

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

Informe de Pasantía

**Mesas interinstitucionales de
políticas sociales**

Silvina Bentancor
Renzo Torres

Tutoras: Altair Magri
Cristina Zurbriggen

2014

Contenido

1.	Introducción	5
2.	Objeto de estudio: Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales	6
3.	Objetivos de la Pasantía	9
4.	Metodología	10
5.	Marco conceptual que guía la investigación	11
5.1	Enfoque Territorial	11
5.2	Descentralización	13
5.3	Relaciones Intergubernamentales	14
5.4	Interinstitucionalidad	15
5.5	Redes	16
5.6	Gestión Transversal	19
8.	Casos de estudio: MONTEVIDEO OESTE Y FLORIDA.....	22
8.1	Pauta de análisis.....	22
8.2	Montevideo Oeste.....	23
8.2.1	Caracterización de la zona Oeste de Montevideo.....	23
8.2.2	Actores	24
8.2.3	Funcionamiento	32
8.2.4	Vínculos con el CNPS y el Gabinete Social.....	43
8.2.5	Resultados	44
8.2.6	Apreciaciones finales.....	46
8.3	Florida.....	47
8.3.1	Caracterización del Departamento de Florida	47
8.3.2	Análisis de la Mesa de Florida	49
8.3.3	Actores	50
8.3.4	Funcionamiento	56
8.3.5	Vínculos con el CNPS y el Gabinete Social.....	67
8.3.6	Resultados	67
8.3.7	Agenda estratégica departamental de desarrollo	71
9.	Conclusiones generales	73
	Bibliografía	76
	Páginas Web Consultadas	78

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 Ministerio de Desarrollo Social, Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional.

El trabajo de campo se realizó en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales de Florida, Tacuarembó y Rocha, Montevideo Centro, Este y Oeste, 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 las Licenciaturas en Desarrollo y Ciencia Política.

La responsabilidad de la pasantía por parte de la entidad receptora fue a cargo de la Magister Claudia Kuzma, sus contrapartes en la Facultad de Ciencias Sociales fueron la Doctora Altair Magri y Doctora Cristina Zubriggen; y como responsable del Taller de Desarrollo el Doctor Conrado Ramos.

1. Introducción

El presente documento reúne el trabajo realizado por un grupo de estudiantes en calidad de pasantes de la Facultad de Ciencias Sociales en convenio con la Dirección de Gestión Territorial del Ministerio de Desarrollo Social.

Enmarcado en un estudio más profundo sobre el funcionamiento de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, y a demanda de la Dirección de Gestión Territorial 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 –encargado de coordinar la pasantía- selecciono seis Mesas Interinstitucionales para el estudio, tres en el interior del país: Florida, Tacuarembó y Rocha, y las tres de Montevideo –Oeste, Centro y Este-.

Los casos de estudio fueron distribuidos en tres equipos de trabajo asignándose dos Mesas por dupla, una del interior y una de Montevideo.

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 las duplas seleccionaron pautas de análisis diferentes debido a la mirada particular de cada una de ellas, y la heterogeneidad de los casos.

A continuación se presentara el marco teórico con sus respectivas dimensiones, y luego los casos de estudio. Al final del documento una mirada general resultado de los correspondientes trabajos.

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, el mismo tiene entre sus funciones la de 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 y 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, de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, OPP, Ministerio de Turismo y Deporte, 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). Siendo quien preside este Consejo el Director de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

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.

En el año 2006 se instalan las Mesas Interinstitucionales, 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: *“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 de las mismas se fueron instalando en el correr del año. En la actualidad hay 21 MIPS instaladas.

En el año 2011 las Mesas Interinstitucionales son creadas formalmente 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 Mesas Interinstitucionales (en adelante 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).

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, Oeste, Centro), Tacuarembó, Florida 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 las MIPS.
- Identificar los productos que surgen en el ámbito de las Mesas 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 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 guión 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).

Asimismo se sistematizarán las actas realizadas por 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.

5. Marco conceptual que guía la investigación

5.1 Enfoque Territorial

Hay investigadores como Boisier¹, 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 nos 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 Mançano² quien dice 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

¹ Boisier (2002) ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?

² Mançano, B. (2008) *Territorio, teoría y política*. En: “*Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI*”.

existente en ellos. Para este último punto el autor establece dos 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”³.*

Boisier⁴ 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

³ Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial, UDELAR (2013).

⁴ Boisier, S. (1999) *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*

desarrollo fortalece el “...proceso 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 Jordana⁵ 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 Veneziano⁶ 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 en la estructura institucional del Estado. Se trata de

⁵Jordana, J. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*.

⁶Veneziano, A. (2005) *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano*, INAP, España.

redes intergubernamentales y redes socio-gubernamentales entrelazadas en el proceso de las políticas” (Veneziano, 2005:48)

Arocena (2008) 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)*⁷

5.3 Relaciones Intergubernamentales

Jordana (2003) 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 más intensos: sistemas de comunicación, sistemas de coordinación y sistemas de toma conjunta de decisiones”*⁸. Además plantea que estas son fundamentales en los procesos de descentralización; y que se encuentran influenciadas por el sistema político y sus instituciones.

⁷Cardarello 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”.

⁸Jordana, J. (2003): *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales*. En “Descentralización y Políticas Sociales en América Latina”

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 (Jordana, 2003).

Según Jordana (2003) 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”*⁹.

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”*¹⁰ El propósito de crear espacios interinstitucionales *“constituye una alternativa de gestión relacional e interconectada de agentes interrelacionados, frente a modelos auto- centrados e individuales.”*¹¹

En el seno del MIDES se ha trabajado el concepto de interinstitucionalidad, enfocándolo en un espectro más amplio como coordinación, articulación y toma conjunta de decisiones políticas. La coordinación entendida como acciones o prestaciones de recursos a la interna de la Mesa por parte de 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

⁹ Jordana, J. (2003): *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales*. En *“Descentralización y Políticas Sociales en América Latina”*

¹⁰ Duque Daza, Javier (2011); *El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada*.

¹¹ *Ibidem*

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. Pero este 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”¹².

Las redes no son todas iguales, existe una amplia variedad de ellas que va desde comunidades políticas cerradas hasta redes de asuntos; para poder determinar los tipos de red 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*” (Zurbriggen, 2011:187)¹³. 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

¹² Heritier 1999 en Zurbriggen (2011) *La utilidad del análisis de Redes de Políticas Públicas*. En: *Ciudades y políticas urbanas*

¹³ Zurbriggen (2011) *La utilidad del análisis de Redes de Políticas Públicas*. En: *Ciudades y políticas urbanas*.

determinar cuáles son las reglas formales y rutinas informales que están detrás de este proceso de intercambio. (Zurbriggen, 2011).

Quim Brugué plantea, *“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 mejor explicar qué es una red y como diferenciarla, por ejemplo, del mercado y de la jerarquía, plantean un 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

Quim Brugué propone un esquema de evaluación, un *check-list* que contiene 4 apartados y que nos permiten rápidamente 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.

Serra¹⁴ 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 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 entre las parte actuantes y d) el conocimiento disponible de los aspectos y las complejidades del asunto objeto de la intervención pública.

Entonces, la gestión transversal conduce necesariamente al incremento de la coordinación, entendiendo está como *“la necesidad de asegurar que las distintas*

¹⁴ Serra, A. (2005): *La gestión transversal. Expectativas y resultados*. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia N°32*

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” (Petersen Molina & Licha 2005:3)

Molina y Licha¹⁵ 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.

¹⁵ Molina & Licha (2005): *Coordinación de Políticas Sociales. Criterios para avanzar.*

6. Casos de estudio: MONTEVIDEO OESTE Y FLORIDA

Silvina Bentancor- Renzo Torres

6.1 Pauta de análisis

En la presente sección que corresponde a los casos de Florida y Montevideo Oeste, se decidió que cada integrante del equipo realizara el análisis de una Mesa en particular por cuestiones operativas. Sí bien se utilizó una estructura y una pauta en común, ha de evidenciarse ciertas diferencias en cuanto al énfasis que cada integrante le otorgó al estudio. Conviene clarificar que todo el proceso de la pasantía se experimentó de manera conjunta, asistiendo ambos a las reuniones de las dos Mesas en cuestión y para la realización de las entrevistas.

La pauta de análisis se divide en seis ejes temáticos, ordenados de acuerdo con los objetivos planteados en común y correlacionados con la especificidad de cada Mesa Interinstitucional, entendiendo que cada territorio presenta su propia realidad y los actores involucrados tienen percepciones formadas a través de sus experiencias.

De este modo, el análisis se desarrolla de la siguiente manera:

- **Caracterización de los territorios:** indicadores socioeconómicos y demográficos.
- **Actores:** integración y temas tratados. Liderazgo.
El eje de análisis denominado funcionamiento se desarrolló en dimensiones separadas de acuerdo a las características percibidas en cada Mesa, con el fin de observar las particularidades de estas.
- **Funcionamiento:** *Coordinación y Articulación; Transversalidad; Gestión de redes; Descentralización; Desarrollo Territorial.*
- **Vínculos logrados entre MIPS-CNPS:** relacionamiento jerárquico.
- **Resultados:** Productos obtenidos.
- **Agenda Estratégica Departamental de Desarrollo:** avances, creación, el caso de Florida

6.2 Montevideo Oeste

6.2.1 Caracterización de la zona Oeste de Montevideo

Los actores que participan de la Mesa Interinstitucional de Política Social de Montevideo Oeste son diversos y representan a sus instituciones con diferentes puntos de vista respecto a la integración de la Mesa. La composición de esta MIPS se analizó a través de los materiales brindados por la División Nacional de Gestión Territorial del MIDES y por intermedio de las observaciones que se realizaron en las participaciones en las reuniones mensuales.

Es necesario, previamente a profundizar sobre los actores, brindar información de las características del territorio en el cual coacciona la Mesa Interinstitucional, para obtener una rápida percepción del contexto geográfico y poblacional de la zona Oeste de Montevideo.

La zona Oeste para la MIPS está delimitada por los Municipios A y G, dos regiones muy amplias en territorio y a su vez complejas por tener localidades con realidades muy diferentes entre sí. Esta área geográfica contempla el 27,85% de la población de Montevideo, unas 372.357 personas residen en los dos Municipios

Considerando indicadores de bienestar social, obtenidos en la presentación de la Intermesa del año 2013, la complejidad se acentúa, por los niveles de pobreza, desigualdad y desempleo que se concentran en la zona. A través de la metodología de Ingresos de 2006 se puede observar que el porcentaje de personas consideradas pobres en el Municipio A y G es de 35,10%, mientras que el porcentaje de hogares pobres medido por la misma metodología representa el 27,30%.

Además, teniendo en cuenta el porcentaje de hogares con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), se revela que el 36,30% de los hogares tienen esta condición, percibiéndose el grado de contexto crítico. Otro indicador que demuestra la situación preocupante de la región Oeste es la tasa de desempleo, observándose un 8.60% de personas sin trabajo.

En relación con la tasa de desempleo también denota un grado de escaso desarrollo los indicadores de las personas que no estudian y están inactivas, verificándose un 12,20% de la población de la región, aumentando este porcentaje entre las personas que no estudian ni trabajan, con un 19,60% de la población.

Es importante señalar que los indicadores utilizados son instrumentos cuantitativos que sirven para describir en forma resumida ciertas características de una realidad, que en este caso, evidencian varios aspectos relevantes para el análisis de esta Mesa en particular; constituyen una forma de alerta que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas y proyectos específicos y determinar sus impactos.

6.2.2 Actores

Asumiendo algunas características de la zona Oeste se puede apreciar que son varias las problemáticas que se deben abordar y desde diferentes enfoques, porque un mismo problema en dos barrios lejanos puede requerir de soluciones ajustadas a la coyuntura del lugar. En este caso como en muchos otros, no existe una única manera para afrontar las situaciones límites de la población, por tal motivo el trabajo que deben realizar los referentes de las instituciones públicas en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales es sesgado y los lineamientos a seguir son tratados minuciosamente para amortiguar la demanda social.

Los actores que forman parte de la MIPS deben realizar el ejercicio de unificar criterios para concretar la interinstitucionalidad requerida.

El primer paso para que esto suceda, es decir, generar habilidades y prácticas que fomenten el intercambio entre las instituciones, es que los actores concurren a las reuniones mensuales de cada Mesa, argumento elemental y considerado básico pero es una tarea que no se cumple rigurosamente. Esto sin dudas es uno de los principales problemas con el que se enfrentan los integrantes que si concurren, por el hecho de que no pueden llevar adelante la coordinación y articulación necesaria.

En el siguiente cuadro se pueden observar los actores (a través de las instituciones que representan) que asisten a la MIPS Oeste y con la asiduidad que lo hicieron para los años 2012 y 2013, información obtenida por intermedio de la presentación en la jornada de la Inter Mesa de Montevideo por la MIPS Oeste:



Fuente: Datos Presentación en la Jornada de Intermesa de Montevideo. Año 2013

De acuerdo al gráfico se pueden extraer conclusiones en referencia a la participación de las instituciones en las MIPS. En el año 2012 fueron menos las reuniones que se efectuaron en comparación con el año 2013, un total de 9 contra 11 respectivamente, aun faltando el dato del mes de Diciembre para el año 2013, reunión que se llevó a cabo. Se desprende que hubo una mejora de un año al otro, concretando en el total del año una Mesa por mes, dato más que relevante para conocer la evolución del espacio de participación.

Además de la agravante de las instituciones que son convocadas y no participan, este obstáculo se acentúa cuando se reconoce que esas ausencias tienen un papel esencial en la diagramación de políticas dirigidas al espectro social, entendiendo lo social como una dimensión predominante en el desarrollo de una localidad. Dentro de esta dimensión emerge una problemática que siempre ha estado en el debate político y en las aristas de la sociedad, es el componente de la educación, que a su

vez se correlaciona fuertemente con otras dimensiones del desarrollo y es por ello de vital importancia para la estructura de los gobiernos nacionales y locales.

Los organismos educativos que deberían formar parte de la Mesa por ejemplo son ANEP, Primaria o UTU, de los cuales han tenido participaciones sus actores pero como ya se expresó anteriormente no han sido las esperadas, hasta el punto de ser casi nulas.

Para las personas que fueron entrevistadas de las instituciones que conforman la MIPS Oeste, estos organismos son claves para la resolución de varios de los asuntos planteados, generando una falla en la coordinación y la articulación de políticas sociales. Esta apreciación se debe por el hecho que se incluyen temas relacionados con el desarrollo de la niñez, temas que son delicados por tratarse en ocasiones de niños en situación de vulnerabilidad, siendo necesaria la cooperación de instituciones que cuentan con herramientas y espacios para afrontar situaciones de esta índole.

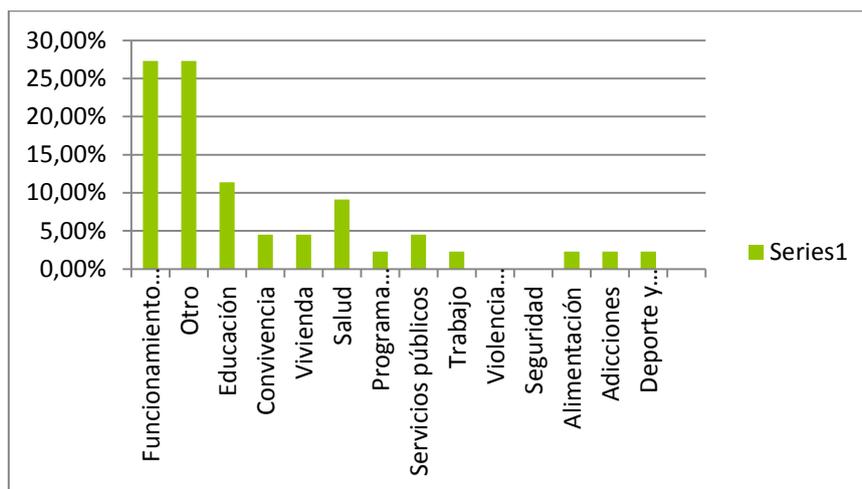
A continuación se presentarán algunos de los temas principales tratados en la MIPS Oeste en el año 2013 (Datos Presentación en la Jornada de Intermesa de Montevideo, 2013), para visualizar el sentido de dirección de las reuniones y poder entender porque se expresa que son imperiosos los esfuerzos de los organismos educativos para constituir el espacio de participación junto con otras instituciones faltantes:

TEMAS ABORDADOS POR LA MIPS:

- Tratar temas de explotación sexual por parte de INAU
- Temática de ruralidad a iniciativa del MGAP
- Trabajo interinstitucional en la temática de nutrición y alimentación en los Liceos 9 y 62, incorporando el Liceo 74
- Bajas de AFAM a aquellos niños/as y jóvenes desvinculados del sistema educativo y las estrategias de vinculación a estos derechos
- Informes de Comisión de Políticas de Atención y Educación en Infancia y Adolescencia. Proyecto de Atención a víctimas del Maltrato.

Asimismo, observando el siguiente cuadro sobre el porcentaje de los temas tratados en la MIPS, se distingue que la Educación es el tema más tratado en la Mesa sin tener en cuenta los informes sobre el funcionamiento de la herramienta y Otros temas trabajados:

Porcentaje de temas tratados por la MIPS Oeste año 2013.



Fuente: DINEM. En base al sistema de actas de MIPS. Datos a la fecha Enero-Diciembre 2013

Dadas las temáticas diferenciadas en el cuadro anterior, es factible presumir que la esfera de la educación debe hacerse presente en las instancias de las MIPS, corroborando que los asuntos que se seleccionan para tratarse contienen características que hacen implícita una visión desde los organismos competentes. Sin embargo, se extrae que no son solos los temas de educación los más preocupantes, empieza a tener un rol importante el dispositivo que nuclea al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento y Medio Ambiente, por entenderse una dimensión que se agudiza en las regiones de mayor vulnerabilidad.

Siguiendo esta línea de razonamiento, se pudieron obtener argumentos que apoyan esta postura a través de los actores entrevistados, enviando mensajes claros hacia las ausencias que impiden el buen funcionamiento de la Mesa.

En palabras de un integrante de la MIPS y Director regional de la institución que representa, “es una cuestión histórica que Primaria no esté presente, ANEP no está

presente, desde este año está presente Secundaria con frecuencia”. Continuó expresando que “ANEP es la gran ausencia”, aunque sostuvo que Secundaria comenzó en el año 2013 y la UTU tuvo su representación en el año 2012 y un poco en el 2013.

También otro jerarca regional en representación de su institución, ante la pregunta de cuáles son los actores que faltan en la Mesa, opinó que han sido los relacionados con la educación, haciendo puntualización en el CODICEN, sosteniendo que “el CODICEN con sus dos áreas, Secundaria y ANEP, para mí esos tienen que estar sí o sí”. Además, subrayó la poca periodicidad con la cual asiste el MVOTMA en palabras como “el Ministerio de Vivienda de forma permanente, no un día sí y cuatro no, para mí son dos áreas fundamentales, son dos actores fundamentales que tendrían que estar integrados en la Mesa”.

Esta traba se manifiesta en la incidencia en el territorio, por una parte por las comisiones y dispositivos que se crean a partir de la MIPS para contrarrestar problemas concretos que se evidencian en los barrios, como lo es el dispositivo de Maltrato y abuso de niños y adolescentes; pero también en otros asuntos significativos como es el retraso escolar y los problemas de aprendizaje, “y ahí no tenemos a la educación y es muy difícil avanzar en los temas”, concluyó el entrevistado.

Sin lugar a dudas es una falencia que es identificada, la integración de estos organismos es muy necesaria, pero tampoco es fácil ejercer una causalidad de este fenómeno y cómo debería tratarse por el hecho de desconocer cómo es el organigrama de las instituciones implicadas.

En este sentido, otro de los Directores consultados formuló su perspectiva del caso, “no es fácil, porque no es fácil que el poder de decisión en Primaria lo tengan actores descentralizados, y no es fácil con la demanda y con el farrago de cosas que la educación en general y Primaria en particular tienen; [...] yo entiendo que la escuela como referente es muy importante para el barrio por lo que significa, por lo que nuclea y por lo que difunde, pero yo no sé en la Mesa del Oeste quien tendría que venir de Primaria, con qué directiva y con qué “capacidad de ejecución”.”

De este modo, la implicancia de los actores que no integran la MIPS Oeste es un elemento esencial al momento de evaluar la importancia del espacio, dejando en claro que existe un impedimento para llevar adelante el propósito por el cual fue creada la herramienta y que es reconocible por varios de los actores que la componen.

A continuación, cambiando el ángulo de análisis pero sin distanciarse demasiado de lo analizado, este defecto detectado por los actores no es el único que involucra a las instituciones que presencian las reuniones mensuales, añadiéndose otra particularidad que fue palpable por los representantes de los organismos participantes.

Las ausencias no son las únicas causantes de ciertas distorsiones en el andamiaje del instrumento que se desea desarrollar, surge otra problemática que se combina perfectamente con el inconveniente planteado, las personas que asisten no son las autoridades máximas dentro del organismo que representan, en otras palabras, no se cumple con el Decreto que estipula que el que debe presentarse en la Mesa es el de mayor jerarquía dentro de los límites de su jurisdicción.

A partir de este punto y ante la pregunta de cómo los actores fueron elegidos para integrar la inter institucionalidad –a través del Decreto-, surgió un nuevo cuestionamiento, comprendido por la percepción que no todos los actores que representan a sus organismos son los que tienen la capacidad de tomar las decisiones necesarias para la Mesa.

Uno de los entrevistados expuso un problema que también lo identifica y experimenta al interno de su organismo, “no estoy seguro que en todas las Mesas los que asistimos tengamos capacidad de decisión como si lo establece la Ley y el Decreto que crea esta Mesa o que le dan la obligatoriedad y la jerarquización, pero por cuestiones de la vida, porque salvo el comando ministerial todos los demás tenemos siempre que consultar algo”.

De todas formas, más allá de la apreciación que en última instancia siempre se debe consultar a un rango superior, otros actores se refirieron al mismo tema, poniendo énfasis en que en ocasiones el que asiste tiene muy poca o casi nula

autonomía para resolver temas inmediatos, participando meramente en calidad de interlocutor de los referentes de su organismo.

Por esta razón es que se distingue que en las Mesas han formado parte personas que no son las indicadas para cumplir la función que se solicita, especificando que han ido en determinadas reuniones pasantes en nombre de las instituciones.

Asimismo a otro de los actores que se le preguntó por esta situación dejó en claro que también es notorio cuando sucede una acción de este tipo, influyendo en la interacción entre las personas, una institución “está representada a través de una compañera que no tiene la jerarquía que está dispuesta para que integre la Mesa, eso es una dificultad, no en la persona de la compañera, sino que a veces hay temas que se tratan que ella no está pudiendo dar respuesta jerárquica porque no la tiene, [...] ante un reclamo lo único que puede hacer es llevarlo a sus autoridades, es una traba permanente”.

La persona que va como pasante o sin tener el rango necesario queda inmersa en una situación que tampoco es satisfactoria para ella, se debería de cuidar más a esa persona, entendiendo que es un espacio distinguido en el diagrama de las políticas sociales.

Liderazgo

A partir de la distinción del MIDES como coordinador y recayéndole la mayoría de las funciones para administrar los elementos de la MIPS, para algunos actores esta institución tiene mayor incidencia para proponer temas y muchas veces se piensa que no es una Mesa Interinstitucional, sino que es la Mesa de Desarrollo Social, generándose una interpretación que no es afín con el objetivo que se busca.

Continuando con esta apreciación, se acotó que las reuniones se deberían hacer de forma más dinámica y con otra modalidad para que concurran más instituciones, apuntando claramente a la posición del MIDES. También se argumentó que esta institución tiene la última palabra y no es lo mejor. En términos de uno de los consultados, “a veces quiere abarcar tanto y tiene un peso en el territorio, pero las otras instituciones estamos ahí desde hace muchísimo tiempo antes que el MIDES”.

Especificando que las instituciones y las personas que las representan son circunstanciales, porque la población que habita preexiste a todos los involucrados, y van a estar más allá de ellos, por lo cual se debe ser minucioso en la intervención en el territorio.

De todos modos, contrario a la postura del párrafo anterior, la mayoría de las apreciaciones son a favor del buen manejo del MIDES como coordinador y facilitador del espacio. Resaltando el compromiso asumido, creando mecanismos prácticos para trabajar y siendo receptivo con las consultas de todos los actores.

Se detalla que es adecuado que el Ministerio de Desarrollo Social sea el que convoque a los representantes y el encargado de llevar adelante el funcionamiento, visualizándose que es el actor que en la actualidad incluye dentro de su agenda la mayoría de los temas de vulnerabilidad social y es un Ministerio relativamente nuevo.

Existe un cambio de perspectiva del MIDES respecto a la Mesa, comprendiendo el rol. En palabras de uno de los jefes institucionales se entiende que esta institución “tiene respuesta inmediata ante una duda [...] y ha permitido que se trabajara interinstitucionalmente por fuera de la mesa”.

Tomando las apreciaciones de otro referente entrevistado el rol del MIDES es excelente, observándose que sigue trabajando durante todo el mes y no sólo los días de reunión. Este mandatario hace hincapié en el ambiente dentro de la Mesa, “se generó vínculos y afectos, es bueno cuando hay armonía porque se trabaja con respeto”.

Es claro que existen dos posturas sobre el manejo del MIDES, una que destaca positivamente su intervención en el espacio y otra que no logra identificar la validez de su función, sin embargo los que argumentan a favor esta última apreciación no tienen una opinión formada para revertir la situación.

Más allá de la existencia de diferentes perspectivas sobre el Ministerio, el liderazgo de esta institución es patente, creado o impuesto, no hay dudas que es relevante para la herramienta que se sigue construyendo. Es factible pensar si es el único

integrante que sobresale o existen otras instituciones que lideran en las reuniones y por fuera de ellas.

Consultados sobre este aspecto las autoridades dieron su opinión al respecto, indicando que no observan que haya actores que tengan más incidencia que otros demostrando un liderazgo, pero si distinguen que hay temas que son tratados con mayor frecuencia debido a su interés y que las instituciones competentes tienden a tener una participación constante. Estos temas son influyentes en el orden del día porque son de gran demanda y emergencia social, destacándose temáticas de salud, niñez, vivienda y violencia.

Igualmente se describe que hay temas que no son relevantes para la Mesa, provocando que varias instituciones no se involucren en varios tramos de la reunión porque no encuentran apropiada su opinión, desgastándose el espacio de participación. Este aspecto también está relacionado con el liderazgo, conocer cuáles son los intereses de los participantes es muy importante para la funcionalidad.

Concretar temas que sean acordes a las necesidades de cada representante sin lugar a dudas es una tarea difícil, porque todos conviven con realidades heterogéneas y percibidas desde diversas experiencias, pero doblegar los esfuerzos para lograr consensos es un ejercicio enriquecedor no sólo para los que transitan ese camino sino también para el resto de los integrantes.

6.2.3 Funcionamiento

En el siguiente capítulo se extenderá el análisis de las percepciones de los actores que integran la Mesa, examinándose detalladamente cuales son los factores que interactúan en la composición del espacio.

Es valioso distinguir el hecho que varios de los actores entrevistados desconocían en profundidad el dictamen del Decreto y en algunos casos se ignoraba la existencia de dicho marco jurídico, adjudicándose una desinformación del espacio que están integrando y generándose una asimetría con los actores que si reconocen la normativa.

En la mayoría de los casos los directores regionales y autoridades de las instituciones concluyeron que el propósito que la Mesa lleva adelante es positivo, cumpliendo con el cometido de articular y coordinar las políticas, planes y programas sociales.

En dichos de uno de los actores: “la mesa interinstitucional creo que es algo necesario, es una instancia de coordinación y articulación imprescindible”, reconociendo la calidad del espacio de múltiples instituciones pero haciendo hincapié en la dificultad de implementar el instrumento.

A su vez otra de las autoridades consultadas opinó que es una buena mesa y con mucho compromiso, también que “funciona bien, con seriedad y regularidad. Respuesta inmediata a los problemas y trabaja responsablemente”.

Continuando con la misma línea de pensamiento, se sostiene a grandes rasgos que “la idea de las Mesas es interesante, no es fácil de llevar adelante, pero es una buena idea”. Afirmando que actualmente la postura de la Mesa con las temáticas planteadas es satisfactoria.

Sin embargo, cambiando rotundamente el criterio de los argumentos anteriores, existe otro concepto general sobre la MIPS, señalándose que es un “espacio que no se puede aprovechar como se debe.” Al igual que otros actores menciona la complejidad de la inter institucionalidad, remarcando que “cada uno tiene su propia cultura y dinámica” y los poderes institucionales se intensifican. Asimismo la observación es más precisa indicando que “pierde la lógica inter institucional”.

Esta última reflexión, de perder la lógica interinstitucional, fue señalada también por el resto de los actores y se pudo percibir en las reuniones de la Mesa, no apuntando directamente al fracaso interinstitucional, pero sí a la dificultad de trabajar con otras instituciones.

Coordinación & Articulación.

En las nociones del MIDES la interinstitucionalidad está compuesta por la coordinación, articulación y conjunto de políticas. Para el análisis de la percepción de los actores se hizo énfasis en la coordinación y articulación que se produce en la Mesa, por el hecho de tratarse de los objetivos principales que se estipulan en el Decreto ya mencionado.

Tal como se nombró anteriormente, la Mesa es entendida como un espacio imprescindible para la coordinación y articulación por parte de algunos integrantes. Igualmente, se reconoce “las dificultades a la interna de las articulaciones y cuanto más, cuando hablamos de un conjunto de organismos del Estado y no del Estado”, en palabras de un participante.

No es sencillo conciliar los intereses de los organismos estatales, demanda una mayor acción en la gestión administrativa, “además de la acción intersectorial que requieren las políticas sociales, la coordinación puede ser también vista, en el contexto de la descentralización, como un instrumento que permite asumir la necesidad de asegurar una mayor gobernabilidad, que el gobierno central tiene que crear de manera más democrática (Peters, 1998)”.

En valoraciones de otro referente institucional, cree que “la coordinación y articulación en la Mesa es débil”, principalmente por la dinámica que se genera en las reuniones.

Antes de realizarse la Mesa mensual a cada integrante se les entrega el orden del día, elaborado por el MIDES en conjunto con los interesados en exponer los temas. Previamente a comenzar a desarrollarse el orden del día se abre un espacio de intercambio para que cada actor pueda informar sobre un aspecto que le parezca relevante y no haya sido incluido para tratarse formalmente. Más allá de este mecanismo funcional, la persona entrevistada no divisa una verdadera coordinación y articulación, contempla un ámbito generador de intercambio de información.

La información puede concebirse en la presentación de estados de situación de programas, proyectos o políticas realizadas, pero que fueron fundadas desde cada

institución, utilizando a la Mesa como un instrumento de comunicación de esos procesos.

Ante la situación de observar los inconvenientes para efectuar una auténtica coordinación y articulación de políticas, una pregunta realizada a los entrevistados es de gran utilidad para profundizar en el análisis. Los consultados contestaron la interrogante sí en la Mesa se tomaban decisiones y resoluciones acerca de los temas tratados.

En uno de los casos se sostiene que “las resoluciones que se generan son operativas”, más en el sentido de “decir vamos a hacer esto, vamos a hablar de esto”, admitiendo que ellos no pueden realizar una resolución porque son muchas instituciones y con responsabilidades compartidas. Las circunstancias demuestran que en esencia se producen propuestas, siendo en última instancia el actor más competente en el tema el que define la dirección de lo estipulado.

De hecho, esclarece esta situación con un ejemplo, “en el tema de alimentación, tenemos muchísimas propuestas, pero la última palabra la tiene INDA y Secundaria, que no participan en la Mesa aunque nos reunimos con ellos por fuera de la Mesa”. Subraya que los involucrados llevan propuestas, pero siempre deciden otros, las tareas que asumen dentro del ámbito de trabajo podrían aproximarse a ser facilitadores de resoluciones. Incluso rescata la virtud de ser facilitadores con actores por fuera de la Mesa, en ese aspecto el espacio de participación es dinámico.

Se puede estar en desacuerdo con la idea que tomar decisiones en este ámbito sea necesario para lograr coordinar y articular políticas, destinando los esfuerzos hacia otros aspectos, pero es sensato pensar que en el intercambio presencial se involucra conocimiento tácito de los actores, transmitiéndose a través de la interacción directa.

En esta acción “la efectividad de las instancias formales de intercambio como mecanismo de transmisión del conocimiento hacia la práctica política depende fundamentalmente de la actitud del decisor y de la valoración que éste tiene del conocimiento que otros actores le puedan aportar para la toma de decisiones.” (Baptista, 2012)

La incorporación de decisiones en ámbitos interinstitucionales es un aspecto del cual no se debe prescindir, es un paso dentro de las etapas de la planificación de la coordinación y articulación, inclusive cuando se hace con rapidez y la trascendencia en ese momento no se considere importante.

Reconocer que aún falta camino para lograr las metas estipuladas en la MIPS es un paso importante para su construcción, sería muy difícil solucionar problemas que no se divisan. En las siguientes dimensiones a tratar se relacionara estas temáticas con la transversalidad y gestión en red.

Transversalidad.

Retomando a las percepciones de los representantes, ante la pregunta sobre el funcionamiento general de la MIPS, la crítica tiene su punto de inflexión cuando se expresa que no tiene sentido sostener las Mesas, “las tareas son puntuales. Vienen mandatadas”. La interrogante que se plantea el actor es como llevar al territorio las políticas públicas.

A través de la experiencia adquirida por las entrevistas y presencias en las reuniones se puede detallar como elemento fundamental el aspecto de trabajar en forma conjunta e implementar políticas integradas. En la MIPS se evidencia que los temas tratados pocas veces surgen desde el seno del espacio, no se genera co-producción y búsqueda de soluciones compartidas.

Existen concepciones teóricas para conciliar conceptos que sistematicen las nuevas modalidades que intentan objetar ciertas estructuras jerarquizadas. Se presenta la noción de transversalidad o también llamada gestión transversal, se encuentra estrechamente correlacionada con las dimensiones analizadas anteriormente como lo es la coordinación y articulación.

Desde la concepción de Serra, la transversalidad es un instrumento organizativo que incorpora temas, visiones, enfoques, problemas diversos, etc., que comparten la consecución de un objetivo común (Serra, 2004; en Cristina Zurbriggen 2010).

La persecución de objetivos comunes debe ser el motor de impulso para concretar relaciones interinstitucionales.

En este modelo de gestión, el diálogo se transforma en una de las herramientas primordiales para la satisfactoria resolución de problemas, como la efectiva participación de los miembros competentes en los temas. Se debe introducir el término de redes, porque el diálogo permite conectar redes de instituciones estatales como no estatales desde una perspectiva horizontal.

Para lograr la efectiva transversalidad se requiere un abordaje integrado entre múltiples actores, porque la propia multidimensionalidad de la realidad demanda articulaciones de capacidades de diferentes naturalezas. Un símbolo para que se conciba esta gestión es la confianza entre sus integrantes, no solamente en la comprensión del otro sino también en la identificación.

En la MIPS Oeste se reconoció la transparencia de los lazos de confianza que coexisten positivamente en la red de instituciones. Entre los actores no se perciben mayores rigideces y cuando se presentan debates son constructivos predominando el respeto mutuo, evidenciándose participaciones democráticas que caracterizan a la Mesa.

Es sensato sostener que únicamente la confianza por sí sola no abrirá camino a la transversalidad necesaria, son necesarios otros mecanismos que cooperen con la gestión pública, pero es un componente distintivo para fomentar trabajos en red. Sin redes no se genera la transversalidad, por ende gestionar las interacciones entre los actores del espacio es elemental para atenuar las estructuras jerárquicas y estimular la horizontalidad organizativa.

Gestión de redes.

Advirtiendo la noción de redes, las nuevas formas de gestión pública trazan un lineamiento sobre la gestión transversal en red, que “depende en gran medida de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de las acciones y los

productos logrados. A este proceso se le llama *gestión estratégica*.” (Zurbriggen, 2010). De este modo “se habla de una estrategia cuando las organizaciones de la red tienen una visión de cómo operar y lograr apoyo para implementar una serie de actividades a efectos de crear valor público” (Zurbriggen, 2010).

En el caso de la MIPS Oeste de Montevideo la estrategia de funcionamiento corresponde a la diagramación de dispositivos que sean conectores entre las instituciones para alcanzar los objetivos de la coordinación y articulación. A comienzo de cada año se estipulan los grandes temas a tratar durante los siguientes meses y concluir en una agenda estructurada.

En esta agenda se seleccionan las temáticas que se conocen del territorio para trabajarlas conjuntamente y a partir de esa clasificación el resto del año se fortalece los mecanismos para atender las situaciones requeridas. Igualmente, siempre se contempla el surgimiento de casos emergentes por parte de los integrantes de la Mesa y son tratados por fuera de lo planificado anualmente.

Realizar una planificación estratégica no es una tarea sencilla, presenta obstáculos si se realiza individualmente y aún más colectivamente con actores que provienen de ámbitos diferentes dentro del Estado.

Para esto, la estrategia que planificará la MIPS debe partir del razonamiento que cada institución tiene su propia estrategia, teniendo que conjugar las redes para que el resultado sea el óptimo: This steering of the network process is tantamount to game management in the sense that the result of the network process "derives from the interaction between the strategies of all actors involved" (Klijn and Teisman, 1997, en Agranoff y McGuire, 2003). La interacción de las estrategias de los actores involucrados produce resultados en el proceso de la red que se pretende construir.

Prevalece la imagen de la interdependencia de las relaciones, enfatizándose en compartir los objetivos por parte de los actores. A través de interacciones de esta tipología se originan procesos de institucionalización, influyendo en el armado de políticas futuras.

Sin lugar a dudas gestionar en red permite desarrollar diálogos horizontales para desprenderse de la lógica vertical estatal, con el interés de crear autonomía gerencial en el sector público -hands-on profesional management-, pero es imprescindible destacar la dificultad que presentan las redes institucionales, por el hecho de la complejidad de integrar diversos actores continuamente y generar interacciones integradas.

En relación a este aspecto, de integrar actores a al espacio de participación en red, se pensó una propuesta tentativa para la MIPS. La participación de instituciones con perfiles industriales y empresariales, por ejemplo Dinapyme o sectores de microfinanzas de proyectos empresariales locales. A través del análisis se observó la falta de más actores en áreas de orientación para el desarrollo productivo local, entendiendo que junto con las otras instituciones componían un espacio con habilidades para un desarrollo integrado.

Sin embargo, por intermedio de un posterior análisis y tomando conceptos vertidos por actores directos del MIDES, se comprenden los obstáculos de presentar nuevos actores a la Mesa con la coyuntura actual. El razonamiento es lineal, sí las instituciones actuales no participan activamente y a su vez no son representadas jerárquicamente, más la complejidad en la toma de decisiones y de consolidar una cultura de trabajo en red para generar proyectos desde la MIPS, estos problemas se intensificarán con la inclusión de otros participantes.

La introducción de nuevas instituciones estatales seguramente sea una estrategia que enriquezca el espacio, pero primero se deben solucionar los inconvenientes que se perciben y prevalecen en la Mesa obstaculizando el desarrollo deseado.

Descentralización.

Sobre la toma de decisiones en ámbitos interinstitucionales, se desprende del conocimiento general de los actores que uno de los impedimentos para que se

genere autonomía para resolver cuestiones dentro de la Mesa es la escasa descentralización del poder.

Los argumentos de los involucrados se aproximan a una noción general del caso, las decisiones no las pueden tomar “porque en última instancia la toma el Gabinete Social”. La opinión se suscita al entender que el poder de decisiones la tiene cada Ministro o Director general de las instituciones, restringiéndoles la autoridad para decidir en asuntos trascendentes pero que a su vez tienen mayor conocimiento de causa por trabajar en el territorio.

Como señala Vázquez Barquero (1993): “Para que la política sea eficiente es conveniente que se produzca una sinergia entre las acciones que van de arriba hacia abajo promoviendo el desarrollo estructural y las que van de abajo hacia arriba, que surgen de la especificidad de cada localidad y de cada territorio”¹⁶

Es válido destacar que en un ámbito de trabajo interinstitucional público, donde las jerarquías verticales prevalecen sobre las demás organizaciones, se contempla la idea de trabajar conjuntamente y crear productos, aún sabiendo y formando parte del organigrama institucional.

De todas formas, se observan corrientes con avances paulatinos para crear una conciencia sobre la importancia de la descentralización, en Uruguay actualmente se hace hincapié en esta noción y se impulsa en diferentes esferas la dialéctica entre los niveles de gobierno, aunque aún no se ha potencializado debidamente. “La descentralización rescata la diversidad y la capacidad de iniciativa” (De Armas y Garcé, 2004), por ende construir espacios que introduzcan la variable de la delegación de funciones es fundamental para la interinstitucionalidad.

Desarrollo territorial.

Las instituciones que componen las Mesas están destinadas a coordinar y articular acciones para mejorar el bienestar de los habitantes del territorio en el cual intervienen. Introducir cambios en la estructura de determinada localidad es contemplar la noción de desarrollo local o territorial.

El desafío que se enfrentan las instituciones de la MIPS es encontrar claves e instrumentos pertinentes para la intervención en el territorio, el diagnóstico con la participación de actores locales y equipos institucionales permite reducir la brecha entre los resultados esperados y obtenidos.

La institución, o en este caso el espacio interinstitucional, para generar mecanismos de intervención en el territorio deben tener el reconocimiento de sus pares. La MIPS es un espacio de participación, habitando en un contexto de proliferación de espacios participativos, por lo tanto si no es contemplada como una herramienta para desarrollar acciones la incidencia en el territorio será difícil de apuntalar.

Ante la pregunta de la percepción de la visibilidad política, para analizar la incidencia real, se sostuvo que “no tiene, porque no están los principales actores políticos que podrían llamar a la gente. Segundo no es el objetivo, porque es una Mesa de trabajo, tiene en todo caso conocimiento de varios sectores de la ciudadanía que está y trabaja para tal cosa, visibilidad política no, no se percibe y no se merece.”

Mientras por otro lado, se percibe el significado de la visibilidad política, reflexionando que a la interna de cada institución los equipos conocen a la MIPS, pero el integrante no sabe si los otros equipos del territorio reconocen la Mesa y los cometidos que tiene. Se advierte la dificultad de no identificar el espacio como receptor de problemas. “Me cuesta ver que tanta incidencia y peso político tiene”, afirmó el jerarca.

Extendiendo el pensamiento anterior, otro actor tiene la impresión que la gente que está en el territorio piense que no sirva de mucho la Mesa. Para contrarrestar

esta percepción, “hemos tratado de hacer cosas que se vean que son productos de la Mesa”, con el objetivo que no se pierda la credibilidad.

Terminando con las apreciaciones de los entrevistados, el siguiente actor concluyó que le gustaría que tuviera más visibilidad política, sosteniendo que “depende como juega el rol del municipio, para tener un rol más activo”. Identificando la señalización que realizó la persona, se distingue que no fue la única que comentó sobre la incidencia del municipio.

El fortalecimiento de la red de trabajo está relacionada con el “trabajo directamente con los alcaldes, para empoderarse de la Mesa”, reflejando que los jefes municipales delegan. Se percibe la carencia del poder del municipio, “que tomen la Mesa como un organismo más”.

Retomando la idea de desarrollo territorial, es imprescindible para la Mesa contar con el factor de los municipios, porque son instituciones con un fuerte relacionamiento con las personas y conocen en profundidad las problemáticas.

Correlacionado con esto último, sobre la función del municipio como principal conector con los habitantes del territorio a través de sus diferentes mecanismos, una inquietud que surgió desde la Mesa fue comenzar a reunirse en el micro territorio para acercarse a los vecinos de cada localidad, en otras palabras, llevar la Mesa de trabajo para hacerla conocer con la comunidad.

Sin embargo, esta visión no es aceptada totalmente por los involucrados. Se cree que es una Mesa de intercambio, de coordinación e información, una Mesa de trabajo, no necesariamente tiene que hacerse en una plaza o a la vista del público. “Solo en caso que se haga un foro, otra cosa es que cualquier organismo emita una información y eso es en un ámbito de trabajo”, y no cree que tiene que hacerse público.

Afirmando esta postura, otra autoridad indicó que “no se deben de hacer en el micro territorio, son cabildos abiertos de vecinos, dejan de ser Mesas de trabajo para ser Mesas abiertas de vecinos. Si se puede hacer dos o tres veces por año, pero sino no se avanza.”

Es significativa la opinión de los actores, pensar en el desarrollo local no necesariamente requiere que el espacio se encuentre en funcionamiento en conjunto con las personas del territorio, sí la generación de redes para que la incidencia de las instituciones sea elevada y se proyecte la integración de las dimensiones.

Por lo tanto, las instituciones son elementales para el desarrollo local porque conforman el conjunto de dimensiones que interaccionan para producir sinergias y en ese proceso se retroalimentan con el entorno.

La interinstitucionalidad que utiliza la MIPS es una herramienta interesante para apoyar los procesos de desarrollo local, para empoderar las instituciones que participan y accionar en nuevos modelos de gestión para relacionarse colectivamente.

6.2.4 Vínculos con el CNPS y el Gabinete Social

La MIPS es un espacio de actores socio-políticos que influyen en la estructura institucional del Estado e inmersos en redes de participación, pero los actores expresan que el relacionamiento con los niveles superiores de gobierno es débil.

“No hay mucha relación entre las Mesas y el Comité de Políticas Sociales, más relación de las Mesas para abajo que de las Mesas para arriba. Por eso se idealizan propuestas”, afirmó una participante de la MIPS. Tampoco tiene la percepción si los grandes problemas lleguen a resolverse, a nivel de grandes políticas, desconociendo las resoluciones a nivel político y si existe la necesidad de articular otro recurso.

Una de las debilidades encontradas en la Mesa por una autoridad fue la limitación de “no llegar más arriba, a otro nivel de los decisores, mayor retroalimentación”, refiriéndose a la comunicación con el Gabinete Social.

Más formalmente, la “relación asimétrica entre los niveles de gobierno, se origina a partir de la combinación entre una victoria general del proyecto centralista y la construcción de una sociedad amortiguada por redes político - estatales que logró

canalizar satisfactoriamente los intereses de los ciudadanos a través de la estrecha relación entre el Estado y los partidos políticos.” (Ferla y Marzuca, 2010)

Existe una dualidad entre los modelos de gestiones “*horizontales vs. Verticales*”, diferentes niveles de contacto entre el Gabinete Social, el Consejo Social y las Mesas Interinstitucionales de Política Social. El poder de decisión que tienen las MIPS se ha incrementado pero sigue siendo trivial porque en última instancia es el Gabinete Social el que tiene el poder de resolución, así se visualiza por parte de los componentes del espacio, no se instituyen capacidades para ejecutar resoluciones.

6.2.5 Resultados

A lo largo de la investigación se observó la dinámica en la que funciona la Mesa. Hasta el momento se extendió el estudio en los actores y el funcionamiento del espacio, como se relacionan las estructuras de la MIPS. Un aspecto en el cual no se hizo énfasis fue en los productos que resultan de los trabajos interinstitucionales.

Se ha podido evidenciar que la co-producción de programas o proyectos presentan limitaciones por las variables analizadas, se ha tratado la temática desde diferentes ángulos. Igualmente las instituciones de la región Oeste concretaron productos y los resultados de los mismos los dieron a conocer.

Una particularidad es que se crearon grupos de trabajo por fuera de la Mesa, es decir que las instituciones siguen trabajando en grupos con intereses en común sobre un tema y lo abordan desvinculándose de la reunión mensual de la MIPS. Se originó a través de la preocupación de los actores la comisión de infancia y seguimiento, dispositivo de atención al maltrato y abuso de niños y adolescentes. Este dispositivo funciona en la actualidad, pero en argumentos de una de las integrantes del mismo, lo hace con dificultades.

Otra comisión definida fue la de ordenamiento y vivienda, pero no funcionó más, señalando la necesidad de contar con un dispositivo de estas características por la cantidad de asentamientos irregulares.

Un producto que se identifica de la Mesa y fue nombrado por los actores entrevistados es la presentación del espacio de la feria social en la “Cantera del Zorro”, establecido en el Plan Siete Zonas. En la perspectiva de un Director regional, lograron mejorar la feria social, obligando a que ellos mejoraran, se pasó de una feria muy informal a una en que además de tener unos puestos tiene otras cosas, “se le da regalos a los niños, eso motivó que otros Ministerios buscaran algo de creatividad, se vio a niños jugando, si se lo mira hubo cosas que entre todos motivó que pusieran parte de ellos.”

En esta actividad cada institución aportó recursos para colaborar con la jornada, sin contar con un presupuesto propio, tema que fue abordado por las autoridades regionales.

Para un pequeño porcentaje de los actores no se debería contar con presupuesto entendiendo que no es el propósito de la Mesa, para coordinar y articular políticas no se necesita presupuestar las acciones. Por otro lado, en la opinión de otros integrantes, no se evidenció una postura al respecto, simplemente contemplando la inexistencia de un presupuesto o no identificando al mismo –se piensa que son contribuciones de cada Ministerio-.

Por último, una visión contraria, apunta a la urgencia de contar con presupuesto y recursos, “darle a los grupos herramientas”, en este sentido se sostiene una de las debilidades de la Mesa, “no tener más productos”. Esta postura fue afirmada por otro actor, la falta de recursos conlleva a que “cada uno va con sus horas de trabajo de las instituciones.”

Son evidentes las opiniones desiguales sobre los productos generados en la MIPS, discrepancias de criterios que se correlacionan con lo analizado en el transcurso de la pasantía y el informe. Para la consolidación del espacio se requiere la conciliación de objetivos comunes, los actores que lo integran deben conocer los propósitos del mismo y las pautas de funcionamiento.

6.2.6 Apreciaciones finales

La investigación refleja que la percepción de los actores sobre las estructuras que componen la Mesa Oeste es ambigua, se genera una confusión con la función de la MIPS. No se manifiestan cuales son los resultados del trabajo en el territorio, pero para gran parte de los actores es una herramienta interesante, necesaria y en construcción.

En definitiva, la reflexión que permite adoptar el análisis se aproxima a la mirada de los actores entrevistados en profundidad, el funcionamiento actual de la Mesa es aceptable pero se deben fortalecer mecanismos para que la construcción del ámbito genere externalidades positivas para todas las redes de instituciones y actores involucrados; en otras palabras, para acompañar el cambio institucional que involucra las dimensiones estudiadas.

Los cambios sociales mayoritariamente no se generan con la inmediatez deseada, la MIPS es un espacio de participación dentro de una estructura social que intenta someter los patrones culturales de la verticalidad institucional para dar surgimiento al trabajo en red, gestionando por intermedio de nuevos modelos direccionales y focalizando los recursos -con los que cuenta- a la realidad del territorio.

El cambio social resulta de la dialéctica que se establece entre lo instituido y lo instituyente, es necesaria la búsqueda de lineamientos que sitúen la planificación estratégica en los umbrales de la prospectiva en largo plazo y a su vez contemplando el surgimiento de temas imprevistos

El esfuerzo que se realiza por parte de todos los actores locales y nacionales para fomentar espacios inclusivos es notorio, la MIPS está en proceso de construcción y los diagnósticos son una herramienta para contribuir a la formación del espacio.

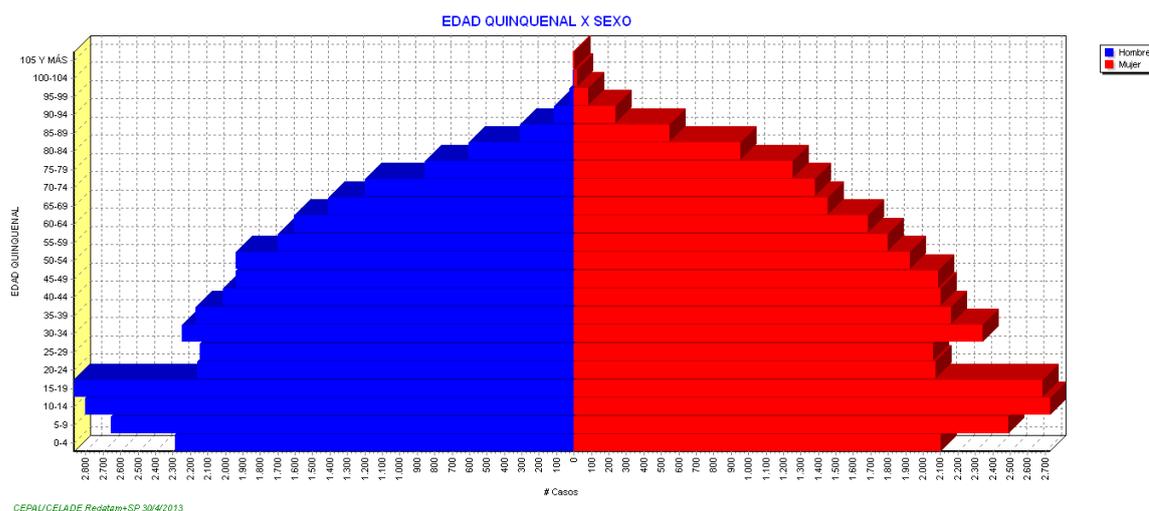
6.3 Florida

6.3.1 Caracterización del Departamento de Florida

El departamento de Florida, ubicado al sur del país, cuenta con una superficie de 10.417 kilómetros cuadrados, ocupando el 5,94% del total del territorio nacional. El mismo limita al sur el departamento de Canelones, al sur oeste con San José y al oeste con Flores. AL norte limita con Durazno al noreste con Treinta y Tres al este y Lavalleja al sureste.

Siguiendo los datos recabados por el Censo realizado en el año 2011, en el departamento de Florida habitan 67047 personas. De esta cantidad, un 50.9% son mujeres mientras que el 49.1% restante son hombres. Al analizar la distribución por tramos de edad, encontramos que un 20.7% son menores de 14 años, las edades de 14- 29 años representan un 22.6%, el gran grueso etario de 30- 64 años abarcan el gran porcentaje de la población con un 41.2% mientras que en el 15.5% viene dado por las personas de 65 años o más.

Pirámide Poblacional del Departamento de Florida



Fuente: elaborado por la Oficina de Desarrollo de Florida

De esta descripción cuantitativa puede observarse que la composición de la población floridense tiene un sus filas un importante número de personas en edad de trabajar, “activas”. Estas representan un 63.8% del total de la población, mientras que las personas que estarían bajo situación de dependencia (niños y ancianos) engloban el 36.2% restante.

Si ponemos el foco de análisis sobre la pobreza del departamento en cuestión, el mismo presenta en términos relativos los valores más bajos de pobreza, con un 8.2% de personas que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza. Es el octavo departamento con menores niveles de pobreza antecedido por Maldonado, Colonia, Flores, San José, Rocha, Lavalleja y Soriano.

En cuanto a la presencia de carencias sociales, un 32.2% de las personas que integran hogares, presentan al menos una carencia de este tipo.

Mientras que los reconocidos como jóvenes NI-NI, jóvenes entre 15 y 29 años que no estudian ni se encuentran trabajando, el departamento presenta un 19.4%, lo cual es un dato importante a tomar en cuenta a la hora de promover políticas de carácter inclusivo para esta población. A su vez, la población entre 25 años y más cuenta con 8.3 años de estudio, lo cual es una cifra preocupante para lo baja que es.

Menos de la mitad de la población ha concluido sus estudios en primaria, siendo un 45.7% quienes han finalizado sus estudios en este nivel. Un 20.6% ha finalizado el ciclo básico y apenas un 16.6% ha culminado el bachillerato. Pero si observamos el extremo opuesto, un 11.2% ha declarado haber alcanzado estudios terciarios, profesorados o magisterio como máximo niveles de estudios obtenidos.

En cuanto a la situación de vivienda que el departamento presenta, un 6.1% de las mismas presentan una situación modesta o precaria; aunque dicho valor es menor a la media que representa el país, con un 9.4%.

Como ha de apreciarse en esta sintética caracterización del departamento de Florida, los temas relevantes son: educación, trabajo, pobreza, salud, vivienda, y transporte; ante la eventual existencia de 31 localidades que componen a dicho departamento; y la necesidad de que la población cuente con un buen servicio para poder movilizarse; ya que es indispensable para tener acceso a un servicio

educativo, de salud, tener medios para llegar al trabajo; como por el simple hecho de querer realizar actividades de ocio y recreación.

6.3.2 Análisis de la Mesa de Florida

El departamento de Florida, al igual que el resto de los departamentos del país – exceptuando Montevideo- cuenta con la presencia de una Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales. La misma, data desde el inicio de la conformación de las MIPS y cuenta con buena antigüedad por parte de sus participantes.

Cabe destacar que el interior, suele distinguirse por una composición territorial que se dividiría entre lo rural y la ciudad. Mientras que esto no es tan visible ni claro en la capital del país.

Lo rural dentro de cada departamento del interior, tiene gran peso en cuanto a que se encuentra el gran motor del sector productivo local.

Esta distinción rural- ciudad, ha de enfocarse en el tema de transporte como uno de los hechos necesarios a tener en cuenta para brindar tal servicio a la población. En este caso, Florida se caracteriza por contar con muchas localidades que cuentan con pocos habitantes, y a su vez, el tema de la movilización y el transporte es de suma necesidad para los mismos, ya sea por un tema para llegar a su lugar de trabajo, ir a instituciones educativas o por la sencilla necesidad de realizar actividades recreativas.

De este escueto ejemplo, puede destacarse uno de los tantos temas que dentro de la MIPS se tocan, ya que es algo tan simple como el tema de transporte puede no sólo obstaculizar el no acceso a la educación, trabajo, sino que además que trabar el crecimiento del sistema productivo local, donde se encuentra claramente delimitando la libertad del individuo para su esparcimiento y crecimiento como persona, para su propio desarrollo personal. Por eso la suma necesidad de poder aplicar políticas locales que respondan a las necesidades concretas de cada territorio, sin olvidar las especificidades con las que cada uno cuenta.

6.3.3 Actores

Cuando los actores fueron consultados del porqué de su selección por parte de la institución que representan para integrar la mesa, unánime fue la respuesta acorde al cargo que ellos ocupan. Asimismo, se puede observar que fueron elegidos por ser responsables de oficinas, directores departamentales, gerentes. Una de las respuestas dadas fue:

“Porque naturalmente soy la directora departamental y porque también la participación se pide que estemos los directores departamentales participando en las mesas” (Actor entrevistado)

De aquí se puede apreciar de cierto modo que el decreto estaría siendo cumplido al asignar miembros con cierta trayectoria y antigüedad que en su institución posee; lo cual le da un gran aporte a la mesa, tener actores con tales aptitudes.

De esta manera, puede distinguirse que los actores que integran y asisten a la mesa; cuentan con un cargo acorde en la institución a la cual representan, y a su vez, cumple con las condiciones que se piden en el decreto.

Por otra parte, corresponde enunciar cuales son los actores que participan y componen la mesa. Entre ellos tenemos: Ministerios de Desarrollo Social (MIDES), el Gobierno Departamental, Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Banco de Previsión Social (BPS), Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Turismo y Deporte (MTD), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP- a nivel de Primaria, Secundaria, UTU y Formación Docente), Junta Departamental de Drogas (JDD), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio del Interior (MI) y Ministerio de Defensa Nacional (MDN).

Si bien esta mesa se caracteriza por presentar una homogeneidad en su composición, homogeneidad referida al sentido de compromiso y aprehensión de los actores en cuanto a alcanzar el cometido central de la mesa; dentro de la misma puede evidenciarse actores que asisten con mayor asiduidad que otros. Según los

actores entrevistados, -y acorde a lo relevado en las mesas a las cuales asistimos- el gran ausente es ANEP. También se declaró la existencia de una baja participación por parte de los miembros de la Intendencia Municipal.

En la siguiente tabla bajo los registros que datan de Enero a Setiembre del año 2013, pueden apreciarse las asistencias de los diferentes organismos.

Organismos hasta Setiembre del 2013	Participación
MSP	7
MIDES	7
MI	7
INAU	7
BPS	6
MVOTMA	5
ASSE	4
MTOP	4
MGAP	4
Gobierno Departamental o Municipal	3
ANEP-CES	3
JDD	3
Presidencia	2
MEC	2
ANEP-CTP	2
ANEP- CEP	2

Fuente: Tablero de Control, elaboración DINEM (Actualización Noviembre 2013)

Tal y como puede desprenderse del análisis de la tabla, uno de los actores más necesitado por parte de la mesa, termina siendo el gran ausente, como es el caso de ANEP; y esto a su vez se vio reflejado por parte de los entrevistados.

Mientras que al ser consultados sobre actores que no estarían siendo convocados a la MIPS y serían de gran importancia contar con los mismos, se nombró al Poder Judicial, como actor de suma necesidad para que integre la mesa, tanto como así también que la consultoría de oficio sea incorporada a participar en la mesa. Podemos verlo reflejado en las palabras de dos actores entrevistados al ser interrogados si están debidamente representados todos los actores en la mesa, y sí es necesario adherir a otro/os:

“... quizás ANEP, pero en estos últimos tiempo está representado, al menos en las últimas dos reuniones ha ido y otra cuestión que siempre es un debe es el Poder Judicial que es este el que no está asistiendo, los fiscales por ejemplo... capaz que hasta la defensoría de oficio estaría bueno que participara... este, que esos son los colectivos que no estarían participando” (Actor entrevistado)

“No. Siempre hay un recuento de que hay un organismo que no está. Creo que quizás debería haber alguna vinculación más fuerte desde la interinstitucionalidad de lo público con la sociedad civil. Creo ahí, es algo que hay que explorar; el intercambio con la sociedad civil. Creo que es eso lo que falta. Que hay algunos intentos, que se ha ido algunas veces en alguna instancia, yo creo que es eso lo que falta profundizar. Más allá de que a nivel público siempre se menciona a tal organismo faltó o ha venido poco, pero ta, eso es un tema del MIDES quién es quién convoca y que tiene que resolverlo, no?”(Actor entrevistado)

Sí se incorpora a éste análisis, una tabla sobre los temas tratados por la mesa en el período Enero- Setiembre 2013; se observa que el tema por excelencia que preocupa y es tratado por la mesa; es la educación. Educación que, irónicamente, es el actor que menos frecuenta a la mesa pero que sin lugar a dudas, es el más necesitado para poder conjuntamente con el restante de los organismos que componen a la mesa, trabajar interdisciplinariamente para abordar las temáticas correspondientes.

Temas tratados hasta Setiembre del 2013		Ciudad de Florida
Educación		5
Otros		5
Sociedad Civil		2
Situación de calle		2
Vivienda		2
Servicios públicos		2
Programas prioritarios		2
Funcionamiento interno		1
Adicciones		1
Violencia Doméstica		1

Fuente: Tablero de Control, elaboración DINEM (Actualización Noviembre 2013)

Es entonces pertinente decir que sí bien la mesa cumple con el Decreto en cuanto a los actores que la componen y sus respectivos cargos; el debe estaría en la ausencia de organismos, sobre todo, la falta de concurrencia por parte de ANEP; siendo un actor central para la mesa; más puntualmente porque la temática sobre la educación es una de las más tratadas en este espacio interdisciplinar. Y no sólo por su ausencia *per se* por parte de ANEP, sino porque la misma, dificulta todo el funcionamiento y propio accionar de la mesa para poder alcanzar un trabajo interdisciplinar y aunar esfuerzos conjuntos de todos los actores.

Nuevamente se desataca por parte de algunos de los entrevistados, la importancia de contar con la asistencia y antigüedad de los mismo actores año tras año, lo cual le ayuda y aporta en gran medida a la mesa, a la hora de trabajar en forma conjunta, ya que estos actores llevan tiempo trabajando en grupo y se conocen bien. Aquí se ve reflejado con claridad la importancia de contar con actores que sean competentes al cargo, estén a la altura de cumplir con los requerimientos del mismo, ya que según las declaraciones de los propios participantes de la mesa, esto ayuda en gran medida a que el funcionamiento de la mesa sea más eficiente, efectivo y se dinamice. Así puede coordinarse, articularse y generar un trabajo transversal por parte de los actores dentro de la mesa, y lograr una gestión en red en el trabajo y accionar de los mismos.

Liderazgo

Asimismo, es necesario enunciar que bajo el Decreto sobre el cual ya hemos descripto con anterioridad, la mesa ha de tener como actor líder y quien se ocupa de convocar, al Ministerio de Desarrollo Social. A su vez, se expresa el buen papel que dicho organismo desempeña en coordinar la mesa y al encargarse de labrar actas luego de las resoluciones que emanan desde la mesa. Aunque se confesó por parte de los entrevistados, que debería de promoverse un accionar más proactivo por parte de cada institución que integra la MIPS en pos de dinamizar la mesa y que no todo recaiga sobre el MIDES. Se visualiza con claridad que se establece un orden del día para la mesa y que ésta misma está regulada por un marco jurídico, el

cual los actores conocen [aunque no siempre en profundidad] y reconocen que es cumplido tal marco.

De este modo se puede apreciar por parte de las entrevistas realizadas que el MIDES lidera, convoca y articula de buen modo la mesa, además de encargarse de labrar actas, de tener la planilla de resoluciones, elaborarla, como de igual modo, llevar adelante el orden del día con el cual se da comienzo en muchas instancias a la mesa. Como así también, se resalta el carácter democrático con el cual la mesa se rige para dar libertad a sus miembros de presentar a la mesa, temas que a su entender son pertinentes para la misma, y el carácter resolutivo que la propia mesa toma a través de discusiones sobre sí el tema es o no para la mesa; pero ese debate se genera con mucha seriedad y le otorga a la mesa cierta autonomía resolutiva para contemplar los temas a abordar.

De acuerdo a las interrogantes sobre quién convoca, el orden del día, sí se labran actas, una de las personas entrevistadas opinó al respecto lo siguiente:

“Convoca el MIDES... Se prepara, mandan el acta y se prepara el orden del día, por eso a veces también me parece que nosotros nos quedamos muchas veces con lo que prepara desde el MIDES y no somos pro activo o propositivo en temas que creo que también es parte del proceso, no?... Siempre tenemos quórum, siempre hemos tenido quórum...Pero se necesita?... No, no... pero tampoco se ha dado de que estemos dos, tres “

Sobre la existencia de un Marco Jurídico que regule la mesa la misma entrevistada dijo:

“Eh sí, no sé sí un marco jurídico... Sí hay un decreto que está que a todos nos ampara y nos obliga, no?... Como organizaciones públicas .. Yo creo que lo estamos cumpliendo en Florida, yo creo que sí... con esta salvedad de algunos organismos que me gustaría que estuvieran un poco pero bueno...” (Actor entrevistado)

Un visto bueno ante tal convocatoria y el buen liderazgo que el MIDES ejecuta en la mesa, es que la misma es vista como una Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales, y no como en otros ámbitos suele llamársele “Mesa del MIDES”. Esto hay

que resaltarlo ya que deja en evidencia el buen rol que el Ministerio de Desarrollo Social está llevando adelante como coordinador de la MIPS.

6.3.4 Funcionamiento

Para poder abordar el análisis sobre el funcionamiento de las diferentes mesas, se ha elaborado un marco conceptual común para el manejo de los conceptos que a nuestro entender, han sido más pertinentes. De este modo, hemos seleccionado una serie de conceptos, ellos son: coordinación, articulación, transversalidad, gestión de redes, desarrollo territorial y descentralización.

En las siguientes líneas se abordará como cada término del marco conceptual puede ser vinculado a lo observado en las mesas y lo que se ha desprendido de las entrevistas realizadas en cuestión.

Coordinación & Articulación.

En base a los datos obtenidos desde las actas que otorgó el Sistema de Información de las Mesas Interinstitucionales; se hará un análisis cuantitativo sobre actas. La primer acta con la cual contamos con datos es de 15/10/ 2010 hasta 15/07/2013, respectivamente – cabe aclarar que los registros con los cuales se cuenta, los mismos no son continuos en el tiempo; sino que hay meses con los cuales no se tiene la información correspondiente-.

Constatados alrededor de 67 temáticas que fueron tratadas en la mesa, se observó que hubo coordinación en 46 de las 67; mientras que el número de articulaciones de las mismas, es de 17 en 67. Esto evidencia con claridad que lograr la articulación es más difícil, y va un paso más allá de la coordinación.

Seguidamente se presentará una tabla que va desde Febrero del año 2013 hasta Julio del mismo año, exceptuando con los datos del mes de Marzo; donde se expondrán los temas tratados por la mesa y sí la misma pudo alcanzar la coordinación y articulación, respectivamente.

Temas tratados por la Mesa	Cantidad de veces tratado	Coordinación	Articulación
Adicciones	1	No	No
Educación	3	Sí No No	No No Sí
Vulnerabilidad	1	No	No
Pobreza y Vulnerabilidad	2	No Sí	Sí No
Gira Ministro	1	No	No
Servicios Públicos	2	Sí Sí	No No
Asuntos de diversas Instituciones	1	No	No
Situación de calle	1	No	No
Vivienda	2	Sí Sí	No Sí
Consulta Sociedad Civil	1	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia en base a las actas del Sistema de Información de las Mesas Interinstitucionales.

Al hacer un análisis más exhaustivo sobre los datos del cuadro anterior, puede observarse que fueron 10 los temas tratados por la mesa en este período según los datos relevados. Nuevamente la educación aparece como tema central y reiterativo en la mesa. De estos 10 temas tratados, se ve que 15 fueron en total nombrados, ya que la educación aparece 3 veces, pobreza y vulnerabilidad, servicios públicos y vivienda aparecen con 2 pronunciamientos en la temática de la mesa; y el restante de los temas con sólo 1 participación.

Se evidencia que la coordinación lograda no llega ni al 50%, siendo 7/15; mientras que la articulación alcanzada en las temáticas es prácticamente apenas superior a un 25%, siendo 4/15. Nuevamente se puede constatar que establecer coordinación es más sencillo que articulación, ya que ésta última es un nivel más complejo de alcanzar.

Lo peculiar del caso, está en educación y pobreza y vulnerabilidad, donde se registra que en uno de los casos en que los temas fueron tratados, no se logró la coordinación pero sí la articulación.

Asimismo, sí se hace una observación más de carácter cualitativo sobre el análisis de las entrevistas; cuando fueron los actores consultados sobre sí la mesa contaba con un presupuesto propio; la respuesta fue negativa. La mesa no cuenta con un presupuesto propio, pero paradójicamente, los actores opinaron que eso no es malo, ya que promueve a la mayor participación, coordinación y la solidaridad del uso común de recursos con los que cada institución puede aportar para la temática pertinente de la mesa.

Sobre el tema de sí la mesa cuenta con un presupuesto propio, una de las entrevistadas respondió:

“No, no. La mesa que yo sepa, no hay presupuesto pero sí voy a decir que hay una buenísima intención de todos, a compartir los recursos. Cuando no había tantos psicólogos, nosotros teníamos un buen equipo, aportábamos. El INAU aporta otra cosa... aportamos locomoción.. Desde los distintos ámbitos aportamos los recursos que tenemos. No manejamos recursos financieros en cuanto a montos y dinero, por lo menos que yo sepa, pero sí los recursos que tenemos disponible: transporte, RRHH, infraestructura, algo de logística, sí es necesario el que tiene, aporta; para el bien común” (Actor entrevistado)

A través de esta cita, puede verse que existe el sentido de coordinación en la mesa; y cuando se llega, alcanza la articulación para poder de forma conjunta y con los recursos con los que cada institución cuenta, promover el desarrollo dinámico de la mesa.

Acorde sobre la interrogante de: ¿Qué opinión le merece el rol que juega el MIDES como coordinador de la mesa?, las diversas respuestas le dieron el visto bueno al Ministerio de Desarrollo Social en el cumplimiento de tal función.

Viéndolo reflejado con mayor claridad en la respuesta que uno de los actores consultados dio sobre la interrogante hecha:

“Yo creo que el MIDES como Ministerio, como organización, ha completado la mirada de las realidades que nosotros teníamos en las escuelas, en la salud. Le agregó el componente sociológico, la mirada social, mira desde la multidimensionalidad y de la multifactorialidad que tienen las situaciones sociales...el MIDES agrega esa mirada, y acepta la complejidad. Porque antes se miraba desde solo una situación desde la salud, ahora no... Esa multidimensionalidad la puso el MIDES y trabaja muy bien ese aspecto

El MIDES de Florida ha incorporado también diversos recursos de programas que le dan una acción muy fuerte, muy protagónica y creo que le corresponde el protagonismo, y nosotros los aceptamos y nos sumamos a él para colaborar desde cada uno de los ámbitos “. (Actor entrevistado)

Además, otra manera de observar esa coordinación y articulación por parte de los integrantes de la mesa, es ver la opinión de los actores sobre la metodología que utiliza la mesa. Según los entrevistados, la metodología y forma adquirida de trabajar en la mesa de manera mensual está bien y es realista, pero, no obstante, han aportado la visión crítica que se debería de ser más propositivo el papel desde cada organización para otorgarte un perfil más proactivo a la mesa. Se hace necesaria una mayor colectivización de la información entre sí.

En lo que refiere entonces, a la coordinación y articulación como grados mínimos de funcionamiento para poder luego trabajar interdisciplinariamente y en red; la mesa de Florida parece estar teniendo un buen nivel de alcance y trabajo en relación a estos dos conceptos que han sido planteados en esta sección.

Transversalidad.

La Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales, es un espacio por excelencia para poder desarrollar la transversalidad.

Es un escalón más que la articulación, podría decirse; donde la transversalidad funciona como creadora de espacios, donde se conjuga lo tecnocrático con lo político. La mesa es un claro ejemplo donde la integran diferentes organizaciones, que responden al objetivo de tal institución, pero además, ha de proponerse objetivos en común como mesa que contempla diferentes organizaciones en su composición.

La transversalidad requiere de una mirada multidimensional a la hora de abordar soluciones a problemas que parecen ser sencillos, pero que en verdad requieren de un entramado grande de variables a contemplar, y no una solución única ni unilateral. Se busca así, la participación activa de las organizaciones que integran la mesa para poder indagar sobre diferentes alternativas ante un problema, tema, que la propia mesa lleve adelante.

Acorde a lo analizado en las diferentes instancias de reuniones de la mesa de Florida, pudo observarse mediante la conformación de “sub-grupos”, según la temática pertinente que trate la mesa, un buen manejo de gestión transversal. Esto es así ya que, esta metodología de trabajo facilita el desarrollo de los temas a tratar, agrupando a los organismos que son más “necesarios” para el asunto que se esté manejando; y de este modo, trabajar con mayor eficiencia y eficacia en estos “sub-grupos”. De modo que, no sólo integra a la totalidad de organismos asistentes a la mesa, sino que también, el hecho de llevar adelante un accionar contemplando la transversalidad, le da mayor organización de trabajo, coordinación y articulación para alcanzar los objetivos planteados.

Asimismo, este tipo de gestión, le brinda una mejor “calidad” al funcionamiento de la propia mesa, no sólo en cuanto al manejo de los recursos (materiales y no materiales) sino que también, promueve el carácter participativo sobre la toma de decisiones y para realizar propuestas.

Sobre esto último, se consultó a los actores sí la institución a la cual representan, llevan temas a la mesa. Una de las entrevistas expresó al respecto:

“Nosotros tenemos una muy buena experiencia con la mesa, con el nodo educativo, de experiencias de atención muy especiales, sobre todo los adolescentes que abandonan, que “se pierden” del sistema de educación de primaria y de secundaria. Ahí nosotros empezamos hace muchos años, yo no estaba en este cargo, pero como inspectora atendía a los maestros comunitarios... Nos empezó a preocupar desde diversos ámbitos qué pasaba con un número importante de niños que terminaban sexto y no ingresaban al sistema de educación media. Surgieron diversas propuestas, y se instaló en Florida por primera vez: el proyecto piloto de tránsito educativo. Hoy tránsito educativo está institucionalizado, está fiscalizada. Educación primaria, secundaria y MIDES, es co-partícipe de ese proyecto, y propone. Este año íbamos a proponer otra experiencia de tránsito educativo en Florida, no salió porque los resultados de Florida son mejores que los de otros departamentos y bueno, se atendieron otras demandas, pero el planteó existió”. (Actor entrevistado)

Aquí puede verse reflejado como el trabajo conjunto de diversas organizaciones, concluyen con la eficaz realización de objetivos planteados.

Además, algunos entrevistados declararon que trabajan en forma conjunta, desarrollando reuniones mensuales o de manera quincenal; lo cual denota con claridad la coordinación, articulación, transversalidad y la gestión en red con la cual trabajan ciertos organismos integrantes de la mesa.

Otra de las preguntas realizadas y que tiene claro reflejo sobre la gestión transversal que la mesa puede ejecutar, se refiere al hecho de sí dentro de la mesa, se genera algún tipo de resolución. Esto se relaciona con la idea de transversalidad y ver el manejo interno sobre la toma de decisiones y deliberaciones democráticas en cuanto a cómo hacer frente a una problemática. Una de las personas entrevistadas respondió:

“Y sí... Bueno resolvimos por ejemplo ir a los pueblos con la mesa, ir a 25 de Agosto con la mesa, Casupá, bueno resolvimos quiénes vamos a ir, qué es lo que vamos a plantear, a presentar la mesa, y eso lo resolvimos entre todos. Cuáles son los pueblos que vamos a ir a visitar y como lo vamos a hacer y bueno, este también, hay una segunda etapa y vamos con una agenda bastante cerrada, cerrada no era pero bueno a presentar pero con poco espacio para el intercambio. Si bien había intercambio

pero bueno...Otros estamos planteando en el futuro poder llegar a los pueblos pero que sea una agenda que la construya la propia gente que va y eso, se podrá hacer posible en cualquier momento, no?” (Actor entrevistado)

Claramente se ve en esta respuesta, que la mesa puede implementar una gestión transversal en su interna, donde la toma conjunta de decisiones, y cómo agrupar esfuerzos para evitar brechas, y el uso eficientes de los recursos con los cuales se cuenta; lleva a poder entre todos, alcanzar el objetivo común expuesto.

Gestión de redes.

Uno de los aspectos importantes y que fue consultado en las entrevistas, es, si existe retroalimentación entre la propuesta de la mesa y la institución a la cual los entrevistados representan. En una de las respuestas se resalta la importancia de un trabajo interinstitucional para poder contemplar una gestión de redes.

Aquí se presentan dos respuestas de acuerdo de si existe retroalimentación:

“Y sí, y se mejoran. Es bueno decir que Florida tiene una gran historia de participación de trabajos de articulación. Florida tiene desde el 1900 experiencia sobre trabajo articulado. Florida fue el primer departamento que tuvo las cooperativas de viviendas... y eso va haciendo que la cultura de los floricenses esté muy dispuesta al trabajo articulado. Florida fue el primer departamento que tuvo una mesa interbarrial”(Actor entrevistado)

“Sí, sí... Y sí no hay, la hacemos... La interinstitucionalidad es algo que tenemos que aprender, porque una cosa es que nos juntemos todos porque viene la ley que nos dice que tenes que juntarte todos y que tenes que hacer cosas en formas conjuntas... el tema es que las construcciones llevan un tiempo...” (Actor entrevistado)

Pero lamentablemente no todos los actores cuentan con la misma suerte, ya que según uno de los actores entrevistados, el mismo no tiene un equipo con el cual asesorarse dentro del territorio floricense, sino que al ser el único con tal asignación dentro del departamento, sus consultas o intercambio de información han de remitirse al gobierno central. Esto puede verse como un “atraso” en cuanto a que se debe esperar respuestas desde el gobierno central, cosa que muchas veces

es dificultoso y tranca el ritmo de las decisiones. Pero más allá de eso, se está opacando y denegando uno de los cometidos principales que sería la elaboración de las MIPS en descentralizar el “poder de decisión”; en casos como éste, estaría ocurriendo todo lo contrario.

Descentralización.

Paradójicamente, el proceso de descentralización que todo Gobierno quiere alcanzar, es el medio para poder desarrollar el resto de los procesos ya expuestos, pero a su vez, lograr la descentralización del poder, es el fin último y más deseado.

Para llevar adelante este proceso de descentralización, y brindarle mayor autonomía a los actores de los gobiernos departamentales; aporta un mejor manejo para que los mismos piensen, diseñen, y puedan ejecutar mejor; su desarrollo territorial. Pudiendo así, tomar en cuenta todas las especificidades con las que cada territorio presenta.

Por lo tanto, este arduo proceso adelante, se hace sumamente necesario poder contar con una serie de condiciones y aptitudes por parte de los actores que intervienen en la toma de decisiones; y poder establecer un diálogo vertical-horizontal mucho más fluido; dándole al apartado horizontal, mayor libertad, autonomía, para que puedan legitimar y mejorar el espacio de funcionamiento local.

Sobre este punto, el diálogo vertical- horizontal; se desprendió de una de las entrevistas, la dificultad con la que aún cuentan muchas de las instituciones al depender de la centralidad para la toma de decisiones. Y además, como esto frena y disminuye el propio dinamismo en la mesa para debatir y llegar a resoluciones.

Uno de los entrevistados declaró al respecto:

“Básicamente, como que no hay un equipo social acá en Florida, sino que más bien, dependemos de división social de Montevideo central. Como que sí hay temas para presentar en la mesa, vienen desde el ámbito central o desde la división social. No quita que a nivel local, nosotros estemos proponiendo, haciendo ciertas sugerencias, es un ida y vuelta... pero el tema es que acá no tengo con quien cotejar porque soy el único asistente social del Ministerio de Vivienda. Como que le intercambio lo tengo

que hacer más bien a nivel regional o a nivel de división social. No tengo una contra parte acá que pueda plantear: bueno, esto es para la mesa...soy yo y nadie más...conmigo mismo” (Actor entrevistado)

Resalta aquí, la necesidad no sólo de descentralizar, sino que el mismo ha de ir acompañado de procesos como la transversalidad y la gestión en red. Alcanzar el diálogo vertical- horizontal; pero también horizontal- horizontal; donde pueda crearse un espacio de intercambio dentro de cada organismo en el nivel departamental, y no que tenga que remitirse a la centralidad siempre, en busca de respuestas que enlentece el funcionamiento.

Retomando el concepto de descentralización, FAO lo entiende como “el proceso de transferencia de una parte del poder y recursos del Estado Nacional a las instancias del nivel regional o local”; y distingue dos dimensiones dentro de este concepto; “localización de la decisión y responsabilidad (accountability) del decisor.” Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/006/ad724s/ad724s01.htm>

Mientras que el proceso de desconcentración del poder “*consiste en transferir algunas funciones administrativas y/o técnicas a niveles más bajos de administración (regional, provincial o local), pero manteniendo el poder de decisión a nivel central.*” Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/006/ad724s/ad724s01.htm>

Lo que se está evidenciando en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, es un proceso de desconcentración del poder, más que descentralización.

Se articula en el territorio un grupo técnico, bajo determinada causa que los une a todos, los mismos trabajan conjuntamente; pero las decisiones siguen estando en el gobierno central.

Otra de las formas de ver esta desconcentración del poder en la mesa, se refiere al proceso de Agenda Departamental de Desarrollo. Sí bien se desarrollan de jornadas de consulta con la Sociedad Civil, se va al territorio, se realiza un intercambio; la totalidad del proceso que ha de ser endógeno por parte del gobierno departamental; pierde sentido ante el simple hecho de que las Agendas sean confeccionadas e impresas en la capital del país. Sí bien esto puede ser visto como absurdo; la no continuidad en el proceso de elaboración, y finalización del

producto; “aleja” de cierta manera a los actores locales implicados en el proceso; ya que, no sienten que sean parte del mismo, sino que responden a intereses de la centralidad.

Entonces, puede decirse que para poder lograr una buena gestión en red, un desarrollo territorial, es la descentralización el camino primordial con el cual ha de contarse para llegar a pronunciar el alcance del resto de los procesos anteriormente expuestos.

Desarrollo Territorial.

Para poder lograr un desarrollo territorial, el foco de análisis ha de situarse en el territorio y su composición; tanto como así también la suma de relacionamientos e interacciones que los individuos hacen en pos de poder alcanzar un mayor bienestar a los integrantes de la localidad a la cual pertenecen; y también, dar cierto grado de autonomía para que tanto las autoridades como ciudadanos locales, visualicen sus necesidades y que las mismas sean abastecidas acorde a las especificidades en las cuales se encuentran enmarcados.

Ante esto, las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales han de tener como fin último, el poder otorgarle autonomía y legitimidad a cada mesa para que la misma pueda formular políticas acorde a la satisfacción de demandas locales.

Por esto, y en relación al desarrollo territorial, una de las preguntas realizadas a los entrevistados; fue sí llevar la mesa al microterritorio es bueno o malo. Aquí lo que se procuró analizar fue el relacionamiento que la mesa puede incursionar a nivel micro y sus interacciones con los actores del territorio que se encuentra por fuera de la mesa. Hubo un consenso y el visto bueno por parte de la totalidad de los actores que efectuar un accionar de tal magnitud, le otorga a la mesa otra visual, y un amplio espectro de temáticas a contemplar que vienen dadas desde los propios actores que integran al territorio.

Las palabras de una de las entrevistas al respecto fue:

“Nosotros estamos ensayando experiencias y cuando algún representante de la mesa va a microterritorio, o a comunidades más pequeñas; sí bien no vamos en nombre de la mesa, traemos información para la mesa. Cualquiera de los que integramos la mesa. Por ejemplo: el MIDES va a trabajar a 25 de Agosto el tema Uruguay Crece Contigo, y trae datos que son para la mesa, vienen para la mesa. Nosotros desde la inspección detectamos problemas que se cruzan con temas sociales, que atañan al MIDES o a la salud, también lo llevamos a la mesa. Este año nosotros en Florida inauguramos el Aula Hospitalaria. Es un aula para atender a aquellos niños que no se pueden escolarizar por temas de grandes patologías... Es de Primaria el Aula Hospitalaria, pero funciona adentro de un hospital y trabaja con salud mental, y esos niños generalmente pertenecen a programas del MIDES o tienen viviendas asignadas por el MIDES o por el INAU, entonces volvemos a cruzar la acción...

...Que la mesa pueda llegar al microterritorio, no sé si es tan fácil, pero creo que en el espíritu de los actores de la mesa, está en cada instancia de trabajo en el micro territorio o de la especificidad o en conjunto, traer información a la mesa.

Trabajar en el microterritorio no va a ser fácil, pero sí todo llevamos la información fluye de un ámbito a otro, también se fortalece la mesa interinstitucional y la respuesta de la mesa a la necesidad planteada”. (Actor entrevistado)

Este punto sobre la interrogante de llevar la mesa al microterritorio, es importante para el análisis del concepto de desarrollo territorial para evidenciar como se desempeña el conjunto de interacciones de los actores a nivel local en sus diferentes dimensiones. Diferentes dimensiones en cuanto a las diferentes necesidades que los actores pueden presentar acorde al territorio en el cual se encuentran residiendo.

En definitiva, se resalta que desde la mesa, los actores son conscientes sobre la importancia y necesidad de incluir a la temática de la misma, los aportes y demandas que surjan desde la interacción con los diferentes ciudadanos que residen en el departamento de Florida. Hay un enfoque sobre desarrollo territorial que la mesa quiere alcanzar para mejorar el bienestar del conjunto de la ciudadanía.

Un dato que no es menor, se sugiere al hecho de cómo el sentimiento de pertenencia territorial que tienen los integrantes de la mesa, le brinda a la misma mayor compromiso por parte de éstos. Mientras que en el caso de la mesa de Montevideo Oeste, esto no pudo verse con claridad, ya que muchos de los integrantes de la misma no viven en esa zona de la capital. Por ende, el territorio ha de jugar un papel clave y central para generar lazos de los ciudadanos con el mismo e incrementar su compromiso para alcanzar ese desarrollo territorial.

6.3.5 Vínculos con el CNPS y el Gabinete Social

Acorde con el análisis de 23 actas que datan desde el 15 de Octubre de 2010 a 15 de Julio de 2013; se constata que en ninguna de estas instancias, la Mesa de Florida tuvo contacto con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Al finalizar cada acta, se expone en la misma que la mesa no coordinó en este mes acciones/temas con los Consejos Sociales.

También desde las entrevistas se observó por parte de los entrevistados que tal vínculo no existe; pero se reconoce la necesidad de que el mismo se lleve a cabo.

Este vínculo es primordial si quiere llevarse adelante una buena gestión de redes, como aportar para el proceso de descentralización y promover el diálogo vertical-horizontal, centralidad-localidad.

Es una variable esencial poder establecer el vínculo, ya que, éste; es un eje central para poder lograr un buen funcionamiento conjunto de la conexión local- nacional. Por tanto, es necesario ajustar en la forma más inmediata posible, el contacto del CNPS con las MIPS.

6.3.6 Resultados

Dentro de esta sección, ha de abordarse los diferentes productos que la mesa ha logrado conseguir.

Se puede distinguir dos dimensiones sobre los productos que surge de la mesa, y aquellos que emanan desde una institución en particular, pero que la propia mesa

ha sido un espacio consolidado y legitimado para el abordaje interinstitucional de los temas tratados. En lo que se refiere, es que sí bien hay productos que no son de la mesa, la misma ha servido como espacio para articular acciones conjuntas entre algunas de las instituciones participantes en base a temáticas particulares.

Uno de los productos de la mesa es el Proyecto Nueva Esperanza del barrio Burastero. De acuerdo a lo expuesto en el acta del día 17/03/2011: En el marco del diseño de este proyecto de carácter interinstitucional, se desarrollaran acciones de vivienda, salud, educación, e inclusión laboral. Se acuerda la realización de una encuesta para relevar los datos de las familias involucradas en el proyecto, cada institución compromete sus técnicos sociales para la realización de la misma. ASSE, INAU y MIDES presentan por escrito los programas y recursos humanos que aportaran. ASSE: Programa de Salud de la Mujer. Programa de Salud de la Niñez y del Adolescente. Programa de Adulto. Programa Nacional de Nutrición. Técnicos de los diferentes programas y horas trabajo. INAU: Primera Infancia (CAIF Santarcieri), Adolescencia (Centro Juvenil Puertas Abiertas), Centro de Estudios y Derivación, Acogimiento Familiar, técnicos, horas de trabajo, espacios físicos para actividades, y talleres en el marco de los programas. MIDES: Posibilidad de un acompañamiento social al proyecto, por parte del programa Uruguay Integra, que aún se encuentra en etapa de negociación. Emprendimientos Productivos, Cooperativas Sociales, Capacitación en Violencia Doméstica para los operadores sociales del territorio delimitado, A través de INMUJERES, y su servicio de atención a víctimas de violencia doméstica familiar a través de Socat, acciones de inclusión en el sistema educativo.

Asimismo, de acuerdo a los registros de las actas pertenecientes a las fechas 14 de Abril, 23 de Mayo, 16 de Junio y 27 de Julio de 2011, se registra el seguimiento, relevamiento de datos, detección de la población objetivo, criterios orientadores y avance que el proyecto va teniendo en el transcurso del tiempo.

Para el día 18 de Agosto, el proyecto ya está casi en su etapa final de diseño, de esas 86 familias se seleccionan 29 que serán las beneficiarias de la primera etapa de intervención. En esta primera etapa participará con un rol articulador y coordinador un equipo técnico de Uruguay Integra. Asimismo una cooperativa social integrada por albañiles, sanitarios y electricistas realizará la asistencia en el

proceso de autoconstrucción. Como resolución de esta MIPS queda establecida la conformación de un Equipo Interinstitucional integrado por un referente de CAIF, de Puertas Abiertas de Centro de Estudios y Derivación, de ASSE, de Equipo de Escuelas Disfrutables-CEIP, de equipo de Maestros Comunitarios, de Aldeas Infantiles, de MVOTMA y de MIDES. Este equipo además de desplegar las actividades planificadas, articulará y coordinará con el equipo de Uruguay Integra actividades y abordaje familiar. Los integrantes de este equipo deberán presentar ante MIPS un informe mensual acerca del desarrollo del Proyecto.

Ante la eventual exposición de este producto, es bueno resaltar que el mismo obtuvo un alto grado de coordinación y articulación. Esto puede deberse a la continuidad tratada sobre el tema, en tiempo continuo y reiterado. Además del carácter interinstitucional con el cual el proyecto contó acorde a la participación de organizaciones que componen la mesa. Claro reflejo que este trabajo interinstitucional, ayuda a ese logro en la coordinación y articulación en el accionar conjunto.

Un segundo producto que puede identificarse, son las ferias sociales que la mesa ha desarrollado en Florida. Estas mesas se han centrado básicamente en la difusión de información sobre educación, seguridad vial, entre otras.

Y un tercer producto, ya más cercano en el tiempo es el proyecto que elaboró la mesa de acuerdo a los requisitos acordados por parte del Programa Uruguay Integra desde la OPP. La postulación y su evaluación positiva, le da a la mesa una serie de recursos financieros con la que ésta puede contar para producir servicios sociales.

En cuanto a la Agenda Estratégica Departamental, cabe cuestionarse si la misma es un producto de la mesa o responde a una demanda que proviene desde la centralidad. Esta duda surge en base a un debate que emanó por parte de uno de los miembros de la mesa en base a la observación de cuán participes son los mismos del proceso de elaboración y el cuestionamiento de que sí no hubiese

existido desde la centralidad la creación de esta agenda; hubiera nacido desde la mesa, la producción de la misma.

Sobre la segunda dimensión de análisis, es pertinente establecer una cita de uno de los actores entrevistados que da fiel reflejo de la percepción de la mesa como un espacio articulador para lograr la interinstitucionalidad.

“(...) Este año nosotros en Florida inauguramos el Aula Hospitalaria. Es un aula para atender a aquellos niños que no se pueden escolarizar por temas de grandes patologías... Es de Primaria el Aula Hospitalaria, pero funciona adentro de un hospital y trabaja con salud mental, y esos niños generalmente pertenecen a programas del MIDES o tienen viviendas asignadas por el MIDES o por el INAU, entonces volvemos a cruzar la acción... .” (Actor entrevistado)

Aunque aquí no hay un producto de la mesa, sí se ve reflejado el Aula Hospitalaria como un producto que contiene integrantes de la mesa; y que los mismos al compartir varios espacios de coordinación, han logrado una mejor comunicación para su propia gestión.

6.3.7 Agenda estratégica departamental de desarrollo

Las Agendas Estratégicas de Desarrollo que son elaboradas por las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, según lo establecido por el Ministerio de Desarrollo Social, han de contar en su contenido con la caracterización departamental de aspectos demográficos, económicos y sociales.

Para el caso puntual de Florida, en la actualidad, la agenda se encuentra en proceso de elaboración. Para esto, se llevaron adelante una serie de jornadas de consultas. Las mismas se desempeñaron en la ciudad de Florida y en la localidad de Casupá donde participaron una variedad de actores, entre ellos; la sociedad civil.

Dentro de la pauta de entrevista que se le realizó a los diferentes actores que componen la mesa; se le consultó sobre la existencia o no de puntos de contacto de las actividades de la mesa con la eventual agenda estratégica de desarrollo.

Las diversas respuestas sobre sí hay puntos de contacto entre ambas variables fueron:

“Sí, yo diría con las agendas departamentales y nacionales porque nosotros bajamos a territorio cada uno en su ámbito, las líneas que vienen de a nivel nacional. Y bueno, hay líneas que vienen ya que implican articulación y en las que no hay, se trata de hacer. O sea, que sí, hay una bajada a territorio sobre las políticas nacionales”. (Actor entrevistado)

“Sí, este... igual reconozco que me faltaría una lectura un poco más profunda de la agenda como para visualizar algunos aspectos más pero creo que hay puntos en común. Quizá habría que profundizar un poco más en la agenda”. (Actor entrevistado)

“Tiene coherencia, sí sí, tiene coherencia”. (Actor entrevistado)

Puede verse un consenso sobre la existencia de puntos de contacto de la mesa con la agenda. Aunque sí se analiza la temática de la agenda una vez realizada la

jornada de devolución a la mesa de Florida; de la misma pudo desprenderse una serie de observaciones que se remiten a un análisis crítico de tal producto.

Por un lado, una de las integrantes de la mesa expresó la concepción que de la agenda se tiene, como que ésta sólo se remitiría a un análisis situacional del Departamento y no estaría teniendo un carácter estratégico de desarrollo a largo plazo. El actor insistió en la necesidad de darle a la agenda un enfoque de planificación estratégica para impulsar el desarrollo departamental.

También pudo constatarse que la agenda es percibida como un mandato desde la centralidad al que hay que cumplir; lo cual le otorga un sentimiento ajeno de la agenda para con el compromiso de los organismos que la integran. Por lo cual, existe la necesidad de rever el mecanismo de elaboración de esta agenda, darle un carácter más endógeno de producción; para que la mesa la sienta como un producto propio y no como un producto que se elabora ante la demanda eventual que emana desde la centralidad.

Cabe resaltar que este proceso de elaboración de las agendas, serían un insumo excelente para promover la descentralización en este aspecto. Esto puede ser visto en el sentido de que se le otorgue a la mesa la autonomía correspondiente para que la misma pueda entre sus integrantes, ser participe completo del proceso.

Además, se constató por parte de otros de los integrantes de la mesa, la necesidad de contar con un apoyo técnico para que la misma pueda ser el actor hegemónico en la producción del documento.

En definitiva, la agenda es una herramienta primordial para promover la descentralización, la gestión en red, y asimismo; ser el núcleo para suscitar el desarrollo territorial. Es necesario darle un re-enfoque a cómo llevar adelante la elaboración de la misma; y poder otorgarle mayor endogeneidad a su proceso de producción; ya que se visualizó cierto sentimiento de lejanía con la mesa. Otorgar autonomía, y recursos humanos para la gestación de la agenda, parecen ser criterios a tener en cuenta para que ésta sea sentida como producto de la mesa y no una respuesta hacia la demanda de la centralidad.

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 para 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 Uruguay¹⁷.

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 Departamentales¹⁸. 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 vez un mejor funcionamiento redundaría en una mayor motivación para la participación, consolidando el espacio institucional de la

¹⁷ 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)

¹⁸ "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.

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.

Bibliografía

Agranoff, R. y McGuire, M. (2003); *After the Network Is Formed: Process, Power, and Performance*.

Baptista, B (2012); Consultoría: “Mapeo y descripción de las prácticas, mecanismos y procesos que facilitan el traslado de los resultados de la investigación al diseño e implementación de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Uruguay”.

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

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

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

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

CNPS (2009) *Balance y Perspectivas 2005-2009*

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

De Armas, G. y Garcé, A. (2004); Política y conocimiento especializado: La reforma educativa en Uruguay (1995-1999). *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - 14/2004 - ICP – Montevideo.

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*”

Ferla, P. y Marzuca, A. (2010); “Oportunidades y desafíos en los procesos de descentralización participativa”. Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13 - 15 de setiembre de 2010.

Jordana, J. (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. BID- Series Documentos de Trabajo I-22UE Washington, D.C.

Jordana, J. (...)

Ley Nº 17.866 “*Creación del Ministerio de Desarrollo Social*”

Mancebo, M. E.- Narbondo, P. (Coord.) “*Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*” Pág 54 a 74. Montevideo, noviembre de 2010. ICP-CLACSO-Fin de Siglo (en prensa).

Magri, A. (2011) “*Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en áreas metropolitanas. Estudio de caso de la Agenda Metropolitana de Montevideo*”.

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

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

MIDES-DNPS (AÑO?) *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.

Vázquez Barquero, A. (1993); Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo.

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

Walker, S. y Goodyear, C. (2001) *Getting Things Done Through Networks en Mandell, M. Getting Results Through Collaboration*.

Zurbriggen, C.(2010) *El desafío de la innovar en la gestión Pública en Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*.

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

Páginas Web Consultadas

<http://www.fao.org/docrep/006/ad724s/ad724s01.htm>

<http://www.fao.org/docrep/006/ad724s/ad724s01.htm>