



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**  
**Informe de Pasantía**

**Capacidades de la Mesa Interinstitucional de  
Políticas Sociales**

**Verónica Barate Bentancor y  
Jessica González Perdomo**  
Tutora: Florencia Antía  
Referente institucional: Claudia Kuzma

**2016**

El presente trabajo ha sido realizado en el marco de las Pasantías Educativas en un convenio realizado entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y la Dirección Nacional de Gestión Territorial, Ministerio de Desarrollo Social. El mismo se llevó a cabo de forma interdisciplinar entre estudiantes de la Licenciatura de Ciencia Política y de la Licenciatura en Desarrollo.

La investigación se concentró en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales de Paysandú y las tres mesas de Montevideo. El trabajo de campo fue realizado en el periodo de septiembre a diciembre de 2015.

La tutoría de la pasantía por parte de la entidad del MIDES estuvo a cargo de la Magister Claudia Kuzma, su contraparte en la Facultad de Ciencias Sociales fue la Doctora Florencia Antía.

Las autoras queremos agradecer a las tutoras por el acompañamiento que nos dieron durante el proceso de la pasantía, a los Directores Departamentales de Montevideo y Paysandú, Eleonora Bianchi y Prof. Carlos Damico, a las referentes del Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional, Ing. Agr. Rosina Menthol y Prof. Fabiana Moreira, al Dr. Ricardo Fleitas Jefe de Oficina Territorial de Paysandú y a todos aquellos que colaboraron en el proceso de realización de la pasantía.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN .....	4
2. OBJETO DEL ESTUDIO: MIPS .....	5
3. OBJETIVOS DE LA PASANTÍA.....	9
3.1 Objetivo general .....	9
3.2 Objetivos específicos.....	9
4. MARCO CONCEPTUAL .....	9
4.1 Capacidades Estatales .....	9
4.2 Intersectorialidad.....	11
4.3 Coordinación .....	12
4.4 Articulación.....	14
4.5 Enfoque Territorial.....	15
4.6 Descentralización .....	16
5. METODOLOGÍA .....	17
5.1 Técnicas de investigación.....	18
5.1.1 Entrevistas .....	18
5.1.2 Análisis Documental.....	19
5.1.3 Observación Participante.....	19
5.1.4 Encuestas .....	20
6. CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE CAPACIDADES DE LAS MIPS.....	21
7. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES DE LAS MIPS .....	32
7.1 Montevideo.....	32
7.1.1 Capacidades Administrativas. ....	33
7.1.1.1 Miembros Participantes .....	34
7.1.1.2 Existencia de informes, evaluaciones u otro tipo de datos .....	35
7.1.1.3. Existencia de recursos financieros .....	35
7.1.1.4. Procedimientos para el funcionamiento.....	36
7.1.1.5. Presencia de todos los actores convocados .....	36
7.1.1.6. Normativa .....	37
7.1.1.7. Registro de actas .....	37
7.1.1.8. Orden del día.....	37
7.1.1.9. Productos de las MIPS .....	39
7.1.1.10. Registro de Información .....	40
7.1.2 Capacidades Políticas .....	40
7.1.2.1. Confianza .....	41
7.1.2.2. Número de participantes y jerarquía .....	42
7.1.2.3. Objetivos .....	43
7.1.2.4. Liderazgo .....	44
7.1.2.5. Comunicación .....	45
7.1.2.6. Cooperación .....	46
7.1.2.7. Coordinación.....	46
7.1.2.8. Colaboración .....	48

7.1.2.9. Evaluación.....	48
7.1.2.10. Relación extra mesa .....	49
7.2 Paysandú.....	51
7.2.1 Capacidades Administrativas. ....	51
7.2.1.1 Miembros Participantes .....	52
7.2.1.2 Existencia de informes, evaluaciones u otro tipo de datos .....	53
7.2.1.3. Existencia de recursos financieros.....	53
7.2.1.4. Procedimientos para el funcionamiento.....	54
7.2.1.5. Presencia de todos los actores convocados .....	55
7.2.1.6. Normativa .....	55
7.2.1.7. Registro de actas .....	56
7.2.1.8. Orden del día.....	56
7.2.1.9. Productos de las MIPS .....	58
7.2.1.10. Registro de Información .....	59
7.2.2 Capacidades políticas .....	60
7.2.2.1. Confianza .....	61
7.2.2.2. Número de participantes y jerarquía .....	62
7.2.2.3. Objetivos .....	63
7.2.2.4. Liderazgo .....	65
7.2.2.5. Comunicación .....	65
7.2.2.6. Cooperación .....	66
7.2.2.7. Coordinación.....	67
7.2.2.8. Colaboración.....	69
7.2.2.9. Evaluación.....	70
7.2.2.10. Relación extra mesa .....	70
8. CONCLUSIONES .....	73
BIBLIOGRAFÍA .....	77
ANEXO.....	80
A1. Índice de Capacidades de las MIPS .....	80
A2. Cuadros de resultado de las encuestas.....	89
A3. Entrevistas .....	97
A3.1. Entrevistado 1 MIPS Montevideo .....	97
A3.2 Entrevistado 2 MIPS Montevideo .....	102
A3.3 Entrevistado 3 MIPS Paysandú .....	109
A3.4 Entrevistado 4 MIPS Paysandú .....	118
A4. Modelo de encuesta realizada a los participantes de las MIPS .....	128

## 1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación surge como producto final de la pasantía desarrollada en la Dirección de Gestión Territorial del Ministerio de Desarrollo Social y tiene como principal objetivo la creación de un índice que permita medir y analizar las capacidades con las que cuentan las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS). Desde la Dirección de Gestión Territorial y la División de Articulación Interinstitucional se demandó, según las características propias de dichas MIPS, el estudio de los casos de Montevideo y Paysandú.

El abordaje metodológico que sigue la investigación es cualitativo, se usaron técnicas de observación participante, análisis documental, entrevistas y también se utilizó la técnica encuesta (técnica cuantitativa).

El informe está organizado de la siguiente manera. En primer lugar se realiza una descripción de las MIPS, su origen, funciones, objetivos, entre otros. En segundo lugar, se plantean los objetivos que guían la investigación. La tercer parte presenta el marco conceptual que orienta el análisis. Luego, el cuarto apartado detalla la metodología que se utilizó para realizar el trabajo. En quinto lugar se realiza la construcción del índice de capacidades de las MIPS, en el cual se detalla cómo fueron creándose cada una de las dimensiones que componen el índice. En sexto lugar se analizan los casos de Montevideo y Paysandú aplicando el índice creado para medir las capacidades de las mesas. El informe se cierra enfatizando las principales conclusiones respecto a los resultados obtenidos a lo largo de la investigación.

El trabajo busca ser un aporte tanto para las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales como para el Ministerio de Desarrollo Social generando información a partir de la medición de capacidades de las MIPS, a su vez pretende poder sistematizar aprendizajes de las mesas analizadas y crear nuevos aportes que sirvan para la reflexión y el futuro accionar de las mismas.

## 2. OBJETO DEL ESTUDIO: MIPS

El objeto de estudio consiste en las capacidades de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) de los departamentos de Paysandú y Montevideo en el año 2015. Las mismas fueron creadas y comenzaron su funcionamiento en el año 2006 en todo el país, y en el año 2011 mediante el decreto 277/011 se le dio marco normativo, expresando la creación de *“espacios de intercambio, articulación, coordinación de las políticas, planes y programas sociales a nivel territorial”* (Decreto 277/011). Las MIPS son *“ámbitos de intercambio y articulación entre distintos organismos públicos con expresión territorial departamental, que tienen la finalidad de favorecer la integralidad y complementariedad en la implementación de las políticas públicas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población de dichos territorios”* (Mides, 2014: 9).

En el mencionado decreto 277/011 se expresan los principales objetivos que persiguen las MIPS:

- Definir y acordar anualmente la Agenda Social Departamental o Local.
- Impulsar la elaboración de planes quinquenales departamentales de desarrollo social.
- Coordinar y articular la planificación y ejecución del conjunto de políticas públicas sociales nacionales a nivel departamental y local.
- Instrumentar las resoluciones del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS).
- Elevar a consideración del CNPS propuestas, proyectos e iniciativas.

Las MIPS son espacios locales con base y alcance departamental donde se articulan diversas instituciones. Cada departamento del país tiene actuando una MIPS, excepto los departamentos de Montevideo y Canelones donde existen tres MIPS en cada uno. Las mismas, son espacios de diálogo interinstitucional en el departamento con el fin de generar mecanismos de articulación y coordinación sobre distintas políticas sociales y donde convergen una amplia gama de instituciones relevantes a nivel departamental.

Cada MIPS tiene reuniones ordinarias y extraordinarias en lugares rotativos, las cuales están presididas y convocadas por los Directores Departamentales. En las mismas participan los convocados como miembros plenos o invitados permanentes, así como también puede haber invitados especiales como por ejemplo miembros de la sociedad civil, organismos públicos y privados. El representante que participa será designado con un

criterio de mayor jerarquía en el territorio y podrá ser removido del mismo en cualquier momento.

Las MIPS están enmarcadas en el contexto del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que también fue creado en el marco de una nueva forma de gestión pública que comenzó en el año 2005 en búsqueda de políticas *integrales, territoriales e interinstitucionales*, así como también se crearon nuevos ámbitos como el Gabinete Social (GS), el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) y la Comisión Territorial (CT).

El Ministerio de Desarrollo Social se instauró el 21 de marzo del año 2005 a través de la Ley N° 17.866 teniendo entre los principales cometidos: *“articular y coordinar las políticas sociales a nivel nacional, departamental y local; fomentar la participación social, generar y difundir información para el diseño, monitoreo y evaluación de las Políticas Sociales (PP.SS.); asegurar que las políticas públicas incorporen enfoques de género, étnico, discapacidad, ciclo de vida, diversidad sexual; contribuir al acceso efectivo y a la mejora de los resultados de las políticas sociales universales; diseñar, co-ejecutar y evaluar planes y programas sociales dirigidos a la población más vulnerable y promover el ajuste y la adecuación de la matriz de protección social generando nuevos dispositivos según las demandas sociales”* (Dirección Nacional de Gestión Territorial 2015: 4).

Con la llegada al gobierno por primera vez del Frente Amplio en 2005 se modificaron y se reorientaron visiones y estrategias a llevar a cabo. En el área de las Políticas Sociales se tiene como objetivo iniciar políticas sociales en forma integral e integrada, que den lugar a la intervención para la mejora de los problemas sociales y a las diversas situaciones en el territorio. Dado este contexto, se crea la nueva institucionalidad.

El Gabinete Social se creó en Julio de 2005 a través del Decreto N° 236/005, el cual está integrado por los siguientes Ministerios: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que es quien lo preside, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Turismo y Deporte (MTD), Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

El GS tiene entre sus principales objetivos *“asesorar y proponer al Poder Ejecutivo, para su consideración y aprobación, los planes, programas y proyectos de carácter social vinculados a los Ministerios que lo integran; analizar, definir y acordar las prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social; establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Públicas Sociales*

*entre los diversos Ministerios; articular atribuciones y campos de actuación de naturaleza intergubernamental entre las instancias nacionales y municipales y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos” (Decreto 236/005).*

Por su parte el Consejo Nacional de Políticas Sociales fue creado en igual fecha y por el mismo decreto que el GS, y tiene como integrantes los mismos organismos a los cuales se suman: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) y otros organismos e institutos que son invitados como: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Banco de Previsión Social (BPS), Universidad de la República (UDELAR), Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Junta Nacional de Drogas (JND), Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Instituto Nacional de Estadística (INE), Congreso de Intendentes. El CNPS tiene entre sus principales objetivos: coordinar la planificación y ejecución del conjunto de las políticas públicas sociales sectoriales, instrumentar las resoluciones y acuerdos alcanzados en el GS, a nivel del Consejo de Coordinación Nacional de PP.SS, propender a la configuración de un sistema de políticas sociales coherente con los propósitos y finalidades del desarrollo del territorio y de la participación social, recomendar nuevos procedimientos, normativas y mecanismos que contribuyan a mejorar las intervenciones sociales del Estado en materia de desarrollo social y políticas de bienestar social (Uruguay Social, 2009).

*“(…) el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que preside el Ministerio de Desarrollo Social, constituyen los ámbitos de coordinación y articulación entre las dependencias y organismos públicos a nivel nacional” (Decreto 277/011).*

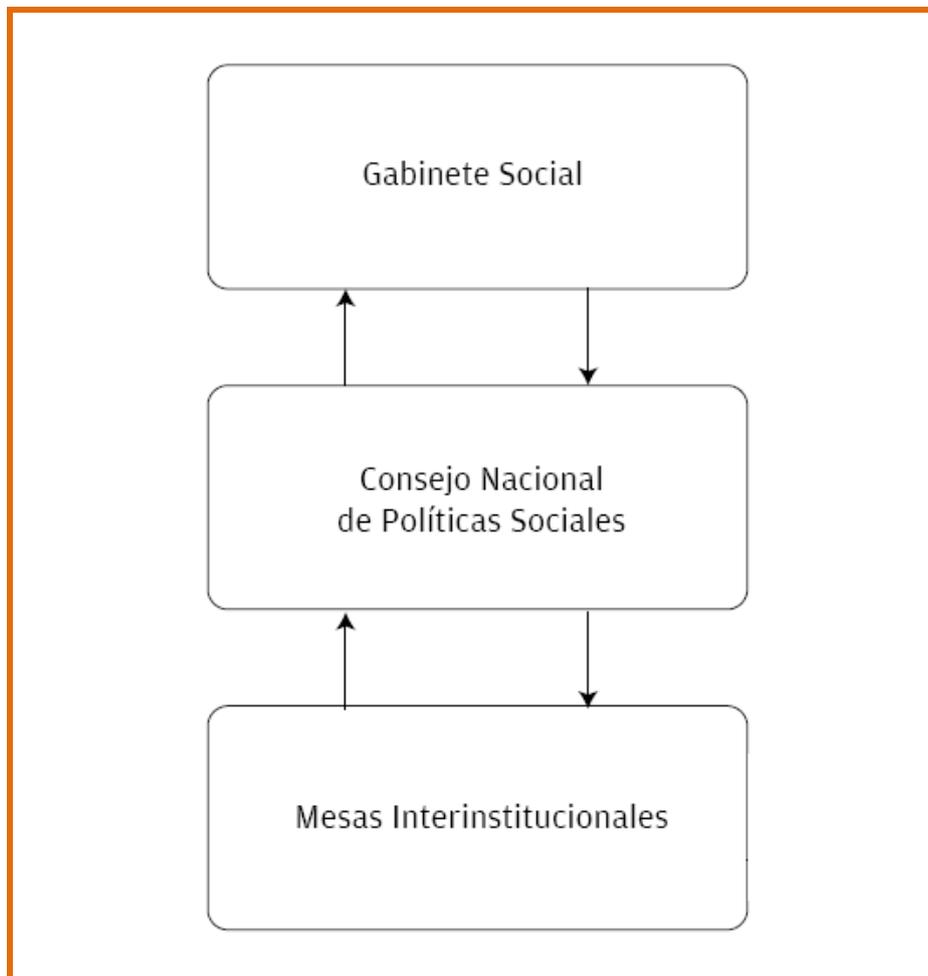
En cuanto a la relación entre el CNPS y las MIPS, esta se establece por medio de la Comisión Territorial (CT), formada por los Directores de Descentralización de los Ministerios y organismos que integran la MIPS. Dicha CT propone la visión de las políticas desde el territorio para que lleguen al Consejo, siendo la comisión el “*ámbito intermedio entre el funcionamiento y el accionar de las MIPS a nivel departamental, y el propio CNPS*” (Mides 2015:29) con el fin de fortalecer la articulación en cada departamento de las acciones públicas de carácter social.

*“las MIPS constituyen la expresión territorial de la implementación articulada de las políticas sociales, orientadas desde el Gabinete y el CNPS” (Mides*

2015:9), “son el canal institucional de diálogo del CNPS y el Gabinete Social”  
(Comisión Territorial/Consejo Nacional de Políticas Sociales 2012: 2).

En el siguiente organigrama vemos el vínculo de la MIPS con el Consejo Nacional de Políticas Sociales y el Gabinete Social.

**Cuadro 1. Vínculo del CNPS y GS con las MIPS**



Fuente: MIDES-DNPS Programa de seguimiento y fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales, División de Articulación Territorial.

### 3. OBJETIVOS DE LA PASANTÍA

#### 3.1 Objetivo general

- Analizar y medir las capacidades de las MIPS en los departamentos de Montevideo y Paysandú para el periodo 2015.

#### 3.2 Objetivos específicos

- Crear un índice que permita medir las capacidades de las MIPS en los departamentos de Montevideo y Paysandú.
- Aplicar el índice creado para los departamentos de Montevideo y Paysandú para el año 2015.
- Analizar el cumplimiento de los objetivos por parte de las MIPS.
- Estudiar el funcionamiento, coordinación y articulación dentro de esas MIPS.

### 4. MARCO CONCEPTUAL

En primer lugar tenemos que definir el enfoque y los conceptos que van a guiar el análisis de la investigación con el fin de cumplir los objetivos de la misma. Por tanto, es pertinente conceptualizar qué entendemos por: *Capacidades Estatales (Administrativas y Políticas)*, *Interinstitucionalidad*, *Coordinación*, *Articulación*, *Enfoque Territorial*, *Territorio* y *Descentralización*.

#### 4.1 Capacidades Estatales

En la década de los noventa en América Latina las políticas de reformas siguieron una orientación que privilegió la acción del mercado y planteó reducir la intervención del Estado. Se planteaba la reducción del mismo para que el mercado creara situaciones de desarrollo y de igualdad social, lo que llevó a que las políticas sociales quedaran en un nivel secundario. En este contexto, la necesidad de mejorar las capacidades estatales fue desplazada por la idea de que el mercado pudiera solucionar los problemas económicos y sociales (Alonso 2007, Repetto 2004).

En cambio, desde mediados de la década de los noventa el Estado volvía a tomar un rol algo más protagónico de intervención por lo cual era necesario fortalecer las capacidades administrativas del Estado, esto se llamó “*segunda generación de reformas*” (Alonso 2007, Repetto 2004, Rosas 2008).

Entonces, ¿qué se entiende por capacidad estatal? Repetto (2004) concibe a la capacidad estatal como “*la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social*” (2004: 11). Se piensa que el concepto de valor social tiene que ser conceptualizado constantemente en cada situación ya que se dan diferentes interacciones políticas con distintos intereses, ideologías y recursos de poder, por lo cual el valor social va a diferir en los diferentes ámbitos (Repetto 2004). Al igual que ese autor, Rosas (2008) describe al concepto de capacidad estatal como un concepto que va cambiando su significado durante los años y por tanto ha tenido varias interpretaciones.

Las capacidades estatales, siguiendo a Repetto (2004), podrían resumirse en dos subcomponentes: las capacidades administrativas y capacidades políticas. Esto se debe a que se entiende al Estado como “*(...) algo más que el aparato burocrático, representando también la arena política (en consonancia con el régimen político) en la cual se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal. En ese sentido, se interpreta que la “capacidad estatal” tiene como componentes fundamentales las capacidades administrativas y políticas*” (2004:16).

En la misma línea, O’Donnell (1993) expresa: “*Es un error asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada*” (1993 citado en Repetto 2004:34).

Las capacidades administrativas hacen referencia al aparato organizacional para obtener sus objetivos, teniendo en cuenta el valor burocrático, las reglas de juego entre las instituciones y los recursos humanos con los que cuentan (Repetto 2004). Rosas (2008) destaca dos dimensiones dentro de las capacidades administrativas, la primera refiere a los recursos humanos y la segunda a la organización. Al considerar los recursos humanos importa el número con el que cuenta la institución, el tipo de recurso, su reclutamiento, formación, capacitación, salario y expertos con los que cuenta. Por otro lado, la organización refiere a la disponibilidad de recursos, funciones, estructura y

responsabilidades de las instituciones para la coordinación intergubernamental, en particular hace referencia a las reglas de juego.

Siguiendo a Rosas (2008) la capacidad política alude a la interacción política en el marco de las reglas, normas y costumbres que la rigen. La interacción entre los diferentes actores políticos y con el resto de actores de la esfera política cobra un papel importante a la hora de pensar en las capacidades estatales, destacando “a) *participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; b) negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación; c) lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder*” (2008: 129). Como plantea Repetto (2004) es:

*“(...) la capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (2004:19).*

## 4.2 Intersectorialidad

Cerca de mediados de los noventa emerge la discusión sobre la importancia de la intersectorialidad. La misma, nace como una inquietud de “racionalidad administrativa-fiscal”, que se da como consecuencia de los problemas de los programas focalizados en la pobreza en los años anteriores, identificados con una política social neoliberal que estaba siendo confinada a la lucha de la pobreza. Dado este contexto, se empieza a tener en cuenta el argumento de que la intersectorialidad es indispensable por su eficiencia, y también por la importancia de que los problemas sociales comienzan a ser más complejos y están relacionados (Repetto 2010).

El concepto de intersectorialidad refiere a la discusión e intervención coordinada de los diferentes sectores del gobierno que busca solventar los problemas sociales, con el objetivo de abordar las dificultades existentes en función de un propósito común. Según Cunill-Grau (2005) la definición de intersectorialidad tiene varias relaciones según las premisas que se adopten. Por lo cual la autora propone dos premisas que introducen la discusión sobre intersectorialidad:

*“1. (...) la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esa premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas*

*que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente.*

*2. (...) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector” (Cunill-Grau 2005: 1).*

La primera premisa hace referencia a los sectores que comprenden características del conocimiento, esto apunta hacia un razonamiento más convencional de organización gubernamental (sector educación, sector salud, etc.). A diferencia de la primera, la segunda premisa, se relaciona a los sectores que pueden representar grandes métodos de acción colectiva y elementos de coordinación social, por lo tanto la intersectorialidad, puede representar la articulación entre el sector público, el sector social, y el sector mercantil. Estas premisas representan un soporte técnico de la intersectorialidad, se establece la idea de que pretende optimizar las soluciones porque admite compartir los recursos que son conformes de cada sector (Cunill-Grau 2005).

El concepto de intersectorialidad, siguiendo a Cunill-Grau (2005), tiene algunos elementos básicos. En primer lugar se encuentra la **integración**, el desafío de la intersectorialidad admite la integración conceptual de objetivos, integración administrativa de algunos procesos y espacios. El segundo elemento refiere a la **inclusividad** dado que la intersectorialidad afecta desde el diseño, implementación hasta la evaluación de las gestiones. El tercer elemento correspondiente al concepto es el de **mancomunidad**, dado que constituye la cooperación y alianza de fuerzas, recursos, bienes, responsabilidades para un determinado fin. La intersectorialidad es un asunto **político** que encierra enfrentamiento de argumentos, limitaciones y resistencias.

### **4.3 Coordinación**

El concepto de coordinación es entendido como “(...) *el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego*

formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí” (Repetto 2005: 42).

Para que se lleve a cabo la coordinación es preciso que los diferentes grupos no se vean de forma aislada, sino articulados a otros grupos por algún nivel de interdependencia en dirección a un objetivo en común, para que se creen intereses compartidos de formar interacciones para alcanzar un fin positivo (Repetto 2005). Como plantea Echebarría (2001), “la necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho de que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambian recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen)” (2001-citado en Repetto y Fernández 2012).

Numerosos autores plantean concebir la coordinación como un continuo que ampara diferentes niveles de profundidad y distintas características de orientación. Por ejemplo, un proceso de coordinación puede iniciar por compartir información, por colaborar o por el diseño de proyectos y programas de forma conjunta, como se muestra en el siguiente cuadro (Repetto y Fernández 2012).

**Cuadro 2. Actividades de los distintos niveles de la coordinación**

Compartir información	Colaboración	Diseño y programación estratégica conjunta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad básica que ayuda a identificar intereses comunes entre organizaciones.</li> <li>• Pueden comunicarse objetivos, intereses, ventajas y limitaciones. También puntos de vista, roles, responsabilidades, recursos específicos, área geográfica de operación, necesidades prioritarias y aspectos relacionados con el contexto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implica un paso más: evaluar en forma conjunta la situación, compartir ideas sobre cómo abordar el problema e iniciar intervenciones prácticas en forma conjunta.</li> <li>• Puede significar concertar normas de apoyo, movilizar recursos o implementar planes de capacitación conjunta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un nivel más complejo de coordinación.</li> <li>• Implica desarrollar enfoques comunes, diseñar los objetivos en conjunto y compatibilizar metas interorganizacionales.</li> <li>• Fortalece las posibilidades de obtener resultados que tiendan a la integralidad.</li> </ul>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDES (2001) en Repetto y Fernández (2012).

Siguiendo a Repetto (2010) hay diferentes categorías de coordinación, a su vez estas categorías están relacionadas entre sí. Es una escala de gradación que va desde el mínimo al máximo y que se logran de distintas formas, puede darse desde la comunicación entre actores, mediante consultas, negociaciones y consensos, alcanzando estrategias nacionales consensuadas.

En el cuadro 3 podemos visualizar niveles que pueden tener independencia entre ellos, sin que precisamente se den todos ellos en el mismo proceso. *“Según el nivel que se alcance en dicha escala, el ejercicio de la coordinación tendrá un carácter más o menos amplio, con sesgos minimalista o maximalista”* (Repetto 2010: 18).

**Cuadro 3. Niveles de coordinación**

Nivel	Tipo de acción	Resultados
<b>I Básico</b>	Comunicación entre actores y entes.	Delimitación y clarificación de roles y funciones.
	Consulta a actores y entes.	
<b>II Intermedio básico</b>	Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes.	Negociación.
<b>III Intermedio avanzado</b>	Construcción de consensos a nivel interorganizacional.	Concertación entre actores y sectores.
	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales.	
<b>IV Avanzado</b>	Establecimiento de parámetros organizacionales.	Alineación estratégica.
	Definición de prioridades gubernamentales.	
	Estrategia general de gobierno.	

Fuente: En Repetto y Fernández (2012): Adaptado de OECD, PUMA (1996), citado en Peters (1998).

En consecuencia, se puede expresar que la coordinación es una herramienta para aumentar esfuerzos y alcanzar objetivos. Ante problemas públicos, con diferentes miradas y una variedad de aspectos implicados, una intervención coordinada es necesaria para enfrentar los numerosos problemas que demandan atención. Una coordinación pro-integralidad triunfa cuando se alcanza la articulación, integración, coherencia y gestión (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005 citado en Repetto 2010).

#### 4.4 Articulación

La “articulación” se define como la posibilidad de reunir diferentes voluntades y experiencias, así también como reunir recursos y pertenencias. *“Constituye un mecanismo que potencia los lazos de cooperación por sobre los lazos de competencia, promoviendo el*

*accionar coordinado y solidario de soluciones y respuestas a las más diversas cuestiones y problemáticas que caracterizan a la sociedad actual” (Ministerio de Salud y Protección Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas -UNFPA- 2012: 33).*

Se pretende que se efectúen determinadas particularidades: que se dé una coordinación, que los integrantes se conozcan entre sí, tener el conocimiento sobre qué hace cada uno, cuáles son las fortalezas y debilidades, contar con una infraestructura primordial. Se trabaja buscando obtener el beneficio lo cual genera una identificación con el fin que se pretende alcanzar (Ministerio de Salud y Protección Social -UNFPA- 2012).

Por otro lado, siguiendo a Fundación Ofis (2010) la articulación se refiere “(...) a la *confluencia deliberada y concertada entre los diferentes actores institucionales sobre objetivos y estrategias, recursos y grupo objetivo para implementar las acciones tendientes a incidir en un ámbito sectorial que la Constitución establece como sujeto de intervención del Estado” (2010: 266).*

El espacio que favorece a la articulación de políticas públicas es el local, “*pues en estos espacios, los problemas o potencialidades sobre los que se quieren incidir están visibles a la gestión pública y generalmente los gobiernos locales tienen iniciativas adelantadas con la población sobre el quehacer. La necesidad de recursos y de actuación directa así como un adecuado marco de desconcentración o descentralización facilita una concertación menos compleja y más flexible entre las instituciones” (Fundación Ofis 2010: 266).*

#### **4.5 Enfoque Territorial**

El enfoque abordado en la investigación será el **territorial**, que supera la visión del **territorio** como espacio físico, al entender el mismo como un “*ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican todos los intercambios” (Rodríguez Miranda, 2006: 9).* Desde esta perspectiva se considera al territorio como “*construcción social*”, siendo una variable fundamental en el proceso de desarrollo donde la centralidad está dada en el actor territorial y su activa participación.

En este enfoque por tanto, se entiende el territorio como una construcción social que va cambiando según el lugar y el espacio construido por los diferentes procesos que interactúan dentro del mismo, es decir dada la complejidad y multidimensionalidad del territorio se dan diversas formas de abordarlo -"un espacio geográfico donde se asienta una construcción social- *comunidad política, cultural y económica*" (Boisier (1999); Badie (2001) citado en Magri 2011:78).

#### 4.6 Descentralización

Desde los años 90, pero principalmente en el siglo XXI, Uruguay ha venido experimentando una tendencia hacia un proceso de **descentralización**. La promoción de políticas descentralizadoras está establecido en la Constitución de la República (artículo 50) *"el Estado impulsará políticas de descentralización, de modo de promover el desarrollo regional y el bienestar general"*.

La tendencia de dicho proceso se expresa en nuestro país con la aprobación y ejecución de varias leyes y decretos que han creado una nueva institucionalidad como por ejemplo el decreto que crea las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. Si bien, hay una diversidad de formas de evaluar y analizar la creación de nueva institucionalidad en un proceso de descentralización, se debe considerar la centralidad característica de Uruguay.

*"Uruguay es un Estado unitario y centralizado y estas características han moldeado actitudes en actores y procedimientos institucionales, por lo que, temas que hacen a la distribución del poder se han asumido dificultosamente y forman parte del proceso de reforma de un Estado de Bienestar iniciado hace más de quince años con marchas y contramarchas"* (Magri, 2011:16).

La descentralización se puede expresar de diferentes maneras; Arocena (2008) realiza una tipología distinguiendo entre tres modalidades: funcional, política y territorial. Pensar en una descentralización territorial no solo abarca la descentralización funcional es decir descentralizar el modo de gestión-desconcentración, y la política donde se otorgan chances de influir esencialmente en su gestión y en menor medida en su contenido, sino también además de lo anteriormente mencionado implica la *"organización descentralizada del territorio"* (2008:18) aludiendo a *"un traslado de responsabilidades desde el gobierno central hacia los órganos de menor jerarquía, asignación de recursos económicos-financieros y la instalación de capacidades institucionales locales para administrar esa*

*transferencia de funciones y atribuciones públicas y el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de gobernabilidad política del territorio de referencia" (2008).*

## 5. METODOLOGÍA

A lo largo de la investigación y en concordancia con nuestros objetivos se utilizaron técnicas correspondientes a una metodología cualitativa, dado que nuestro análisis parte de las interpretaciones del objeto de estudio y de la perspectiva de las personas que están siendo estudiadas. Se obtuvieron datos a través de la percepción de los participantes de las MIPS así como también objetivamente mediante documentos, actas y observación participante.

Consideramos central adoptar una perspectiva cualitativa entendiendo que: *“para poder comprender los fenómenos sociales, el investigador necesita descubrir la “definición de la situación” del actor, esto es, su percepción e interpretación de la realidad y la forma en que estas se relacionan con su comportamiento”* (Schwartz y Jacobs, 1984: 25), interpretando la situación desde el contexto donde suceden los acontecimientos.

*“Los métodos cualitativos son los que enfatizan conocer la realidad desde una perspectiva insider, de captar el significado particular que a cada hecho atribuye su propio protagonista, y de contemplar estos elementos como piezas de un conjunto sistemático”* (Ruiz Olabuénaga 2012:17).

El trabajo por tanto, es un estudio cualitativo que busca medir y analizar las capacidades de las MIPS, por lo cual el principal aporte de este estudio es crear un índice que permita la medición y el análisis de las capacidades con las que cuentan las mesas.

Para relevar la información utilizamos diferentes técnicas de recolección de información principalmente cualitativas como son las entrevistas, el análisis documental, la observación participante, pero también se relevó información mediante la técnica cuantitativa como la encuesta.

Se realizaron dos estudios de casos: las MIPS de Paysandú y de Montevideo. Los mismos fueron definidos a partir del acuerdo entre el MIDES y la FCS, según diferentes características de las mesas seleccionadas.

En primer lugar, las MIPS de Montevideo se seleccionaron dado que no cuentan con un Plan de Acción. En segundo lugar, es importante destacar el contexto en el que se

desempeñan las MIPS dado que es la capital del país, por lo cual existen diversos espacios de toma de decisiones propio del gobierno central. Asimismo, ya se había realizado en el año 2014 el comienzo de un estudio sobre dichas MIPS por lo cual es oportuno darle continuidad al análisis.

Por su parte, la elección de Paysandú está fundamentada por su desarrollo y accionar como MIPS, por contar con una Agenda Estratégica y ahora Plan de Acción. También, por ser la mesa que demandó contar con indicadores para medir las capacidades de las MIPS y para poder analizar una MIPS del interior y Montevideo.

## 5.1 Técnicas de investigación

Las técnicas de investigación que se aplicaron a lo largo de la investigación y en relación a la perspectiva adoptada, fueron: *entrevistas, análisis documental, observación participante y encuestas.*

### 5.1.1 Entrevistas

La selección de la aplicación de la técnica entrevista en la investigación es considerada pertinente por las características de dicha técnica. Entendiendo las entrevistas como “*una narración conversacional, creada conjuntamente por el entrevistador y el entrevistado, que contiene un conjunto interrelacionado de estructuras que la definen como objeto de estudio*” (Grele en Alonso, 1999:228). Se realizó entrevistas semiestructuradas, donde se propusieron una serie de temas a trabajar a lo largo de la misma y se fue co-construyendo el diálogo entre entrevistado-entrevistador con libertad de orden en la misma y la forma en cual formular la entrevista.

La selección de casos para las entrevistas, dado que también se aplicaron encuestas (explicadas posteriormente) con las cuales se recabó la percepción de los participantes, se realizó a los Directores Departamentales de cada MIPS y a integrantes que hubieran participado durante varios años en las mismas.

### 5.1.2 Análisis Documental

La aplicación de la técnica análisis documental se realizó sobre los documentos existentes acerca del funcionamiento de las MIPS y sobre las actas de cada mesa. Fue considerada importante a la hora de seleccionar las técnicas dado que implica la utilización de información que está disponible para su análisis.

Se puede considerar por tanto el documento (son tanto palabras como imágenes que existen) como un recurso para determinado objetivo. El análisis buscó, ir más allá de eso al analizar e interpretar los documentos. Es por ello que para el objetivo planteado, se considera pertinente dado que se retoman las actas creadas de las MIPS a lo largo del año en cuestión (2015) y los documentos creados sobre las mismas para el posterior análisis del contenido.

*"(...) todos los documentos que contienen significado (...) todos esos "textos" en realidad, se les puede "entrevistar"(...) " y se los puede observar"(...) "en este caso la lectura es una mezcla de entrevista/observación y puede desarrollarse como cualquiera de ellas" (Ruiz Olabuenaga e Ispizua en Valles,1996:120).*

### 5.1.3 Observación Participante

Se aplicó la técnica observación participante en las cuatro MIPS analizadas (una correspondiente a Paysandú y tres a Montevideo), la cual consta de un involucramiento del investigador con el objeto de investigación participando activamente. Pretende ir más allá de la noción de que se puede ver y observar solo a través de los ojos, sino mediante otros sentidos. La misma, retomando lo planteado por Gutiérrez y Delgado funciona como *"observación sistematizada natural de grupos reales o comunidades en su vida cotidiana, y que fundamentalmente emplea la estrategia empírica y las técnicas de registro cualitativo"* (Gutiérrez y Delgado, 1995:144), por lo cual una de las características del investigador debe ser extraño al lugar y convivir por un tiempo en el mismo. La práctica se realiza en el proceso, cuando el investigador reconoce el objeto y se integra al grupo, el observador es siempre miembro del sistema observado.

La técnica fue aplicada en dos oportunidades en cada MIPS y en una intermesa de Montevideo donde participaron en conjunto las tres MIPS correspondientes al departamento, obteniendo un total de nueve instancias de aplicación de la misma.

#### 5.1.4 Encuestas

Al elaborar el índice para medir las capacidades de las MIPS, con todas las dimensiones consideradas pertinentes, se entendió apropiado realizar una encuesta para recabar la percepción de los participantes de las mesas sobre dichas dimensiones mediante preguntas tanto cerradas como abiertas. Si bien, nuestra investigación es cualitativa, se utilizó esta técnica cuantitativa para recabar la opinión de todos los participantes dado los tiempos y recursos que se disponía para el trabajo de campo.

La administración de encuestas se hizo en dos etapas. En la primera, enviamos por e-mail la encuesta a los Directores Departamentales del MIDES de Montevideo y Paysandú para que la enviaran a cada uno de los integrantes de las MIPS respectivas. Al obtener un bajo número de respuestas vía e-mail recorrimos personalmente las mesas para que los integrantes pudieran responder la encuesta de forma personal. En el departamento de Montevideo entre las tres MIPS obtuvimos la respuesta de 16 integrantes, y en el caso de Paysandú respondieron 13 integrantes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> No tenemos un número exacto de la cantidad de integrantes de las MIPS a los que le llegó la encuesta, dado que enviamos la encuesta a los Directores Departamentales de cada mesa y ellos se encargaron de enviarla a los participantes. A su vez, en Montevideo no fue posible tener acceso a las actas de la MIPS Oeste. Pero podemos estimar un número de participantes a partir de las actas a las que tuvimos acceso y a la observación participante: en Paysandú tanto como en las tres de Montevideo estimamos que participan alrededor de 30 personas en cada una de las MIPS.

## 6. CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE CAPACIDADES DE LAS MIPS

De acuerdo a la discusión teórica planteada anteriormente, se elaboró un índice para medir las capacidades de las MIPS en el cual nos basaremos a lo largo del estudio para poder dar respuesta a los objetivos.

Consideramos pertinente plantear que el índice fue creado para la aplicación en las MIPS objeto de nuestra investigación a partir del estudio y participación en las mismas. El índice permite analizar de forma comparativa las capacidades de las MIPS, utilizando la misma medida para todas, por lo tanto puede ser aplicada para los demás departamentos.

El índice<sup>2</sup> fue creado teniendo en cuenta principalmente el Cuadro 4 de los autores Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015) “*Posibles intensidades de la intersectorialidad*” donde retoman los estudios de Winkworth y White (2011) y a Corbett y Noyes (2008). En el cuadro se plantean múltiples tipologías que enuncian diferentes grados de intensidad de la intersectorialidad. Además, para la creación del índice se tomó en cuenta las definiciones planteadas en el marco teórico, las cuales aportan y refuerzan el contenido de cada dimensión considerada.

---

<sup>2</sup> Ver índice en Anexo Cuadro A1 y Cuadro A2.

**Cuadro 4. Posibles intensidades de la intersectorialidad**

Autores	→					Alta intensidad
Winkworth y White (2011)	<b>Trabajo en red</b> Relaciones individuales y actividades de cooperación en pequeña escala para obtener una mejor comprensión de los sistemas involucrados y los problemas, y construir confianza para asociaciones más complejas.		<b>Coordinación</b> Niveles formales más complejos de participación organizacional y planificación (protocolos simples, memorandos de entendimiento) para lograr que la información y los servicios sean más accesibles.			<b>Integración</b> Acuerdos formales entre los servicios, con objetivos y metas claramente identificados y compartidos. Se cuenta con legislación que implica asociaciones, sistemas de gestión e información unificados y fondos, marcos de prácticas, formación y acuerdos de gobernanza compartidos. Asegura que las familias cuenten con un sistema completo de servicios.
Corbett y Noyes (2008)	<b>Comunicación</b> Discusiones claras, coherentes y sin prejuicios para intercambiar información con el objetivo de mantener relaciones significativas. Se establecen procedimientos para compartir información y definir reuniones periódicas entre agencias (para discutir problemas y oportunidades comunes), así como arreglos informales de intermediación.	<b>Cooperación</b> Grupos de trabajo, grupos consultivos, comités que revisan y aprueban planes, monitoreo cooperativo y revisión de casos con el objetivo de ayudar a los demás con las respectivas actividades prestando apoyo general, información y/o respaldo a los programas, servicios y objetivos de los otros. Existe un consenso acerca de buenas prácticas que atraviesa el sistema de diálogo y/o capacitación.	<b>Coordinación</b> Acuerdos interinstitucionales formales para coordinar. Las actividades conjuntas y las comunicaciones son más intensivas y de mayor alcance. Las agencias e individuos se involucran en la planificación conjunta y la coordinación de agendas, actividades, metas, objetivos y eventos. Existe una declaración conjunta de misión y principios, capacitaciones contractuales para resolver disputas interagenciales, reasignaciones temporales de recursos humanos y estándares de elegibilidad coordinados.	<b>Colaboración</b> Agencias, individuos o grupos renuncian voluntariamente a una parte de su autonomía con el objetivo de alcanzar ganancias mutuas o resultados. La verdadera colaboración implica cambios reales en la agencia, el grupo o el comportamiento individual para apoyar metas e ideales colectivos. Se cuenta con estándares de cualificación de personal, formularios, protocolos y procesos de solicitud únicos y una administración funcional centralizada.	<b>Convergencia</b> Las relaciones evolucionan desde la colaboración a una real reestructuración de los servicios, programas, membrecías, presupuestos, misiones, objetivos y personal. Para esto se cuenta con disposiciones contractuales de reasignación de fondos, recursos compartidos y una agencia rectora.	<b>Consolidación</b> El comportamiento de las agencias, grupos o individuos, las operaciones, políticas, presupuestos, personal y el poder están unidos y armonizados. La autonomía y beneficios individuales han sido resignados, aceptando la identidad y resultados comunes. Se cuenta con planes y presupuestos multiagenciales y multidisciplinarios, y equipos interagenciales para el suministro continuo de servicios, planificación fusionada y capital humano y activos fijos compartidos.

Fuente: Cunill-Grau, Repetto, Bronzo (2015), sobre la base de G. Winkworth y M. White, “Australia’s children ‘safe and well’? Collaborating with purpose across commonwealth family relationship and state child protection systems”, Australian Journal of Public Administration, vol. 70, N° 1, marzo de 2011; y T. Corbett y J.L. Noyes, “Human services systems integration: A conceptual framework”, Discussion Paper, N° 1333-08, Madison, Wisconsin, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin–Madison, 2008.

En el índice creado para medir las capacidades de las MIPS, se discrimina por un lado entre capacidades administrativas y capacidades políticas, dentro de las cuales fueron tomadas dimensiones con sus respectivas subdimensiones como expresan los cuadros 5 y 6. Las mismas fueron consideradas pertinentes y relevantes para poder analizar las capacidades de las MIPS.

El índice se encuentra estructurado de la siguiente manera:

**Cuadro 5: Estructura de las dimensiones de las capacidades administrativas.**

<b>Capacidades administrativas: dimensiones</b>	<b>Subdimensiones</b>
CA.1. Miembros participantes	CA.1.a Participantes
	CA.1.b Estabilidad de la participación
CA.2. Existencia de informes, evaluaciones u otro tipo de datos	CA.2.a Existencia de insumos
CA.3. Existencia de recursos financieros	CA.3.a Recursos financieros
CA.4. Procedimientos para el funcionamiento	CA.4.a Toma de decisiones
CA.5. Presencia de todos los actores convocados	CA.5.a Actores necesarios
CA.6. Normativa	CA.6.a Normativa que regula el funcionamiento de la mesa
CA.7. Registro de actas	CA.7.a Registro de la actividad de la mesa
CA.8. Orden del día	CA.8.a Orden del día
	CA.8.b Nivel de participación en la elaboración del orden del día
CA.9 Productos de las MIPS	CA.9.a Informes, planteos, propuestas acuerdos y gestiones
	CA.9.b Agendas Estratégicas Departamentales(AEDS)
	CA.9.c Planes Departamentales de Desarrollo Social (PDDS)
CA.10. Registro de información	CA.10.a Sistema de información

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro A1 (ver en anexo)

La primer dimensión refiere a los **miembros participantes**, entendiendo relevante considerar quién participa en la MIPS, quién es el representante institucional y la estabilidad de la misma. Para analizar la participación de los integrantes se debe tener en cuenta el decreto que las crea y les proporciona el marco normativo (277/011), el cual tiene asignados los actores que se convocan como miembros plenos o invitados permanentes para el funcionamiento, determinando quienes tienen la obligación de asistir. Existe, por su

parte, la posibilidad de participación de organismos que no están estipulados expresamente en dicho decreto pero que participan en calidad de invitados. Es por ello que podemos ver una distinción entre los participantes que el decreto determina y los posibles participantes invitados.

Dentro de la misma dimensión, estudiamos la relevancia de la participación de los integrantes en cuanto a si asiste la máxima autoridad de la institución o el representante es un delegado. Entendiendo que a la hora de la resolución de los problemas es más efectivo que participe la máxima autoridad suponiendo que tiene mayor poder de decisión, autonomía o acceso a recursos que un delegado de la institución. En cuanto a la estabilidad se considera que es pertinente crear un grupo de trabajo con los mismos integrantes y conformando un equipo para atender las demandas del territorio.

La segunda dimensión, **existencia de informes, evaluaciones u otro tipo de datos**, hace referencia a la existencia de insumos para el funcionamiento de la MIPS. Los mismos, son importantes dado que proveen de información, seguimiento, análisis de temas relevantes del territorio y de las demandas actuales para todos los integrantes de la mesa. Para esta dimensión se debe tener en cuenta que la mesa está moderada y convocada por el MIDES mediante el Director Departamental existente en cada MIPS.

*“(…) las sesiones ordinarias y extraordinarias serán convocadas por el Coordinador Territorial del Ministerio de Desarrollo Social”, “los Coordinadores Territoriales del Ministerio de Desarrollo Social quienes la presidirán” (Decreto 277/011).*

Los integrantes de las mesas tienen igual peso a la hora de proporcionar o compartir información en la misma, por lo que se analizará si la MIPS cuenta con dichos insumos.

Por su parte, la tercera dimensión refiere a la **existencia de recursos financieros** propios para el funcionamiento de la MIPS. La misma, no cuenta por normativa con un determinado presupuesto propio destinado para su accionar, es decir el funcionamiento va a depender de las sinergias que se den entre las instituciones involucradas para tener recursos financieros con el fin de cumplir con los objetivos. Aquí resulta importante destacar la dimensión aludiendo a la coordinación y colaboración entre las diferentes instituciones participantes para cumplir los objetivos cubriendo o gestionando los recursos.

La cuarta dimensión hace referencia a los **procedimientos para el funcionamiento** que se llevan adelante en las MIPS a la hora de la toma de decisiones entre los participantes. No existe un determinado orden jerárquico dentro de las mismas, es decir ningún integrante tiene más peso que otro en ningún sentido, por lo cual se consideró

importante tener en cuenta cómo se llevan adelante las decisiones o resoluciones sobre los temas tratados por parte de los participantes, en cuanto a si existe la toma de decisión centrada en uno, varios o todos los actores participantes.

En cuanto a la quinta dimensión, la **presencia de todos los actores convocados** fue considerada relevante teniendo en cuenta lo que implica que todos los integrantes de la MIPS participen, aquí hay que hacer una diferencia entre los actores convocados por decreto que pueden llegar a participar o no según su disposición y los que no son convocados directamente. Es por ello que se centra la discusión en que los actores convocados sean los necesarios para el accionar de la mesa y que los convocados estén participando en dicho espacio dado que hay actores que como no son convocados por decreto no participan y queda a su voluntad.

En cuanto a la sexta dimensión refiere, a la **normativa** que regula el funcionamiento de la mesa, se consideró importante indagar sobre la existencia de una normativa que estableciera el funcionamiento o el accionar de cada mesa a su interna. Como ya se hizo alusión anteriormente existe el decreto 277/011 que les proporciona el marco normativo desde 2011 en el cual se encuentran los cometidos, los integrantes y las sesiones de cada MIPS que determinan aspectos relevantes para la misma pero dicha dimensión apunta también a la creación desde cada mesa de pautas de funcionamiento.

Por su parte, la séptima dimensión refiere al **registro de actas**, entendiendo que el registro de cada sesión de la mesa en un acta es un respaldo tanto para los que participaron en la sesión como los que no concurrieron para que quede un registro del accionar de la misma. Considerando que en la misma se indicarán características de la reunión como lugar, horario, integrantes, las principales temáticas abordadas y productos o resoluciones realizadas entre los presentes. Está determinado en el decreto que el MIDES se responsabilizará de la elaboración de las actas correspondientes y de su elevación a los efectos informativos al CNPS. Dicha dimensión está relacionada con la planteada posteriormente sobre el sistema de información que puede contar la MIPS para poder dejar registro en el mismo de dichas actas.

La octava dimensión hace referencia al **orden del día**, se consideró pertinente dada la relevancia de que la MIPS cuente con una estructura que organice el accionar del espacio en cada reunión. Teniendo en cuenta la diversidad de temas, demandas, o problemas que pueden ser importantes de tratar entre todas las instituciones participantes. Es por ello que se analizará el seguimiento de un orden del día en las MIPS y también se tomará en cuenta la forma que se lleva a cabo y el nivel de participación de los integrantes en su elaboración.

La novena dimensión planteada en el índice refiere a los **productos creados por la MIPS**, entendiendo la importancia que el accionar de la mesa tenga como resultado productos como pueden ser desde informes, planteos, propuestas, acuerdos y gestiones entre los integrantes, es decir que existan sinergias entre las instituciones que tengan resultados para seguir trabajando y accionando y que no sea un espacio de escucha solamente. También se considera relevante la creación por parte de las MIPS de las Agendas Estratégicas Departamentales (AEDS) las cuales fueron elaboradas entre los años 2012 y 2014. Las mismas son un *“documento conjunto de planificación, que orientará las prioridades de acción de los organismos públicos en función de los acuerdos interinstitucionales y las demandas locales”* (Mides, 2015:8) siendo considerada su elaboración importante dado que proporcionan las principales problemáticas y demandas desde el territorio para que la MIPS las tengan en cuenta para su operar futuro. *“Las AEDS fueron concebidas como una instancia clave para potenciar la coordinación entre distintos actores públicos (áreas sectoriales y competencias) así como de diferentes niveles de gobierno (local, departamental, nacional)”* (MIDES, 2015:8).

Dentro de la misma dimensión se encuentran la subdimensión sobre la elaboración de Planes Departamentales de Desarrollo Social (PDDS). Los PDDS son un antecedente de las AEDS. Refieren a la elaboración de un documento que se realizan los diferentes organismos de manera conjunta, donde se priorizan los temas que se van a trabajar de forma interinstitucional y que atienden las demandas locales, *“una hoja de ruta”* que incluye *“la caracterización del departamento; la identificación de los asuntos claves en materia de desarrollo social; la articulación y presentación ordenada de líneas estratégicas, acciones y programas; y la definición de aspectos institucionales, de gestión y seguimiento”* (Comisión Territorial/Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012:1).

*“una oportunidad para “escuchar a los territorios” combinando las prioridades globales del gobierno nacional con aquellas surgidas de la consulta pública departamental (...) los PDDS permitirán abordar las necesidades de corto plazo e identificar los asuntos estratégicos que orientarán las acciones a medio y largo plazo. De este modo se integra una doble dimensión temporal: por un lado, las necesidades más inmediatas y las prioridades sociales del territorio (2012-2015), y por otro, las necesidades estratégicas, que permitan orientar las acciones interinstitucionales a futuro, aportando hacia la construcción de trayectorias*

*colectivas, virtuosas, de mediano y largo plazo (2015-2030)" (Comisión Territorial/Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012: 2).*

La décima dimensión dentro de las capacidades administrativas retoma la importancia del **registro de información**. La misma, analiza la relevancia de que exista un Sistema de información donde quede registro y se vea reflejado el accionar de la mesa. La MIPS cuenta con un sistema de información donde se ingresa el accionar de las mismas, este sistema se generó a partir del 2010 *“ante la necesidad de organizar y comunicar la información surgida en las MIPS, se generó un Sistema de Información (SI) que contribuyera a su seguimiento y aportase a la sistematización de la participación de las distintas instituciones, las temáticas abordadas, los procesos de gestión y los acuerdos alcanzados en las MIPS”* (MIDES 2014: 13). Resulta relevante el análisis dado el respaldo que proporciona tener un registro del accionar para cada integrante de la MIPS y también para el futuro funcionamiento.

En lo que refiere a las capacidades políticas, el índice se estructura en torno a diez dimensiones:

**Cuadro 6: Estructura de las dimensiones de las capacidades política**

<b>Capacidades políticas: dimensiones</b>	<b>Subdimensiones</b>
CP.1 Confianza	CP.1.a Confianza entre los participantes
CP.2. Número de participantes y jerarquía	CP.2.a Número de participantes
	CP.2.b Capacidad de decisión dentro de la institución que representa
CP.3. Objetivos	CP.3.a Consenso de los objetivos
	CP.3.b Grado de cumplimiento de los objetivos
CP.4. Liderazgo	CP.4.a Compromiso de quien preside la MIPS
CP.5. Comunicación	CP.5.a Definición de reuniones
	CP.5.b Discusión de los temas
	CP.5.c Intercambio de información
CP.6. Cooperación	CP.6.a Trabajo en grupo o en comisiones temáticas
	CP.6.b Gestiones realizadas
CP.7. Coordinación	CP.7.a Acuerdos interinstitucionales formales
	CP.7.b Actividades de coordinación entre los miembros de la MIPS

	CP.7.c Actividades de planificación conjunta entre los miembros de la MIPS
CP.8. Colaboración	CP.8.a Objetivos, ganancia o resultados de forma mutua
CP.9. Evaluaciones	CP.9.a Evaluación de la MIPS
CP.10. Relación extra mesa	CP.10.a Relación con en CNPS
	CP.10.b Relación con organizaciones de la Sociedad Civil
	CP.10.c Relación con otras MIPS

Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro A2 (ver en anexo)

En cuanto a las dimensiones consideradas pertinentes sobre las capacidades políticas, en primer lugar se tuvo en cuenta la **confianza** entre los integrantes de la MIPS. Se puede afirmar que es necesario construir confianza entre las instituciones con el fin de generar sinergias, para crear un cierto grado de seguridad en las diferentes acciones que realicen los integrantes de las MIPS, y que las acciones como mesa se den en conjunto para que sean exitosas. Esta dimensión se estudia a partir de la percepción de cada uno de los participantes.

La segunda dimensión dentro de las capacidades políticas hace referencia al **número de participantes en la MIPS y la jerarquía** que tienen los mismos. En primer lugar lo que refiere al número de participantes, se considera la participación en las MIPS de los actores que son convocados y los que efectivamente asisten y participan en la mesa, entendiendo que todos los convocados deben asistir y que la falta de actores puede influir en el funcionamiento de la mesa. En segundo lugar, se hace referencia a la capacidad de decisión que tienen las personas que participan en la MIPS dentro de la institución que representan, entendiendo que el integrante que representa a la institución tiene un peso a la hora de la toma de decisiones y que por decreto deberá participar la persona que tenga mayor nivel jerárquico en el territorio. La persona que participa tiene un rol protagónico porque si lo que se busca es crear sinergias entre las instituciones en búsqueda de soluciones de problemas complejos, el participante va ser el que accione en representación de su institución.

En la tercera dimensión se consideran los **objetivos** de la MIPS. Se desarrollan dos subdimensiones, por un lado, el consenso entre los participantes sobre el/los objetivos de las MIPS es decir, como los mismos la entienden y el porqué del espacio en el cual participan y actúan. La segunda subdimensión hace referencia, teniendo en cuenta la

primera, al grado de cumplimiento de los objetivos de la mesa. Según los objetivos que tienen las MIPS como consideran el cumplimiento de los mismos a través de las acciones que van realizando. Hay que tener en cuenta la importancia de objetivos comunes como MIPS dado que son instituciones diferentes con cada una propósitos diferentes pero como mesas a través de la intersectorialidad se buscarán soluciones integrales.

Por su parte, la cuarta dimensión refiere al **liderazgo**. Teniendo en cuenta que por decreto está establecido que son los o las Directores/as Departamentales del MIDES quienes presiden las MIPS, se buscará analizar el compromiso de los mismos. Se entiende que al convocar y presidir la MIPS su rol es central para el funcionamiento y las capacidades que tengan las mesas “(...) *corresponde al Ministerio de Desarrollo Social la coordinación de acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales*” (Decreto 277/011).

La quinta dimensión corresponde a la **comunicación**, se busca indagar acerca del intercambio de información, intereses, preocupaciones, discusión de temas que surgen entre los participantes de la mesa. Esta dimensión contiene tres subdimensiones, en primer lugar se analiza la definición de reuniones periódicas, dado que se considera que cuando las reuniones son periódicas se crea un vínculo más estrecho entre los participantes. En la segunda subdimensión se indaga el grado de discusión de los temas que se tratan en la mesa, analizando si los mismos son puestos en debate entre las diferentes instituciones participantes. Y por último corresponde indagar sobre el intercambio de información que se da en la mesa entre los participantes, entendiendo la importancia de que cuestiones relevantes lleguen a la mesa y todas las instituciones puedan acceder a la misma.

Por otro lado, la sexta dimensión es la de **cooperación**. En el fortalecimiento de las MIPS se busca “*contribuir a transformar la forma de gestión de la administración pública a nivel local, lo que supone esfuerzos a largo plazo, realizados a través de la cooperación entre los actores*” (MIDES-DNPS, s/d: 4). En esta dimensión encontramos dos puntos; en primer lugar se analiza el trabajo en grupo o en comisiones temáticas ya establecidas sobre temas específicos que lleva a cabo la mesa (aparte de las reuniones periódicas que se realiza como MIPS). En el artículo 6 del decreto que crea a las MIPS se manifiesta que las mismas pueden trabajar en grupos: “*Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales podrán crear grupos de trabajo con cometidos de asesoría en temáticas previamente determinadas. En las mismas podrán participar, cuando su aporte se considere pertinente, a expertos y/o representantes de entidades públicas y privadas que no integren las Mesas Interinstitucionales*” (277/011). En segundo lugar, se estudia las gestiones realizadas en

conjunto como MIPS, es decir acciones para el seguimiento de determinadas problemáticas que surjan en el territorio y que sean tratadas en conjunto por las diferentes instituciones que integran la mesa.

La séptima dimensión corresponde a la **coordinación**. *“Por coordinación se entiende cualquier tipo de acción o prestación de recursos que hace un organismo de la Mesa en beneficio de otro o de un objetivo establecido”* (Mides 2014: 39). La misma, está subdividida en tres: en primer lugar se quiere ver si se han realizado acuerdos interinstitucionales formales en las MIPS, esto es, si se han elaborado acuerdos para el territorio que incluyan el involucramiento de los miembros que integran las mesas que den como resultados compromisos interinstitucionales. En segundo lugar se indaga acerca de las actividades de coordinación que se han realizado entre los miembros que participan de las MIPS, uno de los cometidos sustantivos de las mismas es la *“elaboración de un cronograma de actividades, donde se determinen las acciones a llevar adelante, las medidas de gestión, los plazos, los productos esperados, así como las prioridades”* (Mides 2007:3). Por lo tanto se quiere observar si se realizan actividades en conjunto hacia el territorio. En tercer lugar, tenemos a las actividades de planificación conjunta. Dado que las diferentes instituciones comprenden las problemáticas existentes en el territorio, se analiza los esfuerzos de planificación en conjunto de cada una de las instituciones que participan en las MIPS.

*“(…) algunas Mesas están comenzando a vislumbrar la necesidad de acordar una planificación conjunta, que priorice e integre los esfuerzos de cada uno de los organismos, teniendo como referencia las líneas estratégicas que se plasmaron en la Agenda Departamental. Esto habilita la reflexión conjunta de las instituciones integrantes de la MIPS sobre las problemáticas comunes del departamento o localidad, constituyéndose en una herramienta de trabajo a mediano y largo plazo”* (MIDES 2014: 48).

Siguiendo con la explicación del índice, la octava dimensión corresponde a la **colaboración**, *“(…) la multi-dimensionalidad y complejidad de las problemáticas sociales, exigen nuevos abordajes y, por lo tanto, requieren de nuevos diseños institucionales y formas de gestión tendientes al trabajo colaborativo y de carácter integral”* (MIDES 2014: 11). Se busca observar si en las MIPS se alcanzan objetivos, ganancias o resultados mutuos, haciendo referencia a si esto se procura de manera integral entre las instituciones participantes.

La novena dimensión refiere a las **evaluaciones**, es decir las instancias que pueden tener las MIPS de autoevaluación del accionar de la misma. Se entiende que este tipo de instancias generan un aporte positivo considerando lo que se va realizando o aportando como mesa. Espacios de reflexión e intercambio de los integrantes de las MIPS sobre cómo van enfrentando y resolviendo los temas planteados en la misma, se considera importante tanto para la autoevaluación de lo que se ha ido trabajando pero también para el futuro de la MIPS analizando y realizando una autocrítica del accionar.

Por último, la dimensión consta de la **relación extra mesa**, teniendo en cuenta en primer lugar la relación que tiene con el CNPS, considerando que el mismo es el órgano superior al que las MIPS deben rendir cuenta y por lo tanto el intercambio entre ambos es importante. El CNPS tiene un mayor grado en cuanto a la toma de decisiones y centralidad por lo que es importante que la visión desde el territorio de las políticas y las demandas territoriales en cada departamento lleguen al mismo para que sean consideradas y tenidas en cuenta y por tanto que dicho nexo sea efectivo. Por su parte, la relación con la sociedad civil en instancias de consultas desde el propio territorio o en la MIPS refiere a la relevancia de que los problemas y las demandas territoriales sean tenidos en cuenta en la mesa a la hora de abordar y tomar decisiones sobre dichos temas. Se realizaron diferentes instancias de consulta para la elaboración de las AEDS que recabaron los temas prioritarios y una actualización de las demandas a considerar en los periodos posteriores. En la actualidad se está trabajando en los Planes por lo cual es importante este nexo y además por los objetivos propios de la mesa. También se tomará en cuenta en dicha dimensión si existen instancias de intercambio entre MIPS, considerando que la interacción entre dos o más MIPS puede ser beneficioso para las capacidades que las mismas tienen. El intercambio de información sobre determinadas demandas territoriales, planes, programas o proyectos referidos a temáticas específicas, sobre el modo de accionar y proceder de una mesa, pueden generar beneficios positivos para otras mesas.

A nuestro criterio, a cada dimensión, considerando la subdivisión realizada entre capacidades administrativas y políticas, le corresponde igual ponderación. Ambas dimensiones reflejan aspectos fundamentales del funcionamiento de las MIPS, dado que hacen al trabajo de la mesa y resultan centrales para el análisis de sus capacidades.

Tanto la capacidad administrativa como política corresponde cada una a un 50% del índice y está subdividida por 10 dimensiones a las cuales se les atribuye 5 puntos a cada una.

El índice tiene un valor de 100 puntos. De esos 100 puntos 50 puntos corresponden a la capacidad administrativa y los otros 50 puntos a la capacidad política. El puntaje

otorgado por el índice va a indicar tres tipos de valores bajo (de 0 a 33,3), medio (de 33,4 a 66,6) y alto (66,7 a 100) como se muestra en la escala del índice.

### **Escala del índice de capacidades de las MIPS:**

0	BAJO	33,3	MEDIO	66,6	ALTO	100
---	------	------	-------	------	------	-----

Para cada una de las capacidades también creamos una escala donde se indican los tres valores bajo (de 0 a 16,6), medio (de 16,7 a 33,3) y alto (de 33,4 a 50).

### **Escala para la capacidad administrativa y la política:**

0	BAJO	16,6	MEDIO	33,3	ALTO	50
---	------	------	-------	------	------	----

## **7. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES DE LAS MIPS**

Luego de la aplicación de todas las técnicas de investigación llevadas adelante a lo largo del estudio, podemos realizar el siguiente análisis según las dimensiones del índice presentado anteriormente.

Aplicamos el Índice de Capacidades de la MIPS para el departamento de Montevideo en conjunto sobre las tres mesas y para el departamento de Paysandú. Cabe aclarar que los puntajes en cada una de las dimensiones fue completado por un lado con el promedio de las respuestas de los integrantes de las MIPS a la encuesta administrada en los casos que corresponden, la información recabada en las entrevistas, la observación participante y el análisis documental aplicado a las actas y los documentos existentes sobre las MIPS.

El análisis será presentado en primer lugar para las MIPS del departamento de Montevideo, luego para la de Paysandú.

### **7.1 Montevideo**

El Índice de Capacidades para las MIPS de Montevideo muestra un valor medio de la escala dado que obtiene un puntaje de 61,3 de un total de 100 puntos. Si miramos en detalle el cuadro 7 para la capacidad administrativa se le otorga un valor medio (27,4

puntos de un total de 50) y para la capacidad política se obtiene un valor medio-alto (33,9 puntos de un total de 50).

**Cuadro 7: Valor del índice de capacidades de las MIPS de Montevideo**

<b>Montevideo</b>	Promedio	Valor máximo
Capacidades administrativas	27,4	50
Capacidades políticas	33,9	50
<b>Índice de Capacidades de las MIPS</b>	<b>61,3</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base al análisis realizado de las MIPS de Montevideo.

Siguiendo con el análisis, describiremos a continuación para Montevideo los componentes del Índice de Capacidades de las MIPS: capacidades administrativas y capacidades políticas.

### 7.1.1 Capacidades Administrativas.

En nuestra definición las capacidades administrativas hacen referencia al aparato organizacional. La capacidad administrativa tiene componentes de organización interna, participantes, actividades que se realizan, recursos y funcionamiento interno.

El cuadro 8 representa cada indicador medido para la dimensión de capacidad administrativa.

**Cuadro 8: Valor del índice de capacidades administrativas de las MIPS de Montevideo**

MIPS MONTEVIDEO	PROMEDIO	TOTAL
<b>Capacidades administrativas</b>	<b>27,4</b>	<b>50</b>
CA.1. Miembros participantes	3,1	5
CA.1.a Participantes	0,7	2,5
CA.1.b Estabilidad de la participación	2,3	2,5
CA.2. Existencia de informes, evaluaciones u otro tipo de datos	3,3	5
CA.2.a Existencia de insumos	3,3	5
CA.3. Existencia de recursos financieros	0	5
CA.3.a Recursos financieros	0	5
CA.4. Procedimientos para el funcionamiento	3,5	5
CA.4.a Toma de decisiones	3,5	5

CA.5. Presencia de todos los actores convocados	1,8	5
CA.5.a Actores necesarios	1,8	5
CA.6. Normativa	3,4	5
CA.6.a Normativa que regula el funcionamiento de la mesa	3,4	5
CA.7. Registro de actas	2,5	5
CA.7.a Registro de la actividad de la mesa	2,5	5
CA.8. Orden del día	3,1	5
CA.8.a Orden del día	2,3	2,5
CA.8.b Nivel de participación en la elaboración del orden del día	0,8	2,5
CA.9. Productos de las MIPS	4,3	5
CA.9.a Informes, planteos, propuestas acuerdos y gestiones	1,8	2
CA.9.b Agendas Estratégicas Departamentales(AEDS)	2	2
CA.9.c Planes Departamentales de Desarrollo Social (PDDS)	0,5	1
CA.10. Registro de información	2,5	5
CA.10.a Sistema de información	2,5	5

Fuente. Elaboración propia en base al Cuadro A3 (Ver en anexo).

### 7.1.1.1 Miembros Participantes

La participación de los integrantes de las MIPS la podemos analizar en cuanto a quién es el representante de cada institución y la estabilidad de la misma. Para esta subdimensión tomamos como fuente de información la percepción de los participantes a través de las encuestas y entrevistas, dado que en las actas no se cuenta con este tipo de información.

En primer lugar respecto a quién es el representante de la institución observamos que los integrantes de la mesa manifiestan que en algunos casos participa la máxima autoridad y en otros casos participa un delegado de la institución a la que representa, esto sería un valor medio en nuestro índice.

En cuanto a la estabilidad de la participación se ve un nivel alto del índice dado que los integrantes responden que participa siempre el mismo representante de la institución.

El puntaje obtenido es de 3,1 puntos en un total de 5. Está comprendido por los participantes (0,7 puntos) y estabilidad de la participación (2,3 puntos).

### 7.1.1.2 Existencia de informes, evaluaciones u otro tipo de datos

En relación a la existencia de insumos para el funcionamiento de la MIPS como por ejemplo informes, evaluaciones o datos relevantes, existe una percepción por parte de los participantes de que la mesa cuenta con algunos insumos (según la encuesta y las entrevistas). También se observó que en la mesa se manejan diferentes insumos propuestos por las diferentes instituciones en las instancias de reuniones. Esto indica un nivel medio en el índice.

Se debe tener en cuenta que el MIDES lidera la actividad de la mesa, lo cual será analizado posteriormente, pero es relevante en esta dimensión dado que los insumos son proporcionados por dicha institución o se espera que llegue información relevante a través del MIDES.

*"(...) algunos informes reciben, en particular se solicitan bastantes informes a la DINEM que es la dirección del Ministerio, que digamos hace estudios de campo"*  
(Entrevistado 1).

*"(...) una de las cuestiones que tenemos nosotros desde el MIDES central es justamente aportar eso (...) No es un aporte fluido, no es un aporte planificado pero se da "* (Entrevistado 2).

El puntaje obtenido es de 3,3 puntos en un total de 5.

### 7.1.1.3. Existencia de recursos financieros

En relación a los recursos financieros para el funcionamiento de la MIPS, en el decreto no se menciona un presupuesto que esté destinado específicamente para la misma, en nuestro índice tiene un valor bajo. Sin embargo se debe tener en cuenta que este componente es importante de analizar dado que resalta la relevancia de la interacción, negociación, coordinación de las instituciones a la interna de la mesa para poder contar con recursos financieros para el accionar como MIPS.

*"Ninguna MIPS tiene recursos asignados por ningún presupuesto (...) Lo que se hace es negociar dependiendo del proyecto o de lo que la mesa quiera llevar a*

*cabo en territorio (...) hay que negociar, los mismos integrantes de la mesa negocian con sus instituciones esto es bien vía institucional jerárquica, no hay recursos de la MIPS” (Entrevistado 2).*

El puntaje obtenido es de 0 puntos en un total de 5.

#### **7.1.1.4. Procedimientos para el funcionamiento**

En este punto se tomó en cuenta la forma de la toma de decisiones en las mesas. Los integrantes manifiestan que las decisiones se toman por mayoría simple o son unánimes, expresando un nivel medio-alto en nuestro índice. Se pudo observar mediante la participación en las Mesas que los integrantes discuten y llegan a una resolución de manera de que todos estén de acuerdo. También se observó que algunos integrantes tienen una participación más activa o más pasiva que otros dentro de lo que implica las discusiones, no todos asumen el mismo compromiso en la mesa.

El puntaje obtenido es de 3,5 puntos en un total de 5.

#### **7.1.1.5. Presencia de todos los actores convocados**

En cuanto a los actores convocados indagamos sobre si los mismos faltan o no a los espacios de participación en la mesa. A través de las actas corroboramos que no todos los actores convocados están participando, esto también se verifica mediante la encuesta y entrevistas realizadas que expresa la misma percepción. El índice muestra que faltan algunos actores relevantes que son convocados, esto indica un valor bajo-medio en nuestro índice.

*“(...) no están participando todas no. Lo que se ha sentido más que en realidad ha tenido una participación intermitente hacia la no participación, no intermitente a lo positivo sino a la no participación, es toda la sectorial de Educación. Después se siente más toda la sectorial del Ministerio de Trabajo. Y en algunas oportunidades también sería interesante el Ministerio de Transporte y Obras Públicas” (Entrevistado 2).*

El puntaje obtenido es de 1,8 puntos en un total de 5.

#### **7.1.1.6. Normativa**

Evaluamos si la mesa cuenta con una normativa de funcionamiento y si se implementa en la misma. En el promedio obtenido de la respuesta de los encuestados se puede visualizar que los integrantes declaran saber que tienen normativa y que se implementa en el funcionamiento de la mesa en un nivel medio-alto tomando la valoración de nuestro índice<sup>3</sup>.

El puntaje obtenido es de 3,4 puntos en un total de 5.

#### **7.1.1.7. Registro de actas**

A través de la observación participante y de las entrevistas realizadas comprobamos que en algunas mesas de Montevideo se llevan actas y en otras no. Como el análisis es de las tres mesas en conjunto el mismo muestra que a veces se realizan actas de las reuniones y de los participantes de la misma, indicando un valor medio para este departamento.

*“hay mesas que llevan actas en forma permanente y hay otras mesas que aún no lo hacen”* (Entrevistado 1).

El puntaje obtenido es de 2,5 puntos en un total de 5.

#### **7.1.1.8. Orden del día**

En este punto nos referimos al orden del día en dos términos, en primer lugar en cuanto a si la mesa cuenta o no con el mismo y se sigue en las reuniones, y en segundo lugar quienes son los encargados de su elaboración.

---

<sup>3</sup> Indagamos acerca de la existencia de una normativa de funcionamiento y no encontramos información, quizás los encuestados hacen referencia en esta dimensión al decreto 277/011 que crea a las MIPS.

En cuanto a si la mesa cuenta con orden del día y si se sigue en las reuniones, a través de las observaciones participantes se observa que los integrantes de las MIPS tienen conocimiento del orden del día antes de comenzada la reunión, no podemos corroborar a través de esta fuente si se sigue en la mesa ya que no está visible en la reunión para todos. Por otro lado mediante las encuestas y entrevistas, los integrantes manifiestan que sí cuentan con orden del día y se sigue en las reuniones. Por lo tanto, según nuestro índice es un valor alto, por lo cual la mesa de Montevideo tiene orden del día y se sigue en las reuniones.

Por su parte, en lo que refiere al nivel de participación en la elaboración del orden del día, analizamos quiénes participan en su elaboración, si es solo el Director Territorial del MIDES, o se realiza de manera colectiva. Basándonos en la opinión de los participantes, a través de las encuestas y entrevistas se constata que los integrantes lo sitúan en el valor medio del índice donde el resultado es que el Director Territorial del MIDES y otras instituciones participan en la elaboración del orden del día. En las entrevistas se constata que el orden del día se realiza de manera colectiva, pero desde el MIDES se impulsa su elaboración.

*“es una definición que es colectiva de los integrantes de la mesa. Desde el MIDES siempre hacemos sugerencias (...) cuando se elabora el orden del día es consultada a los integrantes previamente porque cuando se envía la invitación se avisa cuáles son los temas de la agenda”* (Entrevistado 1).

*“en general en las mesas, define la mesa, los integrantes, porque la mesa es soberana, sabemos que la presidencia de todas las mesas la tiene el MIDES, generalmente el MIDES impulsa mucho, pero en realidad la agenda, el orden del día tiene que ser definido por la mesa”* (Entrevistado 2).

El puntaje obtenido es de 3,1 puntos en un total de 5. Está comprendido por la presencia del orden del día (2,3) y el nivel de participación en la elaboración del mismo (0,8).

### 7.1.1.9. Productos de las MIPS

Esta dimensión se divide en tres partes, en primer lugar indagamos sobre la realización de informes, planteos, propuestas acuerdos y gestiones por parte de las MIPS, en segundo lugar sobre las AEDS y por último acerca de los PDDS.

Sobre la realización de informes, planteos, propuestas acuerdos y gestiones a través de las actas vemos que se realizan este tipo de actividades, también lo percibimos a través de las observaciones participante, encuestas y entrevistas. En este punto el índice se ubica en un valor alto al afirmarse que se realizan este tipo de actividades.

En segundo lugar, en cuanto a las AEDS de Montevideo los entrevistados afirman que se cuenta con una propia, la agenda fue realizada en forma regional. También hay documentos que acreditan esta información por lo cual se indica un valor alto del índice.

*“En el caso de Montevideo en particular las tres mesas en los años anteriores han estado trabajando en ese sentido, si bien no tiene ese nombre específico y lo que fueron haciendo es que a partir de contactos con la sociedad civil o a la interna de la propia mesa fueron definiendo cuáles eran los temas prioritarios a tratar” (Entrevistado 1).*

Por último en cuanto a los PDDS las mesas de Montevideo están en un proceso de formación de los mismos. Mediante la observación participante se puede constatar que se realizó una reunión intermesa en la cual se discutieron cuáles serían los problemas del territorio para poder crear los PDDS entre las tres mesas de Montevideo. Esto lo calificamos con un valor medio.

*“se está haciendo el proceso para llegar al Plan Departamental, se espera por lo menos tenerlo en 2016” (Entrevistado 2).*

*“En este periodo, lo que nosotros hemos propuesto hace aproximadamente tres meses es caminar hacia la elaboración de un plan de Montevideo y para ello lo que estamos haciendo es generando algunas reuniones previas y un encuentro intermesa en el mes de noviembre que lo que pretende es reunir toda esa información que la mesas habían trabajado previamente y hacer una priorización de Montevideo” (Entrevistado 1).*

El puntaje obtenido es de 4,3 puntos en un total de 5. Está comprendido por informes, planteos, propuestas acuerdos y gestiones (1,8 puntos), Agendas Estratégicas Departamentales (2 puntos) y Planes Departamentales de Desarrollo Social (0,5 puntos).

#### 7.1.1.10. Registro de Información

Si bien las mesas cuentan con este Sistema de Información, comprobamos que para tener acceso se debe ingresar a la página web del MIDES con usuario y contraseña. Encontramos una debilidad en esto ya que no es de acceso público ni tampoco de acceso hacia el resto de las instituciones aparte del MIDES. Es pertinente aclarar que las actas son enviadas por e-mail a los integrantes de las mesas, pero no tienen acceso directo al Sistema de Información, solo pueden acceder los Directores Departamentales y los técnicos que trabajan en la División de Articulación Interinstitucional del MIDES.

Otro detalle importante es que al ingresar al Sistema de Información actual de las MIPS hay muchas de las actas a las cuales no permite el sistema acceder y además no están ingresadas todas las actas en el caso de Montevideo. Esto hace que en nuestro índice tenga un valor medio en este caso ya que la mesa tiene una base de datos incompleta del registro de su accionar.

El puntaje obtenido es de 2,5 puntos en un total de 5.

#### 7.1.2 Capacidades Políticas

En cuanto a la capacidad política, tiene componentes como la interacción política de diferentes actores, normas, costumbres, negociaciones. El cuadro 9 comprende los valores de cada una de las dimensiones de la capacidad política de las mesas de Montevideo.

**Cuadro 9: Valor del índice de capacidades políticas de las MIPS de Montevideo**

MIPS MONTEVIDEO	PROMEDIO	TOTAL
<b>Indicador: Capacidades políticas</b>	<b>33,9</b>	<b>50</b>
CP.1 Confianza	3,8	5

CP.1.a Confianza entre los participantes	3,8	5
CP.2. Número de participantes y jerarquía	1	5
CP.2.a Número de participantes	1	2,5
CP.2.b Capacidad de decisión dentro de la institución que representa	0	2,5
CP.3. Objetivos	3,9	5
CP.3.a Consenso de los objetivos	2,5	2,5
CP.3.b Grado de cumplimiento de los objetivos	1,4	2,5
CP.4. Liderazgo	4,6	5
CP.4.a Compromiso de quien preside la MIPS	4,6	5
CP.5. Comunicación	5	5
CP.5.a Definición de reuniones	1,5	1,5
CP.5.b Discusión de los temas	1,5	1,5
CP.5.c Intercambio de información	2	2
CP.6. Cooperación	3	5
CP.6.a Trabajo en grupo o en comisiones temáticas	1,7	2,5
CP.6.b Gestiones realizadas	1,3	2,5
CP.7. Coordinación	2,8	5
CP.7.a Acuerdos interinstitucionales formales	0,7	2
CP.7.b Actividades de coordinación entre los miembros de la MIPS	1,1	1,5
CP.7.c Actividades de planificación conjunta entre los miembros de la MIPS	1	1,5
CP.8. Colaboración	2,5	5
CP.8.a Objetivos, ganancia o resultados de forma mutua	2,5	5
CP.9. Evaluaciones	3,8	5
CP.9.a Evaluación de la MIPS	3,8	5
CP.10. Relación extra mesa	3,5	5
CP.10.a Relación con en CNPS	1	2
CP.10.b Relación con organizaciones de la Sociedad Civil	1	1,5
CP.10.c Relación con otras MIPS	1,5	1,5

Fuente. Elaboración propia en base al Cuadro A4 (Ver en anexo).

### 7.1.2.1. Confianza

En esta primera dimensión de la capacidad política analizamos la confianza que existe entre las instituciones que participan en las MIPS. En este punto tomamos como fuente de información la percepción de los participantes, el resultado obtenido en las encuestas muestra que los integrantes manifiestan tener confianza entre las instituciones, lo que señala un nivel medio-alto para dicha dimensión, reflejando que los participantes

confían en las demás instituciones y ello es algo positivo para el accionar y el trabajo como MIPS.

El puntaje obtenido es de 3,8 puntos en un total de 5.

### **7.1.2.2. Número de participantes y jerarquía**

Esta dimensión está dividida en dos partes. Por un lado analizamos el número de actores que participan y por otro la capacidad que tienen los participantes de las mesas de tomar decisiones dentro de la institución a la que representa.

Respecto a la participación de los actores, a partir de la información recabada mediante entrevista y encuesta, actas y la observación directa, participa un número moderado de actores que fueron convocados. Se expresa tanto en las entrevistas como las encuestas que faltarían algunos actores como la Educación, UTU, representante del Ministerio del Interior (que está en proceso de incorporarse a la mesa o está recién en sus primeras participaciones). Esto daría un valor medio en nuestro índice.

*“ (...) el Ministerio del Interior pero ahora este, nombró ya un delegado y además en el correr de este año el propio Consejo de Políticas Sociales les solicitó a todos los ministerios integrantes del consejo que designaran una persona de forma estable (...) la UTU no tenía un miembro permanente y ahora lo nombraron. Estamos en la etapa de convocarlo pero yo diría que estamos en una tendencia a regularizar la participación” (Entrevistado 1).*

En segundo lugar se tomó en cuenta para el análisis la capacidad de toma de decisiones que tienen los participantes de las mesas en las instituciones a las cuales representan. Como fuente de información tomamos la percepción de los participantes y observamos el dato en las encuestas del cargo que ocupan. Concluimos que en Montevideo los participantes no tienen capacidad de toma de decisiones dentro de su institución ya que suelen participar técnicos encargados en general. Esto hace que en este punto tenga un valor bajo en el índice.

“Últimamente lo que se ha visto de unos años para acá es que van técnicos encargados o sea que los manda pero no es el cargo jerárquico como dice el Decreto” (Entrevistado 2).

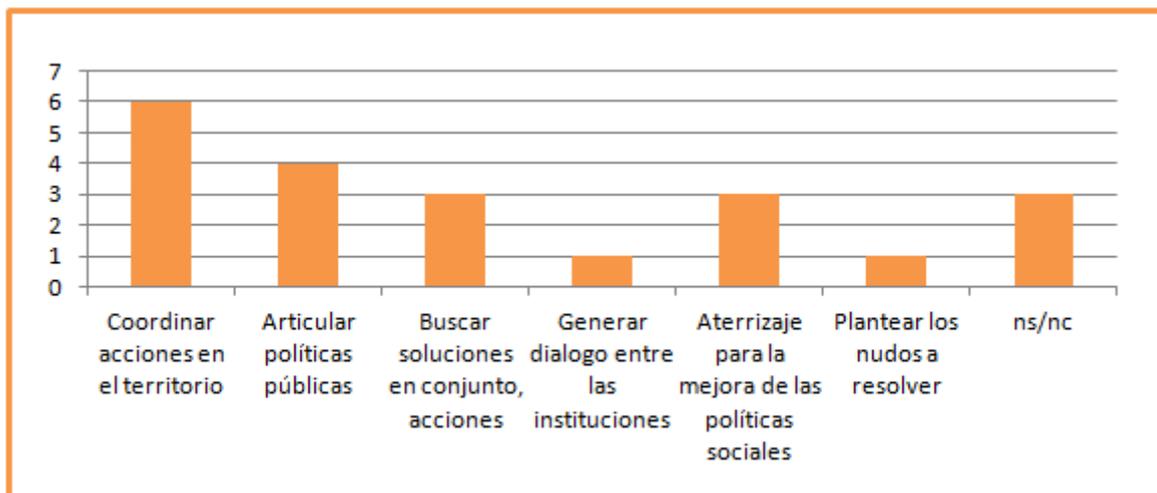
El puntaje obtenido es de 1 punto en un total de 5. Está comprendido número de participantes (1 puntos) y capacidad de decisión dentro de la institución que representa (0 puntos).

### 7.1.2.3. Objetivos

En este punto analizamos en primer lugar, el consenso de los participantes de acuerdo a los objetivos de las MIPS y en segundo lugar el grado de cumplimiento de dichos objetivos.

Como fuente de información tenemos que en el decreto que crea las MIPS se especifican claramente cuáles son sus cometidos. En cuanto a lo expuesto en las encuestas, como se observa en el Gráfico 1, las respuesta de los participantes de las MIPS coinciden en que las mismas deben coordinar acciones dentro del territorio siendo uno de los objetivos más importantes del accionar de la mesa, le sigue la articulación de las políticas públicas, y en tercer lugar la búsqueda de soluciones en conjunto, acciones y el aterrizaje para la mejora de las políticas sociales.

**Gráfico 1: Consenso en los objetivos de las MIPS según los encuestados de Montevideo**



Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas realizadas a los integrantes de las MIPS de Montevideo.

En las entrevistas realizadas también se nombran los objetivos de coordinar y “aterrizar” las políticas nacionales en el territorio. Esto hace que el índice tenga un valor alto respecto al consenso en los objetivos.

*“Ocurre bastante a menudo que a pesar de que están definidas diversas políticas sociales cuyo objetivo es atender de mejor manera la población, muchas veces se ve a la población segmentada y lo que procura en la mesa es que en todo caso esas políticas que se deben aplicar sobre los ciudadanos, sobre las personas tengan integralidad”* (Entrevistado 1).

En segundo lugar, respecto al grado de cumplimiento de los objetivos, podemos ver en las actas y tomando la opinión de los entrevistados que existe un cumplimiento moderado en los objetivos de las MIPS por lo cual indica un valor medio en el índice. Es decir que los objetivos planteados no se cumplen en su totalidad.

El puntaje obtenido es de 3,9 puntos en un total de 5. Está comprendido por el consenso de los objetivos (2,5 puntos) y grado de cumplimiento de los objetivos (1,4 puntos).

#### **7.1.2.4. Liderazgo**

Por decreto el MIDES es quien tiene como competencia ser el que convoca y preside las MIPS. Respecto al compromiso que tiene quien preside la mesa, que es el Director Territorial del MIDES de cada departamento, los encuestados respondieron que tiene un alto compromiso, la fuente de información con la que contamos para esta subdimensión es la percepción de los propios participantes. En este punto se indica un valor alto en el índice.

El puntaje obtenido es de 4,6 puntos en un total de 5.

### 7.1.2.5. Comunicación

Esta dimensión está subdividida en tres, en primer lugar se encuentran las definiciones de reuniones, es decir la frecuencia con la que se reúne la mesa; en segundo lugar se pretende medir si los temas tratados en la mesa se discuten entre las instituciones; en tercer lugar se indaga sobre el intercambio de información entre los participantes de las MIPS.

En primer lugar, en cuanto a la periodicidad de las reuniones de las MIPS, está estipulado que las mismas se lleven a cabo una vez al mes, y efectivamente tienen un día ya predeterminado para que se constate cada una de las reuniones de la mesa, en las actas podemos corroborar esta información, por lo tanto se trata de reuniones periódicas, lo que implica un valor alto del índice.

*“La mesa como tal se reúne una vez al mes. Este, puede ocurrir que tengan algunas otras tareas que la define la propia mesa y eso hace que haya una reunión más. Pero como MIPS es una vez al mes”* (Entrevistado 1).

En segundo lugar, en cuanto a la discusión de los temas en la mesa, mediante la observación participante y las actas realizadas por las mesas se percibió que los diferentes representantes de las instituciones discuten acerca de las problemáticas existentes en el territorio. En el caso de Montevideo se realizó una intermesa (donde participaron las tres MIPS del departamento) y se pusieron en discusión los temas principales de todo el territorio de Montevideo entre los integrantes de las diferentes zonas. Por tanto en esta subdimensión se expresa un valor alto del índice

En último lugar, en cuanto al intercambio de información, mediante la confirmación en las actas y tomando la observación participante se constata que sí se realiza este tipo de actividad entre los participantes de las mesas. También en este punto se indica un valor alto del índice.

*“(…) en realidad es una mesa de coordinación, es una mesa donde se pasa mucha información que es relevante y eso es importante, manejar información es muy importante”* (Entrevistado 2).

El puntaje obtenido es de 5 puntos en un total de 5. Está comprendido por definición de reuniones (1,5 puntos), discusión de los temas (1,5 puntos) e intercambio de información (2 puntos).

#### **7.1.2.6. Cooperación**

En cuanto a la dimensión de cooperación estudiamos por un lado si las mesas trabajan en comisiones temáticas aparte de las reuniones estipuladas en cada mes y por otro lado la realización de gestiones que llevan adelante las MIPS.

Respecto a las MIPS de Montevideo los encuestados declaran que se trabaja en comisiones temáticas cuando la mesa necesita abordar un tema específico, pero estas comisiones no están predefinidas como grupos de trabajo a priori, es decir que se conforman si hay necesidad de tratar un tema específico. Además, mediante la observación participante se constató que cuando surgían determinados temas que necesitaban ser trabajados en comisiones, ésta se forma en la misma reunión, no hay comisiones de trabajo estipuladas. Esto indica un valor medio de índice propuesto.

Por otro lado, en relación a las gestiones efectuadas como MIPS, en Montevideo se han realizado diferentes documentos donde se plasman algunas de las gestiones realizadas por las mesas, también en cuanto a la percepción de los participantes dicen haber realizado algunas gestiones en el último año, esto indicaría también un valor medio del índice.

El puntaje obtenido es de 3 puntos en un total de 5. Está comprendido por trabajo en grupo o en comisiones temáticas (1,7 puntos) y gestiones realizadas (1,3 puntos).

#### **7.1.2.7. Coordinación**

Dentro de esta dimensión encontramos tres subdimensiones, por un lado los acuerdos interinstitucionales formales, en este punto indagamos si en la mesa se realizan acuerdos entre todas las instituciones. En segundo lugar analizamos las actividades de coordinación entre los miembros de la MIPS, donde se busca ver si se da este tipo de actividades en las mesas. En tercer lugar vemos si existen actividades de planificación conjunta entre los miembros de la MIPS.

Respecto a la primer subdimensión corroboramos objetivamente que se realizan algunos acuerdos interinstitucionales formales. Esto lo constatamos en las anotaciones de algunas de las actas, así como también a través de la percepción de los encuestados, donde se expresa que se han realizado algunos acuerdos de este tipo. Esto hace que en el índice tome un valor medio.

En segundo lugar, en tanto a las actividades de coordinación de la mesa se expresa en diferentes documentos que se han realizado algunas actividades de coordinación, además en las encuestas y entrevistas encontramos que se han realizado proyectos en conjunto, distintas actividades como ferias, asambleas, etc. Esto indica un nivel medio del índice.

*“(...) lo que intenta realizar es que se puedan realizar buenas coordinaciones y en algunos casos alguna buena articulación. Y ha hecho como un gran esfuerzo para superar o superarse en esta cuestión de la interinstitucionalidad en lo local llámese porque hicieron diferentes proyectos, ferias, porque participaron en diferentes actividades, porque hicieron asambleas” (Entrevistado 2).*

Por último, en cuanto a las actividades de planificación los integrantes de la mesa indican que se han realizado algunas actividades de planificación conjunta en las MIPS, también en las actas se pueden observar esto. Otro detalle a destacar en lo que tiene que ver con la planificación conjunta es que Montevideo aún no cuenta con un Plan de Acción. Todo esto hace de un valor medio en nuestro índice.

*“(...) pongo un ejemplo en el caso de la región centro que implementó de forma conjunta una acción sobre todo con lo que tiene que ver con fincas ocupadas, y lo está aplicando, más bien ha sido la propia mesa la que le ha plantado a los organismos integrantes de la mesa hacerles la presentación e incluso en algunos casos lo han trabajado de forma conjunta con otros organismos que no son específicamente integrantes de la mesa como por ejemplo la defensoría de vecinos de Montevideo” (Entrevistado 1).*

El puntaje obtenido es de 2,8 puntos en un total de 5. Está comprendido por acuerdos interinstitucionales formales (0,7 puntos), actividades de coordinación entre los miembros de la MIPS (1,1 puntos) y actividades de planificación conjunta entre los miembros de la MIPS (1 punto).

### 7.1.2.8. Colaboración

En esta dimensión analizamos si desde las mesas se dan objetivos, ganancia o resultados de forma mutua entre las instituciones que participan. A través de las observaciones y las entrevistas se puede constatar que se alcanzan algunos objetivos, ganancias o resultados mutuos en la MIPS, se manifiesta que las mesas no son creadas como ámbitos resolutivos, pero sí dan ideas, concretan y toman decisiones en menor medida. Esto hace que para esta dimensión de un valor medio del índice.

*“Se toman decisiones pero, por impronta de los que están, pero no están formadas ni creadas como ámbitos resolutivos. Eso sin duda que no, no son decisoras, son proactivas, pueden dar ideas, de hecho concretan cosas, toman decisiones pero no en las grandes líneas de políticas públicas. Pero en general, las mesas no son consultadas por decisión de políticas públicas, que ese es el objetivo que se quiere como revertir. Que es una cuestión que se está como analizándose más de un quinquenio de que bueno, de que en algún punto sí, tiene que ser una tomador de decisión en el sentido de la política pública, o por lo menos, de elevar” (Entrevistado 2).*

El puntaje obtenido es de 2,5 puntos en un total de 5.

### 7.1.2.9. Evaluación

En este punto buscamos ver si las mesas realizan algún tipo de evaluación de su accionar, es decir de su trabajo como MIPS, considerando las evaluaciones del trabajo que realiza la propia mesa. En las entrevistas se expresa que las mesas realizan evaluaciones pero por regiones. No se han realizado evaluaciones en conjunto en Montevideo entre las tres mesas. Siguiendo las respuestas de los encuestados y las entrevistas, se le asigna un valor medio ya que se han realizado algunas evaluaciones de su accionar.

*“(…) creo que mesa a mesa va tratando de seguir el desarrollo de las actividades” (Entrevistado 1).*

*“(…) cada mesa regional hace su evaluación. No se hacen evaluaciones en conjunto, nunca se hicieron autoevaluación de las tres mesas. Eso sería una cosa interesante” (Entrevistado 2).*

El puntaje obtenido es de 3,8 puntos en un total de 5.

#### **7.1.2.10. Relación extra mesa**

Esta dimensión está compuesta por tres subdimensiones, en primer lugar analizamos si existen instancias de intercambio entre la MIPS y el CNPS; en segundo lugar consideramos la relación con organizaciones de la sociedad civil y las MIPS; y por último indagamos sobre la existencia de instancias intercambio con otras MIPS.

Respecto a la relación con el CNPS a través de documentos y de las entrevistas podemos observar que se dieron algunas instancias puntuales de intercambio entre la MIPS y el CNPS. Se realizó una instancia intermesa entre las mesas de Montevideo, en donde se observó que participaron integrantes del CNPS pero sólo con la particularidad de escuchar los problemas de cada uno de los territorios, no fue una instancia de mucho intercambio. Por otro lado, también se han dado instancias con el CNPS pero se aclara en las entrevistas que son encuentros llevados adelante de forma masiva lo cual no permite la interacción en profundidad con la mesa. Por lo cual esto daría un nivel medio del índice.

*“(…) cada mesa hace los cierres del año y hace su propia rendición y en algún momento hay encuentro con los Consejos Nacionales pero son encuentros como más masivos no sería de mesa a mesa para realmente armar el modelo rendición de cuentas” (Entrevistado 2).*

*“(…) han tenido por ejemplo a fines de 2014 un encuentro con el Consejo y en este momento nos estamos planteando ver si vamos a tener establecido un cronograma de encuentros, en principio nos parecía adecuado que las mesas de Montevideo podrían tener una frecuencia de intermesa en la cual compartir sus lineamientos y que eso también permitiera mantener un contacto periódico con el Consejo. No, no está establecido específicamente, en el correr de este año seguro a partir de la*

*reunión de intermesa vamos a tener contacto con algunos integrantes del Consejo” (Entrevistado 1).*

En segundo lugar, respecto a la relación de las mesas con las organizaciones de la sociedad civil, en la creación de las MIPS se establece el vínculo con la sociedad civil. Para el caso de Montevideo, de acuerdo a los documentos y las entrevistas se han dado algunas instancias puntuales de intercambio entre la MIPS y la sociedad civil indicando un valor medio en el índice. Se debe tener en cuenta la importancia de dicha relación para que las demandas del propio territorio lleguen a la mesa.

*“En la MIPS propiamente no, pero sí en actividades convocadas por la MIPS o a partir de redes o asociaciones de las distintas zonas de Montevideo que le plantean a las MIPS sus preocupaciones y bueno intentan recibir información” (Entrevistado 1).*

*“No, no hay y no debe de haber, por decreto. Ojo, si las MIPS tienen que tener un acercamiento con la sociedad civil, justamente hablando de las rendiciones de cuenta. Y a su vez también para ser oreja y escucha, la mesa de las demandas que también para canalizar de buena manera las políticas públicas (...) La sociedad civil siempre está mandando cartas, siempre mandó, siempre recibimos invitados pero siempre era como así. Pero el relacionamiento de este, como para que quede más sistematizado se dio a partir del año pasado. O sea que en realidad en un proceso de 10 años es débil” (Entrevistado 2).*

Por último, en lo que refiere a las relaciones con otras mesas, en Montevideo como ya fue mencionado anteriormente se realizó una intermesa donde participaron las tres MIPS regiones. Además de esta instancia, en los documentos podemos observar que se han dado encuentros regionales, donde las MIPS de Montevideo participaron en el área metropolitana con San José y Canelones. Por lo tanto se da un valor alto del índice.

*“Creo que hubo sobre fines de 2014 un encuentro de área metropolitana en el que se encontraron las mesas de Montevideo, Canelones seguro y no sé si participó San José y el Consejo de Políticas Sociales” (Entrevistado 1).*

El puntaje obtenido es de 3 puntos en un total de 5. Está comprendido por la relación con el CNPS (1 punto), la relación con las organizaciones de la sociedad civil (1 punto) y la relación con otras MIPS (1,5 punto).

## 7.2 Paysandú

Al igual que para las MIPS de Montevideo y aplicando las mismas técnicas de investigación, se desarrollará un análisis según las dimensiones del Índice de Capacidades de las MIPS para el departamento de Paysandú.

El índice de capacidades de las MIPS para el departamento de Paysandú muestra un valor alto dado que indica un puntaje de 74,1 puntos sobre 100 considerados como el máximo. El índice discrimina entre las capacidades administrativas y políticas.

**Cuadro 10: Valor del índice de capacidades de las MIPS de Paysandú**

<b>Paysandú</b>	Promedio	Valor máximo
Capacidades administrativas	31,4	50
Capacidades políticas	42,7	50
<b>Índice de Capacidades de las MIPS</b>	<b>74,1</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base al análisis realizado de las MIPS de Paysandú.

El índice de capacidades de las MIPS para el departamento de Paysandú muestra un valor alto dado que indica un puntaje de 74,1 puntos sobre 100 considerados como el máximo. El índice discrimina entre las capacidades administrativas y políticas. Para las capacidades administrativas se otorga un valor medio de la escala de capacidades administrativas (31,4 puntos de 50), en relación a la escala de capacidades políticas se indica un valor alto (42,7 puntos de un total de 50). Lo que refleja que la MIPS de Paysandú cuenta según el Índice aplicado con mayores capacidades políticas que administrativas.

### 7.2.1 Capacidades Administrativas.

En el siguiente cuadro se observan los valores de capacidad administrativa para el departamento de Paysandú.

**Cuadro 11: Valor del índice de capacidades administrativas de la MIPS de Paysandú.**

MIPS PAYSANDÚ	PROMEDIO	TOTAL
<b>Capacidades administrativas</b>	<b>31,4</b>	<b>50</b>
CA.1. Miembros participantes	3,5	5
CA.1.a Participantes	1	2,5
CA.1.b Estabilidad de la participación	2,5	2,5
CA.2. Existencia de informes, evaluaciones u otro tipo de datos	4,6	5
CA.2.a Existencia de insumos	4,6	5
CA.3. Existencia de recursos financieros	0	5
CA.3.a Recursos financieros	0	5
CA.4. Procedimientos para el funcionamiento	3,3	5
CA.4.a Toma de decisiones	3,3	5
CA.5. Presencia de todos los actores convocados	2,1	5
CA.5.a Actores necesarios	2,1	5
CA.6. Normativa	2,7	5
CA.6.a Normativa que regula el funcionamiento de la mesa	2,7	5
CA.7. Registro de actas	5	5
CA.7.a Registro de la actividad de la mesa	5	5
CA.8. Orden del día	3,2	5
CA.8.a Orden del día	2,4	2,5
CA.8.b Nivel de participación en la elaboración del orden del día	0,8	2,5
CA.9. Productos de las MIPS	4,4	5
CA.9.a Informes, planteos, propuestas acuerdos y gestiones	1,9	2
CA.9.b Agendas Estratégicas Departamentales(AEDS)	2	2
CA.9.c Planes Departamentales de Desarrollo Social (PDDS)	0,5	1
CA.10. Registro de información	2,5	5
CA.10.a Sistema de información	2,5	5

Fuente. Elaboración propia en base al Cuadro A3 (Ver en anexo).

### 7.2.1.1 Miembros Participantes

Esta dimensión está dividida en dos partes, por un lado qué tipo de participación se da en la mesa y por otro lado la estabilidad de esa participación.

En cuanto al tipo de participación encontramos que los encuestados afirman que de algunas instituciones participa la máxima autoridad convocada y en otras instituciones participa un delegado. Corroborando en las actas esta información, en algunas instituciones participa la máxima autoridad y en otros casos participa un representante. Esto hace que se dé un valor medio en el índice.

Por otro lado, la estabilidad de la participación tiene un nivel alto en el índice dado que los participantes de la mesa responden que siempre participa las mismas personas.

El puntaje obtenido es de 3,5 puntos en un total de 5. Está comprendido por los participantes (1 punto) y estabilidad de la participación (2,5 puntos).

#### **7.2.1.2 Existencia de informes, evaluaciones u otro tipo de datos**

De acuerdo a las entrevistas y las encuestas realizadas en la MIPS de Paysandú, cuentan con insumos suficientes (informes, evaluaciones u otro tipo de datos). También mediante la observación participante se visualiza que la mesa cuenta con informes, evaluaciones y datos. Esto en el índice expresa un valor alto respecto a esta dimensión.

*“Un poco si demandamos y conseguimos algunos datos, otros hay disponibilidad en la web. Después la división territorial del MIDES o sea Rosina Methol, Daniel Pereira, Miguel Scagliola, y otros compañeros a nivel central van haciendo un apoyo un seguimiento de todo esto. En este período ellos, en el periodo anterior otros” (Entrevistado 3).*

*“Si, constantemente, uno de los aportes que ustedes escuchaban es la Universidad de la República a nivel de la sede en Salto hizo una investigación de las MIPS en Artigas, Salto, Paysandú y Río Negro. Hizo un análisis comparado de cómo va la evolución de las mesas, fortalezas y debilidades. Desde ahí pudimos tener una visión de que hay una necesidad de atender las desigualdades del abordaje de las mesas interinstitucionales” (Entrevistado 4).*

El puntaje obtenido es de 4,6 puntos en un total de 5.

#### **7.2.1.3. Existencia de recursos financieros**

Por decreto ninguna MIPS cuenta con recursos financieros propios, no hay presupuesto destinado directamente para la misma. Esto indica un nivel bajo del índice.

Hay que tener en cuenta en esta dimensión la importancia de la interacción, negociación, coordinación de las instituciones a la interna de la mesa para poder gestionar los recursos necesarios para el funcionamiento de la MIPS.

*“Quisiéramos tener recursos, sería la descentralización total, planificar en el marco de las políticas nacionales, ponernos metas y objetivos acá y ser nosotros los ejecutores de disponer de los recursos, eso sería una democracia avanzada total. No se cuenta no”* (Entrevistado 3).

El puntaje obtenido es de 0 puntos en un total de 5.

#### **7.2.1.4. Procedimientos para el funcionamiento**

En esta dimensión se analizó cómo se toman las decisiones en las mesas. Los encuestados responden que las decisiones son tomadas por mayoría simple o son unánimes, esto se encuentra en un valor medio-alto del índice. De acuerdo a las observaciones realizadas, tenemos que tener en cuenta que en Paysandú hay una alta participación de actores, donde los integrantes discuten para llegar a un acuerdo entre todos, pero algunos actores no tienen tanta participación como otros. Hay participantes más pasivos, no existe un mismo compromiso en la intensidad de la participación por parte de todos los actores, esto también se refleja en las entrevistas.

*“Ustedes habrán observado en la mesa de hoy hay actores que están presentes pero no emiten opinión, están muy pasivos y no se sienten parte ni protagonistas de la construcción de la política colectivamente”* (Entrevistado 4).

*“Tenemos todo tipo de nivel de participación, participaciones más testimoniales que tienen capas poco aporte que pasa por las limitaciones institucionales o las limitaciones personales, y tenemos participaciones esporádicas aunque con un alto compromiso y de acciones y tenemos también las que son más permanentes y tienen un nivel de participación importante, tenemos todos”* (Entrevistado 3).

El puntaje obtenido es de 3,3 puntos en un total de 5.

### 7.2.1.5. Presencia de todos los actores convocados

En esta dimensión tratamos de indagar el grado de presencia de los actores convocados. Según los datos recabados de entrevistas y encuestas en la MIPS de Paysandú faltan pocos o algunos actores relevantes que fueron convocados. En el registro de participación de las actas también se observa que algunos actores convocados están faltando. Esto marca un valor medio en el índice de capacidades.

*“Yo creo que hay un problema central, que el modelo de descentralización del Estado no está todavía discutido, lo que estamos haciendo es innovando sobre algo que no tiene la definición estructural, el marco que nos diga: esto es, más allá que hay un decreto presidencial que crea las mesas, en realidad no obliga a los organismos a tener una representación, ni voz ni voto. Y ahí tenemos algún organismo público nacional que les plantean a los representantes que ellos no tendrían ni por qué estar ahí y algunos otros que lo habilitan a participar y otros que vienen porque lo ven importante y no tienen el aval institucional igualmente participan”* (Entrevistado 3).

*“De los convocados tenemos que hay algunos actores que participan con irregularidad, en general es una mesa que casi todos los actores de fuerte protagonismo con las políticas sociales en el territorio han concurrido a lo largo del año, pero algunos de forma más irregular que otro”* (Entrevistado 4).

El puntaje obtenido es de 2,1 puntos en un total de 5.

### 7.2.1.6. Normativa

Se busca indagar sobre la existencia de una normativa que regula el funcionamiento de la mesa. En cuanto a la respuesta de los encuestados vemos que saben de la existencia de normativa que regule el funcionamiento de las MIPS, pero que esta no se implementa en el accionar de la misma<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Indagamos acerca de la existencia de una normativa de funcionamiento y no encontramos información, quizás los encuestados hacen referencia en esta dimensión al decreto 277/011 que crea a las MIPS.

El puntaje obtenido es de 2,7 puntos en un total de 5.

#### **7.2.1.7. Registro de actas**

La MIPS de Paysandú obtiene un valor alto del índice en esta dimensión ya que mediante las observaciones participantes y las entrevistas se aprecia que siempre se realizan actas de las reuniones y de los participantes de la misma. Además desde la mesa se demanda personal técnico para que se encargue específicamente de la realización de las actas para tener un buen aprovechamiento de esta herramienta y que sea más efectiva.

*“Sí, lo realiza el MIPS (...) Pensamos que si se va a hacer un desarrollo de esa herramienta como debe de ser debería tener su propio personal técnico, administrativo y fue una de las cosas que solicitamos, porque muchas veces se nos pasan algunas cosas y a veces llega la reunión y pasó un mes y avanzamos poco porque tenemos tantas cosas y nos van quedando para atrás y eso atenta contra la herramienta para desarrollar y formalizar en forma adecuada la MIPS necesitamos tener alguien exclusivamente para eso” (Entrevistado 3).*

El puntaje obtenido es de 5 puntos en un total de 5.

#### **7.2.1.8. Orden del día**

Esta dimensión se subdivide en dos partes: por un lado si la mesa cuenta con orden del día o no, y por otro lado quienes son los encargados de la elaboración del mismo.

En la primer subdimensión teniendo en cuenta las entrevistas, encuestas y observación participante la mesa cuenta con el orden del día y se sigue en la reunión. Es importante mencionar que en la reunión tienen un proyector donde se muestra el orden del día para todos los participantes, lo que facilita un buen seguimiento de los puntos a trabajar. Todo esto hace que tenga un valor alto del índice en esta subdimensión.

*“Nosotros armamos por lo menos 15 días antes el orden del día en base a las resoluciones y que ya salen incluso en el acta de estas reuniones ya van a salir, pero antes de la reunión preparamos un orden del día, mandamos toda la información necesaria para la discusión”* (Entrevistado 3).

*“Sí, en general se publica, se imprime y vamos teniendo la guía del orden del día que se lleva a cabo, a veces derivan las discusiones y se prolongan, pero en general intentamos respetar los puntos que no son más de tres en general, porque siempre la discusión genera derivación hacia muchos temas”* (Entrevistado 4).

En segundo lugar respecto al nivel de participación en la elaboración del orden del día, de acuerdo a la perspectiva de los entrevistados y encuestados, se manifiesta que el Director Territorial del MIDES y otras instituciones participan en la elaboración del mismo. En este caso existe un grupo de participantes de la MIPS que junto con el director elaboran el orden del día, es una especie de ejecutivo que se formó para llevar adelante esta tarea. El índice en esta subdimensión le adjudicamos un valor medio-alto dado que en la elaboración del orden del día participa el Director Territorial del MIDES y otras instituciones, también es importante aclarar que toman en cuenta planteos que realizan los diferentes grupos de trabajo para su elaboración.

*“(…) armamos como un ejecutivo y pensamos todo esto de desarrollo, de la mesa, en algunos casos invitamos a lo que sería la CPT (Comisión Política Territorial) que incluimos a la Dirección Nacional, Inmujeres, Inmayores, a la DINESIL según el tema a pensar toda la dinámica. Y ahí definimos alguna orientación de la discusión que necesitamos para seguir profundizando. Muchas veces la sacamos de los grupos de trabajo y vienen y plantean”* (Entrevistado 3).

El puntaje obtenido es de 3,2 puntos en un total de 5. Está comprendido por orden del día (2,4) y nivel de participación en la elaboración del orden del día (0,8)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> En las encuestas nos dio un valor medio el promedio de las respuestas de los encuestados, pero dadas las declaraciones dadas en las entrevistas lo calificamos como un valor medio-alto.

### 7.2.1.9. Productos de las MIPS

La dimensión productos de las MIPS cuenta con tres subdimensiones. En primer lugar la realización por parte de la mesa de informes, planteos, propuestas, acuerdos y gestiones realizadas, en segundo lugar la existencia de AEDS y por último indagamos acerca de la realización de los PDDS.

En la primer subdimensión el índice se indica un valor alto ya que los encuestados manifiestan que la mesa realiza informes, planteos, propuestas, acuerdos y gestiones. También esto lo podemos visualizar en las actas y las observaciones participantes. Las comisiones pertenecientes a la MIPS de Paysandú realizan presentaciones en las diferentes reuniones de los trabajos que van realizando mes a mes.

*“Cada comisión tiene avances, que no están en el plan, cada punto se transforma en líneas de acción, acuerdos. Hay cuatro comisiones de los ejes estratégicos (...) Hicimos acuerdos entre tres grandes lineamientos y el cuarto que era para poder llevar adelante algunos compromisos, en esa línea necesitamos tener una interinstitucionalidad fuerte y capacidad institucionales fuertes también y capaces para poder trabajar en esos. Esos son los cuatro ejes estratégicos del plan que es lo que logramos el acuerdo y cada eje estratégico es un grupo de trabajo que va pensando, discutiendo, acordando y recolectando información” (Entrevistado 3).*

La segunda dimensión corresponde a si la mesa cuenta o no con una agenda, la MIPS de Paysandú cuenta con AEDS, se puede acceder a la misma en la página web del MIDES y también se encuentra en forma impresa. Esto indica un valor alto en el índice.

*“(...) fue elaborada en un proceso te diría muy rico, donde Paysandú definió hacer un proceso de capacitación con la Udelar (...) Ahí se compartió la información que elaboró el Mides de la caracterización de las mesas de lo que es Paysandú se compartió la caracterización, se definieron los asuntos claves que Paysandú tenía. Y el otro punto tenía que ver con cuales serían las líneas estratégicas a definir, eso después fue parte de un decantar de temas que se terminó construyendo la Agenda Estratégica en el año 2012 con el aporte que hizo la movida que hizo el Mides convocando al resto de organizaciones sociales*

*que no habían participado junto con los integrantes de la mesa. Se editó en el año 2012 y se presentó públicamente en el año 2013” (Entrevistado 4).*

En tercer lugar la mesa de Paysandú está en proceso de definición de los PDDS, lo corroboramos objetivamente a través de la observación participante donde los integrantes hacen referencia a este tema y de acuerdo a las entrevistas. Esto tiene un valor medio en el índice.

*“Ahora estamos definiendo un plan 2015-2016, que es concretar los niveles de acciones de intervención, por un lado la descentralización, la participación, toda una secuenciación hacia el interior, eso son metas que nos estamos planteando a fines de 2016. El año que viene vamos a estar planteando 2017-2020 que es el objetivo se empezarían a materializar mucha de las cosas que están ahí escritas” (Entrevistado 3).*

El puntaje obtenido es de 4,4 puntos en un total de 5. Está comprendido por informes, planteos, propuestas acuerdos y gestiones (1,9 puntos), Agendas Estratégicas Departamentales (2 puntos) y Planes Departamentales de Desarrollo Social (0,5 puntos).

#### **7.2.1.10. Registro de Información**

En esta dimensión indagamos sobre la existencia de un sistema de información. Se puede decir mediante las observaciones, que las mesas cuentan con este Sistema de Información, pero este sistema de información no está actualizado y además a algunos documentos no se tiene acceso. Además esta información no es de acceso público, para el ingreso al sistema de información se debe tener un usuario y contraseña del MIDES, y en particular solo pueden acceder los Directores Departamentales y los técnicos que trabajan en la División de Articulación Interinstitucional. Esto indica un valor medio del índice.

*“No, el que quiere la recibe porque nosotros la hacemos público. El tema es que no están disponibles en un espacio web por ejemplo. No están en un lugar donde la gente pueda acceder” (Entrevistado 3).*

“Bueno tenemos una dificultad en eso porque hemos intentado y con el apoyo de la Comisión Territorial del Consejo Nacional de Políticas Sociales se ha creado lo que se llama un área de las MIPS vinculado a las actas que se va produciendo y se coloca, pero como está dentro de la página del MIDES y esa página se accede con usuario y contraseña del MIDES no es para acceso todavía público del resto de los integrantes de la mesa, entonces ahí hay que crear una propuesta informática que permita ese acceso” (Entrevistado 4).

El puntaje obtenido es de 2,5 puntos en un total de 5.

## 7.2.2 Capacidades políticas

A continuación en el Cuadro 12 se observan los valores otorgados para las capacidades políticas de las MIPS de Paysandú.

**Cuadro 12: Valor del índice de capacidades políticas de la MIPS de Paysandú.**

MIPS PAYSANDÚ	PROMEDIO	TOTAL
<b>Indicador: Capacidades políticas</b>	<b>42,7</b>	<b>50</b>
CP.1 Confianza	4,6	5
CP.1.a Confianza entre los participantes	4,6	5
CP.2. Número de participantes y jerarquía	3,5	5
CP.2.a Número de participantes	2,5	2,5
CP.2.b Grado de participación en la toma de decisiones	1	2,5
CP.3. Objetivos	4,1	5
CP.3.a Consenso de los objetivos	2,5	2,5
CP.3.b Grado de cumplimiento de los objetivos	1,6	2,5
CP.4. Liderazgo	5	5
CP.4.a Compromiso de quien preside la MIPS	5	5
CP.5. Comunicación	5	5
CP.5.a Definición de reuniones	1,5	1,5
CP.5.b Discusión de los temas	1,5	1,5
CP.5.c Intercambio de información	2	2
CP.6. Cooperación	4,7	5
CP.6.a Trabajo en grupo o en comisiones temáticas	2,5	2,5
CP.6.b Gestiones realizadas	2,2	2,5
CP.7. Coordinación	4,1	5
CP.7.a Acuerdos interinstitucionales formales	1,3	2

CP.7.b Actividades de coordinación entre los miembros de la MIPS	1,4	1,5
CP.7.c Actividades de planificación conjunta entre los miembros de la MIPS	1	1,5
<b>CP.8. Colaboración</b>	<b>2,5</b>	<b>5</b>
CP.8.a Objetivos, ganancia o resultados de forma mutua	2,5	5
<b>CP.9. Evaluaciones</b>	<b>4,2</b>	<b>5</b>
CP.9.a Evaluación de la MIPS	4,2	5
<b>CP.10. Relación extra mesa</b>	<b>3,5</b>	<b>5</b>
CP.10.a Relación con en CNPS	2	2
CP.10.b Relación con organizaciones de la Sociedad Civil	1,5	1,5
CP.10.c Relación con otras MIPS	1,5	1,5

Fuente. Elaboración propia en base al Cuadro A4 (Ver en anexo)

### 7.2.2.1. Confianza

En esta dimensión analizamos la confianza que existe entre las instituciones participantes de las MIPS. Con la única fuente de información que contamos para evaluar esta dimensión es con la percepción de los participantes. Tomando en cuenta las entrevistas y encuestas realizadas a los integrantes se puede afirmar que existe un alto grado de confianza entre los participantes de la mesa. La confianza existente entre las diferentes instituciones posibilita una mayor efectividad al momento del accionar y trabajar como MIPS. Esto indica un valor alto del índice creado.

*“La disposición de la gente, de trabajar en esta experiencia colectiva, de creer en esta experiencia que es otra forma de construir política social, la confianza que se ha ido generando, y todos esos elementos que han ido legitimando el trabajo realizado. En la medida que es una mesa que está legitimada en su rol, en su función, reconocida, eso ha facilitado que siga teniendo vida, y que aspiremos a más” (Entrevistado 4).*

El puntaje obtenido es de 4,6 puntos en un total de 5.

### 7.2.2.2. Número de participantes y jerarquía

Esta dimensión tiene dos subdimensiones, por un lado se pretende observar el número de actores que participan, si falta algún actor o si todos los actores convocados a la mesa están siendo partícipes de la misma. Por otro lado, se analiza la capacidad de toma de decisiones que tienen los integrantes de la mesa dentro de la institución a la cual representa.

En cuanto al número de actores que son convocados y participan en la mesa se puede afirmar que participa un número moderado de actores de los convocados. De acuerdo a las observaciones participantes vemos que participa un número alto de integrantes, si tomamos en cuenta las actas, entrevistas y encuestas, algunos pocos actores están faltando y se reclama la presencia de algunos de éstos ya que son claves para facilitar la resolución de problemáticas que se dan en el departamento. Pero de los convocados participa la mayoría, pero siempre se reclama la presencia de más instituciones para poder mejorar las gestiones en el territorio. Esto indica un valor alto del índice.

*“Nosotros reclamamos la presencia del Ministerio de Industria y del Ministerio de Transporte y Obras Públicas porque hacen mucha obra, mucho financiamiento de cosas que muchas veces están en el tipo de cosas que estamos pensando. Ministerio de Industria: participó esporádicamente la representante de la Dinapyme, que ya no es más, le dieron de baja (...) Primaria es el organismo más demandante, hoy tal vez no tanto pero al principio sí, y es la que más falta (...) Aunque ANEP designó a representarse en la MIPS con la Inspectora Regional de Secundaria y el Director del Polo Tecnológico del Norte. Después a esta altura las faltas son menores, en el período pasado fue la Intendencia, Primaria que sigue sin estar presente, ni en las comisiones, imagínate que tenemos un eje que es de educación y en muchos temas Primaria está convidado a participar y sin embargo hablamos en nombre de ella”* (Entrevistado 3).

*“(…) la Educación ha participado de forma irregular, que el INAU ha participado en forma irregular, que ASSE primer nivel participa pero muchas veces en forma irregular y eso hace que a los niveles de protagonismo de estos actores varía con el nivel de participación y con el sentirse involucrados”* (Entrevistado 4).

En segundo lugar, en lo que refiere a la capacidad de decisión de los participantes, de acuerdo a las entrevistas y al registro de participación de las actas, podemos observar que tienen capacidad media de decisión dentro de la institución a la cual representan. Esto se relaciona a la afirmación de que son pocos los que participan que tienen el perfil adecuado de capacidad de decisión. Por lo tanto, indica un valor medio en el índice.

*“(…) el tema es que el proceso de descentralización no está maduro en toda la estructura de la administración nacional, administración central y muchas veces no hay capacidades instaladas, porque esto es una representación política con capacidad de pensar, de proponer, de tomar resoluciones en el territorio. Son pocos los organismos que hoy estamos teniendo ese perfil”*  
(Entrevistado 3).

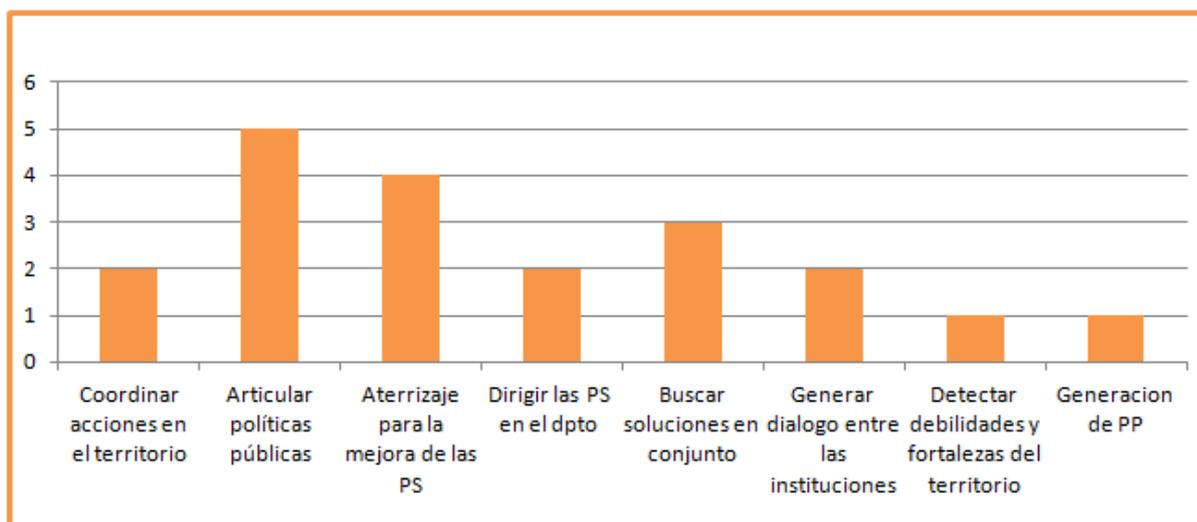
El puntaje obtenido es de 3,5 puntos en un total de 5. Está comprendido número de participantes (2,5 puntos) y capacidad de decisión dentro de la institución que representa. (1 punto).

### **7.2.2.3. Objetivos**

Esta dimensión comprende en primer lugar el análisis sobre el consenso de los participantes de acuerdo a los objetivos de las MIPS y en segundo lugar el grado de cumplimiento de dichos objetivos.

Respecto al consenso en los objetivos, en el decreto se expresan cuáles son los cometidos de las MIPS, por otro lado en el Gráfico 2 se observa que los encuestados manifiestan que los objetivos son: en primer lugar articular las políticas públicas, en segundo lugar el aterrizaje para la mejora de las políticas sociales en el territorio y en tercer lugar la búsqueda de soluciones en conjunto.

**Gráfico 2: Consenso en los objetivos de las MIPS según los encuestados de Paysandú.**



Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas realizadas a los integrantes de las MIPS de Paysandú.

En las entrevistas realizadas se coincide en los objetivos de articulación, territorialización de las políticas y la búsqueda de soluciones en conjunto. Esto indica un valor alto en el índice.

*“Territorializar las políticas nacionales es una parte de la función, hay definiciones centrales que nosotros deseáramos que a veces esas definiciones centrales fueran en consonancia con las definiciones del Estado” (Entrevistado 3).*

*“Los objetivos son la construcción de políticas públicas territoriales, respetando las líneas del Gobierno Nacional pero con una mirada y una perspectiva territorial, decir las cosas desde el territorio, construir desde los problemas del territorio, con mirada territorial, ese es el objetivo principal de nuestro accionar y supone de por sí una tensión entre lo territorial y lo central está implicado en eso” (Entrevistado 4).*

Respecto a la subdimensión del grado de cumplimiento de los objetivos, de acuerdo a las respuestas obtenidas de los integrantes de las MIPS y el registro de actas se manifiesta que los objetivos de la mesa se cumplen medianamente, esto daría un valor medio del índice.

El puntaje obtenido es de 4,1 puntos en un total de 5. Está comprendido por el consenso de los objetivos (2,5 puntos) y grado de cumplimiento de los objetivos (1,6 puntos).

#### **7.2.2.4. Liderazgo**

El liderazgo de cada una de las MIPS está a cargo del Director Territorial del MIDES de cada departamento por lo expresado en el decreto que crea las mesas. En esta dimensión se analiza el compromiso de la persona que lidera la mesa. Tomando en cuenta la percepción de los implicados, para el caso de Paysandú todos los encuestados responden que la persona que lidera la mesa tiene un alto compromiso, indicando un valor alto en el índice.

El puntaje obtenido es de 5 puntos en un total de 5.

#### **7.2.2.5. Comunicación**

La dimensión comunicación se subdivide en tres partes. En primer lugar indagamos sobre la frecuencia con que se definen las reuniones de la mesa, en segundo lugar si se discuten los temas en la MIPS y por último si se intercambia información entre los participantes.

La primer subdimensión obtiene un valor alto del índice ya que la mesa general tiene reuniones periódicas que están estipuladas una vez al mes, se comprueba a través de las actas donde se registran por cada reunión la fecha en cuál se realiza. Además de las reuniones estipuladas cada mes las comisiones temáticas que formaron en la mesa de Paysandú se reúnen aparte para trabajar determinados temas específicos que fueron los temas considerados prioritarios para el departamento cuando se realizaron las AEDS.

*“Normalmente la mesa general una vez al mes. Después están los grupos de trabajo, que antes le llamábamos mesas temáticas, hoy le llamamos grupos de trabajo por una terminología nada más. Ahí las reuniones son una, dos o tres veces por mes, y a veces no se reúnen, pero cuando están en un proceso de elaboración y hay una urgencia trabajan fuerte”* (Entrevistado 3).

A través de la observación participante, en la MIPS de Paysandú se constata un alto grado de discusión de los temas entre los representantes de las diferentes instituciones participantes, siempre son discutidos los temas, esto indica un valor alto del índice.

En último lugar, de acuerdo a las observaciones participantes, actas y entrevistas realizadas, la mesa intercambia y comparte información entre los participantes. De hecho, se pensó como usar esa información para la construcción de un proyecto entre todas las instituciones, esto hace que el índice tome un valor alto en esta subdimensión.

*“(…) este espacio vinimos a informar cuando arrancamos. Entonces, venía todo el mundo e informaba, viene tal programa, viene tal propuesta (…) Hasta que un determinado momento dijimos no, tenemos que pensar esto ya con una lógica de cómo hacemos para aprovechar ese proyecto que vos traes, o ese plan que vos traes o ese programa que tiene tu ministerio para ver como lo expresamos al máximo desde todas las instituciones” (Entrevistado 4).*

El puntaje obtenido es de 5 puntos en un total de 5. Está comprendido por definición de reuniones (1,5 puntos), discusión de los temas (1,5 puntos) e Intercambio de información (2 puntos).

#### **7.2.2.6. Cooperación**

En esta dimensión encontramos dos subdimensiones, en primer lugar, indagamos sobre la existencia de comisiones temáticas que se hayan formado dentro de la MIPS para trabajar determinados temas y en segundo lugar, estudiamos las gestiones que se han realizado como mesa.

En cuanto al trabajo en comisiones, a través de los documentos, actas y la opinión de los participantes evidenciamos que la mesa de Paysandú definió cuatro ejes para trabajar que son: educación, capacitación y formación de la ciudadanía, hábitat y fortalecimiento interinstitucional. En base a estos cuatro temas es que la mesa forma cuatro comisiones para trabajar en profundidad. Afirmamos que la MIPS de Paysandú, en relación a las

entrevistas y las encuestas realizadas a sus participantes, trabaja en comisiones y éstas están definidas, esto da un valor alto del índice.

*“Cada comisión tiene avances, que no están en el plan, cada punto se transforma en líneas de acción, acuerdos. Hay cuatro comisiones de los ejes estratégicos (...) son los cuatro ejes estratégicos del plan que es lo que logramos el acuerdo y cada eje estratégico es un grupo de trabajo que va pensando, discutiendo, acordando y recolectando información (...) Ahí las reuniones son una, dos o tres veces por mes, y a veces no se reúnen, pero cuando están en un proceso de elaboración y hay una urgencia trabajan fuerte”*  
(Entrevistado 3).

Por otro lado, en cuanto a las gestiones realizadas por la mesa se puede afirmar que se obtiene un valor alto del índice dado que los encuestados afirman que se han realizado varias gestiones en el último año. Observamos lo expuesto anteriormente mediante las actas donde se registran gestiones realizadas por la mesa y por las comisiones temáticas también.

El puntaje obtenido es de 4,7 puntos en un total de 5. Está comprendido por trabajo en grupo o en comisiones temáticas (2,5 puntos) y gestiones realizadas (2,2 puntos).

#### **7.2.2.7. Coordinación**

La dimensión coordinación se subdivide en tres partes, en primer lugar analizamos los acuerdos interinstitucionales que se han realizado en la mesa, en segundo lugar indagamos sobre las actividades de coordinación que se han dado entre las instituciones participantes de la MIPS, y por último se indaga sobre si se realizan actividades de planificación conjunta entre los participantes.

De acuerdo a lo expresado en las encuestas y las anotaciones en las actas, en la mesa se han realizado algunos acuerdos interinstitucionales formales, esto indica un valor medio del índice para esta subdimensión. En las entrevistas también se afirma la gestión de algunos acuerdos interinstitucionales en la MIPS, a su vez se también se hace énfasis en la necesidad de contar con una interinstitucionalidad más sólida para poder trabajar mejor.

*“Hicimos acuerdos entre tres grandes lineamientos y el cuarto que era para poder llevar adelante algunos compromisos, en esa línea necesitamos tener una interinstitucionalidad fuerte y capacidad institucionales fuertes también y capaces para poder trabajar en esos (...) Yo creo que hemos logrado tener un reconocimiento de la interinstitucionalidad como un medio, una herramienta importante para trabajar y encontrar respuestas más integrales a la realidad, no tan parciales aisladas y ver que la necesidad de los problemas sociales se resuelven con acción de muchos y no de algunos”* (Entrevistado 3).

*“Bueno, al ser una mesa que ha ido creciendo en sus productos en lo que va logrando como proyectos se ha ido adhiriendo más gente porque la mesa al tener más visibilidad con respecto a lo que logra, la gente cree más y se legitima más su rol y su función (...) cuando empiezan a verse resultados como diferentes proyectos que se han logrado en forma interinstitucional aquí en Paysandú, entonces empiezan a adherir y a ver que esto vale”* (Entrevistado 4).

En segundo lugar, al analizar las actividades de coordinación de la mesa los encuestados manifiestan que se han realizado múltiples actividades de coordinación, dando un valor alto del índice. También existe documentación en la que se reflejan las actividades de coordinación. En las entrevistas podemos ver un ejemplo de coordinación que se ha dado en la MIPS de Paysandú.

*“(...) es desde los recursos que tenemos, como podemos hacer para concretarlos entre todos. Por ejemplo, es posible construir un refugio ¿no? con actores nacionales y departamentales, sí, Paysandú tiene un refugio 24 horas porque se logró juntar entre varias instituciones, uno puso el alquiler del local, otro puso el pago del recurso humano, otro puso los alimentos y hoy tenemos un refugio 24 horas en Paysandú que en la región es el único. Ese es otro ejemplo y ya lleva desde el año 2008 que está este refugio, que arrancó como un refugio nocturno y desde 2011 se transformó en un refugio 24 horas, ese es otro ejemplo de producto que si realmente son concretos y no solo son discursivos como te decía en la primera parte. Son concretos y se ven los resultados que genera esa situación”* (Entrevistado 4).

La tercer subdimensión que tiene que ver con las actividades de planificación, los integrantes de la mesa señalan que se han realizado múltiples actividades de planificación conjunta. También la realización de la Agenda y los Planes de Acción constituye a la planificación conjunta. Todo esto da un valor alto del índice.

*“Gran parte de los que estamos hoy en la mesa, gran parte no pero por lo menos un tercio de los que estamos en la mesa tenemos una historia de por lo menos cuatro o cinco años de trabajar juntos, entonces ya empezamos a ser, sabemos lo que estamos planteando sabemos cómo estamos planteando las cosas y tenemos bien claro y definido las líneas estratégicas del trabajo de la mesa”* (Entrevistado 4).

El puntaje obtenido es de 4,1 puntos en un total de 5. Está comprendido por acuerdos interinstitucionales formales (1,3 puntos), actividades de coordinación entre los miembros de la MIPS (1,4 puntos) y actividades de planificación conjunta entre los miembros de la MIPS (1,3 puntos).

#### **7.2.2.8. Colaboración**

En esta dimensión se analiza si por parte de la mesa se alcanzan objetivos, ganancias o resultados mutuos entre las instituciones participantes. De acuerdo a las observaciones realizadas y las entrevistas se llega a la conclusión que se alcanzan algunos objetivos, ganancias o resultados mutuos en la MIPS. Esto indica para esta dimensión un valor medio del índice.

*“(...) el tema es que el proceso de descentralización no está maduro en toda la estructura de la administración nacional, administración central y muchas veces no hay capacidades instaladas, porque esto es una representación política con capacidad de pensar de proponer de tomar resoluciones en el territorio”* (Entrevistado 3).

El puntaje obtenido es de 2,5 puntos en un total de 5.

### 7.2.2.9. Evaluación

Esta dimensión pretende observar si se realiza algún tipo de evaluación del trabajo realizado como Mesa Interinstitucional. Si se analizan los resultados de las encuestas realizadas y de las entrevistas se concluye que se han realizado algunas evaluaciones de su accionar. Esto indicaría un valor alto en el índice.

*“En realidad la hacemos siempre porque en la primera parte hacemos como crítica. Yo creo que es permanente no es que hagamos exclusivamente una evaluación. Primero que no hemos dado la suficientemente lectura como para... sino no tendríamos la presencia importante que tenemos en la mesa y el nivel de discusión y elaboración que tendríamos, yo creo que es medio explícito la respuesta” (Entrevistado 3).*

*“Si, en general como verás todas estas propuestas de formas de trabajo han sido construidas a partir de evaluaciones” (Entrevistado 4).*

El puntaje obtenido es de 4,2 puntos en un total de 5.

### 7.2.2.10. Relación extra mesa

En esta dimensión se analiza la relación de la MIPS con otros ámbitos relacionados a la misma, está compuesta por tres subdimensiones. En primer lugar, se analiza la existencia de instancias de intercambio entre la MIPS y el CNPS, en segundo lugar vemos la relación de las organizaciones de sociedad civil y las MIPS y por último se indaga sobre las instancias de intercambio con otras MIPS.

La MIPS de Paysandú ha sido la mesa que por primera vez fue recibida por el CNPS, esto nunca había sucedido. A través de las entrevistas vemos que se reclama una participación más activa del CNPS con la relación hacia las MIPS. Por haber sido una de las mesas que tiene un mayor contacto con el CNPS y fue la primera en ser recibida se le otorga un valor alto del índice.

*“Al Consejo Nacional de Políticas Sociales, se cuelgan las actas en la página web del Mides que es un poco la responsabilidad que tenemos. Y a veces tenemos poca devolución, es decir más allá de un comentario de que vamos, más allá de lo que se espera de las mesas, también estaría bueno, este por acá vemos que tiene debilidades, decir como toda cosa que se lanza requiere un poco de una mirada externa que enriquece (...) este año fue el año que de alguna forma tuvimos el máximo de expectativa que fue que nos recibió el CNPS como primer mesa que ha planteado este tema durante varios años la necesidad de tener un interlocutor a nivel nacional, porque está bueno construir políticas en el territorio, pero nosotros de por sí no tenemos capacidad de tomar decisiones sobre recursos, porque los recursos son asignados siempre desde el nivel central” (Entrevistado 4).*

Por otro lado, las relaciones de las MIPS con las organizaciones de la sociedad civil se han dado en muchas instancias. A través de la información recabada en las encuestas y en los documentos existentes, se percibe una alta receptividad hacia la participación de la sociedad civil en forma de enriquecer el crecimiento de la mesa, dando un valor alto del índice.

*“La agenda estratégica fue un primer resumen que se hizo, es el primer paso donde se da la discusión con la sociedad civil (80 personas participaron). Fue una reunión pequeña si la comparamos después con la discusión que se dio con la sociedad civil del eje de la educación que participaron aproximadamente 320 personas (...) Hoy ya tenemos que estamos discutiendo interinstitucional y convocando a la sociedad civil el pensar una sociedad diferente a la que hoy tenemos con acciones en el territorio de ese corte” (Encuestado 3).*

Por último, en cuanto a las relaciones con otras mesas, en Paysandú se hizo un encuentro regional en el marco de la discusión de las agendas estratégicas en donde participaron otros departamentos de la región. Por lo tanto en el índice se sitúa en un nivel alto ya que se dan instancias de intercambio entre diferentes MIPS (mismo departamento, regional, nacional).

*“En el 2011 el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) lanzó una consulta a todo el territorio, y en Paysandú se hizo una regional y el nombre: Agenda Estratégica hacia un Plan Departamental de Políticas Sociales salió de acá de Paysandú. Se hizo un encuentro regional, había como seis o siete departamentos y de ahí se hizo una gran discusión de los que se necesitaba, y se acordó que se necesitaba tener un diagnóstico de los territorios, todos los lineamientos de todos los organismos públicos que hay en el territorio, que es lo que es la agenda” (Encuestado 3).*

El puntaje obtenido es de 3,5 puntos en un total de 5. Está comprendido por relaciones con el CNPS (2 punto), relación con las organizaciones de la sociedad civil (1,5 punto) y relación con otras MIPS (1,5 punto).

## 8. CONCLUSIONES

La investigación parte de la propuesta de realizar un análisis de las capacidades que presentan las MIPS, para lo cual la contraparte en el MIDES solicitó la creación de una herramienta que pudiera medir las mismas. Para ello, en primer lugar, creamos y desarrollamos, teniendo como referencia el marco teórico planteado, un índice que mide las capacidades de las MIPS distinguiendo entre capacidades administrativas y políticas. En segundo lugar, aplicamos el índice creado a los dos casos de estudio, Montevideo y Paysandú.

Por tanto, resulta pertinente reflexionar, en primer lugar, sobre el índice propuesto, para luego profundizar en el análisis de las principales conclusiones que nos muestra el estudio de los departamentos de Montevideo y Paysandú.

En primer lugar, respecto a la creación del Índice de Capacidades de las MIPS, se considera un aporte para la medición de capacidades de las MIPS siendo una herramienta que es útil para caracterizar el proceso de funcionamiento de las mesas con el fin de visualizar la importancia del espacio. Dicha herramienta si bien fue creada conforme al marco teórico, al trabajo de campo y las técnicas aplicadas mediante el proceso de investigación en los dos casos de estudio, también puede adaptarse a otras MIPS, dado que se puede sacar o agregar otras dimensiones que sean pertinentes a otros departamentos que se proyecten estudiar a futuro, entendiendo y respetando la diferenciación entre capacidades administrativas y políticas en las cuales se divide el Índice. Ello ocurre dado que estamos hablando de capacidades sobre lo que no existe un concepto único y acabado, y las dimensiones que se pueden entender como necesarias pueden variar en otras mesas según sus características y especificidades.

La aplicación del índice a los dos casos de estudio requirió captar la percepción de los participantes e involucrados directos en las diferentes MIPS, considerando central la voz y perspectivas de los mismos para los resultados obtenidos en el espacio del que forman parte. También para la implementación se tomaron en cuenta los datos objetivos como las fuentes documentales existentes, actividades concretas, actas y observación participante. Es importante aclarar que en algunas de las dimensiones que conforman el índice sólo se cuenta con la opinión de los entrevistados y encuestados, esto puede representar una limitación para el análisis de algunas dimensiones específicas ya que los participantes son parte interesada en el asunto.

En segundo lugar, en cuanto a la aplicación y posterior análisis realizado en las MIPS objeto de estudio, se puede concluir que se trata de ámbitos que desde su creación han ido creciendo como espacios interinstitucionales y adaptándose al contexto. Pero que para lograr el máximo aprovechamiento del ámbito interinstitucional se debe seguir trabajando y mejorando las capacidades con las que cuentan las mesas para poder alcanzar sus objetivos, tomando en cuenta tanto los integrantes, sus características y el relacionamiento que los mismos tienen en el espacio y lo que ello beneficia al espacio como mesa.

Se pretende generar un aporte a través de la investigación, procurando que ésta se utilice como herramienta para mejorar las capacidades de las MIPS.

Si miramos de forma global, hay aspectos relevantes en los que las MIPS en general deben apuntar a la mejora. Un primer aspecto a considerar es la existencia de recursos financieros. Ninguna mesa cuenta con este tipo de recurso, pero se considera que disponer de ellos posibilitaría avanzar en un proceso descentralizador, entendiendo que la asignación de recursos económicos-financieros es un componente importante para la “organización descentralizada del territorio”, según la conceptualización de Arocena (2008). Un segundo aspecto a corregir apunta hacia el sistema de información de las MIPS. Para poder acceder al sistema de información donde cada una de las mesas cargan las actas de cada reunión se debe ingresar con usuario y contraseña del MIDES, esto hace que los integrantes que no pertenezcan a dicha institución no tengan acceso directamente (sí son enviadas por e-mail). Generar un sistema de información que sea de público acceso permitiría tener una mayor transparencia del accionar del espacio.

Para el departamento de Montevideo, el índice de capacidades de la MIPS da un valor medio lo que demuestra que hay aspectos que fortalecer, en particular en el ámbito de las capacidades administrativas, que están peor calificadas que las capacidades políticas.

Para las capacidades administrativas las dimensiones en general presentan un valor medio del índice, hay algunas dimensiones que se debe prestar atención a los resultados del índice para poder trabajar en la mejora como MIPS. Es importante reflexionar al respecto en cuanto a la presencia de los actores convocados, estudiar la situación ya que se señala la falta de actores que son convocados y no están participando. Por otro lado, la falta de registro de actas en algunas de las MIPS es importante para tener en cuenta, ya que en este aspecto es el registro de todo el trabajo que realiza cada una de las mesas en todo el año, siendo un insumo para los participantes actuales como para el respaldo a futuro de su accionar.

Por otro lado, las capacidades políticas en Montevideo se sitúan en un valor alto-medio (el valor dado para las capacidades políticas se encuentra en el límite de los valores medio y alto). Al igual que las capacidades administrativas, las dimensiones de las capacidades políticas presentan niveles medios del índice. Un aspecto relevante a destacar que señala un bajo nivel del índice es la capacidad de toma de decisiones que tienen los participantes de las mesas en las instituciones a las cuales representan. Se constata que en las mesas participan técnicos encargados y no la máxima autoridad, esto es una falencia a rever dado que no participa la máxima autoridad y puede influir en las gestiones que se quiera realizar al no tener poder de toma de decisiones.

Hay que tener en cuenta para dicho departamento su situación particular por ser la capital del país. Hay una multiplicidad de ámbitos de toma de decisiones donde las instituciones que integran la MIPS tienen la posibilidad de participar, y una mayor cercanía con el gobierno nacional. Todo ello puede influir en el funcionamiento de la MIPS, dado que este tipo de espacio interinstitucional busca soluciones integrales de problemas cada vez más complejos mediante las sinergias entre las instituciones *"la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales"* (Cunill-Grau 2005:1). También otro factor que influye es la visibilidad que tiene la MIPS por lo que se mencionaba anteriormente dada la multiplicidad de ámbitos.

Teniendo en cuenta lo indicado anteriormente, la MIPS de Paysandú tiene una contextualización diferente tanto por funcionar en un departamento del interior del país donde los espacios interinstitucionales o de toma de decisiones no son tan frecuentes, por lo que dicho espacio tiene una mayor relevancia, siendo una oportunidad para las diferentes instituciones a participar.

Para el departamento de Paysandú hay una mejor calificación del índice en relación a Montevideo. El índice de capacidades de la MIPS para este departamento indica un valor alto, si se ve en detalle, al igual que Montevideo, las capacidades políticas están mejor calificadas que las administrativas.

Para las capacidades administrativas se le adjudica un valor medio, en general el índice en las diferentes dimensiones va variando entre un valor medio y alto; está mejor calificado que en Montevideo. La única dimensión que presenta un valor bajo es la de existencia de recursos financieros, como ya lo mencionamos anteriormente, que responde al propio diseño institucional de las MIPS.

En cuanto a las capacidades políticas de Paysandú el índice muestra un valor alto.

En este punto podemos concluir que la MIPS de Paysandú representa un claro ejemplo de buen funcionamiento de lo que son las mesas, si bien tienen algunos aspectos que mejorar, se visualiza que ha crecido como espacio interinstitucional y que presenta un buen funcionamiento de sus capacidades tanto políticas como administrativas.

En conclusión, Montevideo se encuentra en un proceso de mejora en la construcción de capacidades, con muchos aspectos positivos y muchos aspectos que son necesarios afrontar para tener una mayor madurez interinstitucional. Por otro lado, Paysandú está mejor posicionado en lo que respecta al crecimiento que ha tenido interinstitucionalmente y puede servir como ejemplo para otros departamentos.

Finalmente, la creación y análisis del índice puede contribuir a la identificación de fortalezas y debilidades en el funcionamiento de las MIPS, generando aportes para mejorar su funcionamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, LE. “Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa” En Delgado, JM. y Gutiérrez, J. (coords) “Métodos y Técnicas cualitativas de investigación Social” Editorial Síntesis. Madrid, 1999. Págs 225-284.
- Alonso, Guillermo (compilador) (2007) “Capacidades estatales, instituciones y políticas sociales” Editorial Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.
- Arocena, José (2008). “*Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay*”. En Cuadernos para el Desarrollo Local. Montevideo: Programa ART Uruguay.
- Comisión Territorial/Consejo Nacional de Políticas Sociales, (2012) “*Elaboración de Planes Departamentales de Desarrollo Social*” en [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18226/1/planesdepartamentalesdedesarrillosocial\\_digital.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18226/1/planesdepartamentalesdedesarrillosocial_digital.pdf)
- Cunill-Grau, Nuria (2005), “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, Washington, D. C., Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cunill-Grau, Nuria; Repetto, Fabián y Bronzo, Carla (2015) “Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social” Capítulo XI. Publicado en: Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago: CEPAL, p. 407-444.
- Dirección Nacional de Gestión Territorial (2015): “Pasantías Educativas LED e ICP. Cursillo introductorio”. MIDES, Montevideo.
- Fernandez, Juan Pablo y Repetto, Fabián (2012) “Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales” - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2012.
- Fundación Ofis (2010): “Análisis, sistematización y propuestas de articulación y operativización de las políticas nacionales de empleo juvenil y migración de jóvenes y de planes y programas locales para el empleo juvenil, inclusión socioeconómica y migración en el marco del “Programas conjunto juventud, empleo y migración para reducir la inequidad en el Ecuador””, Ecuador.

- Gutiérrez, JM. y Delgado, J. (1995): “Teoría de la observación” En Delgado y Gutiérrez “Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales” Síntesis Sociología.
- Magri, A. (2011): Art. Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. En Revista de Sociología n° 28, pág.77-104 FCS.
- Mides (2007) Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. Dirección de Coordinación Territorial
- Mides (2014) Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) Reporte del Sistema de Información Periodo 2011 - 2013
- Mides, (2015) Sistematización del proceso de elaboración de las Agendas Estratégicas Departamentales de Desarrollo Social (2012-2015)
- MIDES-DNPS (s/d) Programa de seguimiento y fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales, División de Articulación Territorial.
- Ministerio de salud y Protección Social, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2012): “CONPES SOCIAL 147/2012: Instrumentos para la intersectorialidad a nivel local. Definiciones teóricas, políticas y programáticas” Prosperidad para todos, Colombia.
- Repetto, Fabián (2004) “Capacidad Estatal requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina” Documento de Trabajo I-52. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Repetto, Fabián (2005) “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Repetto, Fabián (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- Repetto, Fabián (2010) “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Rodríguez Miranda, A. (2006), “Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo”, DT 02/06, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR

- Rosas, Angélica (2008), “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, Política y Cultura, uam unidad Xochimilco, núm. 30, México, pp. 119-134.
- Ruiz Olabuénaga, J. I (2012), “Metodología de la investigación cualitativa” 5a Edición, Universidad de Deusto. Bilbao, España
- Schwartz, Howard y Jacobs, Jerry (1984) Sociología cualitativa: método para la reconstrucción de la realidad. México : Trillas.
- Uruguay Social (2009): “Consejo Nacional de Políticas Sociales. Balance y perspectivas 2005-2009”, Unidad de comunicación-MIDES, Montevideo .
- Valles. M. (1996): “La investigación documental: Técnicas de lectura y documentación”. En “Técnicas cualitativas de investigación Social. Reflexión metodológica y práctica profesional”. Síntesis sociología.

#### **Leves y Decretos:**

- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967)
- 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”
- Ley N° 17.866 “Creación del Ministerio de Desarrollo Social”

#### **Documentos de las MIPS:**

- Ministerio de Desarrollo Social- Uruguay Social. Actas de reuniones MIPS Paysandú.
- Ministerio de Desarrollo Social- Uruguay Social. Actas de reuniones MIPS Montevideo Oeste.
- Ministerio de Desarrollo Social- Uruguay Social. Actas de reuniones MIPS Montevideo Centro.