



# Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina Internacional del Trabajo

Unidad de Evaluación

## Fortalecimiento de las Industrias Culturales y Mejora de la Accesibilidad a los Bienes y Servicios Culturales de Uruguay - Evaluación intermedia conjunta

### Datos rápidos

**Países:** Uruguay

**Evaluación a mitad de periodo:** intermedia

**Fecha:** 10/2011

**Tipo de evaluación:** Independiente

**Área técnica:** DWO/CO-Santiago

**Gestión:** MDG Achievement Fund

**Equipo de evaluación:** Sergio Lenci

**(OIT) Código:** URU/08/51/UND

**Donante:** MDG-AF (US\$ 3,370,000)

UNICEF: 213,968 UNESCO: 1,166,128

UNIFEM: 213,968 UNIDO: 1,005,651

UNFPA: 213,968 UNDP: 556,317

**Palabras claves:** Cultura, desarrollo, accesibilidad, reducción de las inequidades, derechos humanos.

### Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

En el documento de Programa Viví Cultura se afirma que las industrias culturales pueden cumplir en Uruguay no solo un papel relevante en el desarrollo económico y social, sino también una función clave en la generación y transmisión de valores, en el fortalecimiento de las identidades de los distintos grupos sociales y en el desarrollo de las capacidades y la expresión de los sectores sociales más vulnerados, desfavorecidos o excluidos. En este sentido, un desafío que Uruguay enfrenta es la reducción de la brecha en el acceso a la cultura en general y a los bienes culturales en particular entre los distintos grupos sociales, marcada por inequidades de género,

intergeneracionales, socioeconómicas y territoriales. A partir de esta hipótesis, el programa se articula en tres grandes ámbitos o componentes de trabajo: i) El sector privado con las PYMES; ii) La sociedad civil con sus organizaciones y redes; y iii) El Estado con sus distintos organismos.

El eje central del primer ámbito de intervención es el mejoramiento de la calidad y la competitividad de los bienes producidos por las industrias culturales de Uruguay. El segundo ámbito de intervención del programa busca favorecer el acceso de sectores vulnerables de la población a los bienes y servicios culturales, en una óptica de inclusión social y el tercer ámbito del Programa mira a fortalecer la institucionalidad vinculada al sector cultural.

La evaluación intermedia se enfoca en un análisis de los resultados y efectos emergentes, del diseño del Programa y de su proceso de implementación, en una óptica de aprendizaje institucional que ayude a mejorar la implementación de la segunda fase del programa. La metodología de evaluación se ha basado en el análisis documental, en entrevistas y en la observación directa. La información así recopilada ha sido validada a través de referencias cruzadas entre las distintas fuentes de información y las distintas percepciones de las personas entrevistadas.

### Hallazgos y conclusiones principales

Pese a ciertos atrasos en el cumplimiento del calendario de actividades y en la ejecución del presupuesto planificado, el Viví Cultura se

está concretando en un flujo de productos y servicios que se insertan armónicamente en una serie de procesos nacionales que van más allá del Programa en sí mismo, contribuyendo así a generar efectos positivos en varios ámbitos. Hay un denominador común que caracteriza los efectos que comienzan a emerger y que tiene que ver esencialmente con creación de redes formales e informales, la elevación de la autoestima de los participantes, la ampliación de sus perspectivas y la percepción de nuevas oportunidades de vida; prácticamente todos los beneficiarios entrevistados hicieron hincapié en estos puntos. Obviamente, falta mucho por hacer para consolidar estos procesos y para concretarlos en un real mejoramiento de condiciones de vida de la población meta, pero sin duda el programa está abordando de manera pertinente aspectos estratégicos que están a la base del vínculo entre cultura y desarrollo y está contribuyendo indirectamente a la consolidación de la Dirección Nacional de Cultura (DNC) como entidad ejecutora del Estado. Otro efecto interesante tiene que ver con la creación, y formalización de vínculos entre la DNC y la Dirección Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) lo cual contribuye, mas allá del programa, a operacionalizar los vínculos conceptuales entre cultura y desarrollo en el ámbito institucional del Estado.

También, ha habido problemas de eficiencia en la implementación y de dirección y gestión estratégica del Programa. Las potenciales sinergias internas y externas al Programa podrían ser mejor explotadas a través de un análisis transversal y un diálogo más sustantivo entre los distintos componentes. Relacionado a este aspecto la evaluación releva algunas debilidades y limitantes estructurales desde el punto de vista de la acción conjunta de la ONU en el marco del proceso de reforma.

A continuación se presentan las conclusiones a las cuales se ha llegado sobre la base del análisis de los datos recopilados durante el proceso de evaluación.

a) El programa es muy pertinente y relevante en su contexto, su hipótesis de trabajo es sólida e innovadora y, a pesar de los atrasos en la implementación de las actividades, se está demostrando potencialmente eficaz para contribuir al logro de los ODM (sobre todo 1 y 3). Además, el Programa Viví Cultura se está concretando en una plataforma para la experimentación de políticas que conyugan el crecimiento económico y la inclusión social en un marco de desarrollo humano entendido no solamente como ampliación de perspectivas y opciones individuales, sino también como fortalecimiento de identidades colectivas en un espíritu de cooperación mutua.

b) Además de la contribución financiera, el Viví Cultura ha aportado insumos técnicos y conceptuales a través de relaciones bilaterales entre los distintos actores involucrados, sin embargo la perspectiva sectorial no se ha complementado con una visión y un seguimiento estratégico del conjunto del Programa. Esto incide en la posibilidad de identificar sinergias internas y en la capacidad de análisis transversal y sistematización del Programa, en una óptica de producción de conocimiento y facilitación de intercambio de experiencias a nivel nacional, regional y global, la cual puede ser uno de los valores añadidos por la ONU a programas de esta naturaleza en un país de renta medio alta. A pesar de las limitaciones mencionadas, el Programa está desempeñado un rol de articulador entre algunas entidades del Estado y está contribuyendo directa o indirectamente al desarrollo de sus capacidades institucionales.

c) El programa ha avanzado en la transversalización del enfoque de género gracias al diseño de una nueva estrategia durante el segundo año de implementación, sin embargo dicha estrategia todavía se encuentra en una fase incipiente y podría articularse de manera más explícita con otras realidades que empiezan a emerger, como por ejemplo el grupo de mujeres del cluster de la música y los procesos de elevación de autoestima que se han relevado entre las mujeres artesanas.

d) La complejidad derivada de la pluralidad y diversidad de actores involucrados ha significado enfrentar una fuerte curva de

aprendizaje durante el proceso de implementación, tanto de parte de las instituciones nacionales, como de parte de la ONU, cuyos programas interagenciales todavía se configuran como experimentaciones “de campo” en el marco del proceso global de reforma. Estos límites estructurales, sumado a la poca eficacia del CDN como órgano de dirección política del Programa y a cierta confusión de roles entre CDG, UNCME y OCR ha generado a veces tensiones y desgastes de energía que han incidido negativamente en el proceso de implementación.

e) La oportunidad de acceder a los recursos del F-ODM ha representado un estímulo importante y la primera base empírica para la acción conjunta de la ONU en Uruguay, sin embargo, los desafíos estructurales que todavía caracterizan el proceso de reforma en la práctica han tenido, en el caso de Uruguay, un peso mayor al incentivo representado por el F-ODM.

f) Las contrapartes nacionales han ejercido un liderazgo activo en el Viví Cultura asegurándose que éste fuese insertado orgánicamente en las políticas y programas nacionales, contribuyendo así a optimizar los recursos y a delinear un escenario potencialmente favorable para la sostenibilidad de las iniciativas apoyadas. Vinculado a lo anterior, la evaluación también concluye que tres años de duración para un programa de esta naturaleza es un horizonte mínimo, que podría no ser suficiente para el cumplimiento de las metas de ejecución y para la capacidad de las instituciones nacionales de absorber todos los costos y evitar la interrupción abrupta de los procesos de cambio a los cuales se aspira, que inevitablemente se consolidan en el largo plazo.

### **Recomendaciones y lecciones aprendidas**

Además de las conclusiones arriba mencionadas hay otros dos elementos que generan reflexión y que vale la pena destacar como enseñanzas obtenidas:

-En un País de renta media alta como el Uruguay, caracterizado por una institucionalidad democrática sólida, por fuertes capacidades conceptuales y técnicas y por la disponibilidad de recursos propios del Estado, frente a los cuales los de la cooperación representan una fracción menor, pareciera de alguna forma inevitable que los actores de la cooperación internacional actúen en respuesta a demandas específicas que responden a las exigencias de los procesos nacionales. En este contexto, la posibilidad de añadir valor más allá de los recursos financieros o de la prestación de servicios administrativo reside en la capacidad de los actores internacionales de utilizar los recursos y los servicios que ponen a disposición como un punto de entrada para establecer un diálogo sustantivo y para apoyar la generación de conocimientos y el intercambio de experiencias a nivel regional y global.

-Una pregunta que surge de esta evaluación es: ¿que entendemos exactamente por acción conjunta de la ONU? El análisis desarrollado parece sugerir que no hay un valor intrínseco en la participación de múltiples organizaciones en un programa, a menos que esta participación no se base en un verdadero valor añadido de cada actor en el contexto específico, y en un marco de rigurosa división de roles y responsabilidades a ello consecuente. Bajo esta óptica, la acción conjunta se configuraría más como un esquema de complementariedad sectorial dentro de una visión estratégica global, lo cual no necesariamente significa involucrar a una pluralidad de actores en cada una de las componentes o productos del programa.

A continuación se presentan las recomendaciones que derivan del análisis y de las conclusiones ilustradas en las secciones precedentes. Para cada recomendación se proponen también algunas posibles soluciones prácticas, sin embargo corresponderá a la gerencia del Programa de evaluar la pertinencia de las recomendaciones y de responder a ellas en términos operativos:

a) Se recomienda asegurarse que en las sesiones del Comité Directivo Nacional se discutan aspectos sustantivos y se tomen

acuerdos que definan claramente la lógica de intervención, las grandes directrices del Programa, y los roles de cada quien. Para que esto sea posible es necesario evitar la confusión entre los participantes en el CDN del Viví Cultura y el CDN del Fondo de Coherencia.

b) Con relación a lo anterior, se recomienda reestructurar los órganos de gobernanza del Programa de acuerdo a los lineamientos del F-ODM asegurándose que haya una flujo regular de comunicación sobre aspectos sustantivos del Programa entre el CDG, el Equipo de País de Naciones Unidas y la Coordinador Residente del Sistema, para que esta última pueda representar de manera mas eficaz los puntos de vista de todos los actores de la ONU y estar mas empoderada para tomar decisiones en el marco del CDN.

c) Se recomienda separar, en la medida de lo posible, las funciones de monitoreo de efectos de las de facilitación de la implementación del programa. En esta línea, se recomienda que el Programa apoye la DNC a crear una Unidad de Monitoreo y Evaluación que, empezando con el monitoreo de los efectos del Viví Cultura, pueda progresivamente estructurarse y enfocarse en el análisis de los efectos de las políticas culturales nacionales, lo cual sería coherente con las intenciones del Programa de fortalecer la institucionalidad de la cultura. Para cubrir los costos iniciales de esta iniciativa se podría revisar la estrategia y los productos actualmente previstos para el Efecto III y, eventualmente, redireccionar parte de los recursos. Además, para sumar esfuerzos, se podrían establecer alianzas estratégicas con el sector académico o con fundaciones e institutos de investigación nacionales e internacionales, para definir e implementar conjuntamente investigaciones evaluativas que alimenten las políticas por un lado y la producción e intercambio de conocimientos por el otro.

d) Se recomienda definir mecanismos e instrumentos que permitan un análisis transversal de los tres componentes del Programa en el marco del CDG, para identificar y optimizar sinergia internas durante la implementación.

Una posibilidad podría ser la de elaborar periódicamente breves informes analíticos que evidencien los principales avances y desafíos en cada eje de intervención o producto, de cara a los efectos esperados (puede ser una nota de una página con los tres o cuatro puntos clave que se perciben como importantes y se quiere resaltar, no deben ser reportes de actividades). Los informes deberían producirse regularmente y circularse entre todos los miembros del CDG antes de sus sesiones ordinarias, para alimentar la reflexión colectiva en el marco de una visión estratégica de conjunto. La Unidad de Coordinación puede ser la que articula este mecanismo pero no la que desarrolla el análisis.

Durante las visitas de campo de la evaluación se han identificado potenciales sinergias entre las Usinas y los Conglomerados y entre la Fábricas de Cultura y la Incubadora de Empresas a las cuales valdría la pena dar seguimiento.

e) Se recomienda empezar desde ya una reflexión en el CDG y en el CDN para definir una estrategia de salida que evite la interrupción de los procesos en marcha una vez que termine el ciclo de tres años previsto en el diseño del Programa. Al respecto, se recomienda empezar a buscar posibles sinergias con otras fuentes de recursos bilaterales y multilaterales en la hipótesis que, al terminar el tercer año, las Instituciones nacionales todavía no tuviesen capacidad suficiente para absorber las iniciativas del programa.

f) Se recomienda vincular la producción de material divulgativo sobre el Programa a la producción audiovisual y musical de las Usinas, involucrando directamente los beneficiarios en la concepción e implementación de una estrategia global de comunicación, incidencia y visibilidad del Programa.

g) Se recomienda articular la estrategia de transversalización del enfoque de genero con la estrategia global de comunicación del Programa y con las iniciativas de las mujeres del cluster de la música.