

SEÑAS DE IDENTIDAD

DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES FRETEAMPLISTAS

Reactivación económica



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

FESUR

Ficha de difusión N° 7

7. Reactivación económica

«Gobernar el cambio significa sacar poder de un lado para llevarlo a otro [...] Desde la institucionalidad, mantendremos con firmeza el rumbo trazado y decidido por las mayorías.»¹

El cambio en la orientación de la gestión en un sentido progresista constituyó el desafío fundamental que afrontaron la mayor parte de los nuevos gobiernos departamentales frenteamplistas.

Implicaba vencer la inercia de funcionamiento heredada de administraciones anteriores y, a la vez, afrontar muchas dificultades estructurales que provenían de estilos de gobierno clientelares y poco cercanos a la participación de la sociedad.

Es en ese proceso que se fueron identificando y sistematizando algunas señas de identidad comunes. No se trata solamente de buenas prácticas, sino de avanzar más allá, buscando hacer congruentes los estilos de gestión con las definiciones programáticas de la izquierda.

Estas fichas de divulgación presentan ocho señas de identidad que han sido identificadas por compañeras y compañeros de los gobiernos departamentales frentistas, y refieren a las competencias básicas de los gobiernos departamentales; la modernización de la gestión; la austeridad y transparencia, la descentralización, la democracia participativa, la sensibilidad social, la reactivación económica y la innovación.

Los comentarios sobre las situaciones heredadas deben considerarse asociados a las nuevas experiencias de gobierno departamental, y no aplican a Montevideo, donde un proceso de cambio comenzado con las administraciones frentistas está instaurado desde hace ya tiempo y sirve como referencia para las nuevas experiencias.

Aunque recoge exposiciones públicas de los Intendentes frentistas y elaboraciones de los integrantes de los equipos de gobierno, estas fichas no son una versión oficial, sino simplemente una sistematización que pretende servir como material de apoyo para todas las personas interesadas en el tema.

¹ Proclama de Paysandú, Grupo de los 8 Intendentes FA, 30 de junio de 2008.

Desarrollo local

Los gobiernos departamentales frenteamplistas han desarrollado su gestión orientados a implementar sus propuestas programáticas, una de las cuales se ubica en el eje nacional de impulsar el país productivo.

En este sentido, el objetivo es lograr el desarrollo local suficiente y sostenible. El término tiene diversas acepciones en la agenda pública, varias de las cuales son contradictorias entre sí y que dependen, básicamente, del posicionamiento ideológico y filosófico del que se parta.

Desarrollo local = participación

Una primera acepción visualiza el desarrollo local como ámbito de participación. Desde esta perspectiva se considera desarrollo local todo aquel proceso en el que participen los actores locales en la discusión de asuntos de ese territorio determinado.

Este es un aspecto importante, no obstante, corresponde señalar que no todo ámbito de participación alude al desarrollo local y, a la vez, desde una óptica conservadora, podría generarse desarrollo local desde arriba, sin la participación de los involucrados.

Desarrollo local = desarrollo económico

Una segunda acepción, examina el desarrollo local considerado exclusivamente como desarrollo económico local. Desde esta perspectiva la proliferación de empresas ('emprededurismo') sería el hilo conductor del desarrollo local y se dinamizaría a través de la competitividad territorial, las ventajas comparativas de cada zona.

En este razonamiento de tipo enclave (zona de preferencias) las demás jurisdicciones locales son percibidas como competidoras y no como socias. Por lo tanto, la articulación regional o global, para generar desarrollo —incluso económico— sostenible es muy dificultosa, ya que la mirada es de un juego de 'ganadores' y 'perdedores'.

Desarrollo local = ordenamiento territorial

Una tercera acepción, considera el desarrollo local exclusivamente como ordenamiento territorial, en este sentido, a partir de ciertas lógicas profesionales, más bien se está dando un salto hacia la predominancia del urbanismo en los enfoques de desarrollo local.

El riesgo está en la mirada unilateral, la ausencia de otras dimensiones en el análisis, si bien el territorio es importante y de ineludible consideración,



no es posible dejar de considerar la población con sus vinculaciones e identidades propias, que actúan en ese territorio.

¿Qué desarrollo local impulsar desde los gobiernos de izquierda?

En definitiva, desde una perspectiva de izquierda más amplia, tal vez debiera considerarse el desarrollo local como un instrumento para la gestión de las diferencias intradepartamentales, en el marco de la construcción de un nuevo Estado democrático, descentralizado y con diversos espacios de participación de la población, tanto en su carácter de ciudadanos como de vecinos.

En ese sentido, el desarrollo local puede constituirse en la herramienta fundamental para recuperar las potencialidades e identidades locales, en un contexto de concertación entre los agentes locales, regionales, departamentales, nacionales e, incluso, internacionales.

Seguramente, a partir de la potenciación de los recursos existentes (personas, empresas, gobiernos) será imprescindible resolver, desde el territorio, la generación de proyectos locales que se articulen con los de otras zonas del Departamento y también propicien la obtención de otros recursos externos al territorio.

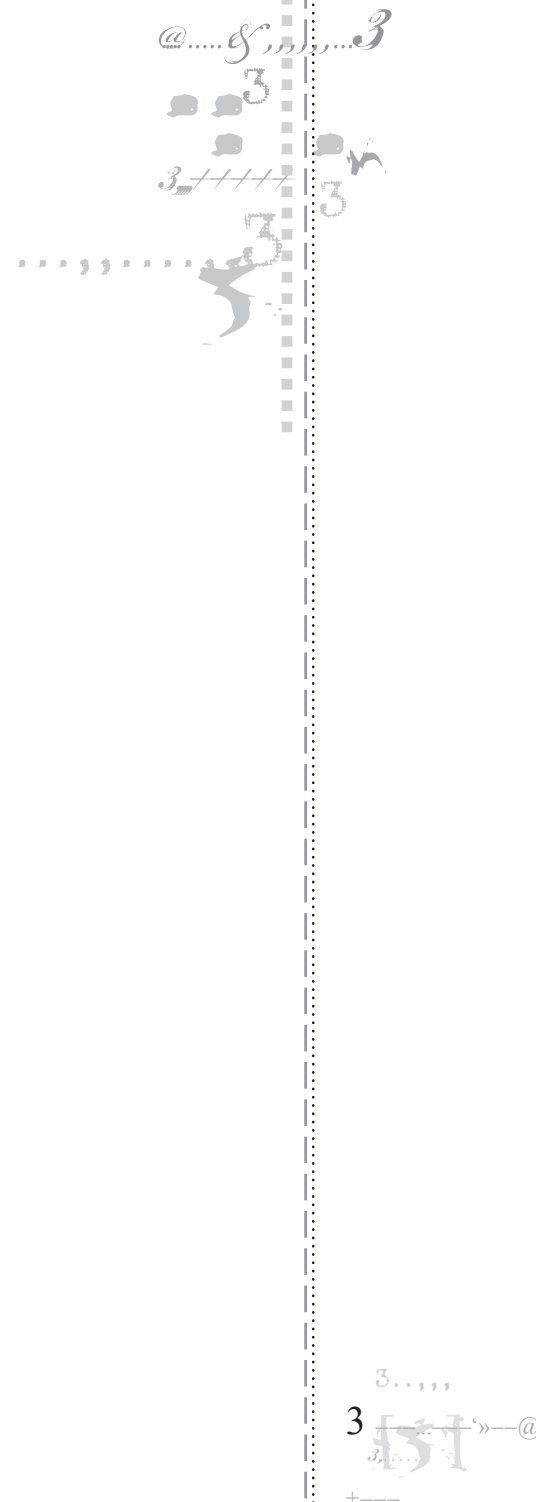
Desde esta perspectiva, no habrá desarrollo económico local si no se generan primero las condiciones mínimas de desarrollo institucional: reglas de juego, capacidades de articulación, liderazgo y control por parte de los actores (gubernamentales y sociales) locales.

Por otro lado, no habrá desarrollo local sostenible, sin construcción de capital social que mantenga y le de sentido a los demás procesos: esto es, que exista un proyecto local construido y asumido por sus habitantes como marco de referencia.

Finalmente, el desarrollo local, para ser sostenible, no puede ser un proceso autárquico, independiente del entorno, sino que debe articularse con los procesos y proyectos de desarrollo departamental y nacional.

El desarrollo económico local es un aspecto del desarrollo local, pero un aspecto relevante que debe ser analizado no solamente en su dimensión de crecimiento, sino fundamentalmente en sus eventuales impactos en la generación de fuentes de trabajo y, en definitiva, en la calidad de vida de la población.

La perspectiva tradicional, impulsada durante cierto tiempo con entusiasmo por los organismos internacionales de crédito y sustentada por el neoliberalismo estricto, básicamente se apoya en la teoría del goteo: esto es, que el crecimiento económico por sí mismo, a la larga genera mejoras en las condiciones de vida de la población, a partir del derrame que se genera desde los grupos más favorecidos a los menos favorecidos.



No está considerada en esta visión la cuestión de la redistribución de la riqueza, ni la construcción de capital social, ni el diseño compartido de proyecto de largo plazo, asumido por la población como marco de referencia, elementos clave para una concepción de izquierda.

Uno de los objetivos fundamentales de las políticas de desarrollo económico local es generar riqueza en un territorio.

Para ello se pueden utilizar instrumentos como el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos locales y la coordinación entre diversos programas y proyectos.

Los impactos esperados de las políticas de desarrollo económico local son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y de empleo en el territorio, el aumento de la calidad del empleo, que genere una mejor calidad de vida.

Desde el ángulo de la administración, se pretende además un impacto relevante que constituye el motor de un círculo virtuoso en términos de desarrollo local y capacidad de incidencia en la realidad concreta, que es el aumento de la recaudación del gobierno departamental.

Este aumento de recaudación no está originado por mayor presión fiscal, sino por regularización de situaciones de pago, por incremento de capacidad contributiva, por incremento de la base imponible al aumentar la actividad económica y por mejor eficiencia gubernamental, permite nuevas y mejores intervenciones públicas que, a su vez, también pueden mejorar la calidad de vida de la población.

Como la dinámica económica actual demanda una nueva forma de gestión pública, así como nuevas formas de regulación y de organización de los sistemas productivos locales, que implican una nueva lógica para gestionar las relaciones local-global, es que el desafío central es la construcción de los proyectos locales de largo aliento que orienten la acción. Las Intendencias frenteamplistas han asumido con energía tal desafío, constituyéndose en una de las señas de identidad de los gobiernos de izquierda.

La generación de fuentes de trabajo en la agenda departamental

La cuestión debe enfocarse, según el Intendente de los Santos, «*Sin miedos y sin tabúes, porque nos eligieron para gobernar y para transformar la realidad y necesitamos de la inversión privada*»² que permitirá mejorar la economía y, con el atento seguimiento estatal, debiera mejorar los ingresos de la población.



Competencias departamentales y nacionales

Los gobiernos departamentales tienen pocas competencias directas vinculadas a la actividad económica, ya que las facultades de desgravaciones tributarias y las exoneraciones fiscales, corresponden al gobierno nacional.

En referencia a la actividad económica privada, los tributos departamentales (contribución inmobiliaria, patentes, tasas de alumbrado, de recolección de residuos, etc.) constituyen un porcentaje ínfimo en relación a las inversiones necesarias para la instalación inicial o, incluso, en relación a la tributación de origen nacional sobre la actividad, sobre la importación de bienes y sobre la renta.

Por eso, las Intendencias no tienen facultades para potenciar la actividad económica departamental, a través de beneficios fiscales. Sin embargo, pueden desarrollar otras líneas de acción para propiciar la reactivación económica y, especialmente, la generación de nuevos puestos de trabajo.

Estos cursos de acción refieren a la claridad en las reglas de juego, al cumplimiento de sus competencias específicas, al desarrollo de la infraestructura necesaria para la actividad económica, a la puesta en valor del territorio, a la articulación interinstitucional.

A. REGLAS DE JUEGO CLARAS

En este aspecto, tal como lo expresara el Intendente de los Santos en Paysandú *«cuando las normas son transparentes, son conocidas y hay reglas de juego estables, se asegura la inversión privada y se aseguran mecanismos más justos de distribución de la riqueza.»*³

La seguridad jurídica, la certeza en los procedimientos necesarios, la transparencia en la gestión y la estandarización de los requisitos, son elementos fundamentales a la hora de la decisión de las inversiones privadas.

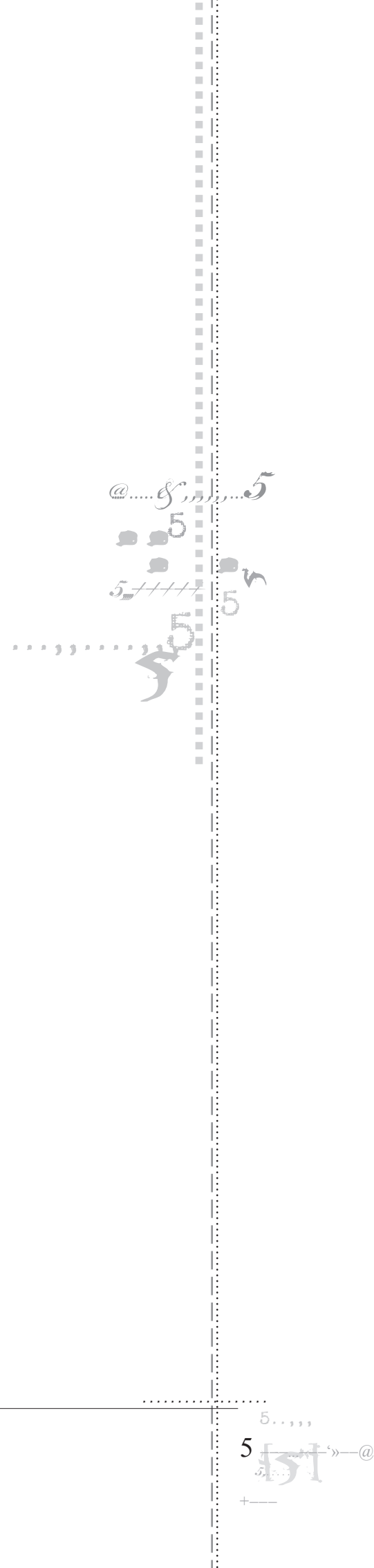
Sin embargo, la perspectiva de un gobierno de izquierda tiene presente, en las palabras del Intendente de los Santos que *«[...] somos una fuerza política que llegó al gobierno para generar mecanismos que le aseguren a los actores sociales la posibilidad de luchar en igualdad de condiciones, y los fueros sindicales son parte de esa estrategia.»*⁴

Esto significa que no es indiferente cuáles son las reglas de juego, deben estar claras pero, además, deben ser coherentes con las propuestas programáticas de la izquierda, no con las de la derecha.

Por ejemplo, *«[...] le estamos diciendo que aquel que invierta, que queremos que venga a invertir, también tiene que tener un compromiso empresarial social mayor y que necesitamos que ponga junto con los fraccionamientos*

³ Ídem anterior.

⁴ Ídem anterior.



un 10% para resolver el problema de las viviendas de aquellos que siempre construyen y que nunca tienen acceso al techo.»⁵

También referido a las reglas de juego claras, resulta de gran importancia para las eventuales inversiones privadas, la existencia de planes estratégicos departamentales, que permitan el análisis en un horizonte de mediano plazo.

«El gobierno nacional y los gobiernos departamentales encaramos la discusión, ya comenzada por Montevideo hace más de 15 años, de los planes de ordenamiento territorial tratando de generar un marco que asegurara que la inversión privada generara ganancias, pero no afectara un valor esencial para la izquierda que era el medio ambiente.»⁶

La realidad indica claramente que «Los inversores serios no le disparan a la ley de ordenamiento territorial, [aunque] algunos desearían que no hubiera marco legal, [... y otros] desearían poder negociar en una mesa sin puntos de referencia.»⁷

B. NECESIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA

En este punto están las mayores potencialidades de incidencia de los gobiernos departamentales, tanto en obras directas, como en la articulación para su ejecución por otros actores.

Si de la instalación de nuevas empresas se habla, es necesaria la existencia de vías de acceso y salida de la producción adecuadas, tratamiento de afluentes, energía, agua, ubicación en zonas que permitan minimizar la contaminación sonora o la polución del aire de los centros urbanos, de tal manera de no repetir situaciones heredadas.

En definitiva, los gobiernos departamentales frenteamplistas se orientan a propiciar el desarrollo equilibrado de todo el territorio, con especial énfasis en las zonas más deficitarias.

Con toda precisión, establecía también, el Intendente de los Santos, que «no podemos desarrollar y atraer la inversión privada, si no desarrollamos capacidad de infraestructura, necesitamos [...] definir planes estratégicos, y necesitamos ser muy serenos pero muy firmes y soberanos, para ser capaces de atraer el capital privado para invertir también en esa estructura.»⁸

C. INTENDENCIAS ‘AMIGABLES’

En la medida que se identifica a los actores privados como socios de los actores públicos, en el marco de las reglas de juego establecidas por el gobierno, es relevante resolver institucionalmente la atención del tema.

5 Ídem anterior.

6 Ídem anterior.

7 Ídem anterior.

8 Ídem anterior.

En este sentido, los gobiernos departamentales progresistas han avanzado significativamente en la reformulación de los procedimientos administrativos y de las actitudes que, sin eludir las normativas vigentes, permitan desarrollar con mayor agilidad la tramitación necesaria y recoger la información completa.

La nueva cara 'amigable' de las Intendencias es de gran importancia; a partir de la identificación del problema, los gobiernos departamentales frenteamplistas han rediseñado procesos y logrado cambios en la actitud de la institución, a través de experiencias como la «*ventanilla única en Treinta y Tres tratando de capitalizar el tiempo del inversor y de las necesidades que tiene el Estado.*»⁹

D. LOS FUNCIONARIOS

El tipo de relacionamiento con los funcionarios es una pieza clave en la gestión progresista y se debe reflejar en la posibilidad de afrontar los desafíos de la gestión con eficacia.

Las políticas de recursos humanos constituyen en sí mismas una característica de los gobiernos de izquierda, pero en este aspecto lo que interesa es enfatizar su incidencia en la concreción de las señas de identidad.

Un aspecto refiere al cumplimiento estricto de las obligaciones contractuales, punto no menor que en materia de responsabilidad tiene, como efectos adicionales, que a partir de la seguridad en el cobro de los respectivos haberes se genera también la tranquilidad de saber que se podrán comprometer pagos a futuro.

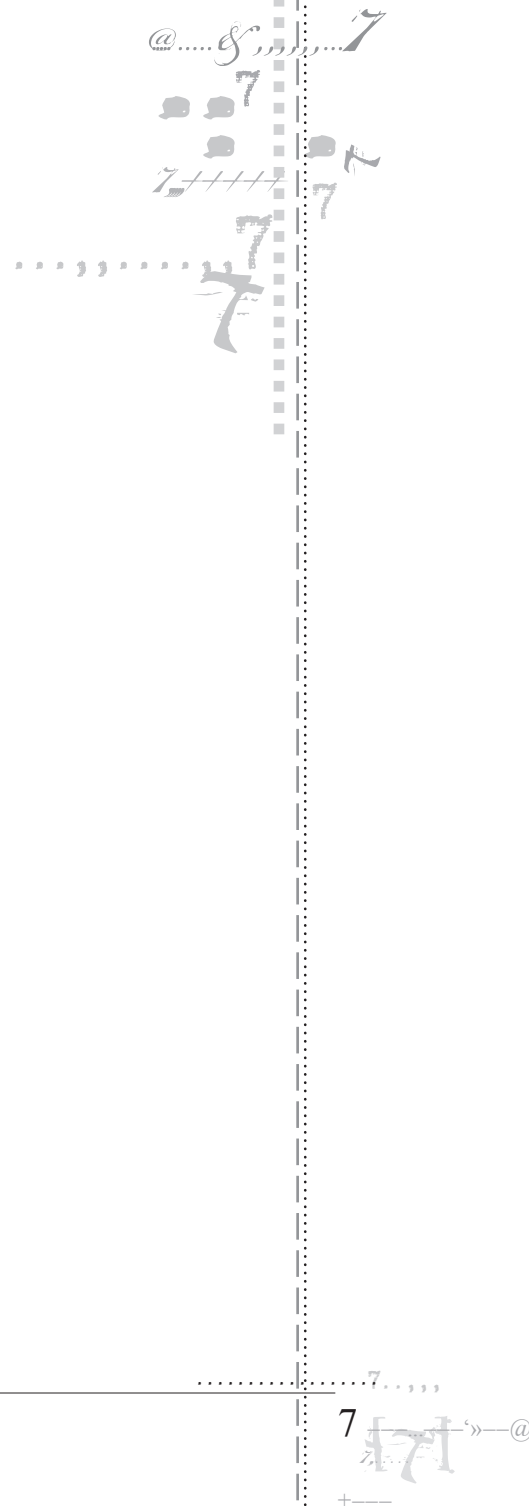
Otro aspecto vinculado al desempeño gubernamental refiere a la capacitación de los funcionarios en las nuevas tareas de los gobiernos departamentales de izquierda porque, al final, las Intendencias no son los ladrillos de sus edificios, sino los funcionarios de su dependencia que implementan sus políticas.

E. LA GESTIÓN DE LA IZQUIERDA GENERA RIQUEZA

En conclusión, el conjunto de medidas articuladas por las Intendencias frenteamplistas, que consolidan una de sus señas de identidad, generan consecuencias adicionales.

«[...] un conocido político español dijo que la izquierda, era especialista en distribuir riqueza pero que no sabía generarla y que la derecha era especialista en generar riqueza y que era incapaz de distribuirla y creo que si algo ha caracterizado también a la izquierda en el gobierno nacional y en los gobiernos departamentales, es generar primero una gran señal de seguridad y de solvencia cuando con inversión

⁹ Ídem anterior.



privada se trata [...impulsando la] búsqueda de acuerdos, de cara a nuevos planteos que tienen que ver también con la redistribución de la riqueza.»¹⁰

La gestión de los gobiernos departamentales frenteamplistas ha permitido visualizar en la práctica la aplicación de sus propuestas programáticas y la utilización de instrumentos creativamente eficaces.

En resumen

Largamente superada la mitad del período de gobierno, es posible examinar el camino recorrido para afrontar mejor los desafíos pendientes.

Con el horizonte inmediato de algo menos de dos años para culminar el período de gobierno, se constata la vigencia de una de las líneas de larga duración de la izquierda uruguaya —el país productivo— y su implementación concreta en la gestión de los gobiernos departamentales frenteamplistas. Ese país productivo que también se construye a nivel local con las experiencias de trabajo de los gobiernos departamentales frenteamplistas, que son tan capaces de poner la casa en orden como de fomentar el desarrollo sobre nuevas bases. Promocionando la actividad económica, pero atendiendo las demandas locales y especialmente aquellas que tienen que ver con la de los más desfavorecidos. Y aprendiendo en cada paso.

«Creían que estaba llegando al gobierno una fuerza torpe, creían y lo transmitían jugando hasta con el subconsciente de la gente, cuando anunciaban la disparada de los capitales. Hemos mostrado que los capitales no se fueron, que se mantienen y que si tenemos que reducir déficit con responsabilidad —porque los ciclos económicos también nos pueden abofetear— lo hacemos con responsabilidad, lo hacemos asumiendo las cuentas que nos dejaron, a veces sin tener para pagar los salarios a fin de mes, a veces casi sin estado como en Rocha o en Canelones.»¹¹

El texto de estas fichas fue elaborado por Abel Oroño y editado por la Fundación Liber Seregni.

¹⁰ Ídem anterior.

¹¹ Ídem anterior.