleración de los procesos de cambio y la transformación de las formas de sociabilidad que caracterizaron la modernidad. La globalización como proceso en constitución comienza a demandar nuevas teorías que den cuenta de la complejidad que estos fenómenos implican.

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde el territorio en este nuevo contexto

de globalización. Sin embargo, su expansión como campo, más que como teoría, hace necesario volver a pensar lo local como una realidad estructurante de la acción-teoría-acción y estructurada a partir de ella.

El territorio se torna así como una variable pertinente; adquiere sentido en su dimensión propia con capacidad de iniciativa para disparar procesos de desarrollo. Se presenta así como una variable compleja con capacidades endógenas que trascienden lo meramente geográfico, y adquiere un desafío de dimensión política y estratégica.

Los procesos de desarrollo local constituyen iniciativas a mediano y largo plazo, de acumulación en las diferentes formas del capital territorial. Las concepciones del desarrollo han puesto énfasis en el relacionamiento del crecimiento económico con los aspectos institucionales y subjetivos del desarrollo. Así, uno de los niveles de intervención a partir del cual los actores locales intentan capitalizar su entorno local es el determinado por las relaciones de confianza, reciprocidad y colaboración: el capital social.

Programas como Uruguay Integra tienen el desafío de seguir contribuyendo a desplegar estrategias de intervención flexibles y articuladas con otras políticas públicas desarrolladas por el Estado con el objetivo de promover la acumulación de capital social.

Marcos Otheguy, Coordinador de Gestión, Área de Políticas Territoriales, OPP, Presidencia de la República.

Recuadro 31.

Recomendaciones para la segunda fase del Programa Uruguay Integra:

1ª Recomendación:

Fomentar acciones afirmativas para promover el desarrollo territorial con inclusión social.

2ª Recomendación:

Mantener los mecanismos de convocatoria a fondos de apoyo a iniciativas territoriales y mejorar los sistemas de incentivos de co-participación y de sostenibilidad de los proyectos seleccionados.

3ª Recomendación:

Profundizar la llegada a las pequeñas localidades con acciones específicas en los territorios con mayor inequidad territorial y social.

4ª Recomendación:

Fortalecer capacidades locales de gestión de proyectos en el territorio.

5ª Recomendación:

Promover incentivos y compromisos de asimilación de equipos locales de gestión de proyectos en el territorio.

6ª Recomendación:

Mantener el enfoque de proyectos y acciones multi-nivel y multi-actorales promoviendo simul-

táneamente esfuerzos específicos de promoción de la coordinación interinstitucional (proyectos, estudios e incentivos).

7ª Recomendación:

Profundizar la promoción de esfuerzos de planificación estratégica local, departamental y regional.

8ª Recomendación:

Fortalecer capacidades de rendición de cuentas y transparencia de los equipos de proyectos y contrapartes departamentales y locales.

9ª Recomendación:

Mantener el esfuerzo por la sistematización de las experiencias y los impactos de las acciones, promoviendo el desarrollo de un portal Territorio Uruguay de políticas territoriales.

10ª Recomendación:

Mantener la política de comunicación, y dar mayor difusión y uso a los estudios y análisis del Programa como herramientas de debate y cambio.

11ª Recomendación:

Mantener y profundizar la metodología de trabajo de cercanía.



La formación en territorio se implementó en todo el país.

1ª Recomendación: Fomentar acciones afirmativas para promover el desarrollo territorial con inclusión social.

En el contexto actual, Uruguay Integra tiene la oportunidad para continuar profundizando el apoyo a iniciativas de desarrollo territorial, acortando las brechas existentes entre territorios dispares y estimulando la solidaridad interterritorial. Una primera recomendación para la segunda fase del Programa es desarrollar acciones afirmativas para promover la participación activa de los territorios más desfavorecidos.

El objetivo de estas acciones es que aquellos territorios más aislados o con menos capacidades previas puedan acceder a la competencia por los recursos con igualdad de condiciones que aquellos que ya tienen un acumulado importante en estas dimensiones o que territorios con menores capacidades instaladas sean dotados de recursos en forma diferencial. Este enfoque promueve una mirada desde los derechos de aquellas comunidades y territorios que tradicionalmente han tenido menores oportunidades de desarrollo.

El enfoque de derechos parte de premisas básicas como la de su universalidad (todos los habitantes del territorio tienen iguales derechos); la discriminación e igualdad (las acciones que se

implementan deben considerar a todo el universo de personas y deben considerar sus particularidades necesarias para lograr el goce efectivos de los derechos); la transparencia y la rendición de cuentas (la información, así como la continua rendición de cuentas forman parte básica de las condiciones necesarias para favorecer la participación y la democracia).

En este sentido se están diseñando instrumentos que permitirán establecer criterios objetivos de solidaridad interterritorial. Uno de los instrumentos posibles es el Índice de Cohesión Territorial (ICT) que permitirá priorizar dentro de cada territorio aquellas acciones, proyectos y políticas que hagan foco en los componentes más débiles del ICT (en la dimensión del ingreso de las personas, en la de vulnerabilidad socio-económica, y/o en la de la educación y formación). Todo esto permitirá expresar al indicador en términos positivos, posicionar a los territorios dentro del contexto nacional, establecer las prioridades para apoyar la creación de capacidades internas y lograr una mayor convergencia a los desempeños promedio del país en términos de cohesión territorial.

Este mismo objetivo se puede extender para sectores específicos de la población, por ejemplo el de las mujeres y los jóvenes, puesto que con iguales capacidades, muchas veces cuentan con menores facilidades para la participación y la toma de decisión.



Se apuntó a proyectos sociales que brinden trabajo a mujeres y hombres con poca inserción laboral.

Es así que asumir un enfoque de género y de solidaridad intergeneracional en la continuidad del Programa puede ser clave para lograr una mayor distribución de las riquezas y alcanzar la justicia social en el territorio.

El Programa no debe por ello transformarse en un programa exclusivo para promover los derechos de las mujeres o los jóvenes, sino que podría integrar la dimensión de género y de solidaridad intergeneracional de manera más activa y promover el involucramiento de estos grupos en las iniciativas multi-actorales, la producción de información y la formación de recursos humanos, entre otros.

El enfoque de derechos permite focalizar acciones en aquellos territorios y grupos o comunidades que han enfrentando el efecto multiplicador de la desigualdad territorial y social.

2ª. Recomendación: Mantener los mecanismos de convocatoria a fondos de apoyo a iniciativas territoriales y mejorar los sistemas de incentivos de co-participación y de sostenibilidad de los proyectos seleccionados.

El Programa ha contribuido al fortalecimiento de capacidades en las Intendencias a través del instrumento de fondos concursables para proyectos. Su ejecución implicó una innovación institucional en el sistema de asignación y transferencia de recursos.

Entre otros logros, se ha destacado la transparencia para la selección de los temas a abordar, la comunicación y rendición de cuentas (no solo desde el punto de vista financiero) de las actividades realizadas, la capacitación de los recursos humanos para la gestión y administración de los proyectos.

El sistema de gestión por proyecto y la convocatoria abierta como forma de acceso a los recursos son dos aspectos a continuar desarrollando en la segunda fase del programa.

La primera fase incorporó —y habrá que profundizar— el apoyo a la gestión por proyecto, como sistema de trabajo conjunto entre el equipo técnico del Programa, el de las instituciones responsables de las iniciativas y proyectos, y los equipos instalados en el territorio.

En la segunda fase del Programa se buscará **consolidar un sistema de apoyo a experiencias de políticas y programas que articulen políticas nacionales con iniciativas de base territorial para la promoción del desarrollo territorial inclusivo.**

Se deberá de hacer especial énfasis en el diseño e implementación de un sistema de incentivos para la co-participación (contrapartida) de los diferentes actores y el compromiso con la sostenibilidad de los resultados alcanzados. Los incentivos también estimularán la participación activa de los actores y territorios con mayores dificultades de acceso.

Será necesario protocolizar los arreglos institucionales para la gestión de los proyectos así como las responsabilidades sobre la sostenibilidad de las acciones, adecuación y mantenimiento de los equipos técnicos necesarios para las mismas con posterioridad a la ejecución.

El fortalecimiento de capacidades para la presentación de proyectos y gestión de forma previa a los llamados fue exitoso por lo que eso debería mantenerse, ya que nivela las capacidades entre quienes presentan proyectos y mejora la calidad de las propuestas. El mecanismo de evaluación de los proyectos del fondo

concurable dejó entre sus lecciones aprendidas, la necesidad de que en el futuro los proyectos no se aprueben “a tapa cerrada”, sino que haya un cierto margen de revisión de algunos componentes, cuando la mesa de evaluación (interinstitucional) lo considere necesario y en negociación con las organizaciones que lleven adelante los proyectos.

La sostenibilidad de los proyectos es un desafío recurrente en la gestión, ya que sobreviven difícilmente más allá de su financiamiento. El Programa Uruguay Integra tiene entre sus activos una lista de proyectos e iniciativas que perduraron y se redimensionaron más allá de la etapa de financiamiento del Programa.

Sin embargo, este deberá de ser un elemento a fortalecer en la formación de capacidades y los formatos de proyectos, ya que las estrategias de sostenibilidad deben ser una línea de acción desde el inicio de las diversas iniciativas o proyectos, y no un elemento a resolver al final. Este es un desafío que va más allá de las intervenciones del Programa dado que requiere de un cambio cultural en la gestión de proyectos, entendiendo la sostenibilidad más allá de los recursos financieros.

El enfoque de sostenibilidad deberá a la vez adaptarse ante las diferentes modalidades de proyectos ya que los resultados o impactos de desarrollo no siempre se traducen en “continuidad”; el resultado puede ser que tal o cual acción o proyecto deje de ser necesario porque se resolvió el problema que atendía o al que buscaba soluciones/alternativas.



Acciones del Proyecto + Local en el Municipio de Guichón, Paysandú.

3ª Recomendación: Profundizar la llegada a las pequeñas localidades con acciones específicas en los territorios con mayor inequidad territorial y social.

Uruguay Integra, en su primera fase promovió de forma sistemática la escala local como ámbito sumamente efectivo en la generación de posibilidades para el desarrollo territorial y la gobernanza, incentivando el protagonismo de los actores locales (públicos y privados) para el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero.

Este ha sido el caso de los fondos de iniciativas locales, el trabajo en Cosas de Pueblo y + Local, entre otros instrumentos que permitieron trabajar con más de 150 localidades (pequeñas localidades y zonas remotas) en todo el país. En la próxima fase, Uruguay Integra debería profundizar su llegada a lo local a través de varios

instrumentos, atendiendo con acciones específicas en los lugares de mayor inequidad territorial y social.

A nivel regional y local, en la segunda fase está previsto formalizar el Sistema + Local para el apoyo de proyectos desarrollados en pequeñas localidades, con la finalidad de crear progresivamente habilidades de planificación y capacidad de gestión en pequeñas localidades y en los recientemente creados municipios. Se plantea entonces continuar con líneas de acción de apoyo a lo local, tanto en base a proyectos e iniciativas de base como en el componente de formación y acompañamiento técnico. Entre otras, se promoverán acciones vinculadas a: Cosas de Pueblo que tiende a promover el emprendedurismo social en torno al desarrollo de potencialidades culturales e identitarias de territorios y + Local para el fortalecimiento de Municipios y redes de Municipios.



Actividades de Cosas de Pueblo en pequeñas localidades del Uruguay.

Los municipios se encuentran en una etapa de desarrollo incipiente y a la vez con una serie de atribuciones en su ámbito de competencia que se están resolviendo de maneras diversas según las capacidades existentes. Las redes de Municipios tienen mucho potencial para que los esfuerzos en el marco de + Local y el resto de las acciones de apoyo tengan un efecto multiplicador. Las redes de Municipios articulan territorios que por su cercanía territorial, afinidades entre sus poblaciones, demandas de fortalecimiento de capacidades o necesidades de desarrollo similares, seguramente será más valioso para esos Municipios participar en proyectos en red que por separado.

Sin embargo, en estos casos, a los esfuerzos que en todas sus acciones hace el Programa para promover sinergias interinstitucionales, se sumaría los tiempos de funcionamiento y coordinación de las propias redes de Municipios. Esto agrega complejidad y aumenta muchas veces los tiempos de ejecución o de toma de decisiones, pero esa "pérdida" de eficiencia se recupera en la calidad de las decisiones de colectivos de Municipios. Las redes de Municipios podrían permitir que los resultados de los proyectos sean más sostenibles y generar un tejido y una base de confianza mutua que permitiría futuras articulaciones entre esos Municipios en otros proyectos u otras áreas de cooperación.

4ª Recomendación: Fortalecer capacidades locales de gestión de proyectos en el territorio.

Es un hecho positivo el proceso de mejora de las condiciones socio-económicas y del aumento en la oferta de empleo, sobre todo en el interior del país. Su contracara es la agudización del problema de la escasez de recursos humanos con capacidad de gestión de proyectos de desarrollo, tanto en las Intendencias como en las demás instituciones con competencias territoriales.

Si bien existen excepciones, al aumento en la diversidad y volumen de los temas abordados por los Gobiernos Departamentales se suman las no siempre estimulantes escalas salariales que les hace "perder" en la competencia por recursos humanos calificados tanto en número como en diversidad de perfiles. Este es uno de los desafíos para la segunda fase del Programa que se buscará abordar mediante la instauración de un sistema regular de financiamiento de acciones de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los territorios.

En ese sentido se buscará apoyar un Sistema de Fortalecimiento en Capacidades Territoriales (FORTE), como un instrumento del Área de Políticas Territoriales cuyo objetivo es incrementar las

capacidades de los recursos humanos de los Gobiernos subnacionales, así como de los funcionarios de la administración central y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con perspectiva territorial.

A partir de distintas modalidades de intervención se propone fortalecer la masa crítica local en gestión de proyectos para el desarrollo. Se busca contar con una herramienta de financiamiento regular de iniciativas de formación a nivel de recursos humanos, así como la mejora sistemática de las capacidades institucionales, la que podrá expresarse en apoyos específicos a la creación de estructuras organizativas adecuadas a ese fin.

5ª Recomendación: Promover incentivos y compromisos de asimilación de equipos locales de gestión de proyectos en el territorio.

Durante el desarrollo de la primera fase del Programa las Intendencias generaron capacidades en gestión de proyectos, no solo porque recibieron y gestionaron de forma descentralizada recursos del Programa, sino porque tuvieron que concursar por ellos y rendir cuentas por el uso y la sostenibilidad de las acciones. En muchos casos los proyectos fueron diseñados y ejecutados por equipos conformados con una base de técnicos de las Intendencias y de sus socios, a los que se sumaron técnicos contratados. Sin embargo, en otros, los equipos no lograron mantenerse más allá de la vida de los proyectos; se confirmó así la dificultad que tiene el país para la radicación de equipos técnicos en el territorio y en las propias Intendencias.

Este riesgo podría reducirse si al inicio de los proyectos se logran ciertos compromisos con las Intendencias u otras contrapartes de continuidad de un porcentaje de los recursos humanos captados en el territorio y si se previeran los recursos correspondientes. Esto, además, estaría vinculado a los incentivos de co-participación y sostenibilidad propuestos en la 3ª recomendación.

Una alternativa propuesta es la de otorgar becas del Sistema de Formación FORTE como algunos de los incentivos para la formación y el fortalecimiento de capacidades. El sistema de formación del Programa en su primera fase tuvo una duración corta, pero una llegada importante. En la segunda fase, la definición de las áreas de formación, los formatos y los incentivos para la participación y réplica por parte de los equipos técnicos y participantes deberán enfocarse en función de las demandas locales, pero también de las definiciones estratégicas del Programa y del Área. Se deberá contar con mecanismos de incentivos, tanto para las contrapartes institucionales, como para el desarrollo personal y/o profesional para los participantes.

6ª Recomendación: Mantener el enfoque de proyectos y acciones multi-nivel y multi-actorales promoviendo simultáneamente esfuerzos específicos de promoción de la coordinación interinstitucional (proyectos, estudios, e incentivos).

Un logro ampliamente reconocido del Programa es la promoción y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional. Esto se dio en especial en lo referido a la institucionalización de espacios de articulación en el territorio entre actores estatales, es decir con los diferentes Ministerios públicos (Mesa Interinstitucional), con las Intendencias (Congreso de Intendentes) y con otros entes estatales. Muchos de los proyectos se vieron fortalecidos por la conformación de mesas de socios que —no sin dificultades dadas las distintas experiencias y roles institucionales— se reunieron cotidianamente para evaluar los avances de cada iniciativa, para coordinar acciones que muchas veces excedieron las del propio proyecto.

La institucionalización de estas coordinaciones y alianzas implican procesos delicados de generación de confianzas institucionales, definición de roles y voluntad de articulación que requiere apoyos múltiples para su consolidación y estos apoyos son fundamentales para el uso eficiente de todos los recursos institucionales y la sustentabilidad de las acciones de los proyectos, programas y políticas.



Participación de autoridades de la UE, del Programa Uruguay Integra y MIDES en el Congreso de Intendentes.

El Programa también promovió (por las características de sus llamados a proyectos y su enfoque en las diferentes iniciativas), que en las acciones lideradas por las Intendencias y otros actores se involucrara de forma sistemática a los actores no estatales (actores de la sociedad civil organizada y no organizada, incluyendo a asociaciones empresariales diversas). Este enfoque es la base de la teoría del desarrollo local, es decir, que actores del desarrollo son todos los actores clave del territorio. Lo innovador ha sido que el Programa lo promovió de forma sistemática con un enfoque que permitió una participación de calidad, y no solamente en instancias de consultas o validación. A su vez, la calidad de la participación o de los espacios multi-actores depende fuertemente de las capacidades de los actores locales y de los Gobiernos Departamentales o Municipios para asegurar que esa participación no sea instrumental y permita una mayor gobernanza y sostenibilidad de las acciones. A la vez, la calidad de los espacios o iniciativas multiactores también dependen de las capacidades de movilización de recursos y de las capacidades técnicas previas que tengan los actores locales no estatales y las comunidades. Por ende, las acciones afirmativas sugeridas y las recomendacio-

nes de fortalecimiento de capacidades permitirán nivelar y asegurar que las oportunidades de financiamiento no discriminarán a aquellos grupos de actores con menores capacidades previas por sus situaciones de aislamiento e inequidad.

Las capacidades técnicas del Programa en sentido amplio, y la realización de estudios y capacitaciones en particular, son herramientas fundamentales para profundizar el modelo de gestión que se ha venido promoviendo (interinstitucional, multiactores y multinivel). Instaurar paulatinamente una cultura de institucionalización de la coordinación interinstitucional y de la participación permitirá una gobernanza democrática más acorde a las necesidades de los territorios.

Se propone entonces que el Programa mantenga su enfoque y el apoyo a proyectos multi-nivel y multi-actoral junto a proyectos específicos que apoyen la sostenibilidad de acciones interinstitucionales, y la realización de estudios y propuestas de gestión vinculadas a la mejora de la gestión pública territorial interinstitucional.



Curso de ordenamiento territorial del Proyecto FORTE en Florida para operadores de la zona sur.



La formación en gestión y administración para funcionarios de diferentes niveles es una prioridad del Programa.

7ª Recomendación: Profundizar la promoción de esfuerzos de planificación estratégica local, departamental y regional.

El Programa promovió procesos de planificación estratégica territorial del desarrollo que generaron resultados concretos de calidad (Planes de Artigas, Región Este y Región de Cuchilla de Haedo). Además, una de las líneas de fortalecimiento de capacidades de FORTE (Planificación y Ordenamiento Territorial), el desarrollo de estudios y actores sensibilizados para el pensamiento estratégico. Estos esfuerzos permitieron que además de manejar las herramientas técnicas o de conocer los diferentes enfoques de la planificación estratégica participativa, los actores que participaron de los procesos de planificación y en las capacitaciones en esta temática se podrán posicionar en el futuro como agentes de cambio y de desarrollo, y no como actores pasivos.

La planificación estratégica permite planificar el desarrollo, tomar decisiones clave de forma consensuada y ordenada, priorizando urgencias y colocando objetivos de mediano plazo, pero también que el Estado tenga un rol de liderazgo del desarrollo, con un enfoque participativo que empoderar a las comunidades y a la sociedad en su conjunto.

La herramienta de planificación estratégica participativa promueve un enfoque activo de los actores del desarrollo que no reciben como dado su porvenir como comunidad o territorio, sino que se organizan para, de forma colectiva, definir sus estrategias y prioridades para atender sus necesidades en el corto plazo y dar respuestas a sus aspiraciones de forma ordenada y consensuada. El enfoque participativo de la planificación estratégica requiere niveles de coordinación y participación con la ciudadanía, pero tiene la fuerza de basarse en consensos políticos en el sentido amplio y permiten el ejercicio de la democracia participativa.

Los planes estratégicos participativos se pueden aplicar a la agenda del desarrollo y la cohesión social y territorial en sentido amplio o aplicarse para algunos sectores específicos. Las corrientes actuales de la planificación estratégica sugieren la planificación continua, es decir con una agenda clara para su revisión anual o bianual que permita cierta flexibilidad ante posibles cambios radicales en el entorno o las prioridades, incentivando procesos de revisión o actualización colectivos.

Los procesos de planificación estratégica participativa permiten fortalecer el liderazgo de las autoridades públicas, que guían estas



Feria de Proyectos en Montevideo para comunicar de primera mano las acciones del Programa.

iniciativas y se nutren de ellas, ya que re-legitiman prioridades en el mediano y largo plazo. En el caso de colocar horizontes temporales que vayan más allá de los periodos de gobierno, si cuentan con amplio apoyo de la comunidad y los actores clave muchas veces permiten superar las diferencias de gobierno y son la base para políticas de Estado que van más allá del Gobierno Departamental de turno.

El Programa Uruguay Integra puede hacer un aporte sustantivo en este sentido con líneas de apoyo a procesos de planificación territorial participativa, capacitación, estudios y articulación institucional a escala local, departamental y regional cuando sea pertinente. Para aquellos departamentos o regiones que ya avanzaron en este sentido en la primera fase del Programa, se podrán dar apoyos para sostener la puesta en práctica y la gestión de estos procesos con un enfoque de planificación continua y participativa.

8ª Recomendación: Fortalecer capacidades de rendición de cuentas y transparencia de los equipos de proyectos y contrapartes departamentales y locales.

Todos los actores involucrados en las iniciativas del Programa tuvieron en mayor medida que hacer esfuerzos para mejorar sus sistemas de rendición de cuentas y transparencia, para cumplir con los estándares del Programa según las exigencias nacionales y europeas. Este esfuerzo tuvo un alto costo inicial de las Intendencias, socios y equipos de gestión para poner a punto los sistemas de rendición de cuentas de los proyectos, que seguramente tendrá sus frutos si en una segunda etapa participan en la gestión de los proyectos.

Estos esfuerzos para fortalecer las capacidades de rendición de cuentas y transparencia de las contrapartes departamentales y



Dinámicas de grupo en el encuentro regional del Proyecto Cosas de Pueblo.

locales deberán de mantenerse en la segunda fase, para poder mostrar resultados de desarrollo y rendir cuentas a los financiadores, y para fortalecer capacidades del Estado que deberían de institucionalizarse de cara a la rendición de cuentas a la ciudadanía, en sentido amplio, y a los participantes en los proyectos o iniciativas en particular.

9ª Recomendación: Mantener el esfuerzo por la sistematización de las experiencias y los impactos de las acciones, promoviendo el desarrollo de un portal Territorio Uruguay de políticas territoriales.

El Área de Políticas Territoriales y el Programa tienen un rol específico en la sistematización de información territorial y la generación de insumos para la planificación y la toma de decisiones. Sistematizar información y las experiencias pasadas y actuales, a través de un portal de políticas territoriales, puede ser clave para compartir lecciones aprendidas.

Este espacio de sistematización puede concentrar información, análisis y publicaciones de base territorial y servir como generador de insumos para la toma de decisiones y guía para la planifi-

cación que tome como variable fundamental el territorio, desde los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil.

Además, la experiencia del Programa indica que es posible y positivo incluir todas las iniciativas en una base de datos de proyectos y experiencias en desarrollo territorial de Uruguay. La sistematización y divulgación de buenas prácticas incentiva la mejora de la gestión de los gobiernos y las organizaciones, promueve la evaluación de desempeño e impacto, y estimula la sostenibilidad de aquellos procesos que son fructíferos para las comunidades.

El esfuerzo de sistematización debería profundizar las herramientas de medición del impacto de las acciones del Programa en clave de desarrollo. Además de las líneas de base ya utilizadas, esta medición podría obtenerse de los estudios de profundización del Programa y aportar insumos para la discusión nacional, regional e internacional sobre los aportes de la cooperación y el desarrollo.

La creación de espacios de divulgación de información, las experiencias de gestión territorial, pasadas y actuales, pueden ser clave para compartir lecciones aprendidas. Este espacio de sistematización puede brindar insumos —de ser posibles geo-refe-

renciados— para la toma de decisiones y poner la información a disposición de las instituciones públicas y de la ciudadanía

10ª Recomendación: Mantener la política de comunicación, y dar mayor difusión y uso a los estudios y análisis del Programa como herramientas de debate y cambio.

La política de comunicación del Programa ha sido innovadora, acertada y valorada muy positivamente por varios actores ya que permitió establecer una “marca-Programa” que a la vez generó sentido de pertenencia más allá del Equipo Técnico Central del Programa, y se extendió a los equipos de proyectos y porque se le dio relevancia al elemento comunicación desde el Programa. Se puede decir que el enfoque de cercanía de todo el Programa se tradujo también en su enfoque de comunicación social que debería de mantenerse en el futuro.

La diversidad de formatos permitió llegar con la información sobre las oportunidades y características de los proyectos y del Programa a múltiples actores del territorio. Asimismo, la extensa red de comunicación y comunicadores, promovida a través de los proyectos, permitieron multiplicar el intercambio de información entre ellos y hacia la sociedad.

Sin embargo, resulta fundamental que se sigan haciendo aún mayores esfuerzos en cuanto a la comunicación y difusión y uso de los estudios e investigaciones que el Programa produjo en su primera fase y producirá en la segunda, ya que son de alta calidad, pertinencia y pueden ser herramientas para el debate, el cambio y la toma de decisiones, además de incentivar otros estudios por parte de otras instituciones y actores.

11ª Recomendación: Mantener y profundizar la metodología de trabajo de cercanía.

El Programa incorporó maneras innovadoras en cuanto a la lógica de abordaje del territorio. Una de las innovaciones sustanciales es la definición de una metodología de cercanía que trató

de descifrar y ordenar los factores endógenos y particulares que hacen a la cohesión social de cada territorio, desde la mirada de lo propio y lo apropiado según el contexto. Con diferente peso relativo, y dependiendo de la coyuntura, esta metodología fomentó que los proyectos trabajaran los roles del Estado, las familias, la sociedad civil, las relaciones comunitarias y el mercado, dimensiones decisivas para la generación de cambios en las matrices de cohesión social.

Esta metodología no solo fue útil para el abordaje territorial, sino para las relaciones institucionales, en la medida que se promovió una fuerte interacción cotidiana con los equipos técnicos, con directores políticos y con los intendentes así, como con jefes de los Ministerios y entes del Estado. Se generaron así sinergias institucionales que muchas veces, a través del trato directo, facilitaron el encuentro de soluciones a los problemas de los proyectos y permitieron la generación de alianzas basadas en el respeto mutuo de las distintas visiones y búsqueda de puntos en común.

Este enfoque de intervención, así como las capacidades instaladas y procesos de sensibilización que promovió el Programa, son activos que facilitarán el desarrollo de futuros proyectos o actividades de sinergia y asociatividad local, departamental o regional, en aquellos territorios que participaron de la primera fase del Programa.

Estas recomendaciones no pretenden agotar las posibilidades para la segunda fase del Programa Uruguay Integra que se inicia en la segunda mitad de 2012, pero retoman las lecciones aprendidas y un análisis del contexto actual y los lineamientos de políticas, así como las percepciones de actores clave que participaron del Programa y fueron entrevistados en diversas instancias de evaluación y sistematización a lo largo de los cinco primeros años. Si hay una marca del Programa es que llegó a territorios donde no se había llegado, que tuvo una producción importante de resultados directos e indirectos y que instaló una cultura de trabajo interinstitucional a través del enfoque de cercanía.

BIBLIOGRAFÍA

Arocena, J. (2002), *El desarrollo local un desafío contemporáneo*; Taurus - Universidad Católica, Uruguay.

CEPAL (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Chile.

CLAEH - SEGIB (2012), *Cohesión social en Uruguay: Claves para el diseño y la gestión de políticas públicas*, Uruguay.

De Barbieri, M (2008), *Evolución reciente de iniciativas de descentralización en Uruguay. ¿Estímulos a procesos de desarrollo local?* Ponencia Seminario Gobernanza Territorial y Competitividad Local UIM, CiGOB Universidad Menéndez Pelayo, AECID, Junta de Andalucía, España.

OPP Uruguay - Área de Políticas Territoriales (2011), *Hacia una Política Nacional de Desarrollo Territorial Inclusivo*.

Sen, Amartya Kumar (2000), *Desarrollo y libertad*; Traducción de Esther Tobasco y Luis Tobaría, Editorial Planeta, Colombia.

Unión Europea & European Consultants Organisation (2011), Evaluación de medio término del proyecto “Programa de Apoyo a la Cohesión Social y Territorial en Uruguay (Uruguay Integra) y Recomendaciones para una segunda fase”. Elaborado por Buchet, J y Padín, D.

Uruguay Integra (2010-2012), *Periódicos Uruguay Integra Noticias, ediciones 1 a 5*. Editor: Gerardo Minutti.

Uruguay Integra (2011), *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*, Edición y coordinación Rodríguez, J. et al.

Uruguay Integra (2011), *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay*, elaborado por Rodríguez Miranda, A.

Uruguay Integra (2011), *Plan Departamental de Artigas 2012 – 2025*. Documento de trabajo.

Uruguay Integra (2011), *Plan Región Este*. Documento de trabajo.

Uruguay Integra (2010), *Cosas de Pueblo; la identidad hecha participación*. Libro Sistematización del Proyecto Cosas de Pueblo, Material Audiovisual y Material Pedagógico.

Uruguay Integra (2010), *Isla Patrulla. Una patria chica*. Compilador: Bonetti, J.

Uruguay Integra (2010), *Valentines. Memoria y Presente*. Compilador: Bonetti, J.

Uruguay Integra - CEDES (2010), *Diseño institucional y descentralización Territorial*, elaborado por Oszlak, O y Serafinoff, V.

Uruguay Integra - CEDES (2011), *Informe de Análisis y Evaluación de los Impactos sobre la Descentralización, de los Instrumentos y Políticas Nacionales aplicados Territorialmente*.

Uruguay Integra - CEDES (2011), *Informe de Experiencias Internacionales*. Documento de trabajo.

Uruguay Integra - CINVE - CPA Ferrere (2011), *Informes del sistema de información social para la gestión local*, elaborado por Goyeneche, J., Perera, M. y Zoppolo, G.

Uruguay Integra - CLAEH (2011), *Sistematización y evaluación de cuatro proyectos realizada para el Programa Uruguay Integra*, informe de consultoría.

Uruguay Integra - IDEL, UCUDAL (2012), *Ciclo Compartiendo Aprendizajes Sistematización y Replicación de los proyectos de Uruguay Integra*, informe de consultoría elaborado por Marsiglia, J. y Solari, M.

Uruguay Integra - FLACSO (2011), *Planificación estratégica territorial en zona de Cuchilla de Haedo*. Documento de trabajo.

Uruguay Integra - VGN (2012), *Informe final de consultoría para el Programa*, elaborado por Lorenzelli, M y Macías, D.

Uruguay Integra - VGN (2011), *Revisión de Sistemas de Apoyo a Iniciativas Locales*, Documento de Trabajo elaborado por Ois, C.

Uruguay, República Oriental y Comunidad Europea (2008), *Documento de Programa, Convenio de Financiamiento DCI-ALA/2007/19 -009. Programa de Apoyo Sectorial a la Cohesión Social y Territorial*.

Uruguay Integra (2011), *Estudio de los aportes de Uruguay Integra en materia de TIC con énfasis en Paysandú Innova y Rocha Digital*, elaborado por Sabiguero, A. Documento de trabajo.

ANEXOS

Anexo I - Listado de documentos producidos por el Programa Uruguay Integra

I. LIBROS

A 100 años de la Ley de creación de la figura del Intendente Municipal - Tomo 1 y Tomo 2. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Congreso de Intendentes (2009), Montevideo, Uruguay.

Valentines. Memoria y presente. Libro Proyecto Cosas de Pueblo. Compilador: Juan Pablo Bonetti. Coautores: Federico Cantero, Inés Larrosa, Teresita Fernández, Juan Pablo Bonetti. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea (Mayo 2010), Montevideo, Uruguay.

Isla Patrulla. Una patria chica. Libro Proyecto Cosas de Pueblo. Compilador: Juan Pablo Bonetti. Coautores: Juan Pablo Bonetti, Dinora Gadea. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea (Mayo 2010), Montevideo, Uruguay.

Cosas de Pueblo - La identidad hecha participación. Libro Sistematización del Proyecto Cosas de Pueblo, Material Audiovisual y Material Pedagógico. Libro Proyecto Cosas de Pueblo. Autora: Yamidhla Bica en colaboración con María Elena Lournaga. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea (Octubre 2010), Montevideo, Uruguay.

Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Ministerio de Desarrollo Social (Enero 2010), Montevideo, Uruguay.

Estructura social y tendencias recientes en el Uruguay: Salto. Libro Proyecto Investigación Desarrollo Socioeconómico en Uru-

guay del Departamento de Sociología de FCS de UDELAR, Autores: D. Veiga, A.L. Rivoir. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Universidad de la República FCS Departamento de Sociología (Octubre 2008), Montevideo, Uruguay.

Estructura social y tendencias recientes en el Uruguay: Paysandú. Libro Proyecto Investigación Desarrollo Socioeconómico en Uruguay del Departamento de Sociología de FCS de UDELAR. Autores: D. Veiga, A.L. Rivoir. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Universidad de la República FCS Departamento de Sociología (Octubre 2008), Montevideo, Uruguay.

Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización. Autores: O. Oslak, V. Serafinoff, A. Ziccardi, M. Cardozo, C. Midaglia, M. Castillo, M. Freijedo, J. Arocena. Edición y coordinación: José Raúl Rodríguez. Asistentes de edición: Gerardo Minutti y Silvia Soler. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea (Octubre 2011), Montevideo, Uruguay.

Planificar el territorio. Una guía estratégica y operativa para procesos de desarrollo local con liderazgo gubernamental. Autores: C. Zurbruggen, G. Viera, F. Pintos, C. Rado, M. González y P. Guzzo. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Congreso de Intendentes - FLACSO Uruguay (Marzo 2012), Montevideo, Uruguay.

Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay. Autor: Ec. Dr. Adrián Rodríguez Miranda. Asistentes de edición: Gerardo Minutti

y Silvia Soler. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea (Mayo 2012), Montevideo, Uruguay.

Historias. Compiladores: G. Minutti, Federico Estol, A Di Candia, J. P. Bonetti. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea (Junio 2012), Montevideo, Uruguay.

II. DOCUMENTOS DE TRABAJO

Matriz de interpretación territorial económica. Autores: L. Méndez, M. Piaggio, A. Rodríguez Miranda. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea (Agosto 2008), Montevideo, Uruguay.

Ciclo de diálogo: Producción de alimentos y desarrollo sostenible. Autores: G. Souto, F. García, A. Riella. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - IICA Uruguay (Octubre 2008), Montevideo, Uruguay.

Línea de base - Indicadores de opinión pública. Estudio de Opinión Pública. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Interconsult (Mayo 2009), Montevideo, Uruguay.

Bases para la elaboración de un Plan Estratégico de Discapacidad. Autora B. Pérez Morgan. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Programa Nacional de Discapacidad - Ministerio de Desarrollo Social (Octubre 2009), Montevideo, Uruguay.

Línea de base - Indicadores sociales. Autores: N. Bonino, A. Vi gorito. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y

Presupuesto - Unión Europea - Instituto de Economía – Facultad de Ciencias Económicas y Administración – Universidad de la República (Noviembre 2009), Montevideo, Uruguay.

Relevamiento de iniciativas descentralizadas y desconcentradas de la Administración Central del Estado uruguayo. Autores: C. Midaglia, M. Castillo, M. Freigedo. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Asociación Pro - Fundación de las Ciencias Sociales - Departamento Ciencia Política Universidad de la República (Diciembre 2009), Montevideo, Uruguay.

Descentralización y participación ciudadana. Un análisis de las políticas sociales. Autores: M. Cardozo - A. Ziccardi. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea (Marzo 2010), Montevideo, Uruguay.

Línea de base – Indicadores político-institucionales. Autores: A. Cardarello (Coordinador), A. Magri, M. E. Mancebo, D. Vairo. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Asociación Pro - Fundación de las Ciencias Sociales - Departamento Ciencia Política Universidad de la República (Abril 2010), Montevideo, Uruguay.

Diseño institucional y descentralización territorial. Autores: O. Oszlak, V. Serafinoff. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - CEDES Centro de Estado y Sociedad (Abril 2010), Montevideo, Uruguay.

Sistema de indicadores de bienestar desagregado geográficamente. Autores: V. Amarante, M. Zerpa. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Euro-

pea - Instituto de Economía - Facultad de Ciencias Económicas y Administración - Universidad de la República (Octubre 2010), Montevideo, Uruguay.

Empleo y valor agregado de los sectores de actividad en Uruguay. Autores: V. Amarante, M. Brum. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Instituto de Economía - Facultad de Ciencias Económicas y Administración - Universidad de la República (Octubre 2010), Montevideo, Uruguay.

Análisis de la capacidad instalada en los 19 departamentos del Uruguay. Autores: D. Van Dam, M. Larriq. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Asistencia Técnica Internacional UI (Noviembre 2010), Montevideo, Uruguay.

Análisis de estudios sobre descentralización. Autor: J. Aroचना. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Asistencia Técnica Internacional UI (Noviembre 2010), Montevideo, Uruguay.

Insumos para formulación análisis y negociación de políticas de desarrollo económico y social sustentables en Uruguay. Autor: Adrián Rodríguez Miranda. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Asistencia Técnica Internacional UI (Noviembre 2010), Montevideo, Uruguay.

Fortalecimiento del Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional – MTSS INDA. Autor: C. Torres Ledezma. MTSS - INDA - PNUD con apoyo de Programa Uruguay Integra - Ofici-

na de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea (Diciembre 2010), Montevideo, Uruguay.

Incorporación del enfoque de género en el proyecto Promoción del Desarrollo en la Región Este del País. Autora: Clara Píriz. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Asistencia Técnica Internacional UI (Marzo 2011), Montevideo, Uruguay.

Relevamiento del marco legal y procesos en los gobiernos departamentales y a nivel central. Autora: Amalia Álvarez Balbi. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Asistencia Técnica Internacional UI (Mayo 2011), Montevideo, Uruguay.

Planificación estratégica territorial en zona de Cuchilla de Hae-do. Autores: P. Barrenechea, M. González, F. Pintos, C. Rado, A. Rodríguez Miranda, C. Troncoso, C. Zurbriggen. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - FLACSO Uruguay (Junio 2011), Montevideo, Uruguay.

Descentralización de políticas sectoriales de competencia nacional hacia el segundo nivel de gobierno. Autores: O. Oszlak, V. Serafinoff. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - CEDES (Junio 2011). Montevideo, Uruguay

Fortalecimiento de la capacidad institucional de dos intendencias departamentales para el diseño y la gestión de proyectos de desarrollo. Autor: Leonardo Mesías Martínez. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Asistencia Técnica Internacional UI (Junio 2011), Montevideo, Uruguay.

Informes del sistema de información social para la gestión local. Autores: J. J. Goyeneche, M. Perera, G. Zoppolo. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Consorcio CINVE-CPA Ferrere (Setiembre 2011), Montevideo, Uruguay.

Revisión de sistemas de apoyo a iniciativas locales. Autora: C. Ois Patisson. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Asistencia Técnica Internacional UI (Octubre 2011), Montevideo, Uruguay.

Plan Departamental de Artigas 2012 - 2025. Consejo de Cooperación Departamental de Artigas - Apoyo de Programa Uruguay Integra – Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea y ART PNUD (Noviembre 2011). Artigas, Uruguay.

Plan Región Este. Gobiernos Departamentales de Lavalleja, Maldonado, Rocha y Treinta y Tres – Proyecto PRE de Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Unión Europea (Noviembre 2011). Región Este, Uruguay.

Información de base para el diseño de un Plan Estratégico de Residuos Sólidos. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Consorcio CSI - Pittamiglio (2011), Montevideo, Uruguay.

III. GUÍAS - Carpetas de apoyo elaboradas por el Proyecto FORTE

Carpeta Guía de Alfabetización y Perfeccionamiento Digital. Autor: INSTITUTO CTC. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea- Instituto CTC (Abril 2011), Montevideo, Uruguay.

Carpeta Guía de Gestión de Proyectos. Autor: UNIT. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - UNIT (Abril 2011), Montevideo, Uruguay.

Carpeta Guía Gestión del Desarrollo Territorial Integral. Autor: CLAEH. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - CLAEH (Abril 2011), Montevideo, Uruguay.

Carpeta Guía Calidad de Desarrollo Personal y Organizacional. Autor: KPMG. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Consultora KPMG (Abril 2011), Montevideo, Uruguay.

Guía de Planificación Estratégica. Autores: Cristina Zurbriggen, Graciela Viera, Fernando Pintos, Cecilia Rado, Matilde González y Patricia Guzzo. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Congreso de Intendentes - FLACSO Uruguay (Mayo 2011), Montevideo, Uruguay.

Carpeta Guía de Ordenamiento Territorial. Autores: Edgardo Martínez, Carlos Castro, Federico Bervejillo y otros. Programa

Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Facultad de Arquitectura - Universidad de la República (Mayo 2011), Montevideo, Uruguay.

Carpeta Guía Gestión de Personas. Autor: KPMG. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Consultora KPMG (Mayo 2011), Montevideo, Uruguay.

Carpeta Guía Calidad de Atención al Ciudadano. Autor: KPMG. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Consultora KPMG (Mayo 2011), Montevideo, Uruguay.

Carpeta Guía Gestión de la Calidad Aplicada a Organismos del Estado. Autor: UNIT. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - UNIT (Mayo 2011), Montevideo, Uruguay.

Carpeta Guía de Análisis e Intervención Organizacional. Autor: UNIT. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - UNIT (Junio 2011), Montevideo, Uruguay.

Carpeta Guía Gestión de Calidad. Autor: KPMG. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Consultora KPMG (Junio 2011), Montevideo, Uruguay.

Carpeta Guía Gestión Interinstitucional de Programas y Proyectos. Autor: CLAEH. Programa Uruguay Integra - Oficina de Pla-

neamiento y Presupuesto - Unión Europea - CLAEH (Julio 2011), Montevideo, Uruguay.

Guía de Transversalización de Género en las Políticas Públicas Departamentales y Municipales: Una Contribución a la Igualdad Entre Hombres y Mujeres. Autoras: María Bonino y Nicole Bidegain. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Congreso de Intendentes (Julio 2011), Montevideo, Uruguay.

Guía de Participación Política con Enfoque de Género. Autoras: Silvana Bruera y Mariana González. Programa Uruguay Integra – Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes (Agosto 2011), Montevideo, Uruguay.

Guía de Sistematización y Replicación de Proyectos de Uruguay Integra. Ciclo compartiendo aprendizajes. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea - IDEL (Marzo 2012), Montevideo, Uruguay.

IV- PERIÓDICOS

URUGUAY INTEGRA NOTICIAS Edición 1 al 6. Serie Periódicos. Editor: Gerardo Minutti.

Edición Fotográfica: Federico Estol. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto - Unión Europea (Agosto 2010- mayo 2012), Montevideo, Uruguay.

ÍNDICE DE FIGURAS, CUADROS Y RECUADROS

RECUADROS

Recuadro 1: Breve reseña de indicadores socio-económicos en el período de concepción del Programa	19
Recuadro 2: El antes y el después. Aportes de Uruguay Integra según Daniel Olesker	28
Recuadro 3: Tipos de acciones promovidas por el Programa Uruguay Integra	32
Recuadro 4: ¿Dónde se implementó el Proyecto Cosas de Pueblo?	40
Recuadro 5: Isla Patrulla - Rescate de la historia del pueblo	42
Recuadro 6: De murgas y museos	43
Recuadro 7: Relato del Encuentro Nacional de Cosas de Pueblo en Villa Soriano	45
Recuadro 8: Llamados a concurso para la capacitación del Proyecto FORTE	46
Recuadro 9: Resultados de la ejecución de FORTE	48
Recuadro 10: FORTE: Materiales para el fortalecimiento de capacidades a futuro	50
Recuadro 11: La creación de fondos para la compensación territorial: el caso de la Provincia de Buenos Aires	52
Recuadro 12: Fondos concursables para el desarrollo local: el caso de Chile	53
Recuadro 13: Florida Sustentable	63
Recuadro 14: Ejemplos de articulación regional	68
Recuadro 15: La FM Comunitaria de Colonia Lavalleja	75
Recuadro 16: Fortalecer el poder de atracción de los territorios	82
Recuadro 17: Un resultado de Uruguay Integra que permite entender mejor el territorio: el Índice de Cohesión Territorial	86
Recuadro 18: Desconcentrar no es descentralizar pero es un avance: breves definiciones de conceptos	89
Recuadro 19: Lecciones aprendidas de algunos países de América Latina	92
Recuadro 20: Desarrollo Eje Ruta 21, departamento de Soriano, la escala micro regional	93
Recuadro 21: Desconcentración y Delegación: el caso del proyecto Eje Ruta 7 en Cerro Largo y de Un Salto para Todos	94
Recuadro 22: Descentralización y regionalización: Los casos de Costa Rica, la Provincia de Buenos Aires y Chile	95
Recuadro 23: El fortalecimiento de capacidades para la descentralización no es neutro: lecciones aprendidas de Chile y Costa Rica	100
Recuadro 24: El desarrollo como esfuerzo conjunto	102
Recuadro 25: Las Mesas Locales del Proyecto Cohesión Social y Territorial Micro-región Ruta 7	103
Recuadro 26: Fomento de espacios asociativos para la democratización del uso de las TIC la inclusión social y fomento del emprendedurismo	104
Recuadro 27: La coordinación interinstitucional en los Proyectos de Flores	105
Recuadro 28: Los Nodos de Salud de Tacuarembó	105
Recuadro 29: La coordinación interinstitucional en los proyectos FORTE y + Local	110
Recuadro 30: Coordinación interinstitucional y la sustentabilidad: el Proyecto CasAbierta de Artigas	113
Recuadro 31: El rol del Estado en el desarrollo y oportunidades para Uruguay Integra en su segunda fase	127
Recuadro 32: Recomendaciones para la segunda fase del Programa Uruguay Integra	128

CUADROS

Cuadro 1: Presupuesto del Programa por rubro y fuente de financiación	21
Cuadro 2: Lista de cursos implementados por el Proyecto FORTE	47
Cuadro 3: Breve descripción de los Proyectos seleccionados por el Fondo Concursable	56
Cuadro 4: Proyectos seleccionados por los fondos concursables de + Local	73
Cuadro 5: Socios de los Proyectos	106
Cuadro 6: Cuadro de resultados del Programa Uruguay Integra	119

FIGURAS

Figura 1: Lógica de intervención del Programa Uruguay Integra	22
Figura 2: Localidades en las que intervino el Programa Uruguay Integra	34
Figura 3: Organigrama del Programa Uruguay Integra	37
Figura 4: Mapa de intervención territorial de Cosas de Pueblo	40
Figura 5: Localidades en las que intervino el Proyecto FORTE (Formación en territorio)	49
Figura 6: Proyectos seleccionados en la Primera Apertura del Fondo Concursable (Enero 2009)	54
Figura 7: Proyectos seleccionados en la Segunda Apertura del Fondo Concursable (Setiembre 2009)	54
Figura 8: Proyectos seleccionados en la Tercera Apertura del Fondo Concursable (Febrero 2011)	55
Figura 9: Mapa de intervención de los proyectos de Fondos Concursables a nivel local	70
Figura 10: Elementos constitutivos del desarrollo: el caso de Uruguay Integra	84

GLOSARIO DE SIGLAS

AGEV | Área de Gestión y Evaluación del Estado
ANEP | Administración Nacional de Educación Pública
ANII | Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANTEL | Administración Nacional de Telecomunicaciones
APT | Área de Políticas Territoriales
ART- PNUD | Articulación de Redes Temáticas y Territoriales para el Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
ASSE | Administración de los Servicios de Salud del Estado
ATI | Asistencia Técnica Internacional
ATL | Asistencia Técnica Local
BID | Banco Interamericano de Desarrollo
BIL | Bancos de Iniciativas Locales
BPS | Banco de Previsión Social
CAC | Centros de Atención al Ciudadano
CAMAGRO | Cámara de Comercio de Productos Agroquímicos del Uruguay
CARL | Cooperativa Agropecuaria de Responsabilidad Limitada, Flores
CE | Comisión Europea
CEDES | Centro de Estudios de Estado y Sociedad
CIEDUR | Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo
CIU | Cámara de Industrias del Uruguay
CLAEH | Centro Latinoamericano de Economía Humana
CONAPROLE | Cooperativa Nacional de Productores de Leche
CUTI | Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información
DINOT | Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
ECP | Equipo Central del Programa
FC | Fondo Concursable
FDI | Fondo de Desarrollo del Interior
FIL | Fondos de Iniciativas Locales
FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FORTE (proyecto) | Formación en Territorio
ICT | Índice de Cohesión Territorial
IDEL-UCU | Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local, Universidad Católica del Uruguay
IFD | Institutos de Formación Docente

INAU | Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
INIA | Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
JND | Junta Nacional de Drogas
LATU | Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MEC | Ministerio de Educación y Cultura
MEF | Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR | Mercado Común del Sur
MGAP | Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES | Ministerio de Desarrollo Social
MIEM | Ministerio de Industria, Energía y Minería
MINTURD | Ministerio de Turismo y Deportes
MVOTMA | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OPP | Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSE | Obras Sanitarias del Estado
PACC | Programa Competitividad de Conglomerados
PASP | Programa de Apoyo Sectorial Presupuestario
PBI | Producto Bruto Interno
PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP | Partenariado Público Privado
PPR- MGAP | Proyecto Producción Responsable, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
PRE | Proyecto Región Este
PUC – MIDES | Proyecto Uruguay Clasifica, Ministerio de Desarrollo Social
SFR Flores | Sociedad de Fomento Rural Flores
SUL | Secretariado Uruguayo de la Lana
TIC | Tecnologías de la Información
TOCAF | Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera
UDELAR | Universidad de la República
UE | Unión Europea
UI | Programa Uruguay Integra
UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF | United Nations Children's Fund
UNIT | Instituto Uruguayo de Normas Técnicas
UTU | Universidad del Trabajo del Uruguay



El desarrollo territorial con inclusión social y la reducción de la desigualdad entre territorios y grupos sociales son algunas de las prioridades del Gobierno nacional. El Programa Uruguay Integra es una experiencia de articulación interinstitucional entre Uruguay y la Unión Europea, para la promoción de la cohesión social y territorial.

Esta publicación presenta los principales logros y aprendizajes del Programa en su primera fase (2008–2012). A través de su lectura se pueden recorrer las diferentes modalidades de intervención en el territorio, el enfoque de cercanía promovido y conocer una serie de recomendaciones que se realizan de cara a la segunda fase de Uruguay Integra.