

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Licenciatura en Trabajo Social**

**Uruguay y las políticas sociales: el problema de la  
coordinación y la intersectorialidad**

**Paula Morales Poey**  
Tutora: Laura Paulo

**2016**

Título de la tesina: Uruguay y las políticas sociales: el problema de la coordinación y la intersectorialidad

### Resumen

La matriz de protección social uruguaya ha sufrido transformaciones en los últimos años, específicamente desde la llegada del Frente Amplio al gobierno, que supuso un cambio en la perspectiva de las políticas sociales. La discusión sobre la forma en que se diseñan, gestionan e implementan las políticas públicas, sigue vigente y han cobrado relevancia conceptos como la intersectorialidad, el enfoque territorial y la coordinación.

La creación de múltiples espacios de coordinación y los problemas que estos presentan llevan a pensar la forma más eficaz de ejecutarlos. Se debe definir cuidadosamente en qué se quiere coordinar y de qué manera, teniendo en cuenta la esencialidad política de la coordinación.

### Palabras Claves

- Territorio/Territory
- Políticas Sociales/Social Policies
- Coordinación/Coordination
- Intersectorialidad

## Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1. Las Políticas Públicas .....	4
1.1. El proceso de elaboración de las políticas públicas .....	4
1.2. La implementación de las políticas públicas .....	4
1.3. Políticas Sociales: qué son, tipos de políticas y evaluación .....	6
1.4. La coordinación en la implementación de las políticas sociales.....	7
Capítulo 2. Características de las políticas sociales en la actualidad uruguaya .....	9
2.1. Territorio: definición y enfoque territorial.....	9
2.2. Forma de Gobierno: Gobernanza y <i>Policy Networks</i> .....	11
2.2.1. Nueva forma de gobernar: la Gobernanza.....	11
2.2.2. Las redes de políticas como herramienta .....	12
2.3. La intersectorialidad y las políticas públicas .....	13
Capítulo 3. Matriz de Bienestar de Uruguay .....	16
3.1. Políticas Sociales en Uruguay - El Ministerio de Desarrollo Social .....	19
3.2. Discusión actual sobre la coordinación de las políticas sociales .....	23
Capítulo 4. Políticas públicas en la actualidad – Nuevos desafíos.....	26
Conclusiones.....	29
Referencias bibliográficas .....	31

## Introducción

La matriz de protección social uruguaya ha sufrido transformaciones en los últimos años, específicamente desde la llegada del Frente Amplio al gobierno. Algunos de estos cambios institucionales y conceptuales refieren a la creciente descentralización estatal, a la emergencia del enfoque territorial, a la concepción de la sociedad como un entramado complejo así como a los problemas como multicausales. Esto conlleva a demandar políticas con mayor nivel de integralidad que atiendan las problemáticas emergentes.

En Uruguay encontramos un sistema de protección social híbrido donde políticas focalizadas conviven con las políticas de corte universal. (Alegre & Filgueira, 2009) Si bien se da una aceptación de las políticas focalizadas, se apuesta a políticas más integrales, intersectoriales e interinstitucionales que propicien una mayor coordinación horizontal y vertical entre actores así como la promoción de la participación social.

Se tomó como base para la definición del objeto de estudio las preguntas recogidas desde las prácticas pre profesionales de la Licenciatura en Trabajo Social, realizadas en el barrio de Punta de Rieles. El mismo se define como el problema de coordinación de las políticas sociales en el Uruguay actual.

El trabajo incluye la temática de la implementación de las políticas sociales y los obstáculos que emergen. Muchos de estos dicen de la coherencia y coordinación entre los diferentes planes y actores que intervienen en un determinado territorio, así como entre sectores, instituciones o niveles de un mismo organismo.

Los mecanismos de protección social y, específicamente, las características de las políticas sociales, se han reconfigurado de un tiempo a esta parte producto de las transformaciones acaecidas en la sociedad. Durante el S XXI el continente latinoamericano se ha caracterizado por una estructura productiva fuertemente segmentada, que se traduce en desigualdades en los mercados de trabajo; la presencia del empleo informal que refuerza la inestabilidad laboral, las tasas de participación laboral femenina se mantienen por debajo de los parámetros de los países desarrollados y el desempleo se mantiene con niveles preocupantes. A su vez, en los últimos años- producto de la reducción de la pobreza- han emergido nuevos sectores sociales que sin ser pobres, muestran altos grados de vulneración en sus derechos. (Hardy, C., 2011). Estos problemas sociales se expresan y denuncian en el territorio, concretamente a través de crecientes procesos de segregación territorial,

entendiendo esto como “...al proceso por el cual la población de las ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea”. (Katzman en Rocco, 2011: 15)

En este sentido, en Uruguay se incrementa la presencia estatal en territorio en forma de planes y programas sociales en su mayoría gestionadas y controladas por el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MIDES). A su vez, éste delega – en algunos casos - a otras organizaciones civiles, cooperativas, etc. la gestión de la implementación. En este sentido se torna relevante la coordinación y articulación tanto con el MIDES central como entre los programas que se implementan en determinado territorio, a fin de realizar acciones coherentes y eficaces. Por este motivo es que se crean espacios de coordinación, como es el caso de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales como áreas de intercambio, articulación y coordinación de las políticas sociales territoriales que “se instalaron a partir del año 2006 con la finalidad de desarrollar las políticas públicas sociales articulando el nivel central con el territorial. Son la expresión territorial del Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales, creados por el Decreto 236/005 (25 de julio de 2005).” (Ministerio de Desarrollo Social. s/f. pág. 1.)

Por todo lo expuesto, el presente documento se elaboró con la orientación de los siguientes objetivos:

1. Indagar los cambios organizacionales acaecidos en los últimos años en las políticas sociales uruguayas
2. Dar cuenta de los obstáculos que emergen en la implementación de políticas sociales en territorio
3. Analizar la relevancia de la coordinación para la eficacia de las políticas sociales.

Una vez delimitado el tema se definieron categorías de análisis, que “son empleadas para establecer clasificaciones. En este sentido trabajar con ellas implica agrupar elementos, ideas y expresiones en torno a un concepto capaz de abarcar todo” (Romero, 2005, pág. 1). Una vez definidas las mismas se procedió a realizar la revisión bibliográfica la cual debe hacerse cuidadosamente, utilizando material reconocido, que haya sido revisado por expertos antes de ser publicados. De esta forma, se deben establecer criterios de selectividad de manera que se enfoque en los documentos relevantes para la investigación. (Eduardo Gomez Luna, 2014). La revisión bibliográfica permite ampliar los conocimientos

sobre la temática estudiada, ayuda a aclarar o definir el problema planteado, orienta y guía el estudio y brinda información sobre el enfoque del estudio, entre otros.(Álvarez, 2011)

Una vez seleccionados los textos, libros, artículos, etc. a utilizar y haber resumido y destacado los elementos considerables para el estudio se continuó el trabajo con el análisis de contenidos, el cual consiste en la lectura que debe realizarse siguiendo el método científico, es decir que debe ser sistemática, objetiva, replicable y válida. “Tanto los datos expresos (lo que el autor dice) como los latentes (lo que dice sin pretenderlo) cobran sentido y pueden ser captados dentro de un contexto. El contexto es un marco de referencias que contiene toda aquella información que el lector puede conocer de antemano o inferir a partir del texto mismo para captar el contenido y el significado de todo lo que se dice en el texto.”(Abela, 2002, pág. 2)De esta forma, se analizaron los documentos seleccionados en función del tema de estudio definido, comparando y articulando los diferentes aportes.

## Capítulo 1: Las Políticas Públicas

### 1.1. El proceso de elaboración de las políticas públicas

El proceso de elaboración de las políticas públicas es, tradicionalmente comprendido y estudiado en fases o etapas, las cuales presentan características particulares que las diferencian, como ser los actores que intervienen, los intereses, las decisiones, el desarrollo y los resultados de cada una. De esta forma, la noción de *policy process* puede entenderse como “un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política” (Villanueva, 1993, pág. 15)

Estas etapas se han clasificado de variadas formas, atribuyéndoseles diferentes nombres y variando en la cantidad. Sin embargo, como sostiene Villanueva (1993), los estudiosos coinciden en ciertos aspectos, como ser: la existencia de una situación problemática que requiere una modificación para lo cual se elige y efectúa un curso de acción que produce resultados más o menos diferentes a los deseados y que, por tanto, suponen una revisión del curso de acción escogido. De este modo un ejemplo de definición de las etapas es la realizada por Anderson (1984) que “divide el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación.” (Villanueva, 1993, pág. 16)

Durante este proceso, desempeñan un rol fundamental los actores que participan en las diferentes etapas, dado que cada uno representa ciertos intereses y particularidades que influirán en la elaboración de la política pública. Como explicita Lindblom (1991), éstos pueden ser ciudadanos, líderes de grupos, legisladores, miembros de partidos políticos, jueces, funcionarios, empresarios, entre otros. Todos ellos actúan y determinan el proceso, desde la toma de decisiones hasta la evaluación de las políticas públicas.

### 1.2. La implementación de las políticas públicas

La implementación es una de las etapas del proceso de elaboración de la política pública. En este trabajo se retoma la definición elaborada por Subirats (2008) como el conjunto de procesos que tienden a la realización de los objetivos de una política. De este modo, el proceso de implementación supone la puesta en práctica de lo hecho en las etapas precedentes de la elaboración de la política pública, el cual se da por terminado tras la generación de decisiones y acciones destinadas a los grupos- objetivos. (Subirats, 2008).

Dicha etapa presenta ciertos problemas, específicamente en lo que refiere a las diferencias que aparecen entre lo implementado y lo delineado en etapas anteriores. Para Villanueva (1993) este proceso se tiende a ver dicotómicamente entre política y administración pública, ya que se entiende que quienes toman las decisiones son los políticos, en tanto quienes ejecutan son los administradores. Esto conlleva a que los fracasos de las políticas se expliquen por unos u otros actores, siendo las decisiones de los políticos la causa más exhortada.

Empero, además de estos actores descritos, existen otros que influyen en la elaboración e implementación de la política pública, como ser las organizaciones públicas que son quienes transforman las decisiones en hechos. Esto es relevante a tener en cuenta si las políticas públicas han de ser efectivamente políticas, componentes de la historia social real y no solo discursos de gobierno.

De este modo, en el proceso de implementación de una política aparecen otros actores en escena, así como otros intereses, que influirán en la eficacia de una política. En esta etapa, se materializan las decisiones y se llega a la población-objetivo, donde pueden emerger variables que no se tuvieron en cuenta en el proceso de elaboración y ponen a prueba el cumplimiento de los objetivos de la política. Así, siguiendo lo explicitado por Martínez (2005), la forma en que la política cumpla los objetivos planteados, sortee obstáculos, identifique oportunidades y se adapte al contexto donde se implementa, determinará la magnitud de la llamada brecha de implementación, la cual refiere a la diferencia entre lo planteado y lo que se ejecuta. Así, el autor explicitará al respecto que ésta es una fase compleja ya que no constituye un proceso completamente predecible con resultados ciertos.

Por otra parte, en lo que refiere a los programas sociales, el autor sostiene que los mismos se basan en la convicción de que la acción humana puede modificar la realidad, pero al no ser omnipotente se encuentra con limitaciones impuestas por las expectativas y la voluntad de los actores sociales que se encuentran orientados por su racionalidad e intereses. Empero, el impacto efectivo de un programa social no dependerá sólo de la intencionalidad y de la eficiencia de la implementación, sino también de la interacción con otras políticas.

### 1.3. Políticas Sociales: qué son, tipos de políticas y evaluación

Las políticas sociales son definidas por Teresa Montagut (2009) como la acción de gobierno que influye en el bienestar de las personas, modificando, manteniendo o posibilitando sus condiciones de vida.

La autora en su análisis entiende pertinente que el estudio de la política social no debe reducirse a una sola dimensión sino que debe tener presente diferentes perspectivas que den cuenta de la complejidad que abarcan. Esto conlleva a considerar la vinculación de las mismas con las relaciones sociales que hacen a la vida social. “Una determinada concepción de la sociedad, de sus pautas culturales, de sus derechos y obligaciones, e incluso de los criterios de justicia social que la deben de guiar, conduce a unas políticas sociales concretas, eso es, a una forma de actuar frente a las necesidades sociales.” (Montagut, 2009, págs. 22 - 23)

También se incluye en el estudio de las políticas sociales y por ende en su elaboración y en sus objetivos, la participación de los beneficiarios de las mismas. Para la autora las políticas sociales deberían tener por objetivos, crear sociedad responsable y libre, configurar el espacio público como el de todos y no del gobierno y buena gestión en la cobertura de las necesidades, entendiendo como tales no sólo las económicas sino los recursos necesarios para la creación de ciudadanía.

Por otra parte, Marcela Jabbaz (2014) en su estudio construye modelos teóricos de políticas sociales a través de tres dimensiones: su diseño, lo partidario y lo programático; dos vectores: de lo técnico a lo político y de lo interno a lo externo; una relación de poder, siendo la parte principal del sistema de acción; un condicionante como ser la orientación valorativa de la política y una consecuencia: el grado de coordinación entre los diversos agentes participantes.

A lo largo de este artículo se señalan las características de diferentes políticas sociales con el fin de esclarecer modelos teóricos que sirvan para interpretar casos en otros territorios. Empero, no se debe limitar a elegir un modelo ideal. Éstos nos brindan una visión sistémica en la que el trabajo comunitario, el profesional y el político se estructuran en función de una serie de elementos, pero no existe un modo de política social única y superior.

De este modo, la dimensión programática refiere a aquellos tipos de políticas que funcionan en base al plan enunciado durante el proceso electoral, los cuales pueden ser: modelo programático integral de políticas de servicios sociales, modelo programático focalizado de políticas de servicios sociales, modelo programático preventivo-pedagógico de políticas de servicios sociales y modelo programático articulado de participación social en las políticas de servicios sociales.

Por otra parte se encuentran aquellos modelos partidocráticos, donde predomina la lucha partidaria por el poder: modelo “partidocrático-populista” de políticas de servicios sociales y modelo partidocrático de coalición inestable.

#### 1.4. La coordinación en la implementación de las políticas sociales

El concepto de coordinación, definido por Repetto (2005) alude a un proceso mediante el cual se genera sinergia entre las acciones y recursos de los involucrados en un campo determinado de gestión pública, al mismo tiempo que se va construyendo un sistema de reglas de juego, a través de los cuales los actores que participan, encuentran incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías, que por lo general se encuentran en conflicto entre sí.

Leandro Garnier (2000) desarrolla un documento, en el que hace énfasis en la función de la coordinación, entendiéndola como una herramienta de la planificación que permita la construcción del balance entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política, en tanto deben ser los tres pilares fundamentales para una eficaz gestión pública. Para esto los gobiernos requieren generar espacios de coordinación política, de manera tal que la acción gubernamental trascienda el simple activismo.

En este sentido, la coordinación no se reduce a hacer más compatibles unas acciones con otras o unos programas con otros, implica además coordinar las políticas de forma que se logre integrar las diferentes decisiones y acciones del gobierno en una visión con perspectiva a largo plazo. En otras palabras, se trata de coordinar con un sentido estratégico que supone un proceso eminentemente político.

Así, siguiendo al autor, la función planificadora requiere de un espacio constitucional que sea capaz de explicitar la estrategia política definida y de delimitar un sistema de prioridades que guíen y ordenen el conjunto de políticas y programas. Esta responsabilidad

no debe adjudicarse a instancias gubernamentales ya que quien es responsable de ciertas metas sectoriales, no suele tener la capacidad para concretar de manera eficaz la visión estratégica definida por el gobierno en conjunto. Las oficinas, ministerios o secretarías por ausencia de responsabilidades particulares encuentran aquí una de sus responsabilidades fundamentales de coordinación, para lo cual requieren calificación tanto técnica como política, que posibilite ser entendida por las distintas fuerzas que forman el gobierno y no un mero reflejo de la estrategia del mismo.

Por otra parte, Juan Carlos Ramírez y María Cristina Peñaloza (2007) destacan que la coordinación y la cooperación entre actores, grupos e instituciones, aparecen como necesarias en un contexto de división de trabajo y diferenciación de la sociedad. Las problemáticas sociales se tornan más complejas, emergiendo exigencias que deben satisfacer los sistemas de coordinación actuales. Entienden la coordinación, en el campo de las políticas públicas, como una capacidad en el funcionamiento de las instituciones públicas, identificándose por el diálogo entre actores, la interacción permanente entre estos y los consensos a los que llegan, a la vez que sostienen que la misma no debe ser impuesta sino que debe resultar de las voluntades.

A su vez, los autores retoman ciertas características del proceso de coordinación como la condición de ser un proceso político y técnico a la vez – lo cual concuerda con lo descrito anteriormente por Leonardo Garnier - además participativo porque requiere la articulación de acciones intersectoriales e intergubernamentales, así como entre el gobierno y la sociedad civil, un proceso horizontal, que refiere a la articulación intersectorial y vertical a la intergubernamental y con diferentes alcances, ya sea a nivel macro, meso y micro. De este modo la coordinación aparece como un proceso con varias características que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos y procedimientos de gestión que dependen en gran parte del grado de desarrollo institucional precedente.

## Capítulo 2. Características de las políticas sociales en la actualidad uruguaya

### 2.1 Territorio: definición y enfoque territorial

El enfoque territorial aparece como un aspecto relativamente nuevo en el marco de las políticas sociales. Ximena Baráibar (2013) problematiza el territorio desde dos dimensiones principales. Por un lado, afirma que lo territorial expresa transformaciones sociales generales, por ejemplo los cambios acaecidos en el mundo del trabajo. Por otra parte, establece que es una dimensión relevante para las personas, dependiendo esto último de que se vincule o no con otros ámbitos sociales de participación (recreación, estudio, etc.)

En cuanto a la relevancia del territorio en Uruguay, la autora hace referencia a que en el siglo pasado el barrio y la comunidad fueron considerados ámbitos de integración social, pero en la actualidad estos espacios se encuentran en situación crítica, en tanto, las ciudades se encuentran cada vez más divididas manifestando un agravamiento de la segregación territorial.

Respecto a esta problemática, el Estado a través de las políticas públicas, obtiene un papel fundamental para evitar o reducir la segregación territorial. “Señala Kaztman (2000: 20-23) que los mercados laborales junto a la segregación residencial son los principales fenómenos que contribuyen a la creciente impermeabilidad de las fronteras de clase y al aislamiento social de los pobres urbanos. Sin embargo, la gravedad de sus efectos se reduce o se potencia según las oportunidades que brinde el Estado.” (Baráibar, 2013, pág. 16)

De este modo, las políticas públicas implementadas en territorio pueden ser clasificadas según tres categorías: las políticas urbano-territoriales que refieren específicamente a infraestructura, las políticas sociales universales (educación y salud principalmente) y las políticas sociales asistenciales que abarcan un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a las personas en situación de vulnerabilidad.

En lo que refiere a la dimensión territorial de las políticas públicas, la autora entiende pertinente diferenciar entre territorialización y descentralización de la política pública. De este modo, la primera refiere a la desconcentración de servicios y generación de otros nuevos en el territorio delimitado; es decir que se encuentren cerca del lugar donde habita

la gente y no del lugar donde trabajan. Por otra parte, la descentralización se entiende como una transferencia de poder de decisión a lo local, la misma adquiere dimensión territorial; “En la medida en que el poder se traslada para el nivel local y que la gestión pública adquiere forma de red, con el desarrollo de actores institucionales, diversificados, la lógica de organización de los servicios sociales pasa a adquirir una dimensión territorial (Fleury, 1999). Sin embargo, la territorialización de la política pública no implica transferencia de poder de decisión, refiere a la aproximación de servicios al territorio.” (Baráibar, 2013, pág. 24)

El enfoque territorial de las políticas sociales es una dimensión discutida, ya que la expresión de instancias administrativas locales que a su vez pertenecen a colectivos mayores, corre el riesgo de generar micro territorios. Por lo que, la autora sostiene que es necesario profundizar una mirada centralizada articulándola con una mirada descentralizada. “No es cierto que “estar cerca” de la realidad, siempre sea algo positivo y por el contrario “estar lejos” implique inevitablemente decisiones equivocadas.” (Baráibar, 2013, pág. 28)

Las políticas públicas intervienen en el territorio surgiendo de esta relación ciertos problemas que refieren a la delimitación del territorio, la posibilidad de desconcentrar los servicios, la lejanía del trabajo social respecto a la gente y a la realidad concreta, los límites del territorio como espacio de integración social y la coordinación de políticas y servicios en el territorio.

Este último problema descrito, siguiendo a la autora, refiere a la existente explosión de coordinaciones en el territorio, lo cual encuentra fundamento en la incrementación de programas sociales en el territorio que requieren coordinación entre sí, y los fracasos de las políticas sociales que se explican a partir de dificultades en la coordinación y el trabajo en red, entre otros.

A fin de aliviar los problemas antes descritos sobre la interacción entre las políticas públicas y el territorio, la autora sugiere una serie de puntos a tener en cuenta como ser: la relación entre el territorio y las transformaciones sociales, la necesidad de poner énfasis en la heterogeneidad social y la articulación de las articulaciones, es decir, no generando nuevas estructuras para articular sino simplificando lo existente.

## 2.2 Forma de Gobierno: Gobernanza y *Policy Networks*

### 2.2.1 Nueva forma de gobernar: la Gobernanza

Hasta los años 80, la Administración Pública, funcionaba bajo el modelo Jerárquico-Burocrático, formato de administración que comienza a ser cuestionado, generándose alternativas para la modernización de la misma. Así, surge la Nueva Gestión Pública (NGP), que se encuentra ligada al paradigma neoliberal de disminución de la intervención estatal en la economía. La NGP, implica diferencias con el paradigma Weberiano, el cual está fundamentado en la racionalidad instrumental; siendo una de sus características fundamentales el medio jerárquico vertical para garantizar la eficiencia de la administración.

De esta manera, algunos de los principios de la NGP pueden resumirse en: énfasis en el desempeño y los resultados; preferencia por lo pequeño, descentralizado, especializado; sustitución de las relaciones jerárquicas por relaciones contractuales; introducción de mecanismos de mercado; énfasis en lo ciudadano desde una perspectiva de “cliente”; separación entre formulación de políticas y su ejecución. “la aplicación del contrato como relación principal entre el Estado y sus funcionarios pretende justamente eliminar las rigideces del modelo de gestión de recursos humanos tradicional, basado en la permanencia en el empleo.” (Fuentes et al. 2009; págs. 59 - 60)

Si bien este modelo ha tenido un gran éxito, manifiesta algunos problemas como ser, el no tener en cuenta las particularidades de los países receptores, así como la no existencia de hechos que prueben que se ha logrado lo que se esperaba. (Fuentes et al 2009, pág. 61) En esta línea de cuestionamiento a la NGP, es que se da una necesidad de retomar ciertos aspectos del modelo Weberiano (anteriormente explicitado en términos generales), surgiendo en los años 90 el denominado Neoweberianismo que busca cambiar y fortalecer la Administración Pública.

Además de estas dos vertientes hay una creciente necesidad manifiesta en diferentes discursos de democratizar la Administración Pública. Esto no es excluyente sino que se asemeja en cierto punto a la vertiente Neoweberiana y al discurso de la Gobernanza. (Fuentes et al 2009, pág. 65)

Este último, se utiliza en la actualidad para dar cuenta de un nuevo tipo de gobernar, que Renate Mayntz llama Gobernanza Moderna., definiéndola como “...una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modo jerárquico. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas” (Mayntz, R. 2001, pág. 1)

Para profundizar en la Gobernanza participativa de redes, es necesario comenzar explicitando que con este término “se intenta trabajar la problemática de las capacidades de la sociedad en su conjunto, y específicamente del Estado, de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas, en un contexto donde ya no hay un centro único y monopolístico.” (Narbond, P. 2001, págs. 127 – 128). Siguiendo al autor, en esta pérdida de monopolio de gobierno surgen diferentes mecanismos de gobernanza como ser la jerárquica, la del mercado y la de redes.

La gobernanza asociada a redes es “... una forma de conducción social basada en la interacción entre actores autónomos privados y públicos, que produce un consenso negociado que constituye la base para la coordinación.” (Narbond, P. 2001, pág. 137). En estas redes, se da un sistema autorregulado y autónomo, de diálogo y negociación, viéndose relegada la soberanía absoluta del Estado. De esta manera el Estado le transfiere a la sociedad algunas de sus funciones tradicionales. La gobernanza participativa de redes apuesta a la democratización de la Administración Pública, en tanto propicia la cooperación y participación de los diferentes actores de la sociedad, otorgándoles voz en la toma de decisiones.

### 2.2.2 Las redes de políticas como herramienta

Para definir las redes de políticas y sus características se sigue el estudio realizado por Cristina Zurbriggen (2004), en el cual explicita que las redes de políticas o *policy networks*, comienzan a concebirse a principios de los 90 como un modelo que permite indagar y profundizar la forma en que se estructuran las relaciones entre actores públicos y privados en los niveles intermedios. Desde esta concepción cobran relevancia las características autónomas distintivas de cada sector de política, y por tanto la variedad de patrones políticos de interacción entre actores públicos y privados que pueden darse en determinado lugar.

Así, la idea de red supone la manera en la cual diferentes actores ubicados en diversas organizaciones públicas y privadas, con intereses particulares, se conectan y vinculan. Dentro de la red, intercambian ideas, recursos y sopesan diferentes soluciones a problemas, desdibujando así los límites entre el Estado y la sociedad, fusionándose en la red.

La noción de redes, supone para varios estudiosos de la temática un cambio real en la estructura de la política y no solo una nueva perspectiva analítica, ya que el gobierno delega responsabilidad en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Esto es producto de la diferenciación social, la sectorialización y el crecimiento político que caracteriza a las estructuras políticas contemporáneas; lo cual conlleva a una incrementación del gobierno a depender de la cooperación y de los recursos de actores privados.

El enfoque de red supone que esta estructura afectará tanto el proceso como el resultado político, en tanto una red cerrada da lugar a continuismo en las políticas, en cambio una red abierta permite cambios en las políticas a implementar.

Así, las redes aparecen como solución a los problemas de coordinación en la sociedades actuales “En un entorno dinámico y crecientemente complejo, donde la coordinación jerárquica tiende a dificultarse si no a imposibilitarse, y la potencia de la desregulación está limitada debido a los problemas de fallos de mercado, la gobernación se hace cada vez más factible sólo en *los* “policy networks”, proveyendo una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de los actores corporativos públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos” (Börzel, 1997: 15).” (Zurbriggen, 2004, pág. 7)

### 2.3 La intersectorialidad y las políticas públicas

La intersectorialidad es un concepto que emerge con mayor fuerza actualmente en materia de políticas públicas, apareciendo como la nueva promesa en gestión para alcanzar objetivos de transformación social. (Cunill, 2014). Estos abordajes cobran relevancia a mediados de la década de los 90, fundamentalmente a causa de la difusión desordenada y errática de políticas focalizadas. Posteriormente, la intersectorialidad comienza a ganar relevancia junto a la concepción multicausal y multidimensional de los problemas sociales, que a su vez responde a la incrementación de dificultades en la coordinación entre los distintos niveles de gestión, específicamente a partir de la apuesta a la descentralización de

las políticas sociales. De esta manera, la intersectorialidad cuestiona la organización vertical por sectores que tiene la administración estatal, así como los medios de asignación de recursos por partidas sectoriales. (Rak, A., 2015).

El abordaje intersectorial requiere delimitar sus alcances, así como la identificación de los elementos del contexto que influyen “Respecto al alcance, se hace referencia a las posibilidades de su aplicación tanto en la fase de planificación de la política o programa, como a la fase de gestión; e incluso en ambos casos. Estas diferencias pueden estar asociadas tanto a dificultades en la articulación multinivel, como en el grado de inclusividad en el desarrollo de una política. Por ello se deben tener en cuenta los elementos de contexto que delinee los posibles constreñimientos institucionales, necesidades de reorganización y factibilidad en la implementación.” (Rak, A, 2015, pág. 18)

Por otra parte Nuria Cunill – Grau (2014) dice que actualmente en América Latina la intersectorialidad se asocia con una tendencia a la reconceptualización de los asuntos sociales, en tanto el abordaje de los mismos debe ser multidimensional y con enfoque de derechos. De esta forma la perspectiva integral se construye en base a la intersectorialidad, ya que visiones más amplias de los problemas sociales suponen algo más que la conexión entre algunos sectores

De este modo, se evidencia la integralidad como eje central de las nuevas políticas sociales centradas en derechos, lo cual es producto de una amplia variedad de causas, por ejemplo los fracasos previos para hacer frente a la pobreza y el concomitante crecimiento de la inestabilidad social y política.

Por otra parte, se establece la diferencia entre intersectorialidad y coordinación interinstitucional. En tanto, si bien la segunda es relevante para asegurar que las organizaciones y sectores encargados de la ejecución de una política no reproduzcan redundancias; la coordinación no se traduce en integración. En tanto, el abordaje de la intersectorialidad sugiere un fundamento político, así como un grado más alto de relación entre sectores.

La intersectorialidad supone la coordinación, colaboración y acuerdos entre sectores, un sistema unificado de administración a partir de objetivos definidos en común, esto “supondría que las formas de planificación, de formulación del presupuesto y de

seguimiento y evaluación han dejado de ser sectoriales para ser intersectoriales. Así, cuando encontramos inclusividad, estaríamos constatando tanto un resultado (o expresión) de la intersectorialidad como una causa de ella.” (Cunill, 2014, págs. 22 - 23).

Así, otro aspecto importante al analizar la intersectorialidad es el rol que cumplen las instituciones, ya sea como facilitadores o constrictoras de la acción dado que las acciones de los individuos y colectivos se encuentran enmarcadas y determinadas por prácticas compartidas que dirigen y/o limitan el comportamiento de los agentes en sus relaciones. “Esto es especialmente clave en el caso de la intersectorialidad, no sólo porque el ambiente institucional suele incluir amplios sistemas de relaciones que cruzan distintas áreas jurisdiccionales (Bryson et al., 2006, 45), sino porque los propósitos colaborativos, la estructura y los resultados pueden resultar afectados por el marco institucional de cada sector gubernamental.” (Cunill, 2014, pág. 27).

### Capítulo 3. Matriz de Bienestar de Uruguay

Uruguay aparece en la región como un país pionero en materia de protección social, dado que en las primeras décadas del Siglo XX construyó un sistema de seguridad y asistencia social de amplia cobertura. “El mencionado sistema operó sobre un mercado de empleo con dosis significativas de informalidad y consolidó un componente de bienestar contributivo, relativamente estratificado según sector y categoría laboral, que se mantuvo restringido al universo de trabajadores formales.” (Filgueira, 2007 en Midaglia, C., et al 2013 pág. 173)

Siguiendo un artículo publicado por Carmen Midaglia, et al (2013), los programas implementados priorizaban la reposición salarial ante la atención a la pobreza y desigualdad social. Si bien no existen registros completamente confiables de la época, se sabe que la atención a los problemas clásicos a principios del S. XX, eran diferenciales.

En la década de los 90, Uruguay comienza un proceso de reforma socioeconómica que supone una orientación hacia el mercado. En este contexto, la reformulación de los pilares de bienestar encuentra sus causas en el deterioro de la oferta de servicios universales a raíz de los recortes y de la reducción de la inversión pública. Es en este período también que emergen los programas de corte focal que se mantienen hasta hoy. “En el nuevo escenario, las opciones focales y universales convivirán, pero con débiles canales de articulación y coordinación, inaugurándose así rutas o caminos cuasi paralelos de tratamiento de las necesidades sociales.” (Midaglia, C., et al 2013 pág. 175)

A principios del S.XXI el país vive una crisis socioeconómica, ante la cual responde con una serie de programas focalizados al problema de la pobreza extrema. A partir del año 2004, Uruguay comienza a retomar la senda del crecimiento económico. En este contexto, asume el gobierno la coalición de izquierda: Frente Amplio, durante los años 2005 y 2010, siendo reelecto por el período 2010-2015. Este gobierno, mejoró el patrón redistributivo a partir de la ejecución de un conjunto de reformas sectoriales, especialmente en el área social. Algunas de estas refieren a la regulación del mercado laboral, a través de la reinstalación de los Consejos de Salarios, al aumento de salario mínimo y políticas de incentivo al empleo formal. A su vez, se crea el Ministerio de Desarrollo Social y se

comienza a implementar el plan de atención a la pobreza. (Midaglia, C., et al 2013). Sobre este Ministerio se presenta más información en el numeral 3.1.

De este modo, el Frente Amplio marcó transformaciones en materia de bienestar, empero no logró revertir la fragmentación interna del esquema de protección, sino que profundizó la brecha entre el componente de asistencia y de bienestar en materia de empleo; “se institucionaliza la dualización en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas a través del divorcio de un componente de asistencia social, financiado por rentas generales, y otro de bienestar, esencialmente contributivo.” (Midaglia, C., et al 2013 pág. 177)

Siguiendo un estudio realizado por Fernanda Gutiérrez (2015), existen programas que evidencian líneas de continuidad con las políticas de corte focal implementadas en gobiernos anteriores, como ser los programas de transferencias condicionadas de renta, los programas de Workfare, como Uruguay trabaja y aquellos orientados al abordaje en territorio como son Jóvenes en Red o Uruguay Crece Contigo. A su vez, los mismos comparten la característica— además del hecho de ser políticas de inserción focalizada - de tener su fundamentación en el enfoque de riesgo y depositar la responsabilidad en la población objetivo.

Aparece en estos programas sociales una diferencia entre los objetivos planteados - como es el caso de la integración social - y las líneas de intervención sugeridas que apuntan a la atención focalizada. “Fuertes dosis de focalización y residualismo, sustentadas en estrategias de gestión de nuevos riesgos que se basan en la apuesta al cambio en el comportamiento de los individuos y de sus estilos de vida, no son suficientes en la atención del problema estructural de nuestro edificio de bienestar, y resultan incapaces de propiciar, por sí mismas, una sociedad integrada en la que el acceso a los derechos sociales sea universal.” (Gutiérrez, M., 2015, págs. 115 y 116)

Los cambios realizados por los gobiernos del Frente Amplio, entre los años 2005 y 2013, han consolidado una estructura de provisión segmentada entre lo público asistencial y lo de corte contributivo (Midaglia, et al. 2013) Así, se mantiene un patrón de provisión social mixto, generando una matriz de bienestar híbrida: políticas focalizadas conviven con políticas universales, políticas contributivas con políticas residuales.

De todos modos este escenario heterogéneo, híbrido y fragmentado no se establece como rasgo estático en la nueva matriz de protección social, dado que el país cuenta con recursos y capacidad para combatir y cambiar dichos aspectos, a través de readecuaciones de las políticas sociales de corte universal que apunten a la integración social e igualdad de oportunidades.

Por otra parte, desde el año 2005 se da un proceso de reconstrucción institucional con el objetivo de asumir tareas de coordinación, dado que se visualiza la necesaria coordinación entre las políticas implementadas. Para esto se crean organismos que propician su a la vez que aportan coherencia a las intervenciones en los diferentes territorios. Una de las nuevas institucionalidades es el Gabinete Social como espacio de coordinación intersectorial entre las políticas implementadas; es presidido por el MIDES y participan representantes de organismos estatales vinculados al área social y económica. Otra innovación institucional está dada por el Consejo Nacional de Políticas Sociales que tiene por objetivo la ejecución de los acuerdos establecidos en el Gabinete” (Midaglia, C. 2013).

A su vez, existen otros espacios vinculados a la coordinación en materia de políticas sociales, como es el caso de las mesas interinstitucionales, que son coordinadas por el MIDES y tienen como tarea el ensamblaje territorial de las políticas sociales y los Consejos Sociales, que son espacios en los diferentes territorios donde intercambian las organizaciones de la sociedad civil. Otros ámbitos de coordinación de intervenciones públicas son “el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, la Comisión de Lucha contra la Violencia Doméstica, y las Mesas de Coordinación Zonal, entre otras” (Midaglia, C. 2013, pág. 26)

### 3.1 Políticas Sociales en Uruguay - El Ministerio de Desarrollo Social

En el año 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con el objetivo de gestionar y articular los planes y programas implementados para atender la emergencia social. Las dos principales acciones la constituyen el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y su sucesor el Plan de Equidad, en el año 2008. (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, 2011, pág. 9).

El gobierno que asume en el año 2010 tiene por objetivo profundizar las acciones implementadas en el período anterior, “apuntando a generar formas más eficientes y nuevos esfuerzos para continuar atendiendo a las situaciones más críticas. Entre los principales lineamientos estratégicos se incluyen la erradicación de la indigencia, la reducción de la pobreza y una respuesta efectiva a la precariedad habitacional. En este nuevo período el territorio comienza a adoptar un lugar central, convirtiéndose en eje de las políticas sociales.” (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, 2011, pág. 9)

De este modo, el Ministerio de Desarrollo Social complejizó y amplió su quehacer, ejecutando, una variedad de políticas, planes y programas sociales. Los programas impulsados pueden clasificarse según sean de corte universal o focalizado; los cuadros que siguen a continuación lo explicitan. Fuente: Olesker, D. (2013)

MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY				
Sector de política	Universales		Focalizadas	
	Institucionalidad/Políticas	Organismos	Institucionalidad/Políticas	Organismos
SALUD	Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)	Ministerio de Salud Pública (MSP)	Fortalecimiento Red de Atención del Primer Nivel (RAP)	Ministerio de Salud Pública (MSP)
		Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)	Salud rural Inter In Consejerías de Salud Salud en Personas Privadas de Libertad	Administración Servicios de Salud del Estado (ASSE) Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
EDUCACIÓN	Sistema Nacional de Educación Pública	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)	Programa Maestros Comunitarios (PMC)	Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
		Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	Tránsito Educativo Centro de Capacitación y Producción Programa Aulas Comunitarias (PAC)	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
		Universidad de la República	Formación Profesional Básica (FPB)	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
		Universidad Tecnológica	Compromiso Educativo	

MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY				
Sector de política	Universales		Focalizadas	
	Institucionalidad/Políticas	Organismos	Institucionalidad/Políticas	Organismos
VIVIENDA	Sistema Público de Vivienda	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)  Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)  Agencia de Vivienda	Subsidios a la cuota  Programa de autoconstrucción  Vivienda Rural  Subsidios de alquiler  Regularización de asentamientos	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)  Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)  Agencia de Vivienda  Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR)  Programa Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)
TRABAJO	Ley de Negociación Colectiva y otras leyes  Economía Social de autogestión obrera	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)  Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Objetivo Empleo  Uruguay Trabaja  Emprend. Productivos  Ley de Empleo Juvenil  Ley de cupos para pob. afrodescendiente	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)  MIDES  MEC

MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY				
Sector de política	Universales		Focalizadas	
	Institucionalidad/Políticas	Organismos	Institucionalidad/Políticas	Organismos
PROTECCIÓN	<p>Sistema de Cuidados en construcción con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Centro de Atención Integral a la Infancia y Familia (CAIF)</li> <li>Nueva regulación de Hogares de Larga Estadía</li> <li>Asistentes personales para la discapacidad</li> <li>Formación de cuidadores</li> <li>Nueva ley de licencias parentales</li> </ul>	<p>Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p> <p>Ministerio de Salud Pública (MSP)</p> <p>Instituto del Niño y Adolescentes del Uruguay (INAU)</p> <p>Banco de Previsión Social (BPS)</p>	<p>Asignaciones Familiares (AFAM)</p> <p>Pensiones no contributivas</p> <p>Acciones múltiples en Personas Privadas de Libertad</p> <p>Acciones múltiples en niñez y adolescencia</p> <p>Asistencia a la Vejez (1)</p> <p>Tarjeta Uruguay Social (TUS) (1)</p> <p>Jóvenes en Red (1)</p> <p>Uruguay Crece Contigo (UCC) (1)</p> <p>Cercanías (1)</p> <p>Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC) (1)</p>	<p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p> <p>Ministerio de Educación y Cultura (MEC)</p> <p>Ministerio de Salud Pública (MSP)</p> <p>Ministerio de Interior (MI)</p> <p>Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)</p> <p>Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)</p> <p>Banco de Previsión Social (BPS)</p>

### 3.2 Discusión actual sobre la coordinación de las políticas sociales

Como se ha descrito con anterioridad desde la década de los 90 se da un cambio en la perspectiva de las políticas sociales que conlleva la creciente relevancia de conceptos como la coordinación interinstitucional y la gestión territorial. Con esto, se establecen nuevos debates en torno al funcionamiento de las políticas sociales en Uruguay. Cabe aclarar que la literatura al respecto es escasa dado que son debates recientes en torno a la forma de elaborar e implementar las políticas públicas.

En el año 2014 se realizó en Montevideo el Seminario Internacional: Coordinación 360°: Inter- institucionalidad, territorio y desarrollo social, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, con el objetivo de “realizar una revisión crítica de los procesos de coordinación que se han venido implementando a lo largo de los últimos diez años, luego del cambio de paradigma en materia de políticas sociales.” (Ministerio de Desarrollo Social, 2014, Pág. 5) Así, se convocó a expertos de la temática a exponer sobre la situación actual de la coordinación institucional.

La coordinación aparece como una variable a considerar en la elaboración e implementación de políticas sociales, por lo que en los últimos años ha sido tema de discusión y estudio. Específicamente desde el Gobierno actual surge la necesidad de problematizar al respecto, dados los cambios acaecidos en la sociedad y la incrementación de planes y programas sociales que se ejecutan, en pos de un sistema de protección social integral e integrado. Para esto es pertinente la evaluación de las capacidades estatales que den cuenta de los obstáculos a sortear y de las fortalezas a potenciar.

En este sentido se rescata la generación de 19 direcciones departamentales, la figura de un Director departamental y Jefes de oficina que dividen roles político y técnico. Lo cual permite acceder a un trabajo más organizado y profesional, ya que antes de la reforma ministerial del año 2012 ambos roles se concentraban en el Coordinador territorial. A su vez, se destaca el rol de coordinación que desarrollan las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, que son convocadas por cada Director Departamental. Asimismo, se da cuenta del notorio avance en cuanto a la coordinación interinstitucional de los programas prioritarios (Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías) los cuales surgen de forma interinstitucional e intersectorial.

Para pensar la coordinación deben tenerse en cuenta aspectos formales que la estimulen así como informales como ser la ideología o la confianza, además de tener presente qué es lo que se quiere coordinar. Esto implica la visión política de la coordinación. En este marco, Carmen Midaglia (2014) sostiene que la coordinación requiere de fuertes sistemas de información, así como recursos humanos especializados en coordinación y planificación intersectorial. Esto último supone pensar cuidadosamente la coordinación otorgándole los recursos técnicos así como la visión política que merece para que funcione eficazmente.

Midaglia agrega que “los problemas relacionados a la coordinación obedecen a problemas de institucionalidad, sobre todo en el área social, ya que se le pide a Ministerios pobres como los MIDES que se encarguen de la coordinación, pero no tienen la suficiente autoridad para llevar adelante semejante tareas y la tarea más ardua recae, por ejemplo, en los equipos de gestión territoriales (quienes invierten mucho tiempo tratando de coordinar y ajustar actividades).” (Midaglia, C. en Ministerio de Desarrollo Social, 2014, pág. 21)

Por último, Midaglia sostiene que las transformaciones de la matriz de protección social, a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno supuso un lugar central de los asuntos sociales, y por tanto se dio un incremento de planes y programas lo que llevó al aumento de instancias de coordinación, tanto entre sectoriales como entre los diferentes niveles de gobierno. Este cambio hacia una mayor intervención y complejidad social supone la construcción de institucionalidad acorde. De esta forma plantea la coordinación vertical y horizontal como la herramienta para evitar los problemas relativos a la fragmentación de los programas sociales. (Midaglia, C. en Ministerio de Desarrollo Social, 2014)

En lo que respecta a la coordinación institucional, el componente comunicacional adquiere relevancia, en tanto el Estado uruguayo no está “acostumbrado” a la lógica de comunicación vertical de doble sentido, que implica de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Esto es necesario en el entendido de nutrir a la política social que se implementa en territorio con las particularidades del mismo.

De este modo, en el Seminario se denotan varias preocupaciones en torno a las políticas sociales y la elaboración y gestión de las mismas. La coordinación es visualizada como un problema, a la vez que aparece como un concepto novedoso que al aplicarlo conlleva mejoras y/o emergencia de nuevos obstáculos, algunos de los cuales devienen de problemas en las lógicas institucionales instauradas.

Por otra parte, y en concordancia con lo dicho, otro concepto que comienza a cobrar fuerza en la región es el de la intersectorialidad, el cual se asocia con la tendencia a la reconceptualización de los asuntos sociales, en tanto se entiende que el abordaje de los mismos debe ser multidimensional y con un enfoque de derechos. En Uruguay, se han elaborado programas desde un enfoque intersectorial, empero no aparece como la nueva promesa desde el discurso, sino que se encuentra aún en debate la manera más eficaz de elaborar políticas públicas.

#### Capítulo 4. Políticas públicas en la actualidad – Nuevos desafíos

Como se ha desarrollado a lo largo de este trabajo, la matriz de protección social uruguaya ha sufrido transformaciones a lo largo de los últimos años. La pregunta sobre cuál sería la manera más eficaz para hacer frente a las problemáticas sociales, sigue presente al día de hoy. Si bien se han logrado cambios sustanciales aún encontramos problemáticas de índole estructural como ser la pobreza y la desigualdad social, aspectos que comparte con el resto de los países de la región.

Estos cambios en la matriz de protección social responden en gran parte a un cambio de concepción de los problemas sociales que comienzan a visualizarse como multicausales y multidimensionales. Agregándose que los mismos forman parte de una sociedad compleja que requieren políticas integrales para su solución.

De esta forma se identificaron varios problemas en la elaboración de las políticas sociales que conllevan a la reestructuración del Ministerio de Desarrollo Social, como principal actor en la temática. Estos son: la atomización y fragmentación de programas, que refiere a una gran cantidad de los mismos implementándose en diferentes áreas con objetivos comunes, baja cobertura y resultados dispares; falta de un modelo único de gestión territorial, superposición de direcciones e instituciones y múltiples referencias en el nivel central para los actores locales, entre otros. (Ministerio de Desarrollo Social, 2015)

Con la reestructuración se intentó solucionar estos problemas, apuntando a una mayor coherencia y coordinación entre los programas así como entre los distintos niveles de gobierno; ya que como se sostenía teóricamente la eficacia de las políticas públicas no depende solo de la intencionalidad sino también de la interacción de cada una con otras políticas. Estos problemas que resume el MIDES se reflejan en los diferentes territorios del país, los cuales como explicitaba Ximena Baráibar (2013) expresan las transformaciones sociales como por ejemplo las ocurridas en el mundo del trabajo, lo que produjo que los barrios ya no sean concebidos como lugares de integración.

Con la apuesta a la territorialización de los programas sociales se da un incremento de la presencia de éstos en territorio. Esto repercute en su dinámica cotidiana ya sea de forma positiva o con la emergencia de obstáculos propios de la lógica de acción estatal. Un ejemplo de ello, es el problema de la coordinación entre los diferentes niveles de gobiernos, así como entre los programas implementados en un mismo territorio.

Siguiendo lo dicho por Ximena Baráibar (2013) muchas explicaciones del fracaso de las políticas sociales dicen de las dificultades en la coordinación y el trabajo en red.

Retomando lo explicitado por Cristina Zurbriggen anteriormente, el trabajo en red aparece reflejado en el concepto de redes de políticas, que suponen un modelo que profundiza en la forma en que se relacionan los actores en determinado espacio, fusionándose en una red que permite el intercambio de intereses, recursos, etc. La diferencia de este concepto con otros, como por ejemplo el de coordinación o intersectorialidad, es que éste sostiene que el trabajo en red desdibujaría los límites entre Estado y Sociedad.

Así, las redes de políticas se encuentran fuertemente vinculadas con el concepto de gobernanza moderna, que refiere a una forma de gobernar más cooperativa, surgiendo de la delegación de tareas por parte del Estado. La gobernanza asociada a redes dice de la interacción entre actores autónomos y autorregulados que constituirían la base para la coordinación. Por tanto aparece como una nueva forma de gobernar, que apunta a la democratización de la Administración pública, otorgando autonomía y voz a diferentes actores.

La delegación de tareas por parte del Estado podría contribuir a potenciar el trabajo en red, no obstante, en Uruguay se territorializan programas, se impulsa la participación de diferentes actores, se crean espacios de coordinación y se apuesta a la descentralización de las políticas sociales, siendo en la mayoría de los casos controlado a nivel estatal por el organismo competente – MIDES -. A su vez, las redes se encuentran reguladas por este organismo, por lo que, siguiendo las características descritas por la autora, podría decirse que hay una tendencia a la creación de redes semi-abiertas que apuntan a ampliar y diversificar el marco de visiones en la elaboración de políticas públicas con ciertos criterios de acción definidos.

De esta forma, las redes de políticas podrían surgir como la solución a los problemas de coordinación en el marco de las políticas sociales, no obstante, como sostiene Ximena Baráibar (2013), se corre el riesgo de una explosión de micro territorios, devenidos de la acción de micro redes que gestionan, coordinan e intercambian horizontal y descentralizadamente, sin tener vínculo y/o visión del conjunto de la sociedad.

En Uruguay se han adoptado diferentes mecanismos, que distan en parte, de estos conceptos de gobernanza asociada a redes. Así, frente a la fragmentación de programas

sociales y la falta de articulación, aparece la intersectorialidad como solución a los problemas identificados, para lo cual se crean nuevos espacios de coordinación que conlleva una explosión de los mismos en territorio.

De esta forma se ha depositado mucho en la coordinación convirtiéndose en ocasiones, en un fin en sí mismo. Como indicara un investigador de la Facultad de Ciencias Sociales, consultado en el marco de este estudio: “en Uruguay desde la llegada del Frente Amplio al gobierno, se establece la necesidad de reconstruir capacidades estatales, mediante la coordinación y lo que ha pasado es que ha sido una fe ciega en la misma, multiplicándose los espacios de coordinación” (Entrevista realizada a docente investigador del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, 2015)

En el Seminario Coordinación 360°: interinstitucionalidad, territorio y desarrollo social, aparece la coordinación como un concepto en debate, entendiendo la necesidad de dotar a la misma de recursos técnicos y visión política. Según lo explicitado teóricamente sobre la coordinación, se entiende que la misma no se reduce al hecho de hacer más compatibles unas acciones con otras, sino que supone un proceso eminentemente político, en tanto se debe coordinar con un sentido estratégico.

Una buena coordinación entre políticas implementadas así como entre actores y sectores en el proceso de elaboración de la misma, supondría teóricamente políticas más eficaces, que cumplan con los objetivos planteados y reduzcan la brecha de implementación. Empero no alcanza con el hecho de crear espacios de coordinación, sino que además las lógicas institucionales deben ajustarse a las nuevas formas de gestión de las políticas públicas.

De todos modos, como se ha explicitado con anterioridad, la coordinación no se traduce en integración, en tanto un abordaje intersectorial supondría un grado más alto de relación entre sectores que la mera coordinación. Una política social elaborada intersectorialmente cuenta con recursos de varios sectores así como visiones diferentes sobre un mismo problema que conllevaría a un abordaje más integral del problema definido. En tanto en Uruguay, como indicara un investigador de la Facultad de Ciencias Sociales, consultado en el marco de este estudio: “el Estado no cambia sustantivamente su forma, ya que sigue organizándose sectorialmente.” (Entrevista realizada a docente investigador del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, 2015). Respecto a esto existen variadas opiniones que ven la intersectorialidad como la nueva promesa en materia

de políticas públicas, así como sostienen la necesidad de la elaboración de políticas sectoriales en conjunto con políticas elaboradas intersectorialmente. Es un debate que no se ha saldado por lo que conviven políticas sectoriales e intersectoriales, focales y universales que producen una matriz de protección social híbrida.

Si bien no existe un tipo ideal de política social, dado que cada territorio tiene sus particularidades así como las diferentes poblaciones, se puede hacer políticas más eficaces que alivien los problemas sociales. De este modo, potenciar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre sectores y programas implementados en los diferentes territorios, conllevaría a disminuir la brecha de implementación de las políticas sociales y hacerlas, por tanto, más eficaces cumpliendo los objetivos que se plantea. A su vez, la intersectorialidad podría aparecer como la nueva forma de elaborar políticas públicas que atiendan los problemas sociales como multicausales y multidimensionales desde un enfoque de derechos.

### Conclusiones

El proceso de elaboración de la presente monografía comenzaba con ciertas inquietudes visualizadas en el territorio de Punta de Rieles de Montevideo (Uruguay) respecto a la atomización y problemas de coordinación entre los programas sociales allí implementados. A partir de esto surgieron interrogantes de nivel general, que fueron reformuladas luego de delimitar el objeto de estudio del cual surgieron los objetivos a alcanzar en este trabajo monográfico.

Así, el objeto de estudio se definió como el problema de coordinación de las políticas sociales en el Uruguay actual. Para su abordaje se procedió a indagar en la bibliografía, así como en fuentes secundarias, que trataran la temática. A su vez, las categorías de análisis permitieron un acercamiento más específico y profundo al tema analizado.

De este modo, se contextualizó el trabajo en la matriz de protección social uruguaya y sus cambios más novedosos, como ser la incrementación de la territorialización de las políticas sociales y los problemas que emergen y/o se potencian de ello. Durante el trabajo, se constata la coordinación entre distintos niveles de gestión como problema, según la modalidad que expresa actualmente. Asimismo, se visualiza una atomización de programas sociales en diferentes territorios, aspectos que, junto a otros, conllevaron a la reestructuración del MIDES.

Por otra parte, se observa el trabajo en red y el concepto de *policy networks* que dicen de una nueva forma de gobernar – gobernanza moderna -, donde tercer sector cobra relevancia y empoderamiento a partir de la delegación de tareas por parte del Estado. En Uruguay, no parecería, en un primer acercamiento una tendencia, ya que si bien se ha incrementado la tercerización hacia cooperativas, ONG y/u organizaciones de la sociedad civil; el Estado, a través del MIDES controla y regula las formas en que se gestionan los diferentes programas sociales implementados. Esto no excluye, que se formen redes de forma espontánea en territorio entre diferentes actores con el fin de coordinar y/u otorgar coherencia a ciertas acciones.

Con el problema de la coordinación se crean diferentes organismos y espacios que propicien la misma, lo cual devino en una cantidad de los mismos, sin recursos o capacitación necesaria para la eficacia de la tarea. Por esto, es necesario delimitar qué se quiere coordinar, cómo y para qué.

En la elaboración del presente trabajo encontramos en concepto de intersectorialidad como la nueva promesa en materia de políticas sociales en la coordinación. Como se ha explicitado la misma dice de una coordinación más exhaustiva, supone el intercambio de recursos, visiones, etc. entre diferentes sectores, conllevando de esta forma a políticas sociales más integrales para dar cuenta de los problemas sociales complejos y multicausales. De este modo, encontramos en el caso uruguayo se encuentran algunos casos de programas sociales elaborados intersectorialmente.

En este trabajo se establecen algunos de los problemas que presentan las políticas sociales en el Uruguay actual, que permite a su vez, delimitar algunas líneas a seguir profundizando, como ser: la coordinación como aspecto relevante en la eficacia de las políticas sociales; la intersectorialidad como nuevo desafío y promesa de las políticas públicas; el trabajo en red en territorio entre actores pertenecientes al tercer sector; la tendencia de la matriz de protección social uruguaya actual.

## Referencias bibliográficas

- Abela, J. A. (2002). Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Alegre, P. y Filgueira, F. (2009). Una reforma híbrida. La política social y laboral en Uruguay de 1985 a 2008. *Revista Internacional del Trabajo*, 128 (3), 349-367.
- Álvarez., C. A. (2011). Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica. Neiva, Colombia: Universidad SurColombiana.
- Baráibar, X. (2013). Territorio y Políticas Sociales. Montevideo, Uruguay: Documento 5. Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.
- Cabrera, J. E. (2011). Pensar e intervenir el territorio a través de la teoría del actor- red. Athenea Digital. *Revista de Pensamiento e investigación social*, 11 (1), 217-223.
- Cunill, G. N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, XXIII (1), 5-46
- Fuentes, G., Güemes, C. e Isaza, C. (2009). Modernizar y democratizar la Administración Pública. *Revista Enfoques*, VII (11), 57-86.
- Garnier, L. (2000). Función de coordinación de planes y políticas. *CEPAL*, Serie Gestión Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, 1-51.
- Gómez, E., Navas, F., Aponte, G., Betancourt L., (2014). Metodología para la revisión bibliográfica y la gestión de información de temas científicos, a través de su estructuración y sistematización. *Dyna*, 81(184) 158-163.
- Hardy, C. (2011) “De la pobreza a la desigualdad. Políticas Sociales post crisis”. Nueva York: IV Foro Ministerial de Desarrollo. Naciones Unidas, 6 y 7 de mayo de 2011.
- Jabbaz, M. (2014). La variedad de políticas de servicios sociales municipales: articulación institucional y comunitaria. *Revista Española de Sociología*, 22 , 27 - 50.
- Lindblom, C. E. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A.

- Martínez, N. R. (2005). Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales. Buenos Aires: BID.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, 21, 7 – 20.
- Montagut, T. (2009). Repensando la política social. *Revista de Estudios sociales y de Sociología*, 154, 13-24
- Narbondó, P. Y Ramos, C. (2001) Reforma Administrativa y capacidad estatal de conducción en Calame, Pierre y André Talmant “Con el Estado en el Corazón”. Montevideo: Editorial Trilce
- Peñaloza, M. C. y Ramírez, J.C. (2007). La coordinación de las políticas sociales.en Arriagada, Irma (ed.) Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, *CEPAL*, Serie Seminarios y Conferencias, 49-65.
- Repetto, F. (2005) La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En Repetto, F. (Ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Ciudad de Guatemala: INDES.
- Rocco, B. (2011) ¿Qué más pedirles? problematizando el territorio como factor de protección social. *Revista Fronteras*. N° esp. 9-18.
- Romero Chaves, C. (2005). La categorización un aspecto crucial en la investigación Cualitativa. *Revista de Investigaciones Cesmag*, 11 (11), 113–118.
- Subirats, J. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Villanueva, L. F. (1993). La implementación de las políticas. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A Miguel Angel Porrúa.
- Villanueva, L. F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A Miguel Angel Porrúa.
- Zubriggen, C. (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, 30, 1-13.

## Páginas Web

Coordinadora: Midaglia, C. Investigadores asociados: Antía, F., Castillo, M. y Fuentes, G. (2013) Consultoría OIT: Coordinación Interinstitucional y Piso de Protección Social en Uruguay. Recuperado de [http://dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/695\\_academicas\\_\\_academicaarchivo.pdf](http://dedicaciontotal.udelar.edu.uy/adjuntos/produccion/695_academicas__academicaarchivo.pdf)

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (2011) Oficinas Territoriales. Diagnóstico de situación y capacidades de las Oficinas Territoriales (MIDES). Recuperado de [http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35528/1/documento\\_de\\_trabajo\\_5\\_diagnostico\\_otes\\_2011.pdf](http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35528/1/documento_de_trabajo_5_diagnostico_otes_2011.pdf)

Midaglia, C., Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G. (2013) La renovación del Sistema de Protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 22 N°2, 171-194 - ICP – Montevideo, Uruguay. Recuperado de [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/7\\_Ant%C3%ADa\\_Castillo\\_Fuentes\\_Midaglia.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/7_Ant%C3%ADa_Castillo_Fuentes_Midaglia.pdf)

Gutiérrez, M. (2015) El papel del riesgo en las políticas sociales de la última década en Uruguay. Recuperado de <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2015/07/Fronteras-Gutierrez.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social. (2014). Coordinación 360°: interinstitucionalidad, territorio y desarrollo social. Relatoría de seminario internacional. Montevideo: MIDES-DNGT.

Ministerio de Desarrollo Social. Programa de seguimiento y fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales (s/f) Recuperado de [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/12224/1/programa\\_mesas\\_resumen\\_1.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/12224/1/programa_mesas_resumen_1.pdf)

Olesker, D. (2013) El sistema de protección social en Uruguay. Recuperado de [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24880/1/olesker\\_el\\_sistema\\_de\\_proteccion\\_social\\_en\\_uruguay.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24880/1/olesker_el_sistema_de_proteccion_social_en_uruguay.pdf)

Rak, Á. (2015) Evaluación de diseño del programa Compromiso Educativo en Uruguay, una aproximación a la intersectorialidad en las políticas públicas. Recuperado de [http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/3433/0614\\_Rak.pdf?sequence=1](http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/3433/0614_Rak.pdf?sequence=1)

Repertorio de Políticas Sociales de la Asesoría de Macro de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (2013) Cartilla de Programas del MIDES. Recuperado de [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22968/1/cartilla\\_programas\\_mides.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22968/1/cartilla_programas_mides.pdf)

El MIDES y la Política Social 2011 – 2014 (2015) Recuperado de [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/40770/1/el\\_mides\\_y\\_la\\_politica\\_social\\_texto\\_final.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/40770/1/el_mides_y_la_politica_social_texto_final.pdf)