

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN DESARROLLO**

**Informe de Pasantía**

**Mesas interinstitucionales de  
políticas sociales**

**Sabrina Rodríguez**  
**Mariana Vaz**

Tutora: Altair Magri  
Tutora Institucional: Claudia Kuzma

**2014**

El siguiente informe fue generado en el marco de una pasantía educativa acordada entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y el Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional de la Dirección Nacional de Gestión Territorial, Ministerio de Desarrollo Social.

El trabajo de campo se realizó en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales de Rocha y Montevideo Este entre Octubre de 2013 y Marzo de 2014. El trabajo realizado, y el posterior informe al MIDES, así como el informe de pasantía son los insumos para el egreso de la Licenciatura en Desarrollo.

La responsabilidad de la pasantía por parte de la entidad receptora estuvo a cargo de la Magister Claudia Kuzma, y por la Facultad de Ciencias Sociales de la Doctora Altair Magri.

# CONTENIDO

1. Introducción.....	4
2. Objeto de estudio: Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales .....	5
3. Objetivos de la Pasantía.....	8
4. Metodología.....	9
5. Marco conceptual .....	10
5.1 Enfoque Territorial.....	10
5.2 Descentralización .....	12
5.3 Relaciones Intergubernamentales.....	13
5.4 Interinstitucionalidad.....	14
5.5 Redes.....	15
5.6 Gestión Transversal.....	18
6. Casos de estudio: MONTEVIDEO ESTE Y ROCHA .....	20
6.1 Pauta de análisis .....	20
6.2 Montevideo Este .....	21
6.2.1 Breve caracterización del territorio.....	21
6.2.2 Actores e Integración.....	23
6.2.3 Funcionamiento .....	28
6.2.4 Vínculo MIPS- CNPS.....	31
6.2.5 Consolidación del espacio .....	32
6.2.6 Productos obtenidos.....	33
6.2.7 Consideraciones finales .....	34
6.3 Rocha.....	36
6.3.1 Breve caracterización del territorio.....	36
6.3.2 Actores e integración .....	37
6.3.3 Funcionamiento .....	44
6.3.4 Motivación para participar.....	47

6.3.5	Agenda Departamental .....	48
6.3.6	Vínculo MIPS- CNPS.....	51
6.3.7	Consolidación del espacio.....	52
6.3.8	Productos obtenidos .....	52
6.3.9	Consideraciones finales .....	55
7.	Conclusiones generales.....	57
8.	Bibliografía.....	60

# 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento es uno de los tres informes realizados por estudiantes en calidad de pasantes de la Facultad de Ciencias Sociales en convenio con la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT) del Ministerio de Desarrollo Social.

Enmarcado en un estudio más profundo sobre el funcionamiento de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales- en adelante MIPS-, y a demanda de la DNGT, el equipo realizó un análisis de la percepción de las mismas desde los distintos actores que la conforman, a excepción del Ministerio de Desarrollo Social.

El Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional de la DNGT (Figura 1) fue el encargado de coordinar la pasantía, seleccionó seis MIPS como casos de estudio, tres en el interior del país: Florida, Tacuarembó y Rocha, y las tres de Montevideo: Oeste, Centro y Este.



**Figura 1. Organigrama Dirección Nacional de Gestión Territorial**

Los casos fueron distribuidos en tres equipos de trabajo. En un primer momento se elaboró un plan de trabajo con objetivos, marco teórico y metodología en común. Sin embargo, cuando se realizó el análisis de los casos de estudio, cada dupla seleccionó una pauta de análisis diferente debido a la mirada particular de cada equipo y la heterogeneidad de los casos. A continuación se presenta el marco teórico con sus respectivas dimensiones, y luego los casos de Rocha y de Montevideo Este.

## 2. OBJETO DE ESTUDIO: MESAS INTERINSTITUCIONALES DE POLÍTICAS SOCIALES

El 21 de Marzo del año 2005 a través de la Ley N° 17.866 se crea el Ministerio de Desarrollo Social, una de sus principales funciones es ser el organismo articulador de las políticas sociales. La creación de este Ministerio está inserta en un plan de políticas sociales que cambia estructuralmente la matriz de protección social en el país, la mirada de las políticas públicas desde la órbita estatal y los ámbitos para la intervención en la realidad nacional.

En esta misma línea el 25 de Julio de 2005 se crea el Gabinete Social mediante el Decreto N° 236/005, integrado por los titulares de los Ministerios de: Economía y Finanzas; Educación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social; Salud Pública; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Turismo y Deporte; OPP y Ministerio de Desarrollo Social quien lo presidirá. Asimismo a través del Artículo 3 de dicho Decreto se crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS) cuyo cometido es servirle al Gabinete Social (GS) en *“la instrumentación y ejecución de los acuerdos y resoluciones”*. Este Consejo se concibe como *“ámbito interministerial, al cual se ha invitado a participar a otros organismos (en carácter de invitados permanentes), tales como ANEP, BPS, INAU y también al Congreso de Intendentes a los efectos de establecer un ámbito nacional de carácter ejecutivo de articulación y coordinación de las políticas públicas sociales”* (MIDES; 2007:2). Quien preside este Consejo es el Director de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

En el año 2006 se instalan las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, con la finalidad de desarrollar las políticas sociales articulando el nivel central con el territorial: *“son la expresión territorial del Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales”* (MIDES-DNPS, s/d: 1).

Sus principales cometidos son: *“la sistematización de la información sobre programas y políticas sociales presentes a nivel local; elaboración de la Agenda Social Departamental; elaboración de un cronograma de actividades con las prioridades, acciones, plazos y*

*productos esperados; establecer vínculos con las organizaciones de la sociedad civil; y establecer vínculos con otras MIPS” (MIDES-DNPS, s/d: 1).*

*“Las Mesas Interinstitucionales conforman redes articuladas de actores públicos con el fin de favorecer la ampliación y la calidad de la cobertura social y promover la ciudadanía. Este es un camino que presenta grandes desafíos así como dificultades en la medida que intenta romper con una larga trayectoria de fragmentación y desarticulación en la instrumentación de las políticas sociales desde las diferentes instituciones públicas”. (MIDES-DNPS, s/d: 3).*

Esta forma de implementar las políticas públicas sociales se alinea con los principios cardinales de la Ley de Descentralización N° 18.567 aprobada en 2010. Estos principios están mencionados en el artículo 3 de dicha ley:

- 1- La preservación de la unidad departamental territorial y política.
- 2- La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.
- 3- La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.
- 4- La participación de la ciudadanía.
- 5- La electividad y la representación proporcional integral.

En Junio del 2006 existían 10 Mesas en todo el país, el resto fueron instaladas en el correr del año. En la actualidad hay 21 MIPS instaladas.

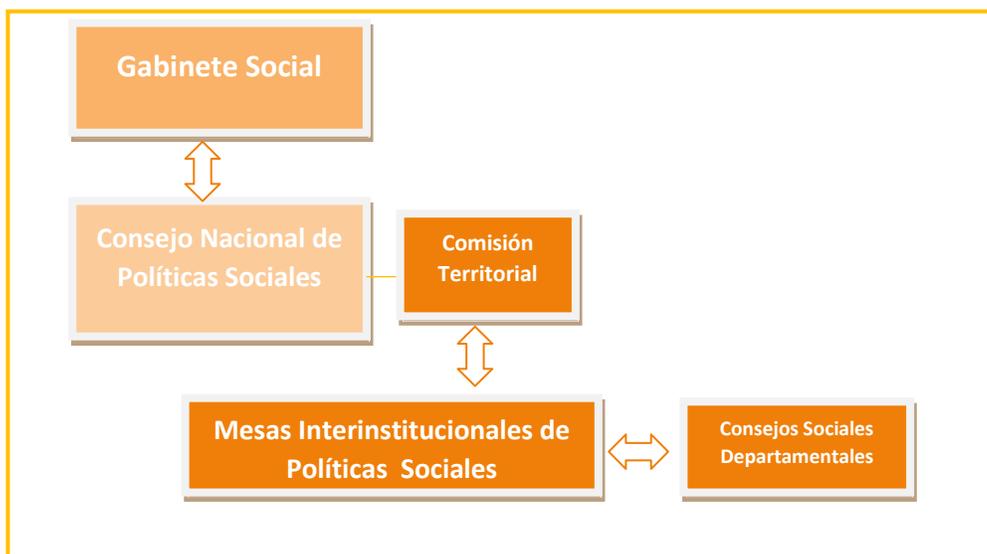
Las MIPS son creadas formalmente en el año 2011 mediante el Decreto N° 277/011, este toma en consideración lo dispuesto en el Artículo 9º(C) de la Ley 17.866 donde se señalan las competencias del MIDES: *“Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación”.*

El artículo primero del Decreto establece *“[...]créense las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales como espacios de intercambio, articulación y coordinación de las políticas, planes y programas sociales a nivel territorial”;* asimismo los artículos 3 y 4 del Decreto

plantean la integración de la mismas “[...] estarán integradas por los Coordinadores Territoriales del Ministerio de Desarrollo Social, quienes la presidirán y sendos representantes de los demás ministerios y organismos públicos que integren en calidad de miembros plenos o de invitados permanentes, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales podrán integrar, como invitados permanentes a representantes de otras entidades públicas con presencia en el territorio”, “[...] los representantes serán designados por sus respectivos representados, observando el criterio de mayor nivel jerárquico en el territorio...”. (Decreto 277/011)

Las MIPS tienen entre sus cometidos la elaboración de una Agenda Social Departamental de Políticas Sociales que contenga las prioridades del departamento. Esto implica la elaboración de un documento conjunto de planificación que marque las líneas de acción prioritarias de los organismos públicos en función de acuerdos interinstitucionales y las demandas locales (CNPS, 2012): “la elaboración de Planes Departamentales de Desarrollo Social permite dar un paso más en la construcción de la interinstitucionalidad e intersectorialidad a nivel departamental” (CNPS; 2012:4).

Además, en el año 2011 el CNPS crea la Comisión Territorial, con el fin de incorporar una visión territorial de las políticas sociales al Consejo, dicha Comisión oficia como nexo entre el CNPS y las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (Figura 2).



**Figura 2. Gabinete Social- CNPS- MIPS**

### 3. OBJETIVOS DE LA PASANTÍA

El **objetivo general** de la pasantía es contribuir al análisis del estado de situación de las MIPS de Montevideo Este y Rocha.

Para este fin los **objetivos específicos** son:

- Conocer la percepción de los actores de las MIPS respecto al rol de las Mesas como coordinadoras y articuladoras de políticas sociales en el territorio.
- Determinar la percepción de los actores en cuanto a la incidencia de la institución que representan en la MIPS.
- Conocer la opinión de los actores de las MIPS respecto a los contenidos temáticos y la metodología de las Mesas.
- Indagar sobre las expectativas que motivan a las instituciones a participar y plantear temas y el resultado de sus propuestas.
- Analizar el proceso de entrada en agenda y la elaboración de las Agendas Estratégicas Departamentales de Desarrollo Social (período 2012-2013)
- Indagar si el proceso de elaboración de la Agenda contribuyó al fortalecimiento de la MIPS de Rocha.
- Identificar los productos que surgen en el ámbito de la Mesa de Montevideo.

## 4. METODOLOGÍA

El diseño de investigación es de carácter descriptivo ya que la misma busca “*caracterizar y especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Registran, miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes de los fenómenos a investigar*” (Batthyány y Cabrera; 2011: 33-34)

La metodología a utilizar es fundamentalmente cualitativa pero también se incorpora un análisis cuantitativo.

Las técnicas *cualitativas* utilizadas son:

**Análisis documental** de Decretos, Leyes e Informes institucionales.

**Observación participante:** consiste en asistir a las Mesas en calidad de observador, lo que implica acercarse a las dinámicas grupales sin interferir en las mismas. Siguiendo a Mayan<sup>1</sup> las preguntas que guiaron la observación fueron: *¿Quiénes están presentes?, ¿Qué está sucediendo?, ¿Cuándo se incorporan?, ¿Cuándo ocurre?, ¿Dónde está sucediendo?, ¿Cómo está organizada la actividad?, ¿Cuánto intervienen los actores?, ¿Cómo se relacionan?*

**Entrevistas en profundidad:** se realizan a los actores institucionales que se consideren relevantes, las entrevistas son semi-estructuradas ya que “... *se dispone de un guion con los temas que debe tratar. Sin embargo, el entrevistador puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular las preguntas. En el ámbito de un tema determinado, el entrevistador puede plantear la conversación de la forma que desee, plantear preguntas que considere oportunas y hacerlo en los términos que le parezca convenientes*” (Corbetta; 2007: 353).

Además se sistematizarán las actas ingresadas en el Sistema de Información de las Mesas desde el 2010 al 2013 mediante técnicas cuantitativas tomando como variables los integrantes que asisten, la frecuencia, los temas abordados, y las coordinaciones y articulaciones producidas.

---

<sup>1</sup> Mayan, M. (2001) Una introducción a los métodos cualitativos: módulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales. International Institute for Quantitative Methodology, Mexico.

## 5. MARCO CONCEPTUAL

### 5.1 Enfoque Territorial

Hay investigadores como Boisier<sup>2</sup> que sostienen que como se ha perdido la fe en la capacidad de los grandes modelos para dar respuesta adecuada a las necesidades sociales, hace su reaparición lo que él llama *“el acontecimiento indeterminado y singular”*, que sugiere un desplazamiento de la política hacia el territorio. Este autor habla de la *“aproximación a la complejidad”*, con una visión holística y sistémica del desarrollo que sólo concibe abordable desde la propia complejidad que plantea el territorio, admitiendo la unidad en la diversidad y la universalidad en la singularidad, lo que permite replantear los temas y los valores desde intereses propios, locales. Este abordaje permite, un reconocimiento de matrices espacio-temporales dinámicas, que se reflejan en procesos sociales únicos e irrepetibles, que responden tanto a lógicas globales como locales.

Para abordar el concepto de territorio tomamos el trabajo desarrollado por Mançano<sup>3</sup> quien señala que introducirse en la temática del territorio, implica entender que existen diferentes interacciones entre espacios, sistemas de acciones y sistemas de objetos, así como sus respectivas relaciones sociales donde las mismas *“producen los espacios y los espacios a su vez producen las relaciones sociales”* (Mançano, 2008: 3).

Entonces, el espacio físico es anterior al territorio, siendo el territorio una construcción transformada recreada y transformando tanto las relaciones sociales como al entorno natural.

En esta perspectiva de territorio como construcción social y política, se recrean diferentes tipos de territorio en tanto cualidades propias, cuyo entendimiento a nivel de escalas y dimensiones es fundamental a la hora de analizarlos ya que se hacen presentes relaciones de poder que lo configuran respecto a sus características generales, a las relaciones sociales y a los tipos de gobernanza existente en ellos. Para este último punto el autor establece dos

---

<sup>2</sup> Boisier (2002) ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?

<sup>3</sup> Mançano, B. (2008) *Territorio, teoría y política*. En: *“Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI”*.

escalas territoriales: el primero está definido de acuerdo a los espacios geográficos y su relación respecto a otro en el que está incluido o al que incluye (ej.: nacional, regional, provincial, municipal, distrital); mientras que el segundo responde a las propiedades individuales y colectivas. Entonces, el territorio estará influido por instituciones de diferente naturaleza y relaciones de poder.

La importancia de considerar al territorio como un concepto que se construye, físico y teórico, que no es estático sino que tiene potencialidades endógenas desde sus particularidades geográficas, desde las relaciones sociales, económicas y productivas, con una fuerte carga cultural, hace que el territorio sea algo mucho más amplio que el espacio, ésta idea es la que está por detrás del concepto de desarrollo territorial.

Por desarrollo territorial entendemos *“...un proceso orientado –y por lo tanto un proyecto– con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico. (...) Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado, dependen del territorio específico a considerar. Esto supone un profundo reconocimiento de las diferencias y de los múltiples modos de desarrollo y, por lo tanto, un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial es sustentable, equitativo e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Involucra, a su vez, el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales). Considera al conflicto como parte de cualquier proceso humano y logra gestionarlo. Incorpora innovación pero recuperando tradiciones”*<sup>4</sup> (Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, 2013:8).

Boisier<sup>5</sup> plantea que para que el proceso de desarrollo territorial sea efectivo, el rol del gobierno en este proceso debe tener presente que *“la asociatividad y el poder político colectivo dependen fuertemente de la información y el conocimiento”* (Boisier, 1999: 27). La información y el conocimiento de los factores causales del desarrollo fortalece el *“...proceso*

---

<sup>4</sup> Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, UDELAR (2013).

<sup>5</sup> Boisier, S. (1999) *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*

*de coordinación de decisiones que pueden ser tomadas por una multiplicidad de actores”* (Boisier, 1999: 28)

## **5.2 Descentralización**

A partir de que en nuestro país se comienza a hablar de descentralización es necesario también hablar de una reforma del Estado. Según Jordana<sup>6</sup> este tipo de reformas puede mejorar la gestión de los asuntos públicos, permitiendo una mayor participación democrática y por lo tanto, mayor legitimación. De todos modos, no desconoce que además de las oportunidades mencionadas también puede conllevar riesgos. El autor entiende por descentralización a *“la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial”* (Jordana, 2001:13)

Al focalizar sobre los beneficios de la descentralización se señalan fundamentalmente aquellas que repercuten en la estructura política: *“ofreciendo la oportunidad para gestionar políticas más complejas y diversas desde el nivel de gobierno más próximo, con mayor participación ciudadana, evitando aparatos estatales con tradiciones de intervención pública centralizadas y autoritarias”* (Jordana, 2001:15) En cuanto a los desafíos que se asumen a la hora de llevar a cabo un proceso descentralización, se menciona el riesgo macroeconómico de endeudamiento de los entes subnacionales y además, se corre el riesgo de que el control político local caiga en manos de élites locales y que se disminuyan los servicios públicos si no se cuenta con una *“democratización efectiva de la política local, con la participación directa de los sectores sociales tradicionalmente excluidos o dependientes en los procesos de decisión”* (Jordana, 2001:15).

Entonces, como sintetiza Veneziano<sup>7</sup> la descentralización implica que se creen redes para gobernar, incluyéndose *“redes de relacionamiento entre los distintos niveles de gobierno y redes de participación de actores socio-políticos en los procesos gubernamentales que influyen*

---

<sup>6</sup>Jordana, J. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional.*

<sup>7</sup> Veneziano, A. (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano*, INAP, España.

*en la estructura institucional del Estado. Se trata de redes intergubernamentales y redes socio-gubernamentales entrelazadas en el proceso de las políticas” (Veneziano, 2005:48)*

Arocena<sup>8</sup> plantea que existen tres tipos de descentralización: funcional, política y territorial. El primer tipo hace referencia a la descentralización del modo de gestión, muchas veces denominado desconcentración. En estos casos no existe un traspaso de poder de decisión de unidades superiores a unidades inferiores. *“Por tanto durante, el proceso de desconcentración se delegan a organismos locales atribuciones que pertenecen al poder central, pero que el ente inferior no puede modificar, catalogándose como un poder delegado”* (Cardarello et al, 2010:58)

El segundo tipo es la descentralización política, en este caso no existe solamente un traspaso de la gestión sino que también se transfiere capacidad para tomar decisiones e incidir sobre esa gestión.

El tercer tipo de descentralización que identifica el autor es el territorial; *“implica la organización descentralizada del territorio. Para alcanzar una organización descentralizada del territorio debe existir en primer término una transferencia de responsabilidades desde el gobierno central al gobierno departamental y de éste al local. A su vez, es necesaria la asignación de recursos para que esta transferencia de responsabilidades pueda llevarse adelante”* (Cardarello et al, 2010:58)<sup>9</sup>

### **5.3 Relaciones Intergubernamentales**

Jordana entiende a las relaciones intergubernamentales, como *“el establecimiento de sistemas de conexión entre los distintos niveles de gobierno, tengan o no tengan estos sistemas un carácter institucionalizado. Podemos identificar tres niveles de conexión, progresivamente*

---

<sup>8</sup> Arocena en Cardarello et al (2010): *Mucho ruido y... algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la Administración Vázquez 2005-2010*. En *“Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos”*.

<sup>9</sup> Cardarello et al (2010): *Mucho ruido y... algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la Administración Vázquez 2005-2010*. En *“Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos”*.

*más intensos: sistemas de comunicación, sistemas de coordinación y sistemas de toma conjunta de decisiones” (Jordana, 2003:3)*

Además plantea que estas son fundamentales en los procesos de descentralización y que se encuentran influenciadas por el sistema político y sus instituciones.

Las relaciones intergubernamentales deberían moverse en una doble dirección, desde el centro hacia la periferia y viceversa. Sin embargo, no siempre ocurre este movimiento bidireccional.

Según Jordana para analizar las relaciones intergubernamentales existentes debemos identificar cuáles son los actores que están presentes, así como las reglas que rigen las relaciones entre los actores; (...) *“estas reglas se concretan en diversos incentivos institucionales y mecanismos de control con capacidad para afectar el comportamiento de los actores que se mueven en los distintos niveles de gobierno”*<sup>10</sup>.

## **5.4 Interinstitucionalidad**

La interinstitucionalidad hace referencia *“a la coordinación de actores, a la interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta en torno a proyectos comunes, a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos”*<sup>11</sup>. El propósito de crear espacios interinstitucionales *“constituye una alternativa de gestión relacional e interconectada de agentes interrelacionados, frente a modelos auto- centrados e individuales.”*<sup>12</sup>

En el seno del MIDES<sup>13</sup> se ha trabajado el concepto de interinstitucionalidad, en un enfoque de coordinación, articulación y toma conjunta de decisiones políticas. La coordinación entendida como acciones o prestaciones de recursos a la interna de la MIPS por parte de

---

<sup>10</sup> Jordana, J. (2003): *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales*. En *“Descentralización y Políticas Sociales en América Latina”*

<sup>11</sup> Duque Daza, Javier (2011); *El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada*.

<sup>12</sup> *Ibidem*

<sup>13</sup> MIDES (2010): *Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. Una construcción colectiva”*

alguno de los organismos en favor de otros sin que necesariamente haya una retribución de por medio. La articulación como el conjunto de relaciones vinculantes entre los distintos actores de las MIPS en beneficio de las partes, llegando incluso a acuerdos complejos, impensables en otros ámbitos de políticas públicas y que tienden a metas comunes, negociando así recursos y estrategias, llegando a consensos, tejiendo de esa manera la articulación para la acción en el territorio. Articular diagnósticos, capacidades, proyectos, instituciones. El diseño conjunto de políticas sería en cierta forma el “producto” de las dos etapas anteriores (coordinación y articulación) y es el gran paso hacia la consolidación de la interinstitucionalidad. Consiste en el esfuerzo conjunto para formular y reformular las políticas sociales con capacidad de incidencia en los órganos centrales del gobierno pero desde una mirada local.

## 5.5 Redes

En la actualidad el concepto de Redes de políticas sirve como marco analítico para comprender los procesos de elaboración e implementación de las políticas públicas. Sin embargo, no es un concepto único, si no que existe una gran variedad de enfoques y definiciones del mismo. A pesar de ello, Heritier (1999) define a las redes “(...) como un conjunto de organizaciones públicas y privadas, con interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común”<sup>14</sup>.

Las redes no son todas iguales, existe una amplia variedad de ellas que van desde comunidades políticas cerradas hasta redes de asuntos; para poder determinar los tipos de redes y los resultados de las políticas es necesario analizar la estructura de la red y las interacciones existentes (Marsh y Rhodes en Zurbriggen 2011). “La red es estructural porque prescribe los asuntos que son discutidos, cómo deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales. Pero al mismo tiempo, los agentes eligen determinadas opciones, negocian determinadas políticas y pueden romper determinadas redes. Los agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes”

---

<sup>14</sup> Heritier 1999 en Zurbriggen (2011) *La utilidad del análisis de Redes de Políticas Públicas*. En: *Ciudades y políticas urbanas*

(Zurbriggen, 2011:187)<sup>15</sup>. Por tanto es importante identificar cuáles son las metas de los actores, y como estos utilizan la influencia política; así como determinar cómo se produce el intercambio de información y recursos entre los distintos participantes de la red; esto implica determinar cuáles son las reglas formales y rutinas informales que están detrás de este proceso de intercambio. (Zurbriggen, 2011).

Quim Brugué<sup>16</sup> plantea que *“una organización- red, es aquella donde se opera desde,*

- a) la necesidad de incorporar actores múltiples en la decisión y la ejecución de sus actividades;*
- b) la necesidad de una interacción continuada entre estos actores que permita no sólo intercambiar recursos sino también negociar y establecer los objetivos comunes;*
- c) la necesidad de que esta interacción se base en la confianza y se regule a través de reglas negociadas y acordadas entre las partes; y*
- d) el reconocimiento de niveles significativos de autonomía y autorregulación.”*

Para que exista la red debe haber, entonces: actores múltiples e interdependientes, relaciones de confianza y negociación, autorregulación, reciprocidad.

Para explicar qué es una red y como diferenciarla, por ejemplo, del mercado y de la jerarquía, plantean un cuadro comparativo basado en cinco criterios: la base de la relación; el grado de dependencia, el medio para la interacción, el modo de resolver los conflictos y la cultura dominante:

	Mercado	Jerarquía	Redes
Base de la relación	Contratos, derechos, propiedad	Laboral, ocupacional	Intercambio de recursos
Grado dependencia	Independientes	Dependientes	Interdependientes
Medio para la interacción	Precio	Autoridad	Confianza
Resolución de conflictos	Tribunales	Reglas	Diplomacia
Cultura dominante	Competencia	Subordinación	Reciprocidad, colaboración

En Quim Brugué (2008) *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*

<sup>15</sup> Zurbriggen (2011) *La utilidad del análisis de Redes de Políticas Públicas*. En: *Ciudades y políticas urbanas*.

<sup>16</sup> Brugué, Q. (2008): *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. IGOP – UAB, Barcelona.

Quim Brugué propone un esquema de evaluación, un listado que contiene 4 apartados y que nos permiten determinar si estamos ante una estructura de red:

1) **Las características de una red:** ¿Cumplen sus planes con las características de una red: actores múltiples, interdependientes, relaciones de confianza y negociación, autorregulación, reciprocidad?

2) **La gestión de la confianza:** ¿Se gestiona la confianza? ¿Conocen los actores las ventajas e inconvenientes, los costos y beneficios de su participación en esta organización, cómo expresan sus objetivos y sus expectativas, y sus temores? ¿Disponen de una estrategia?

Se desarrolla la confianza: ¿Qué opinan los participantes de los demás?, ¿entienden sus objetivos y sus formas de trabajo? ¿En el acuerdo o el desacuerdo, comprenden las posiciones de los demás? ¿Existen espacios de relación pensados para favorecer el conocimiento mutuo?

Consolidación de la confianza: ¿Qué grado de acuerdo o desacuerdo existe en torno al/los objetivos, se sienten identificados en un proyecto común, comparten espacios y estilos de trabajo?

3) **La gestión de la red:** ¿Están claros los objetivos: políticos/técnicos; acuerdo/desacuerdo; compromiso/no compromiso? ¿Cuáles son?, ¿se negociaron, se comparten? ¿Cómo se llegó al acuerdo? ¿quién los propuso, quién los lidera, qué grado de compromiso tienen los diferentes actores, son prioritarios?

**Los actores:** ¿quiénes son, son activos, pasivos? ¿Están todos los que deberían, aportan, qué se espera de cada uno de ellos?

**Procesos y recursos:** ¿Estructurados, flexibles, con reglas formales/informales? ¿Con qué recursos, humanos, económicos, tecnológicos, informativos, de autoridad, simbólicos, cuentan?

**Relaciones de conflicto:** ¿Qué papel juega cada uno, cómo ve a los demás, existe conocimiento/reconocimiento entre los actores? ¿Hay conflictos, cómo se resuelven, cómo se negocia, cómo se llega al consenso? ¿Las relaciones son verticales u horizontales? ¿Cómo circula la información, cómo se comunican?

**Los liderazgos:** ¿quién los ejerce?, ¿son políticos/técnicos, dependen de las actitudes/aptitudes personales?

4) **Los resultados:** ¿Sirvieron como aportes concretos, mejoraron las relaciones del grupo, existe satisfacción, se respondió satisfactoriamente a los problemas que se pretendía abordar? ¿Hubo un buen uso de los recursos, se fomentó una nueva forma de trabajo, los resultados son perdurables?

## 5.6 Gestión Transversal

La idea de la transversalidad surge de la necesidad de ser más eficientes y más eficaces para generar los espacios de interacción y colaboración que se plantean en los conceptos anteriores, lo que permitiría un mejor aprovechamiento de los recursos y una acción más dirigida hacia el logro de los objetivos. La transversalidad es la generadora de esos espacios, es lo que obliga a un proceso colectivo de toma de decisiones donde se equilibra lo tecnocrático con lo político y la complejidad social a través del conocimiento acumulado de todos los involucrados.

Serra<sup>17</sup> plantea que la transversalidad es tanto un concepto como un instrumento organizativo; que tiene la función de generar capacidad de actuación a las organizaciones en ciertos temas donde la organización clásica es inadecuada. La idea es que las estructuras verticales compartan la búsqueda de un objetivo común que no es específico de ninguna de ellas. Quim Brugué<sup>18</sup> plantea que en un proyecto transversal hay resultados tangibles e intangibles, porque el propio proceso de la transversalidad es formativo y enriquecedor y ayuda al logro de los objetivos, como a la superación de las dificultades y la optimización de los recursos, y se puede hablar de la “calidad” en la toma de decisiones y de la construcción de una nueva forma de organización.

Esa calidad sería medible si consideramos: a) la legitimidad de los contenidos del proyecto, b) el equilibrio entre las diferentes formas de verlo, c) las relaciones y el reconocimiento

---

<sup>17</sup> Serra, A. (2005): *La gestión transversal. Expectativas y resultados*. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°32

<sup>18</sup> Brugué, Q. (2008): *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. IGOP –UAB, Barcelona.

entre las parte actantes y d) el conocimiento disponible de los aspectos y las complejidades del asunto objeto de la intervención pública (Brugué 2008).

Entonces, la gestión transversal conduce necesariamente al incremento de la coordinación, entendiéndose esta como *“la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios”* (Molina & Licha 2005:3)

Molina y Licha<sup>19</sup> en base a la investigación realizada concluyen que para que ocurra una adecuada coordinación de políticas es necesario que estén presentes una serie de condiciones o criterios básicos. Ellos apuntan diez criterios:

- Voluntad y cohesión política en las altas autoridades del gobierno.
- Definición de objetivos estratégicos entre las partes involucradas (distintos niveles de gobierno y actores sociales)
- Estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones claramente definidos dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica.
- Participación de los actores claves
- Institucionalidad legítima (formalización de los espacios de coordinación)
- Capacidad de gestión
- Espacios de diálogo y deliberación
- Sinergias (cognitivas y de recursos, actividades, autoridad, culturales)
- Cultura de cooperación e incentivos
- Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evolución.

---

<sup>19</sup> Molina & Licha (2005): *Coordinación de Políticas Sociales. Criterios para avanzar.*

## 6. CASOS DE ESTUDIO: MONTEVIDEO ESTE Y ROCHA

### 6.1 Pauta de análisis

La pauta utilizada en el análisis fue seleccionada de acuerdo a los objetivos trazados y teniendo en cuenta la acumulación teórica sobre redes de política, gestión transversal, descentralización y desarrollo territorial, y además, considerando las características de las Mesas.

En función de los objetivos 1 a 4, se describirá la conformación de las Mesas para identificar qué instituciones están representadas, apelando también a la opinión de los actores; se analizan:

- **Actores e integración** presentes en las mesas (cargo que ocupa; trayectoria; continuidad y rotación en la MIPS; rol del MIDES como coordinador/convocante).
- El **funcionamiento** (articulaciones y coordinaciones que se generan; temas y resoluciones; convocatoria; metodología de trabajo; recursos)
- La **motivación** para participar en la MIPS (canalización de demandas; iniciativas de gestión en asuntos locales de su especialidad, etc.)

A continuación y teniendo en cuenta los objetivos 5 a 7, se describirá y analizará la percepción de los actores en lo referido a los procesos de debate y mecanismos de elaboración de:

- **Agenda Departamental** (proceso de elaboración; papel de la Agenda en la MIPS)
- **Consolidación del ámbito de participación**
- **Vínculos logrados entre MIPS-CNPS**
- **Productos obtenidos**

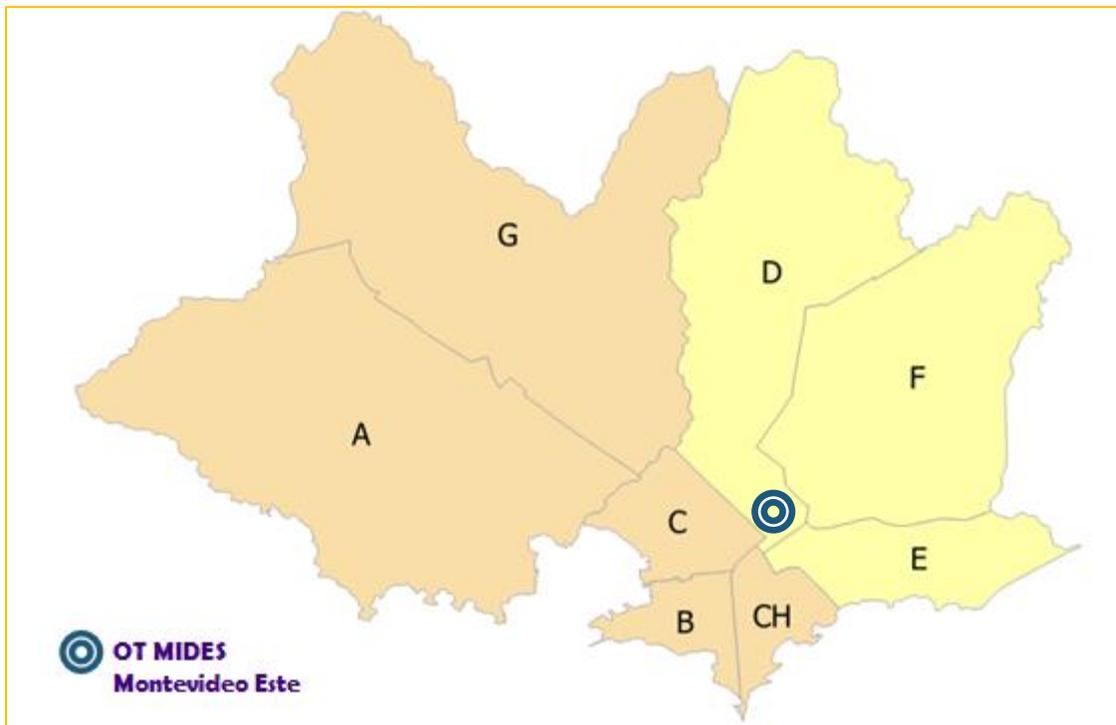
## 6.2 Montevideo Este

### 6.2.1 Breve caracterización del territorio

Montevideo es el único caso que en la actualidad cuenta con más de una Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales en el departamento.

Las 3 Mesas de Montevideo están distribuidas según zonas: centro, oeste y este. La MIPS de Montevideo Este comprende los municipios D, E y F.

El lugar de reuniones mensuales de la MIPS de Montevideo Este es la Oficina Territorial del MIDES en el barrio Unión del municipio D. (Figura 3)



**Figura 3. Municipios de Montevideo y OT MIDES Montevideo Este**

Según el último Censo<sup>20</sup>, en Montevideo hay 1.318.755 personas. En los municipios D, E y F hay 503.485 personas, lo que representa el 38% de la población del departamento. Del total de esta población el 47% son hombres y el 53% son mujeres. Además es una zona con población joven y urbana, el 45% de la población tiene menos de 29 años; y menos del 1% es población rural.

<sup>20</sup> INE (2011) Base de datos del Censo de Población y Vivienda

La media de Necesidades Básicas Insatisfechas<sup>21</sup> por persona para el país es de 1.05 NBI por persona, si tomamos en cuenta solamente Montevideo, la media disminuye a 0.75, sin embargo, en la zona de influencia de la MIPS Este, la media de NBI se asemeja al nivel país, con 0.95. Por lo que esta es una zona junto con la zona Oeste son las que concentran el mayor nivel de pobreza del departamento ya que la zona centro tiene una media de 0.35 NBI por persona.

Es importante destacar que la zona de Montevideo Este es muy heterogénea, con una marca diferencia de la incidencia de la pobreza entre los municipios pertenecientes a ella; en el Municipio D 28,5% de las personas se encuentran en situación de pobreza, en el Municipio F este porcentaje es de 27%, y en el Municipio E las personas en situación de pobreza alcanza solo un 6,3%<sup>22</sup>.

Esta heterogeneidad también se refleja en el clima educativo<sup>23</sup> de las personas entre 21 y 64 años de edad. Para el año 2013, en el Municipio D había un 47,9% de personas con nivel educativo bajo, 37,2% de las personas se encontraban en el nivel medio y un 14,9% de ellas tenían alto nivel educativo. En el Municipio F, los porcentajes son muy similares, el 51,6% de las personas se encontraban en el nivel educativo bajo, el 37,4% presentan un nivel educativo medio; y tan solo el 11% de las personas tenía nivel educativo alto. En el Municipio E se encuentra un panorama diferente, el nivel educativo alto es donde se concentra la mayor cantidad de personas, 58,4%, el nivel medio concentra el 27,6% y el nivel bajo tan solo un 14% de las personas.

---

<sup>21</sup> Incorporadas en base de datos del Censo 2011

<sup>22</sup> Información disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/ciudad/aplicacion/observatorio-de-montevideo>

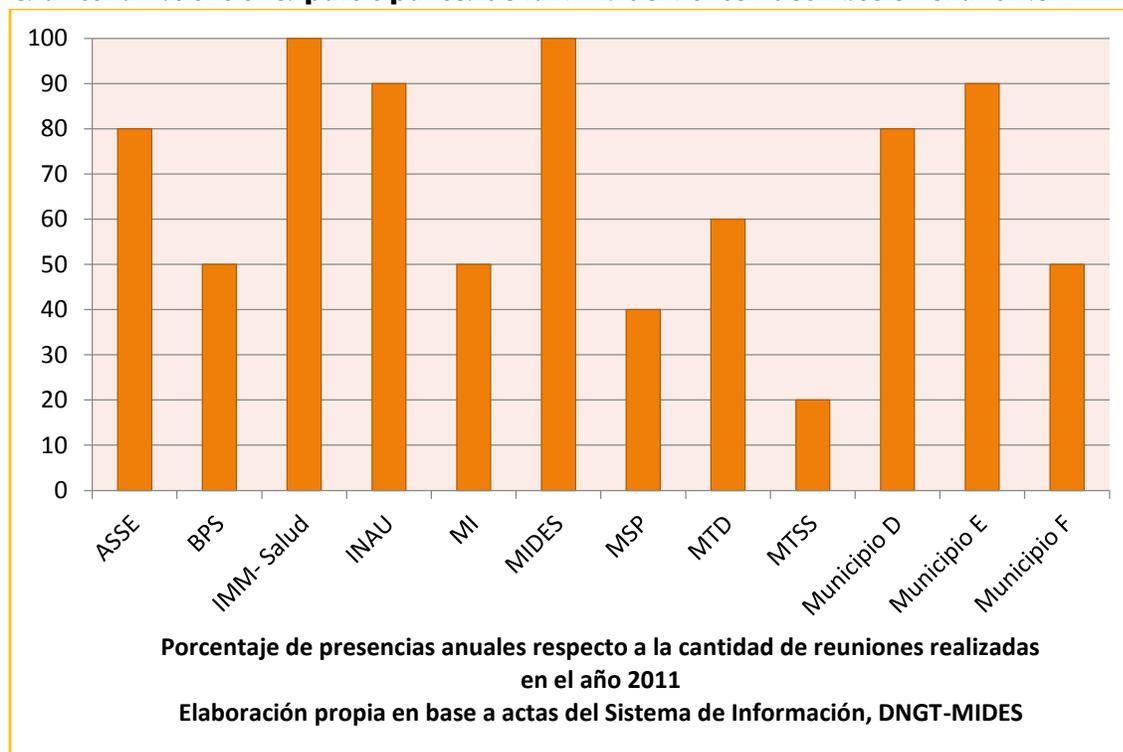
<sup>23</sup> Clima educativo refiere promedio de años de estudio entre los miembros del hogar.

Este indicador se calcula para los hogares donde vive por lo menos una persona entre 21 y 64 años de edad. Se operacionaliza en tres niveles: bajo (menor a 9 años de escolaridad), medio (entre 9 y 12 años de escolaridad) y alto (mas de 12 años de escolaridad). En: <http://www.montevideo.gub.uy/ciudad/aplicacion/observatorio-de-montevideo>

## 6.2.2 Actores e Integración

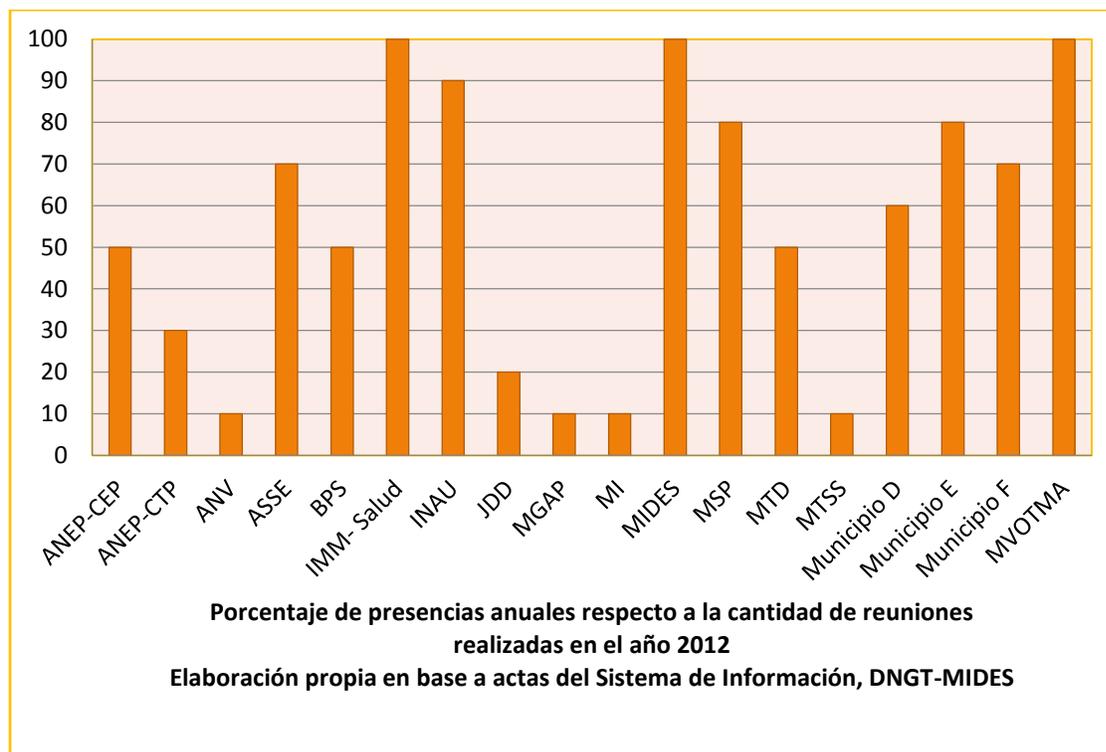
La conformación de la Mesa de Montevideo Este en el período 2011-2013 se mantuvo estable con algunas incorporaciones. En el año 2011 las instituciones que participaron de la MIPS fueron 12, y 8 de ellas concurren a más de la mitad: ASSE, BPS, IMM-Salud, INAU, MI, MIDES, MSP, MTD, MTSS, Municipio D, Municipio E y Municipio F (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Instituciones participantes de la MIPS de Montevideo-Este en el año 2011**



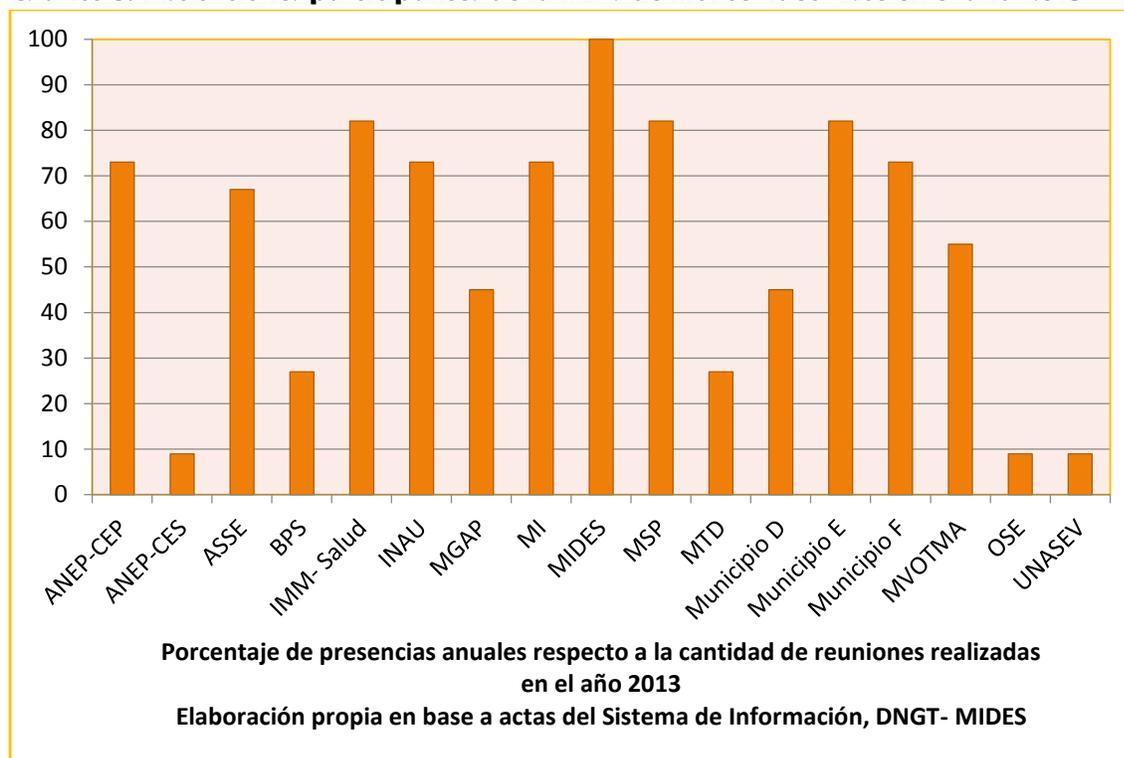
En el año 2012 las instituciones que participaron en la mayoría de las reuniones fueron: ASSE, IMM-Salud, INAU, MIDES, MSP, Municipio D, Municipio E, Municipio F y MVOTMA (Gráfico 2). Las instituciones fueron casi las mismas que participaron activamente en el año 2011, con la incorporación del MSP y el MVOTMA.

**Gráfico 2. Instituciones participantes de la MIP\$ de Montevideo-Este en el año 2012**



En el año 2013, el número de instituciones participantes se mantuvo similar al año 2012, estando presentes en la mayoría de las reuniones básicamente las mismas que en los años anteriores. Otra vez, ASSE, IMM-Salud, INAU, MI, MIDES, MSP, Municipio D, Municipio E, Municipio F y MVOTMA, aparecen en la mayoría de las reuniones de la Mesa (Gráfico 3), esta vez con la presencia de ANEP-CEP.

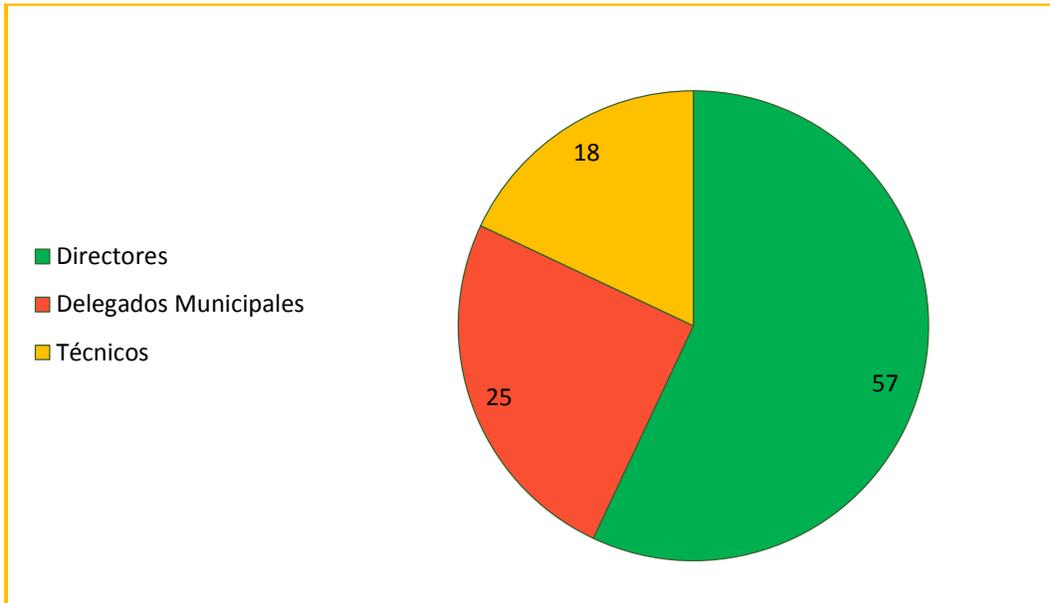
**Gráfico 3. Instituciones participantes de la MIPS de Montevideo-Este en el año 2013**



La continuidad de las instituciones en los últimos dos años da cuenta de la consolidación de la participación, al menos desde el punto de vista de su integración.

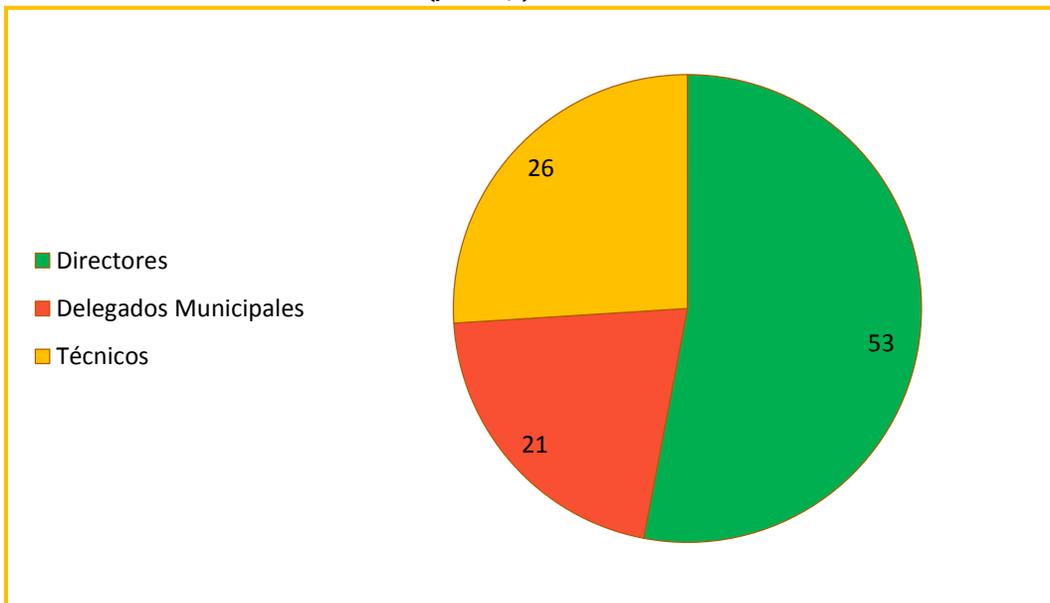
Teniendo en cuenta el cargo que los actores institucionales ocupan en sus respectivas instituciones, también se mantuvo entre 2011 y 2013. Los actores con cargo de director departamental en la institución representaron más de la mitad para todo el período. Para el caso de Montevideo, la presencia de los municipios requiere que se tomen a los representantes de los municipios como otra categoría, y constituyen poco más del 20% para 2011 y el 30% para el año 2013 (Gráficos 4, 5 y 6).

**Gráfico 4. Cargo que ocupaban los actores institucionales participantes de la MIPs de Montevideo-Este en el año 2011 (porcentaje)**



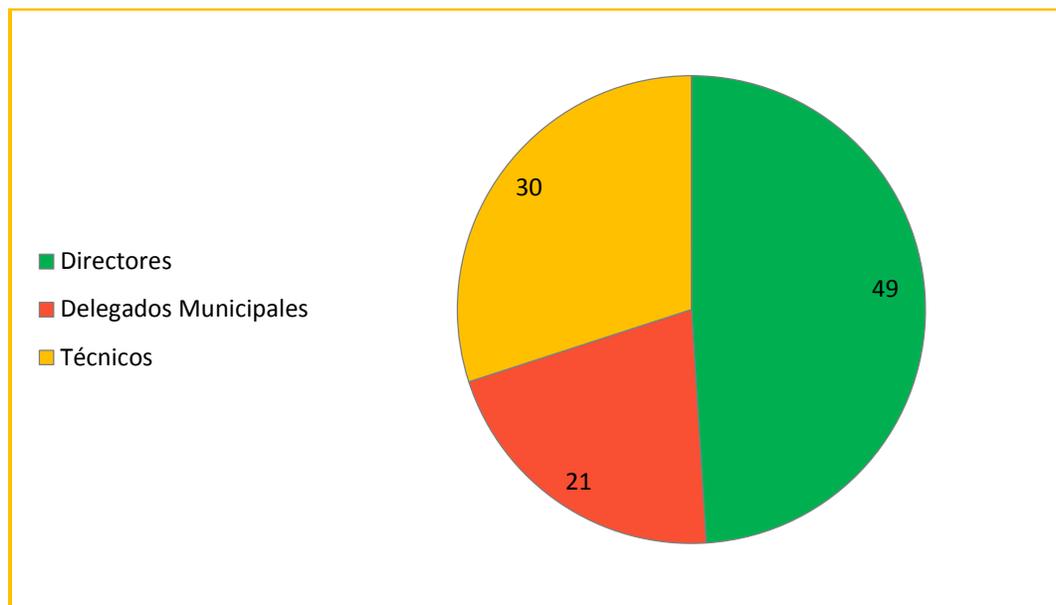
Elaboración propia en base a actas del Sistema de Información, DNGT-MIDES

**Gráfico 5. Cargo que ocupaban los actores institucionales participantes de la MIPs de Montevideo-Este en el año 2012 (porcentaje)**



Elaboración propia en base a actas del Sistema de Información, DNGT-MIDES

**Gráfico 6. Cargo que ocupaban los actores institucionales participantes de la MIPS de Montevideo-Este en el año 2013 (porcentaje)**



Elaboración propia en base a actas del Sistema de Información, DNGT-MIDES

De los actores consultados, la gran mayoría asisten a las reuniones desde hace dos años, y lo hacen debido al cargo que ocupan y a un mandato institucional. Respecto a los cargos, se reconoce que la diversidad es grande y que está altamente relacionada con la importancia que le da cada institución a la MIPS. Las características de cada una de estas instituciones incide en los roles que luego ocupan los actores en la MIPS y a veces estos roles no están claros ni se continúan en el tiempo. Esto es claro en el discurso de algunos de los actores que consideran que la presencia en las reuniones debe ser permanente y la persona que representa a la institución debe ser la misma para lograr una acumulación sobre el conocimiento de la Mesa y su funcionamiento.

Además, cuando se indaga sobre la capacidad de decisión de los actores institucionales, muchos mencionan que a veces el actor que representa a la institución, no tiene capacidad de tomar decisiones por lo que dificulta el trabajo interinstitucional ya que están fuera del alcance del nivel resolutorio necesario y no alcanza con las buenas intenciones que pueda tener el representante, se hace hincapié en lo dificultoso que se le hace a ese representante

hacer llegar una demanda al encargado de tomar las decisiones y en poder darle una respuesta a la Mesa.

En general, los integrantes tienen una visión positiva del MIDES como coordinador y convocante del espacio, plantean que en un primer momento la MIPS era conocida como la “Mesa del MIDES”, en la opinión de los actores esto es producto de que el MIDES es quien convoca, preside las reuniones mensuales y quien ha servido de “motor” para lograr la permanencia.

Igualmente, manifiestan que si bien el MIDES aún tiene un papel protagónico, se ha logrado una importante evolución y en la actualidad los actores reconocen a la MIPS como un espacio interinstitucional.

### **6.2.3 Funcionamiento**

En base a las actas ingresadas en el Sistema de Información para los años 2010, 2011, 2012 y 2013, se observa la cantidad de coordinaciones y articulaciones realizadas en torno a los temas tratados en la MIPS en ese período (Tabla 1)<sup>24</sup>

Al analizar las actas se observa que en la mayoría de ellas se registra solamente un tema para la reunión mensual; sin embargo sucede que en la sección destinada a desarrollo del tema, el mismo no está desarrollado y se mencionan los previos y otros temas que no tienen relación con el único tema registrado; dificultando de la lectura del acta y el entendimiento de la misma.

Este es un tema fundamental, ya que la información que disponen los actores al momento de encontrarse en las reuniones es esencial para poder discutir, y dialogar con los otros actores institucionales. Además, esta información debería ser un insumo para el trabajo de las instituciones de cara a la MIPS; por ejemplo en casos donde cambie el actor institucional que representa a la institución en las reuniones o en el caso que se incorporen nuevas instituciones.

---

<sup>24</sup> Los conceptos de coordinación y articulación se basan en las definiciones que se encuentran en la publicación Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. Una Construcción Colectiva, MIDES.

**Tabla 1. Frecuencia de temas, y frecuencia de coordinaciones y articulaciones por tema, año 2011-2013.**

Temas	Total	Coordinaciones	Articulaciones
Convivencia	16	13	12
Salud	7	4	3
Complejo Maroñas	5	4	4
Educación	4	3	3
Programas prioritarios	4	3	3
Vivienda	4	3	2
Acuerdos	3	3	1
Alcaldías	3	2	0
Intermesa	3	2	1
Proyectos Locales UI	3	2	1
Seguridad	3	3	3
Rol de la mesa y funcionamiento	2	1	0
Situación de calle	2	1	1
Trabajo	2	1	1
Agenda de la Mesa 2011	1	0	0
Evaluación Ferias Sociales	1	0	0
Fortalecimiento de la mesa	1	0	0
Informes	1	0	0
Lineamientos 2011-2015	1	0	0
Planificación de las instituciones	1	0	0
Planificación Mesa	1	0	0
San Martín II	1	1	1
Seguridad vial	1	1	0
Servicios públicos	1	0	0
Sistema de cuidados	1	1	1
Violencia doméstica	1	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>	<b>49</b>	<b>38</b>

Elaboración propia en base a las actas del Sistema de información, DNGT- MIDES

Las actas dan cuenta que el 67% de las veces se realiza alguna coordinación en torno a los temas tratados, y en un 52% de los casos se realizan articulaciones en torno a ellos. Sin embargo, los actores perciben a la MIPS fundamentalmente como un espacio de encuentro para conocer a las distintas instituciones y programas presentes en el territorio y reconocen ciertas dificultades para ir más allá del intercambio de información y generar articulaciones.

Siguiendo a Jordana<sup>25</sup> quien propone tres niveles de conexión en las relaciones intergubernamentales: *sistemas de comunicación, sistemas de coordinación y sistemas de toma conjunta de decisiones*. Podemos decir en base a la percepción de los actores que la Mesa se encuentra claramente en el primer nivel, con serias dificultades para consolidar un sistema de coordinación, tanto en las relaciones intergubernamentales como en las relaciones interinstitucionales.

Asimismo cuando le consultamos por las resoluciones que se logran, plantean que si bien algunas cosas logran resolverse, otras quedan sin resolverse y sin canalizarse a un ámbito donde pueda resolverse.

Otro aspecto fundamental, es que los actores tienen opiniones encontradas en cuanto al papel de la MIPS como ejecutora de acciones y programas, algunos plantean que la Mesa está para ejecutar y elaborar acciones en el territorio mientras que otros plantean que la Mesa debe cumplir el rol de articular, coordinar y no debe ser ejecutora de proyectos porque, según manifiestan, la acción de la MIPS se puede superponer a la función y objetivos que le corresponden a otras instituciones.

Lo mencionado es reflejo de una gran debilidad que se percibe en la MIPS, la falta de objetivos claros y compartidos; como plantean Molina y Licha "*estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones claramente definidos*" (Molina y Licha 2005: 14), es una de las condiciones que requiere una buena coordinación política.

---

<sup>25</sup> Jordana, J. (2003): *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales*. En "*Descentralización y Políticas Sociales en América Latina*

A su vez, las distintas ideas que los integrantes plantean como cometidos de la Mesa, producen diferencias respecto a la necesidad de que cuente con recursos propios. La opinión está dividida entre quienes consideran que contar con recursos propios permitiría a la MIPS realizar muchas acciones en el territorio. Mientras que otros plantean que no deberían contar con recursos porque, siguiendo la idea de que la Mesa no debe ejecutar, los recursos propios no se justifican. También señalan que no debería ser una gran dificultad el no contar con recursos propios, cuando hay recursos pensados por la vía presupuestal para actuaciones en el territorio; y existe capacidad de negociación de abajo hacia arriba.

#### 6.2.4 Vínculo MIPS- CNPS

Se percibe que existe poca interacción entre los órganos centrales de planificación y coordinación de políticas sociales y la MIPS. Los actores entrevistados reclaman constantemente la importancia de que el vínculo entre estos espacios sea más fluido como lo dispone el Decreto de creación de la MIPS. Asimismo, se debe resaltar que algunos entrevistados desconocen las estructuras existentes, cuando se les consulta por la relación con la Comisión Territorial responden no tener conocimiento de la misma.

Esto revela uno de los grandes problemas que se tiene: se generan estructuras “descentralizadas” a nivel departamental o local pero luego éstas se encuentran desconectadas de la centralidad, donde se planifican las políticas públicas, por lo tanto la capacidad de incidencia a través de estos espacios es muy limitada.

Además, sucede que en la mayoría de los Ministerios la figura de los Directores Departamentales (en general quienes deberían participar de la MIPS) es nueva y la misma no tiene un rol claramente definido; en el interior es la máxima representación de la institución pero aquí en la capital eso no sucede, generando dificultades para que se constituyan como actores claves y con capacidad de decisión. Un entrevistado lo expone de la siguiente manera, *“vos tenes todas las direcciones nacionales acá, eso también repercute en los roles, en qué función cumpla, y eso va para todo el mundo, para que voy a hablar contigo si tu jefe lo tengo al lado, el decisor está ahí”*.

Un aspecto importante a señalar es que los entrevistados mencionan que *“el punto de referencia es el MIDES”*, la conexión con la centralidad se plantea a través de dicho Ministerio, pero no con los espacios interinstitucionales existentes a nivel central. Este aspecto perjudica la consolidación de la MIPS como un espacio interinstitucional y confunde a los actores respecto al rol que cumple el MIDES a nivel central

A su vez la fuerte identificación de la MIPS con el MIDES podría desincentivar a las instituciones a aportar recursos (humanos, físicos, económicos) debido a que los productos generados estarían fuertemente identificados con logros del MIDES y no de todas las instituciones participantes.

En abril del 2014 se realizó el encuentro entre la MIPS y la Comisión Territorial-CNPS, denominado *“Encuentro de MIPS de Canelones y Montevideo, CNPS, Comisión Territorial-Jornada de Intercambio”*.

Las autoridades de la Comisión Territorial plantearon la importancia de las MIPS para identificar y elevar las problemáticas sociales que provienen del territorio. Sin embargo, tanto las autoridades de la Comisión como los actores de las MIPS reconocen las dificultades que se presentan para establecer este diálogo.

### **6.2.5 Consolidación del espacio**

Los actores perciben a la Mesa como un *“espacio válido y colectivo”* pero que todavía está en proceso de construcción ya que no todas las instituciones se encuentran preparadas para el trabajo interinstitucional porque, en palabras de un actor participante, *“las lógicas institucionales y los mandatos institucionales no están preparados para trabajar de manera más asertiva, más operativa como espacio de articulación”*. Asimismo plantean que muchas veces sucede que los equipos están sobrecargados, lo que produce que *“ese espacio no termina de encauzarse, a nivel de cada uno hay muchos temas, mucho trabajo y a veces tengo la sensación de que los equipos explotan, entonces ese espacio queda como medio gelatinoso”*.

Otros consideran que es un espacio consolidado en cuanto a que se plantean problemas desde el territorio, pero igualmente la MIPS se cuestiona qué capacidad tienen de solucionar estos problemas.

Esto es una cuestión fundamental, debido a que la efectiva consolidación del espacio se producirá cuando los actores perciban que el mismo es un lugar donde se pueden resolver problemas y no simplemente un espacio de denuncia y puesta en común de los asuntos institucionales.

### **6.2.6 Productos obtenidos**

En base a la presentación realizada por la Mesa en la reunión Intermesa que se celebró en Noviembre de 2013, se destacan los productos generados en dicho espacio:

- Firma de acuerdo de cooperación en el realojo del asentamiento Villa del Chanco.
- Firma de proyecto interinstitucional de re-calificación del espacio social y físico del Asentamiento de Fray Bentos y Pernas.
- Coordinación entre CEIP-MIDES-ASSE para la obtención del Carné de Salud de niños en las escuelas de la zona.
- En el Marco del Plan 7 zonas se organizan y coordinan a nivel territorial tres ferias sociales en las zonas priorizadas: Marconi, Chacarita de los Padres-Santa Teresa y 7 Manzanas e Ituzangó.
- Articulación con representantes de la educación: CEIP, CETP, CES, con el fin de implementar acciones estratégicas por motivo de las bajas de las Asignaciones Familiares.

- Reconstrucción de la “Casona Maroñas”. Se cede parte del espacio para el funcionamiento de una policlínica del Primer Nivel de Atención de Salud y Espacio comunitario.

Este último producto mencionado es uno de los proyectos más grandes que ha realizado la Mesa Interinstitucional, el cual llevó varios años su culminación con considerables esfuerzos de varios actores institucionales para que se concretase. Además, la Casona continúa siendo relevante para el trabajo de la MIPS ya que surgen problemáticas que implican que los actores mantengan coordinaciones en torno a ella.

### **6.2.7 Consideraciones finales**

En términos generales, se observa que en estos últimos tres años se han mantenido las instituciones participantes, algunas con larga experiencia de trabajo en la zona han participado muy activamente. Existe una amplia aceptación del espacio, aunque los actores reconocen algunas dificultades para el trabajo.

Una dificultad es la diferente percepción de los actores consultados sobre cuáles son los objetivos de la Mesa, esto es una cuestión fundamental y que exige ser revisada, ya que tener objetivos claros y comunes es imprescindible para una buena coordinación.

Otro aspecto que se identificó como debilidad fue el no cumplimiento del decreto por todas las instituciones en cuanto a la participación en la MIPS. Esta debilidad se profundiza por el desdibujamiento de los roles de los directores departamentales producido en parte por la cercanía a los centros de decisión y por la limitada capacidad de decisión que tienen los actores que participan en la MIPS.

Entre los actores consultados existe cierto consenso de que en estos años de funcionamiento la MIPS no ha tenido una gran capacidad resolutoria. Uno de los factores que podría estar generando esto, es que en ocasiones se tratan temas en donde los actores

sectoriales responsables no concurren. No es posible que la interinstitucionalidad aborde ciertas cuestiones con éxito si la sectorialidad responsable no participa.

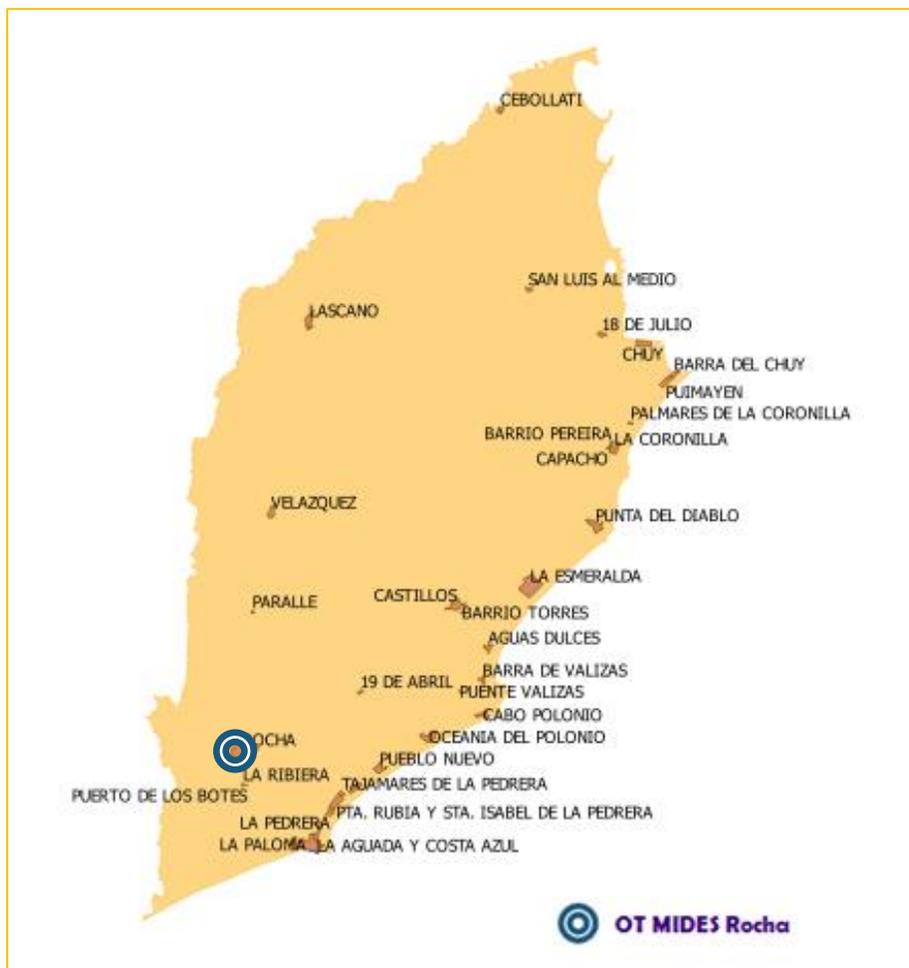
A su vez, esto podría generar desmotivación y frustración en los actores participantes de la MIPS; por lo que la elección de temáticas a abordar desde la Mesa debe de estar en sintonía con las capacidades reales existentes en ella.

Si bien son varias las dificultades percibidas por los actores, también se desprende de su accionar y de su discurso la identificación con la Mesa, los avances de los últimos años, y el convencimiento de que la MIPS es una herramienta válida de trabajo interinstitucional.

## 6.3 Rocha

### 6.3.1 Breve caracterización del territorio

Hasta el año 2011<sup>26</sup> contaba con dos Mesas Interinstitucionales, la MIPS Chuy y MIPS Rocha. En la actualidad existe solamente la MIPS de Rocha, ubicada en la capital departamental. (Figura 4)



**Figura 4. Localidades de Rocha y OT MIDES Rocha**

El departamento de Rocha tiene una población de 68.088 personas, lo que equivale al 2% de la población del país. El 37% de la población reside en la capital departamental, el 57% reside en otras localidades (Figura 3) y el 6% restante es población rural.

<sup>26</sup> Disposición a partir de Marzo de 2012, de considerar a la MIPS de carácter departamental con excepción de Montevideo, y Canelones donde se mantienen MIPS locales.

En el año 2013 la incidencia de la pobreza en personas para el departamento (en base al método de ingreso, metodología 2006) era del 9,6%. Al igual que para el resto de los departamentos la incidencia de la pobreza infantil supera ampliamente la incidencia de la pobreza en el total de la población; siendo la incidencia de la pobreza en personas de entre 0 y 17 años 18,6%.<sup>27</sup>

En cuanto al mercado laboral, se observa durante el periodo 2006-2013 un importante descenso del desempleo para todo el país, con una reducción del 40% para el periodo.

La informalidad laboral, por otra parte continua afectando a una buena parte de la población ocupada, existiendo grandes diferencias entre departamentos; Rocha ha experimentado un importante descenso de las personas ocupadas sin registro en la seguridad social entre el 2006 y 2013, de 44,3% a 33,6% respectivamente, pero aun se mantiene por encima del promedio nacional, 25,6% para el año 2013<sup>28</sup>.

El clima educativo en Rocha, estudiado a partir del nivel educativo de su población mayor de 22 años, puede analizarse de tres categorías, en función de los años de educación aprobados: nivel alto (12 años y mas), nivel medio (9 a 11 años) y nivel bajo (menos de 9 años). En el año 2013, en Rocha el 56% de la población tenía nivel bajo, el 24% nivel medio y tan solo un 20% de la población mayor de 22 años tenía nivel educativo alto<sup>29</sup>.

### **6.3.2 Actores e integración**

La conformación de la Mesa en el período 2011-2013 fue variante, tanto en la continuidad de la participación como en el cargo que ocupaban cada uno de estos a la interna de su institución. Para comenzar a visualizar estos actores y estas instituciones es conveniente

---

<sup>27</sup> Información obtenida de Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social. 2006-2013. MIDES, DINEM.

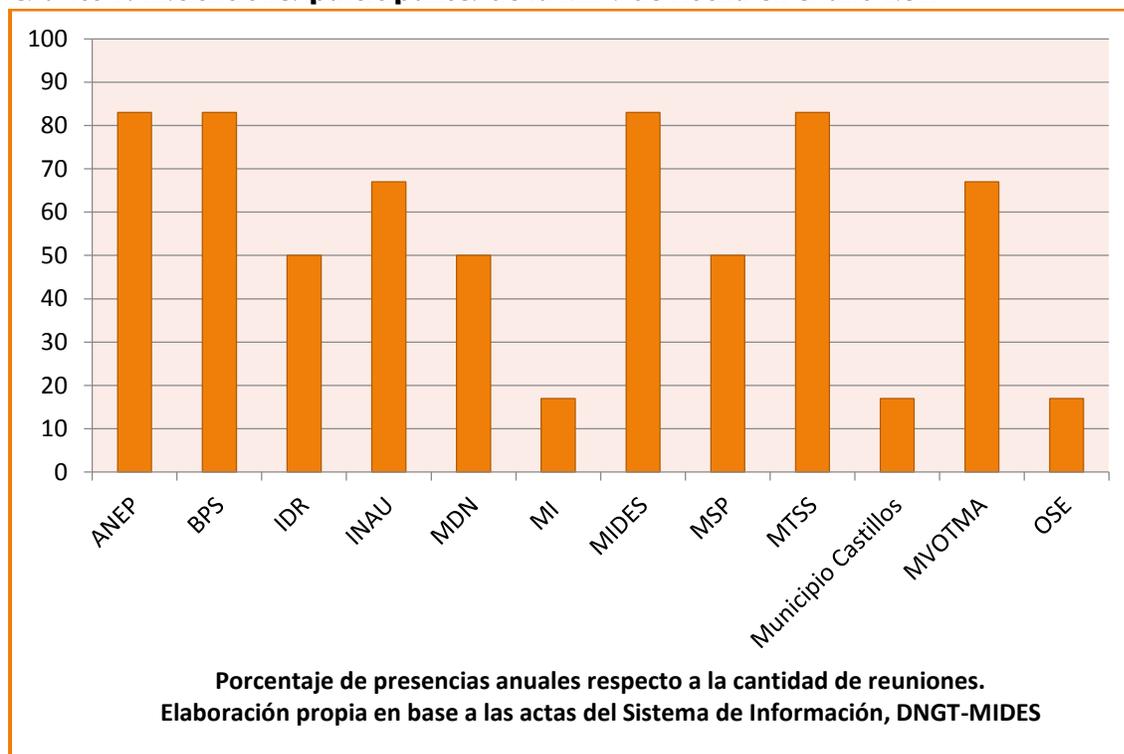
<sup>28</sup> Idem

<sup>29</sup> Idem

comenzar por hacer un análisis cuantitativo basado en las actas de las reuniones mensuales de la MIPS.

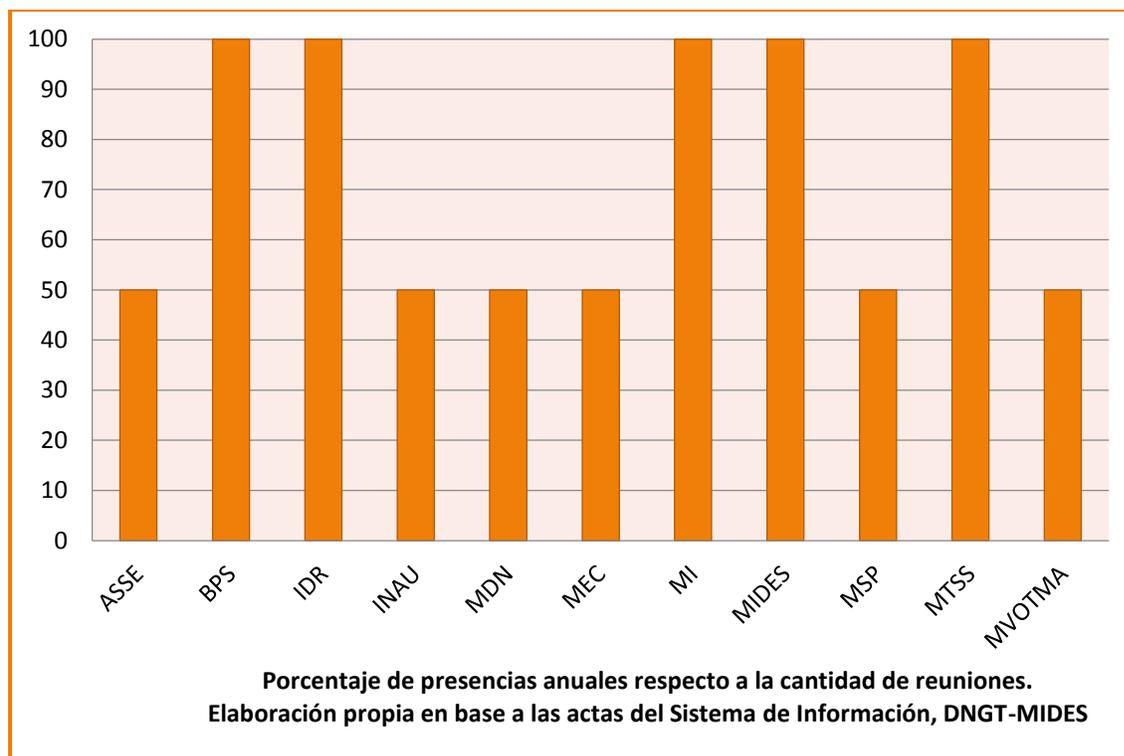
En el año 2011 las instituciones que participaron de la MIPS fueron 12, y 6 de ellas fueron las que concurrieron a más de la mitad de las reuniones que se realizaron en dicho año: ANEP, BPS, INAU, MIDES, MTSS y MVOTMA (Gráfico 7).

**Gráfico 7. Instituciones participantes de la MIPS de Rocha en el año 2011**



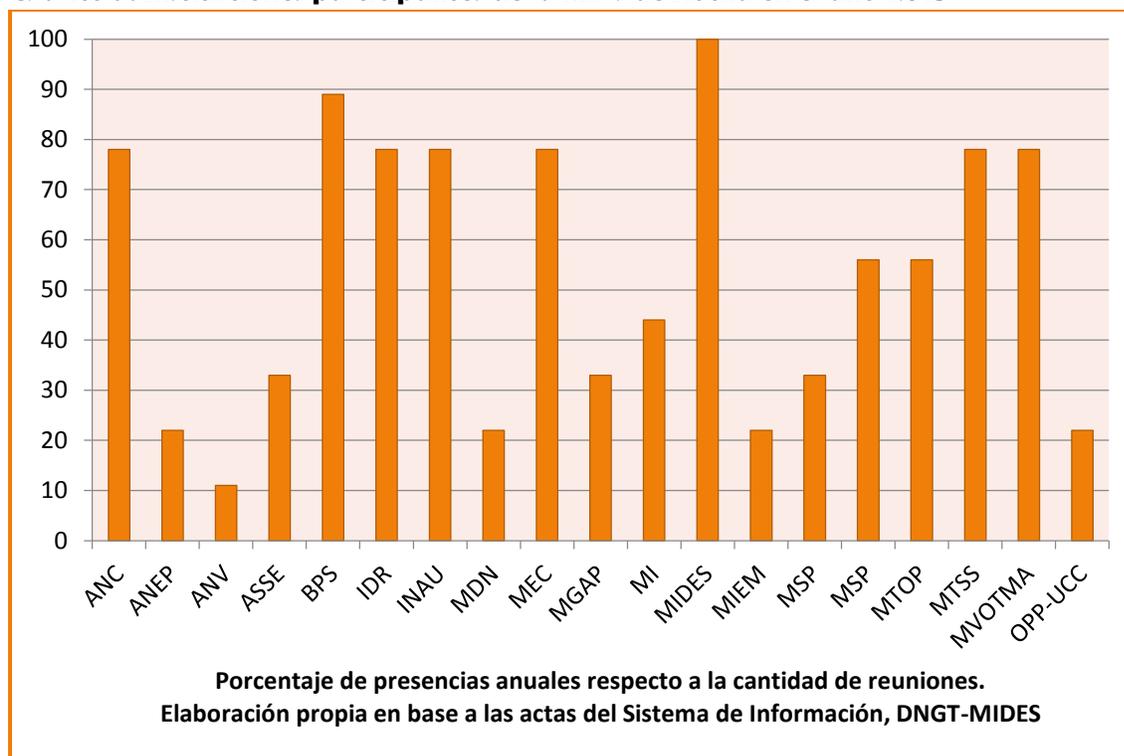
En el año 2012 las instituciones que participaron en la mayoría de las reuniones fueron: BPS, MIDES y MTSS que se repiten respecto a 2011, y las novedades son ASSE, IDR y MI (Gráfico 8). ANEP que había estado participando activamente un año antes, no lo hizo en 2012. Igualmente, es muy importante resaltar que de este año solamente se cuenta con dos reuniones documentadas en actas, de los meses de octubre y noviembre.

**Gráfico 8. Instituciones participantes de la MIPS de Rocha en el año 2012**



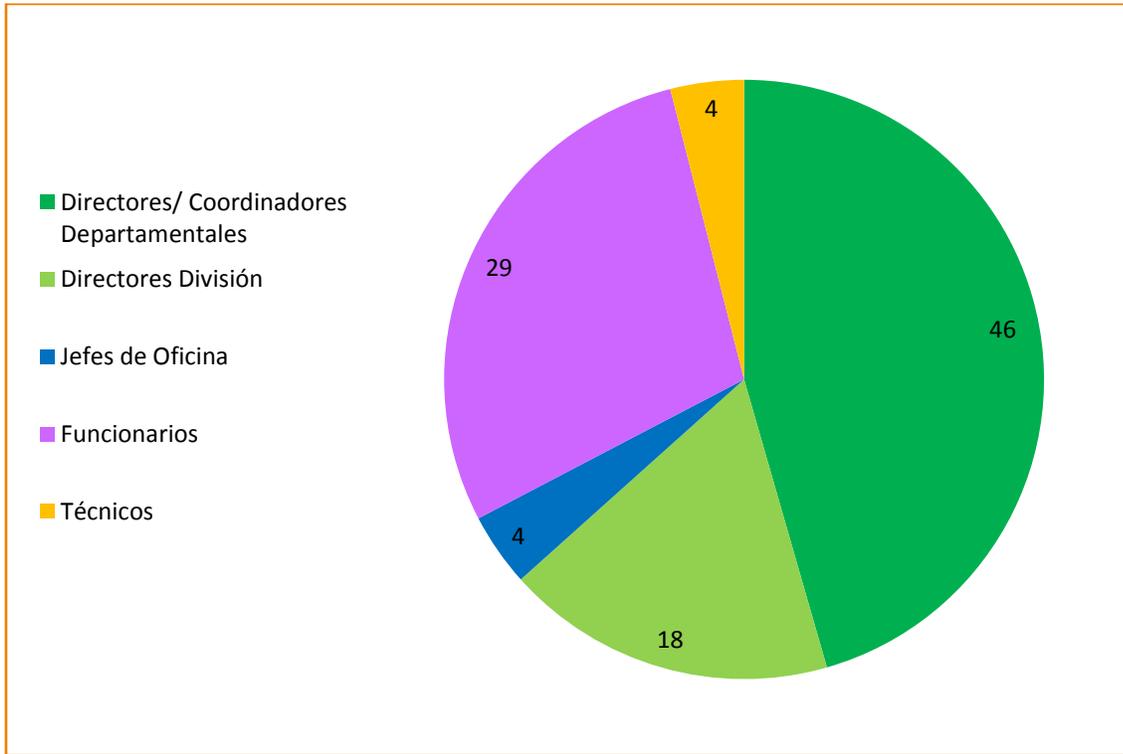
Ya en el año 2013 (Gráfico 9), se visualiza un incremento en el número de instituciones, fueron 19 las que participaron de la MIPS y 10 de estas lo hicieron en más de la mitad de las veces: ANC, BPS, IDR, INAU, MEC, MIDES, MSP, MTOP, MTSS, MVOTMA. Otro aspecto a destacar es que algunas de las que están por debajo del cincuenta por ciento de participación, se incorporaron a la MIPS luego de comenzado el año (como es el caso del MIEM) y otras han participado solamente para presentar programas específicos (OPP-UCC).

**Gráfico 9. Instituciones participantes de la MIPS de Rocha en el año 2013**



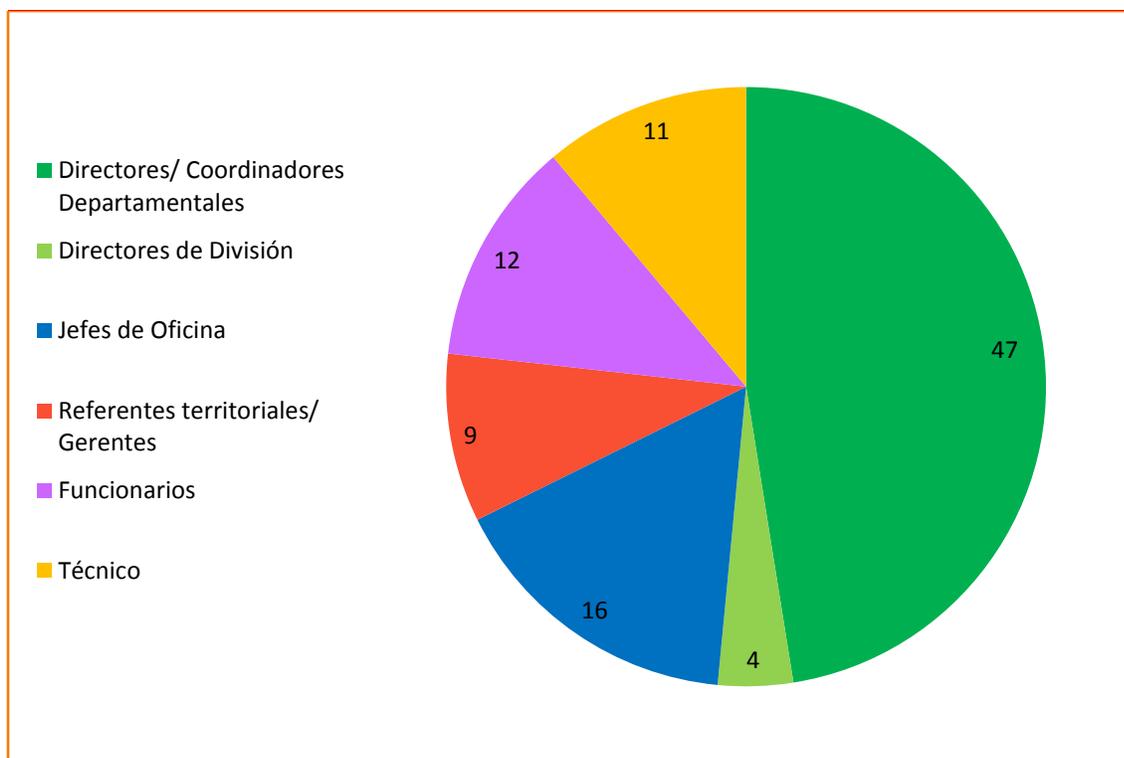
Si bien las instituciones que participan de la MIPS se han modificado sustancialmente, la composición de los actores institucionales, haciendo referencia al cargo que estos ocupan en sus respectivas instituciones, se ha mantenido. Los actores que tienen cargo de Director Departamental en la institución sigue representando poco más de la mitad y eso se visualiza para los años 2011, 2012 y 2013. Algunas instituciones cuentan con Jefes de Oficina, Referentes territoriales o Gerentes como máximos jefarcas de la institución en el territorio, por lo que si sumamos estas categorías a la de los Directores Departamentales, el porcentaje de actores institucionales de máximo nivel presente en el territorio representó el cincuenta por ciento en el año 2011 y más del setenta por ciento en 2013 (Gráficos 10 y 11).

**Gráfico10. Cargo que ocupaban los actores institucionales participantes de la MIPS de Rocha en el año 2011**



Elaboración propia en base a actas del Sistema de Información, DNGT-MIDES

**Gráfico11. Cargo que ocupaban los actores institucionales participantes de la MIPS de Rocha en el año 2013**



Elaboración propia en base a actas del Sistema de Información, DNGT-MIDES

La mayoría de los actores que están presentes hoy de manera activa en la MIPS señalan que están presentes en la Mesa desde el final del año 2012 o principios del año 2013. Por lo tanto, la Mesa de la manera que está compuesta hoy tiene una trayectoria de un año y medio de trabajo conjunto, y tenía un año cuando se presentó la Agenda Estratégica Departamental.

Desde los actores institucionales, y en términos generales, hay una visión satisfactoria respecto a la conformación de la Mesa hoy, más aun en aquellos que formaron parte de otros procesos. Sin embargo, se resaltan algunos aspectos que no permiten que la conformación sea óptima. Uno de estos es la ausencia de algunas instituciones que se consideran clave a la hora de abordar ciertos temas de suma importancia para el departamento.

Un ejemplo de esto es la educación, que no participa de la MIPS, en la opinión de los actores esto se debe en parte a que la educación cuenta con una comisión departamental propia donde participan los distintos niveles de la enseñanza y se considera poco probable que

esta comisión se integre a la MIPS a través de, al menos, un integrante. Tampoco creen que haya voluntad de cada una de las instituciones que integran la comisión de mandar a un representante a la MIPS. Este aspecto es muy importante y da cuenta de las dificultades que tienen las instituciones de los distintos “sectores” para establecer coordinaciones cuando se trata de políticas públicas integrales que “exceden” su temática institucional.

Otro aspecto que se destaca es la capacidad de decisión de los actores institucionales, como dijimos anteriormente, la mayoría está de acuerdo en que gran parte de los que concurren son *“los que tienen que estar”*, pero a veces la autonomía de la decisión no está en el cargo del actor sino en su propia idiosincrasia o en la manera en que se delega en la institución a la que pertenece ya que algunas están fuertemente centralizadas y, como señalan algunos, en ocasiones aunque esté presente la máxima jerarquía a nivel de territorio, las decisiones se toman en otros ámbitos.

Entonces, si bien en lo formal las instituciones tienen las mismas oportunidades de participar e incidir en la MIPS, sucede que no todas las instituciones tienen la misma capacidad de hacerlo ya que, como señala Navarro, *“el poder se deriva de la situación, y más concretamente, de los recursos de poder que poseen los actores en función del lugar que ocupan en un sistema de interacción determinado”* (Navarro, 2004:3)

Esto produce que en la Mesa se encuentren actores con capacidades de decisión muy disímiles debido a la naturaleza institucional a la que representan (Intendencia, Ministerios). Asimismo, ocurre que los máximos jefes presentes en el territorio, no siempre son cargos políticos sino que muchos son funcionarios de carrera, esto también podría producir ciertas asimetrías de poder.

En cuanto al rol del MIDES como convocante y coordinador del espacio, los actores lo identifican como fundamental y se menciona que si el MIDES no convoca y conduce, la Mesa no funciona. Igualmente, si bien todos los actores reconocen el rol destacado del MIDES, estos han internalizado al espacio como un lugar de encuentro interinstitucional que *“el MIDES preside pero no es el dueño”*.

### 6.3.3 Funcionamiento

En el período 2011- 2013 se registran 17 actas en el Sistema de Información de las Mesas Interinstitucionales, 6 correspondientes al 2011 (Febrero-Mayo; y Julio y Setiembre), 2 de 2012 (Octubre y Noviembre), y 9 actas del año 2013 (Marzo-Noviembre).

La Tabla 2 da cuenta de la cantidad de veces que fue tratado cada tema, así como las coordinaciones y articulaciones que se produjeron en torno al mismo.

**Tabla 2. Frecuencia de temas, y frecuencia de coordinaciones y articulaciones por tema, año 2011-2013.**

Temas	Total	Coordinaciones	Articulaciones
Adicciones	4	2	1
Cultura	1	0	0
Discapacidad	7	6	2
Genero	3	3	2
Seguridad	1	1	0
Trabajo	6	6	1
Vivienda	9	3	4
Agenda Departamental	3	2	0
Ruralidad	1	1	0
Salud	2	1	0
Servicios públicos	8	5	3
Educación	4	3	2
Situación de calle	1	1	1
Deporte y recreación	2	2	1
Convivencia	1	1	1
MIPS	1	0	0
Orden del día	2	2	2
Violencia	1	1	1
Violencia domestica	3	2	1
Encuentro con GS	1	0	1
Sistema N. de Cuidados	1	0	0
Capacitación	2	0	1
Prostitución y acoso laboral	1	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>65</b>	<b>43</b>	<b>25</b>

Elaboración propia en base a las actas de Rocha del 2011 al 2013

Las MIPS tienen entre sus cometidos intercambiar, coordinar y articular políticas, planes y programas a nivel territorial<sup>30</sup>. Se observa que todos los actores involucrados apuntan que es un espacio donde ocurre un gran intercambio de información, lo definen como un espacio de conocimiento y acercamiento con otras instituciones del Estado, permitiendo conocer la situación de las instituciones en lo que respecta a el trabajo que se realiza como a las limitaciones que se tienen para su trabajo institucional como para el interinstitucional.

<sup>30</sup> Decreto N° 277/011 Creación de Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, 2011

Con respecto a las coordinaciones y articulaciones producidas, si bien los porcentajes que se relevan en las actas son altos, 66% y 38% respectivamente, los actores plantean que generar estas metodologías de trabajo entre las instituciones ha sido dificultoso ya que consideran que se debe tener en cuenta que Uruguay es un país históricamente centralista y que articular implica “*dejar espacios de poder*” que estaban definidos en la centralidad. Entonces, se resalta que es un camino que se está comenzando a transitar y que “*este proceso de construcción de confianzas y compartir espacios*” se refleja en la MIPS.

Las reflexiones anteriores se asocian a lo que plantea Jordana en cuanto a los niveles de conexión en las relaciones intergubernamentales, este autor distingue tres niveles: *sistemas de comunicación, sistemas de coordinación y sistemas de toma conjunta de decisiones*<sup>31</sup>. Para este caso, tomando la visión de los actores institucionales, la Mesa se encuentra entre el primer y segundo nivel mencionado. El primer nivel está claramente presente, todos los actores señalan la importancia del intercambio de información que se produce en la mesa.

Molina & Licha<sup>32</sup> plantean que la coordinación está fuertemente asociada a la no producción de “*redundancia ni brechas en la entrega de los servicios*” (Peters en Molina & Licha 2005: 3), y en este punto los actores consideran que, en cierta medida, se está transitando hacia un sistema de coordinación.

Es posible que la débil coordinación que se percibe en la MIPS sea producto de que en ocasiones se mencionen y se quiera trabajar temas en los cuales las instituciones a las que sectorialmente le corresponde no participan de ella, o lo hacen en un bajo grado de compromiso, participando esporádicamente o delegando la participación institucional a administrativos, técnicos o pasantes que no pueden tomar decisiones vinculantes.

En cuanto a la metodología de trabajo, los actores identifican que es adecuada. Los actores que tienen más años participando de las reuniones resaltan que desde fines de 2012, ha sido más eficiente para el trabajo interinstitucional. También se destaca la creación de las mesas temáticas, lo que permite que los actores participen más en aquellas que más le

---

<sup>31</sup> Jordana, J. (2003): *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales*. En “*Descentralización y Políticas Sociales en América Latina*”

<sup>32</sup> Molina & Licha (2005): *Coordinación de Políticas Sociales. Criterios para avanzar*.

interese a su institución y evita que otros actores se desestimulen por la generalidad de las reuniones o la especificidad en temas que desconocen. Vinculado a esto se observa que los mayores proyectos y resoluciones se realizan en las submesas temáticas.

Además, cuando se habla de la metodología de trabajo, el tema de los recursos propios es un punto que está presente en el discurso de los actores. Las Mesas Interinstitucionales no cuentan con recursos propios, ni financieros ni humanos.

Algunos actores plantean esto como un problema, ya que dificulta la concreción de actividades. Para estos, los recursos son necesarios y no disponer de presupuesto destinado a implementar los programas que llegan o surgen de la MIPS es una debilidad.

Sin embargo, para otros participantes la Mesa no debería tener recursos ya que la Mesa no tiene que ser un órgano ejecutor sino que el cometido es articular y coordinar para optimizar los resultados sin superponer esfuerzos. Estas dos visiones contrapuestas están muy vinculadas a la idea que tienen los actores respecto a cuál es el rol de las Mesas.

#### **6.3.4 Motivación para participar**

Los actores participan en las Mesas, en primer lugar, porque así lo establece el Decreto de Creación 277/011; sin embargo más allá de ser parte del trabajo institucional que deben realizar, en algunos participantes se percibe un real convencimiento de que el trabajo interinstitucional es la mejor manera de trabajar. Esto se justifica en la importancia que tiene para ellos, el territorio. Otros plantean la importancia que la Mesa ha tenido para que se conozca y se reconozca el trabajo que cada institución hace.

Igualmente, es importante señalar que a pesar de que el Decreto establezca qué instituciones deben participar, se observa que hay instituciones que participan en algunas MIPS y no así en otras, lo cual nos da la pauta de que muchas veces queda en la voluntad del representante y en los intereses del mismo.

### 6.3.5 Agenda Departamental

La Agenda Estratégica Departamental de Rocha fue presentada en Diciembre del año 2013. La misma cuenta con una caracterización del departamento en aspectos demográficos, económicos y sociales; y con una serie de Asuntos Estratégicos que según relata la propia Agenda *“emergen a partir de la constatación de una carencia o necesidad, así como de oportunidades, claramente sentidas o percibidas por la población local.”* (Agenda, 2013: 19). Los “asuntos estratégicos” que menciona la Agenda son: desvinculación del sistema educativo, dificultad de generar un proyecto de vida por parte de los jóvenes, dificultad en el acceso a la vivienda, precariedad e informalidad laboral, escasos servicios públicos en el ámbito rural, la discapacidad en la niñez y los recientes proyectos de inversión que involucran el uso intensivo de los recursos naturales.

Lo que se menciona en la Agenda como “asuntos estratégicos” son en realidad problemas que enfrenta el departamento y que deben abordarse de manera estratégica. Lo estratégico sería implementar políticas que integren estos problemas e intenten superarlos pero teniendo en cuenta las condiciones que están por detrás del problema. En las líneas estratégicas se toma esta idea.

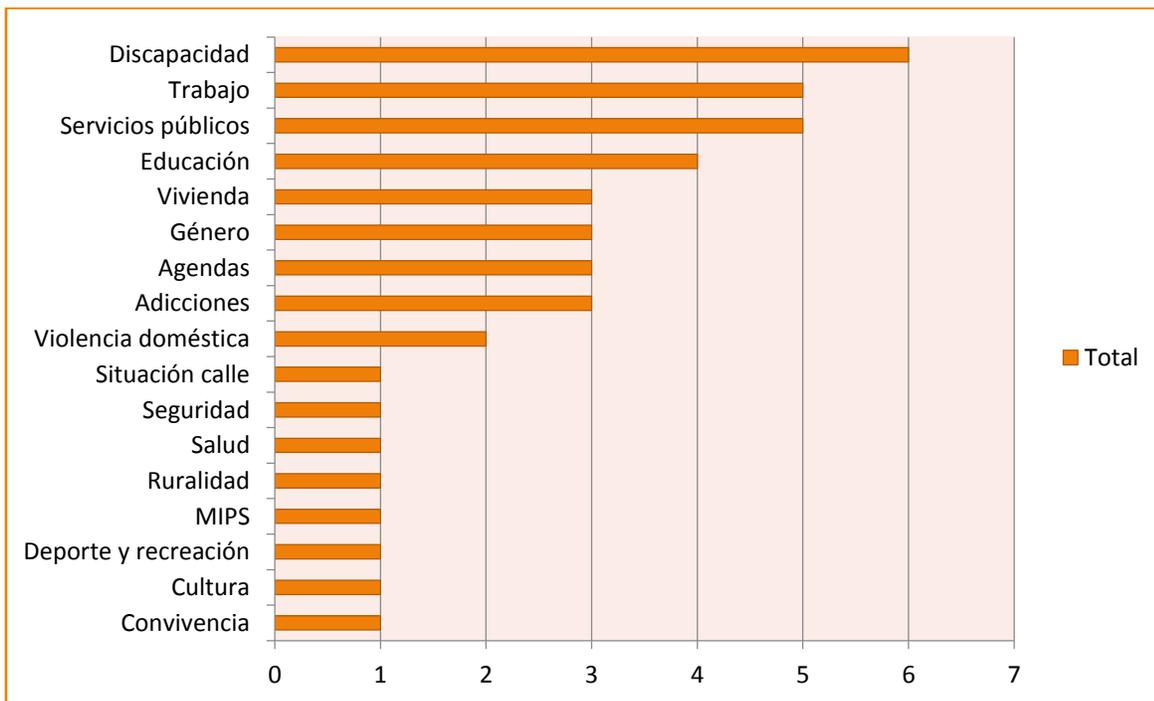
Las Líneas estratégicas que se presentan en la Agenda son cinco:

- 1- Territorio y hábitat con las calidades necesarias para el desarrollo humano y la integración social
  - Calificación de los tejidos urbanos
  - Vivienda
  - Servicios básicos en las áreas rurales
- 2- Servicios públicos sociales de calidad para toda la población
  - Primera Infancia (0 a 3 años de edad)
  - Educación
  - Salud
  - Adolescencia y juventud
  - Mujer / Género

- Adulto mayor
- 3- Trabajo para el afianzamiento del crecimiento económico y la inclusión social
- 4- Superación de la pobreza extrema y las situaciones de especial vulnerabilidad
  - Superación de la pobreza extrema
  - Atención a las situaciones de especial vulnerabilidad
- 5- Una sociedad civil activa y participativa
  - RR.HH.
  - Fortalecimiento de actores sociales
  - Documentación
  - Convivencia y seguridad ciudadana

Las líneas estratégicas mencionadas en la Agenda presentan cierta coherencia con los temas presentes en el total de las reuniones que se realizaron en el año 2013 (Gráfico 12). Se visualiza que hay poco énfasis en las situaciones de discapacidad que presenta el departamento si tomamos en cuenta la frecuencia en que se menciona el tema en el año 2013.

**Gráfico 12. Frecuencia de temas presentes en la MIP5 de Rocha en el año 2013**

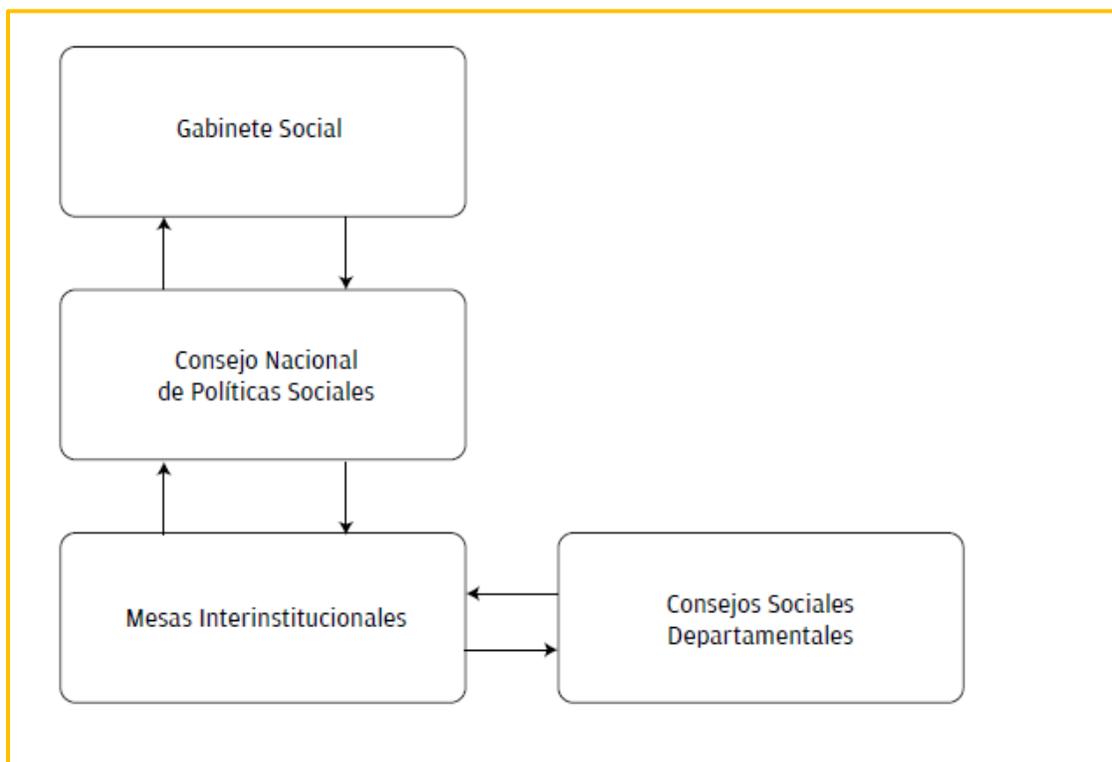


En cuanto al proceso de elaboración de la Agenda, la primera Jornada de Consulta se realizó en el mes de Diciembre del año 2012, contó con la presencia de 12 participantes de la MIPS y con 50 miembros de la Sociedad Civil (todos ellos pertenecientes a instituciones gubernamentales u organizaciones sociales). Los integrantes de la MIPS son críticos respecto a este proceso. Algunos mencionan que el primer contacto que se tuvo con la elaboración de la Agenda, en diciembre del año 2012, fue la presentación del MIDES que contaba con datos cuantitativos del departamento, los cuales debieron modificarse porque presentaban algunos errores y omisiones, los datos volvieron a presentarse en marzo de 2013, y en base a éstos se comenzó a trabajar el borrador de lo que sería la Agenda. Luego de iniciado el proceso de redacción, también se señalan algunos problemas a la hora de incorporar temas desde el territorio ya que, en última instancia, la Agenda Departamental de Rocha se estructura y compila en Montevideo. Entonces, problemas de comunicación tanto a la interna de cada una de las instituciones como entre las instituciones con el MIDES hicieron que algunos temas fueran incorporados a último momento. El tiempo entre la Jornada y las comunicaciones con los integrantes de la MIPS es otro aspecto que podría estar influyendo en que las comunicaciones se vean afectadas, se considera que el tiempo entre una y otra actividad fue muy extenso, y que debieron de haber *“encuentros más cercanos como para mantener ese canal abierto”*. Además se manifiesta que el factor tiempo puede mermar la utilidad de la Agenda.

La Agenda aún permanece poco presente en las reuniones de la MIPS, siendo el proceso de elaboración determinante en el papel que hoy le dan los actores a la misma. El tema fue mencionado en 3 de las reuniones realizadas en el año 2013, sobre todo hacia fin de año cuando la Agenda estaba próxima a presentarse. Cuando se le consulta a los actores respecto a su importancia, si bien algunos consideran que es una buena herramienta como marco para el trabajo, se percibe que la Agenda es más importante *“para el afuera”* que para el propio territorio. Entonces, en la mayoría de las opiniones se perciben las dudas respecto a la utilidad ya que entienden que la Agenda no aporta conocimiento nuevo, que puede llegar a ser anacrónico, y que genera muchas dificultades en su elaboración.

### 6.3.6 Vínculo MIPS- CNPS

El vínculo de la MIPS con el Consejo Nacional de Políticas Sociales está, de manera formal, explicitada en el Decreto 277/011 y se visualiza en el siguiente organigrama:



**MIDES-DNPS** Programa de seguimiento y fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales, División de Articulación Territorial

Según el artículo 2 del mencionado Decreto entre los cometidos de la MIPS están:

- *Instrumentar las resoluciones del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales*
- *Elevar a consideración del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales las propuestas, proyectos e iniciativas acordadas en su seno*

Sin embargo, en la opinión de algunos actores este vínculo se considera inexistente mientras que otros lo perciben como muy débil siendo necesario que se fortalezca. Hay otros que señalan la centralidad en Montevideo cuando se les pregunta sobre el CNPS y en ninguno de los actores consultados se percibe una identificación con el Consejo, aunque reconocen que su institución participa a nivel central, no visualizan una interacción con la MIPS. Como plantea Jordana “*las relaciones intergubernamentales deberían moverse en una*

*dobles dirección, desde el centro hacia la periferia y viceversa. Sin embargo, no siempre ocurre este movimiento bidireccional”* (Jordana; 2003: 7). Se observa que en general existe poco vínculo entre el centro y la periferia; la relación con la centralidad ocurre a través de la Dirección Departamental del MIDES, o a través de cada institución pero no a través de la MIPS. Asimismo la relación en sentido contrario (periferia-centro) es inexistente.

### **6.3.7 Consolidación del espacio**

Los actores reconocen que existieron muchas dificultades para que la Mesa se consolide como un espacio válido de intercambio institucional. Marcando claramente un cambio desde la llegada de la nueva dirección departamental del MIDES (en Octubre de 2012).

En este último año de trabajo reconocen que se ha logrado una importante convocatoria y solidez institucional. Si bien la Mesa de Rocha tiene como antecedente varios años de trabajo, los actores que hoy forman parte de la misma, y que conocen la trayectoria de la MIPS manifiestan que de la manera que se trabaja puede ser considerada como reciente y no se visualizan grandes frustraciones por la tardía consolidación, por lo tanto, las expectativas de trabajo a futuro son positivas.

### **6.3.8 Productos obtenidos**

En base a la presentación realizada por la Mesa en Diciembre de 2013, en la cual se realiza un balance del trabajo realizado en esta última etapa (desde Noviembre 2012) se puede detectar cuáles fueron los proyectos logrados.

A continuación se mencionan las actividades destacadas en dicha presentación:

- Convocatoria al Encuentro Intergeneracional en Cebollatí.
- Apoyo a Jornada de Deportes y Juegos Adaptados realizada por la Comisión Honoraria Departamental de Discapacidad y Programa Nacional de Discapacidad del MIDES (PRONADIS).
- Actividad por el Día Nacional en Contra de la Violencia de Género.
- Planificación de la actividad “Barriendo Barreras” (PRONADIS)
- Se generan acuerdos para participar en la 5k “Ser joven no es delito” del Instituto

Nacional de Juventud del Uruguay (INJU) y apoyada en Rocha por la Red de Adolescencia y Juventud.

- Se difunde el Programa Realizar del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
- Articulación con Servicio de Rehabilitación para personas con discapacidad visual y
- Facilitación de transporte para el traslado de personas, programa Servicio de Rehabilitación para personas con discapacidad visual
- Memorias descriptivas institucionales, convocatoria Uruguay Trabaja

Lo mencionado fue producto del establecimiento de acuerdos para el apoyo de las actividades y programas que se realizan en el departamento; siendo un importante espacio de difusión de los mismos.

Además, se plantean actividades que surgen en el ámbito de la MIPS como es el caso de la “llegada al territorio” a la localidad de Velázquez debido a las demandas locales de presencia estatal. Las instituciones participantes son Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Banco de Previsión Social (BPS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) Y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). También surge de la MIPS, la intención de comenzar a incrementar la promoción para la solicitud de rampas y adaptaciones en general para el acceso de personas con Discapacidad a instituciones públicas.

Se realizan coordinaciones y articulaciones para un mejor desarrollo del plan de electrificación rural; y se abordan las situaciones de las personas con suspensión de las Asignaciones Familiares (AFAM) por desvinculación del sistema educativo. A su vez se analiza el protocolo de atención a personas en situación de calle, y se incorpora el tema de atención en Comisarías y Dependencias del Ministerio del Interior a situaciones de violencia basada en género.

Asimismo la MIPS participa en otros espacios interinstitucionales como el Comité Binacional sobre Explotación Sexual Infantil con sede en Chuy; y ha realizado esfuerzos importantes para que otros espacios interinstitucionales se fortalezcan como ha sucedido con la Junta Departamental de Drogas. Esta es una de las cuestiones que ha sido importante

en la MIPS ya que debido a la consolidación que ésta está logrando genera que se reproduzca la forma de trabajo y que las instituciones participen.

Como hemos señalado anteriormente uno de los productos que se generó en la órbita de la Mesa fue la Agenda de Estratégica Departamental, a la cual se le asignó un apartado especial para tratar la temática.

La Mesa Interinstitucional ha creado tres sub-mesas de trabajo para abordar temáticas específicas: Inclusión y Calidad en el trabajo; Vivienda y Adulto Mayor. La composición de estas sub-mesas es un tanto diferente a la propia MIPS debido a que incorporan en ella tanto a representantes de las instituciones estatales, como a representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil involucradas en dichos temas.

La sub-mesa de Inclusión y Calidad en el Trabajo, fue creada en Noviembre de 2012, y tiene la misión de *“fomentar un ámbito de intercambio y análisis de los temas de trabajo, donde los actores involucrados puedan definir políticas de inclusión y calidad, propendiendo a mejorar los niveles de seguridad y formalidad en el desarrollo departamental»*<sup>33</sup>. La mismo está integrada por MIDES, BPS, MGAP, MTSS, MVOTMA, IDR, CORREO, BSE, MSP, MIEM, Intersindical de Rocha, Chuy y Lascano, Corporación del Turismo de Rocha, COMERO, y empresas de la construcción entre otras.

En el año 2013 se realiza actividad de capacitación en Primeros Auxilios destinada a trabajadores y responsables empresariales, en Ciudad de Rocha y en la Ciudad del Chuy.

La sub-mesa de Vivienda se crea a partir de que en la Agenda Departamental se detecta como uno de los asuntos estratégicos el tema de la Vivienda. La integran: IDR, MVOTMA, MIDES, BPS, INAU, MEC, Plan Juntos.

Se resuelve que el Plan Juntos utilice dicho espacio interinstitucional para su intervención en el Departamento, logrando que la primera intervención se realice en la zona que la MIPS definió como prioritaria. Se plantea por parte de los integrantes que dicha sub-mesa ha tenido algunas dificultades para funcionar, en parte debido a los acuerdos bilaterales que se

---

<sup>33</sup> Extraído de Presentación realizada por la MIPS el 11 de Diciembre de 2013 en Rocha

producen y que históricamente los asuntos de vivienda se han resultado en otros ámbitos, lo cual ha conducido a que no se valide el espacio interinstitucional.

La sub-mesa del Adulto Mayor se crea en Abril de 2013, está integrada por Centros MEC, BPS, MIDES, Dirección Departamental de Salud, Inmayores, Oficina del Adulto Mayor (IDR).

La sub-mesa logra dos productos concretos, se realiza un curso de formación para cuidadores; y se realiza un Encuentro Intergeneracional en Cebollatí con actividades recreativas para jóvenes y adultos mayores de todo el departamento.

La creación de las submesas permitió que se optimice el trabajo realizado en la MIPS, si bien las submesa dependen de la MIPS, estas tratan temas específicos y participan aquellas instituciones que se entienden tengan un papel relevante en la temática. Esta optimización tiene que ver con el tiempo que le pueden dedicar los actores institucionales a la Mesa ya que muchos de estos participan a su vez en muchos otros espacios de articulación departamental. Esta metodología de trabajo permite que temas que solo le competen a algunas instituciones no ocupen los espacios de la Mesa donde se encuentran todas las instituciones.

### **6.3.9 Consideraciones finales**

A modo de resumen, se observa que en muy poco tiempo la MIPS ha logrado consolidar un buen funcionamiento de trabajo que los actores institucionales reconocen y valoran. Esto se refleja en el aumento en el número de instituciones asistentes, en el alto grado de participación y permanencia en las reuniones mensuales del último año y en la mayor visibilidad que la Mesa ha adquirido en otros espacios de coordinación interinstitucional.

Respecto a las coordinaciones producidas en la Mesa, se reconocen debilidades que en general producen que las coordinaciones sean micro coordinaciones vinculadas a actividades puntuales. Estas debilidades están relacionadas al tipo de administración pública que existe en el Estado uruguayo, así como a las jerarquías que ocupan los actores institucionales participantes. Asimismo, es importante destacar que existen marcadas

diferencias en la participación de los actores, estando sujeta a su voluntad, algunos muy comprometidos que son quienes conducen las reuniones permitiendo que el espacio efectivamente funcione. Esta diferencia sumada al hecho de que en las instituciones no existen espacios de trabajo hacia la Mesa pone en riesgo la participación institucional en la MIPS, ya que un cambio en el actor que la representa podría ocasionar la discontinuidad del trabajo y afectar su funcionamiento.

En cuanto a la Agenda Estratégica de Desarrollo, se detectaron algunos inconvenientes en el transcurso de su elaboración que produjeron que la misma no se transforme en una herramienta para el trabajo de la MIPS. Esto es un aspecto central, ya que la Agenda podría ser un importante insumo para el trabajo en la Mesa.

Es importante señalar que la MIPS es un espacio con gran potencial para coordinar y articular las políticas sociales en el territorio, pero para que cumpla cabalmente estos cometidos es fundamental que exista una buena coordinación vertical, esto es entre espacios de coordinación local, como es la MIPS y espacios interinstitucionales que operen en otro alcance como son el Consejo Nacional de Políticas Sociales y el Gabinete Social. La coordinación horizontal que es tan necesaria para abordar las complejidades del territorio, y que es necesario impulsar y fortalecer, no puede sustituir la coordinación vertical; hay que lograr armonizar estas dos lógicas diferentes.

## 7. CONCLUSIONES GENERALES

Los actores participantes en las MIPS valoran el espacio creado, sin embargo, no han desarrollado una visión común. Esto evidencia, por un lado, que las instituciones que las integran aún teniendo claro el rol de las Mesas definido como espacio de descentralización y coordinación, no han podido desarrollar instancias para generar una visión compartida, y por otro lado, la debilidad que existe a nivel central desde el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales de acordar y transmitir claramente los cometidos a las MIPS. Igualmente, es importante señalar que en general los actores consultados le atribuyen a sus propias instituciones la falta de objetivos claros, y no a las estructuras interinstitucionales existentes a nivel central.

Las instituciones participan de manera muy diferente en cada Mesa, dando cuenta de que muchas veces la participación está librada al compromiso personal de sus integrantes, faltando al cumplimiento del Decreto. Se evidencia una escasa motivación a participar del espacio por parte de algunas instituciones. Esto podría deberse a la falta de incentivos que las instituciones tienen por no obtener reconocimiento público al generar productos en la MIPS, o en algunos casos sienten que ese reconocimiento es atribuido al MIDES.

Las Mesas Interinstitucionales se plantean como una herramienta importante para la consolidación del proceso de descentralización de las políticas públicas sociales, incorporando la perspectiva territorial.

Esta nueva institucionalidad exige que los actores participantes de la MIPS se enfrenten a tomar decisiones para lo cual, en muchos casos, no tienen las potestades de hacerlo; esta dificultad surge por la convivencia de distintos modelos de gestión, por un lado la Administración Pública Tradicional (Jerárquico-Burocrática) y por otro, nuevas formas de Gestión Transversal y Gestión en Red que requieren una mayor coordinación y articulación interinstitucional, así como una mayor capacidad de toma de decisiones por parte de los actores involucrados.

Esta dificultad se evidenció en los procesos de construcción de las Agendas Estratégicas de Desarrollo Social, ya que fueron elaboradas casi en su totalidad desde la centralidad lo cual repercute en que los actores locales no perciban la misma como una herramienta útil para su trabajo cotidiano. Una construcción participativa de la Agenda podría contribuir a generar alianzas entre los actores locales para impulsar procesos de desarrollo departamental desde el territorio.

La presencia de las MIPS en los departamentos reafirma la necesidad de un enfoque de políticas sociales desde la complejidad del territorio. Si bien se está comenzando a transitar hacia la construcción del territorio como agente de su propio desarrollo, existen ciertas dificultades debido al lento proceso de descentralización del Uruguay<sup>34</sup>.

Otro aspecto que es importante destacar, aunque no fue abordado específicamente en este trabajo, y que ha surgido en reiteradas ocasiones, es el diálogo con la sociedad civil; el cual estaba pensado por el vínculo permanente que existiría entre las MIPS y los Consejos Sociales Departamentales<sup>35</sup>. El no funcionamiento de estos Consejos en la actualidad produce grietas en el diseño institucional; ya que la vinculación entre MIPS y Sociedad Civil se realiza de manera poco institucionalizada, a través de demandas puntuales de actores locales, o del propio conocimiento de los participantes de la MIPS.

Luego de dos períodos de gobierno del Frente Amplio, en los cuales se produce un nuevo esquema institucional, creando Gabinetes a nivel ministerial y diferentes estructuras interinstitucionales, es momento de definir claramente los roles y objetivos de las MIPS para que no comiencen a perder legitimidad.

De igual forma es necesario implementar un reglamento como lo prevé el Decreto de creación de las mesas que mejore el funcionamiento y logre cierta estandarización de procedimientos que haga más fácil la tarea a la hora de planificar y ejecutar acciones. A su

---

<sup>34</sup> País de larga historia centralista que recién en la década de los 70 se instala en el debate político y académico el tema de la descentralización. Logrando con la reforma constitucional de 1996, que se incorpore en materia constitucional el concepto de descentralización, la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización y el Congreso de Intendentes. Pero no es hasta el gobierno de Tabaré Vázquez que la Reforma del Estado es prioridad y en 2010 se aprueba la ley de “Descentralización y Participación Política” (Cardarello et al, 2010)

<sup>35</sup> “Los Consejos Sociales son espacios de participación que promueven formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado.” En [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/3523/3/innova.front/consejos\\_sociales](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/3523/3/innova.front/consejos_sociales).

vez un mejor funcionamiento redundaría en una mayor motivación para la participación, consolidando el espacio institucional de la MIPS y dándole mayor legitimidad como órgano de políticas sociales en el territorio.

Un aspecto fundamental que es imperante definir es la capacidad de decisión de los actores, esto debe ser una definición política de alto nivel, y conduce inevitablemente a cambios en las lógicas de funcionamiento de los Ministerios y a una redistribución del poder.

Finalmente, podemos afirmar que las MIPS están en pleno proceso de construcción, con muchos aspectos positivos y muchos aspectos mejorables que hay que abordar en una nueva etapa de maduración institucional.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

**Batthyány, K. y Cabrera, M.** (2011) *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales*, UCUR

**Boisier, S.** (1999) *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. CEPAL.

**Boisier, S.** (2002) *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*

**Brugué, Q.** (2008): *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. IGOP – UAB, Barcelona.

**Cardarello et al** (2010): *Mucho ruido y... algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la Administración Vázquez 2005-2010*. En “*Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*”.

**Corbetta, P.** (2007) *Metodología y técnicas de investigación social*. Interamericana. España.

**CNPS** (2012) *Elaboración de Planes Departamentales de Desarrollo Social*, Comisión Territorial.

**Decreto N° 277/011** “Decreto de Creación de las Mesas Interinstitucionales”

**Decreto N° 236/005** “Creación del Gabinete Social y Consejo Nacional de Políticas Sociales”

**Duque Daza, J.** (2011); *El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada*.

**Jordana, J.** (2003) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. BID- Series Documentos de Trabajo I-22UE Washington, D.C.

**Ley N° 18.567** “Descentralización Política y Participación Ciudadana”

**Ley N° 17.866** “Creación del Ministerio de Desarrollo Social”

**Mançano, B.** (2008) *Territorio, teoría y política*. En: Las Configuraciones de los Territorios Rurales en el Siglo XXI". Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

**Mayan, M.** (2001) *Una introducción a los métodos cualitativos: módulo de entrenamiento para estudiantes y profesionales*. International Institute for Quantitative Methodology, Mexico.

**MIDES** (2007) *Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales*. Dirección de Coordinación Territorial

**MIDES-DINEM** (2011) *Reporte de Mesas Interinstitucionales Período Enero-Junio 2011*.

**MIDES-DINEM** (2014) *Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006-2013*.

**MIDES** (2010) *Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales: Una construcción colectiva*, Dirección de Coordinación Territorial. Montevideo.

**MIDES-DNPS** (S/D) *Programa de seguimiento y fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales*, División de Articulación Territorial.

**Molina, C & Licha, I.** (2005) *Coordinación de la Política Social: Criterios para avanzar*. Instituto para el Desarrollo Social, BID. Washington, DC.

**Navarro, C.** (2004) *Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel*. Centro de Sociología Política. Universidad Pablo de Olavide

**NEDT** (2013) *Avances de investigación: La construcción de los conceptos de "territorio" y "desarrollo territorial" en clave interdisciplinaria*, UDELAR

**Serra, A** (2005) *La gestión transversal. Expectativas y resultados*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 32. Caracas.

**Veneziano, A.** (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano*, INAP, España.

**Zurbriggen, C.** (2011) *La utilidad del análisis de Redes de Políticas Públicas*. En Ciudades y políticas urbanas. Argumentos, México.