

# **La transversalidad de la gestión en las mesas interinstitucionales de Políticas Sociales de Artigas, Paysandú y Salto desde la percepción de los actores<sup>1</sup>**

**Autores:** Iván Sánchez, Mariano Suárez y Natalie Robaina

## **1. Introducción**

En esta ponencia presentamos algunos hallazgos preliminares de una investigación en la que se analiza el funcionamiento de las MIPS en los departamentos de Artigas, Paysandú y Salto, estudiados a luz de los discursos de los actores que participan en las mismas. En primer lugar, analizaremos el contexto teórico que ambienta un conjunto de transformaciones en la estructura de funcionamiento del Estado, dentro de las cuales se encuentran las MIPS. Luego analizaremos el accionar de las MIPS en los tres departamentos estudiados marcando en los casos que sea necesario las diferencias entre un departamento y otro. El análisis estará enfocado en las siguientes dimensiones: dinámica de funcionamiento, participantes, valoraciones sobre la gestión de la mesa y vinculación de las MIPS con otros niveles de gobierno y la sociedad civil.

## **2. Contexto teórico de conformación de las MIPS**

Las mesas interinstitucionales fueron creadas en el año 2006 como consecuencia del cambio de enfoque en relación al abordaje de las problemáticas a través de las políticas públicas, que implica el trabajo intersectorial e interinstitucional. Este cambio de enfoque no es original del Uruguay sino que es un tema que viene ganando terreno en el escenario internacional como forma de mejorar la gestión pública.

La premisa básica de estas transformaciones es que la complejidad y la dinámica de la realidad social exigen un modelo de gestión pública distinto a los precedentes, dado que desafían procesos y estructuras vigentes, así como la relación entre sector público, privado y público no estatal en la elaboración e implementación de políticas públicas (Zurbriggen, Morales y Rak, 2010). La complejidad de la trama social es multi-causal y multidimensional por lo que su superación trasciende tanto la exclusividad estatal como la especialización sectorial y requieren de intervenciones públicas integrales (Repetto, 2005: 39). Aparece de esa manera la idea de gobernanza, la cual lleva implícita la idea de transversalidad, coordinación intersectorial, gobierno multinivel y cooperación entre lo público, privado y público no estatal. Lo novedoso de la gestión transversal, es que supera la estructura organizativa estatal jerárquica y sectorial del modelo keynesiano-benefactor, así como la autonomía y el eficientísimo de modelo gerencialista o New Public Management del neoliberalismo (Zurbriggen, Morales y Rak, 2010). Estos enfoques se centran en atributos de organizaciones sectoriales con atención casi inexistente a las relaciones inter-organizacionales, las redes de políticas o las interdependencias de acciones, resultados e impactos. Es así como los problemas de coherencia de políticas y de coordinación quedan fuera de análisis, tanto por el carácter cerrado y jerárquico de la burocracia weberiana, como por el individualismo metodológico y organizacional del NPM (Martínez Nogueira, 2012:57).

---

<sup>1</sup> Comunicación presentada en el III Congreso Uruguayo de Sociología. Nuevos escenarios sociales: desafíos para la sociología, Montevideo, 15, 16 y 17 de julio de 2015

La gobernanza puede ejercerse en diversos niveles de la acción social. El global, es el escenario de la multipolaridad y debilitamiento de los mecanismos para regular procesos mundiales, lo que exige la producción de nuevos bienes públicos globales y ámbitos que permitan una “acción colectiva” por parte de los gobiernos para abordar temas como cambio climático, regulación de mercados financieros, respuestas a organizaciones delictivas, etc. A nivel nacional, la complejidad de los cambios en el mercado mundial ha llevado a la necesidad de buscar alternativas al desfase entre la racionalidad acumulativa de economías nacionales -competitividad- y la capacidad política de distribución, activación social y de participación que consoliden prácticas democráticas. A nivel subnacional-local se da una mayor densidad de transacciones y de demandas sociales debido a la propia proximidad, que chocan con esquemas centralistas y homogeneizadores, dando lugar a nuevos experimentos que procuran dar mayor incidencia y capacidades decisorias a los actores territoriales. A todo ello, deben sumarse las relaciones y redes gubernamentales “multinivel”, con normativas no siempre convergentes, estrategias diferenciadas y tensiones en distintas redes de actores y campos de interacción (Nogueira, 2012:59).

La transversalidad y la coordinación intersectorial y multinivel, no solo son elementos constitutivos de la gobernanza sino que son claves en los actuales gobiernos latinoamericanos de izquierda, dado que tanto el desarrollo como la inclusión social son fenómenos que responden a factores múltiples y requieren de una mayor presencia del Estado en cooperación tanto con agentes económicos como de la sociedad civil (García Delgado, 2011; Abal Medina, 2012). Ambas se constituyen en un requisito del cómo diseñar e implementar la políticas públicas. Por transversalidad entendemos:

*“un instrumento organizativo que tiene por función aportar capacidad de actuación a las organizaciones con relación a algunos temas por los cuales la organización clásica no resulta adecuada (...) intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar, temas, visiones, enfoque, públicos, problemas, objetivos, etc., a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales e intenta también que todas estas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común que no es específico de cada una de ellas en particular (Serra, 2005:4).*

Por coordinación se entiende al: *“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. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas” (Repetto, 2005: 42-43).*

Promover la coordinación es necesario no solo para abordajes integrales a problemáticas multidimensionales, sino también para minimizar superposición y la sobreposición de políticas, reducir sus inconsistencias, asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia, atenuar el conflicto político y burocrático, promover una perspectiva holística de las políticas (Repetto, 2005: 44).

En Uruguay, en lo que respecta al área social, el nuevo enfoque cristaliza en la creación del Gabinete Social, del Consejo Nacional de Políticas Sociales y de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIDES, 2014). Específicamente las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) tienen como finalidad de articular el nivel central con el territorial en el desarrollo de las políticas públicas. Son la expresión del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales en el nivel departamental (MIDES, 2014).

De manera que las MIPS son redes articuladas de organismos públicos que buscan sumar esfuerzos entre las instituciones para el abordaje de los principales problemas presentes en el territorio. A través del abordaje interinstitucional se busca optimizar el uso de recursos trabajando de manera coordinada entre las diferentes instituciones que tienen injerencia en el tema.

De acuerdo al Programa de Seguimiento y Fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales del MIDES (s/f), las mismas fueron creadas con los siguientes objetivos:

- Sistematización de la información sobre programas y políticas sociales presentes a nivel local.
- Elaboración de la Agenda Social Departamental.
- Elaboración de un cronograma de actividades con las prioridades, acciones, plazos y productos esperados.
- Establecer vínculos con las organizaciones de la sociedad civil.
- Establecer vínculos con otras Mesas Interinstitucionales.

### **3. Análisis de las dimensiones**

#### **3.1. Dinámica de funcionamiento**

En relación a la dinámica de funcionamiento, puede verse que todas trabajan a partir de la realización de reuniones mensuales de los representantes de las diferentes instituciones, en ellas se busca trabajar en torno a una agenda en cuya definición se advierte un protagonismo del MIDES, quien es el general el que convoca y quien realiza una agenda de puntos a tratar, sin perjuicio de que en los tres departamentos se manifiesta por parte de los representantes institucionales la posibilidad de agregar a último momento en el orden del día algunos temas de su interés.

*“Se envía un mail avisando fecha, hora y lugar, y se establece cuál va a ser la agenda, pero siempre hay posibilidad de colocar algún tema a último momento. Suele estar dirigida por el principal del MIDES en Paysandú.”* (Integrante de MIPS-Paysandú)

En el caso de Artigas el protagonismo del MIDES es menos marcado que en los otros casos ya que en este departamento, la agenda está muy marcada por el Plan de Desarrollo Regional que pre-existe a las mesas y que fue creado con la participación de las instituciones. Se advierten valoraciones diferentes en relación a la contribución de este Plan de Desarrollo Regional en el departamento, por un lado, se valora como positivo el hecho de ya tener una agenda estratégica porque les permite concentrarse en los aspectos de la ejecución, por otro lado, hay discursos que marcan el hecho de que la instancia de las MIPS queda en este contexto reducida más bien a una rendición de cuentas, no generando un ámbito de intercambio fermental.

*“(…) el departamento de Artigas a diferencia del resto ya tenía un plan de desarrollo social a diferencia del resto que estuvieron todos estos años trabajando en las agendas. Entonces que las acciones del gobierno nacional tuvieran impacto fue muy fácil porque como ya estaba elaborado el plan, se incluyó en el presupuesto quinquenal, después lo que quedaba era la ejecución, y eso tuvo impacto positivo, por supuesto (…)”. (Integrante de MIPS-Artigas)*

*“Como ya se tenía un plan, cada cual desde su institución se abocaba a desarrollar lo que le tocaba del plan, en la mesa simplemente nos reuníamos y hacíamos la evaluación. Era más bien informarse lo que se estaba haciendo no había nada novedoso y en eso el MIDES tampoco contribuyó, sobre todo en esta última etapa, proponiendo algo distinto (…)”. (Integrante de MIPS-Artigas)*

Por otra parte, algunas mesas en el país han optado por agregar a la instancia de trabajo general, realizada una vez al mes, una instancia de trabajo específico en mesas temáticas, tal es el caso de Salto, dentro de los departamentos que componen este estudio, en donde se definieron las siguientes mesas temáticas: de ruralidad, de educación, vivienda y hábitat.

### **3.2. Participantes**

En general los asistentes a las reuniones de las MIPS en los tres departamentos representan un número cercano a las 12 o 14 instituciones. Si bien no es un número bajo de instituciones, si consideramos todos los ministerios actuales (13), más los entes autónomos (con sus respectivos subsistemas como primaria, secundaria, UTU, etc.) y servicios descentralizados y las instituciones del gobierno local, el número evidencia la existencia de algunas ausencias. En Artigas, por ejemplo, se menciona como una importante ausencia a las instituciones vinculadas a la Educación. En el caso de Salto, la principal ausencia mencionada es la de la Intendencia Departamental, que o no asiste o asiste representada por personas sin capacidad de decisión. También en Paysandú se percibe a la Intendencia como un participante de baja intensidad.

El aspecto de la participación únicamente realizada a través de personal técnico que no ocupa posiciones de definición dentro de las instituciones es señalado como un aspecto negativo también en el caso de Paysandú.

*“(…) Una cosa es estar y otra es participar. Estar es firmar, ocupar una silla, no manifestar opinión que es diferente a participar. No todos los que están participan y no todos lo que tendrían que participar están. Ahí es donde hay que poner especial hincapié. En realidad las MIPS tienen que estar los principales responsables de las institucionales, llámese director, jefe, encargado. En la MIPS debe participar la principal autoridad del organismo o la dependencia que fuere. Se ve asistencia de cargos técnicos o administrativos sin poder de resolución, sin poder asignar recursos para hacerlo ejecutivo. Yo veo a la MIPS como el Consejo de Ministros en e, territorio. Los distintos ministerios que hay y organismos que hay en el territorio, en el departamento, deberían tener poder de comunicar lo que están haciendo y acordar determinados temas puntuales. Ahí es donde surge el tema de funcionamiento de lo que es el concepto (…)”. (Integrante de MIPS- Paysandú)*

Este discurso también evidencia que para algunos participar no es una elección, por lo que deben estar, firmar, pero no realizan una participación activa, de lo cual se desprende que no es un espacio que estas instituciones valoren a la hora de definir sus estrategias.

Otros actores que están llamados a jugar un papel fundamental en el territorio pero que hasta ahora, quizás por las escasas competencias y recursos de los que disponen, no aparecen visualizados como protagonistas en estos espacios intersectoriales, son los Municipios.

### **3.3. Valoraciones sobre la gestión de las MIPS**

En esta dimensión se analizará la evaluación de los actores que participan o que debieran participar en las mesas así como los aspectos que motivan su participación o no participación en el espacio. Se atenderán a aspectos como: impacto de las resoluciones; asuntos destacables que se han tratado; evaluación general del trabajo realizado hasta el momento. Motivación del entrevistado y la organización a participar o seguir participando en las mesas; y la percepción sobre la efectividad que han tenido los acuerdos de las Mesas respecto las decisiones institucionales tomadas posteriormente.

En relación a la evaluación del funcionamiento de la MIPS en Artigas existen visiones opuestas respecto a la ejecutividad-efectividad del ámbito, aunque predomina una visión negativa de la MIPS como ámbito no ejecutivo, no resolutivo, muy poco operativo. En Salto, se evidencia que la MIPS no es efectiva, no es ejecutiva, no trasciende algunas coordinaciones puntuales, y es más bien informativa, con excepción de algunas comisiones de trabajo que se resaltan muy positivamente como forma de trabajo de la MIPS. En Paysandú, se valora la capacidad de planificación a mediano plazo y la rápida construcción de una lógica o cultura de la interinstitucionalidad, sin embargo, se observa en general la poca ejecutividad, operatividad y efectividad. Esa falta de ejecutividad motiva alguna de las ausencias, junto a la concentración de temáticas que no representan el interés de la totalidad de las instituciones.

En lo que respecta al aspecto motivacional, se puede decir que en Artigas pese a dicha percepción negativa, las motivaciones a participar se explican en la persistencia, en la credibilidad de la interinstitucionalidad para resolver problemas comunes, más allá de los resultados. También se observa cierta “elitización” o control del espacio por parte de MIDES y la Intendencia. En Salto, las motivaciones son muy específicas y compartidas, y tienen que ver con: entender que los problemas sociales son multicausales, multidimensionales y su naturaleza exige intervenciones multisectoriales y multidisciplinarias. Por su parte, en Paysandú, en la motivación a participar se advierte un híbrido entre la obligatoriedad legal o por designación que son quienes no se involucran activamente, y por la eficiencia que implica la interinstitucionalidad en no superponer esfuerzos y recursos, ampliar la mirada sobre la realidad social del territorio, y abordar problemas multicausales desde soluciones multisectoriales, que son quienes se involucran activamente. La sectorialidad aún pesa sobre la intersectorialidad

### **3.4. Vinculación de las MIPS con el gobierno y la sociedad civil**

En esta dimensión se analizan las relaciones de la MIPS a nivel intergubernamental con los diferentes niveles de gobierno (con especial énfasis en la Intendencia) y a nivel socio-gubernamental con los diferentes actores de la sociedad civil.

Del análisis de las entrevistas se desprende que en Artigas la Intendencia aparece como un miembro que junto al MIDES co-lidera el ámbito, lo que se explica por su sintonía política-partidaria con el gobierno nacional. La Intendencia asigna recursos e implementa políticas sociales. Respecto a la sociedad civil, tiene un involucramiento muy débil, se remitió a co-elaborar el Plan Artigas, pero no se le convoca ni se procura su participación en la implementación y evaluación de dicho plan. Se advierte un alto desconocimiento de la sociedad respecto a la MIPS. En Salto, la Intendencia aparece sistemáticamente como la gran

ausencia de la MIPS, una ausencia que además se denuncia como un debe, un déficit que facilitaría sobremanera el trabajo en cuanto a su rol de logística, y de gobierno de cercanía con la ciudadanía. Antes participaba más, por lo que se puede deducir que la ausencia refiere a diferencias político-partidarias entre Gobierno Departamental y Gobierno Nacional. La participación con la sociedad civil es muy pobre, es puntual, esporádica, excepcional. En Paysandú, la Intendencia participa pero de forma testimonial, sin capacidad de asumir compromisos en tiempos reales. Se identifican relatos como de “ellos” y “nosotros”, la Intendencia de Paysandú aún no se siente parte de MIPS y el resto de la Mesa la mira con desconfianza. Surge de forma exclusiva que el hecho de predominar partidos distintos puede explicar el hecho.

#### **4. Reflexiones finales**

Las MIPS son entidades territoriales que tienen un rol clave para promover la coordinación y transversalidad en la gestión de los problemas sociales. En algunas partes del mundo la transversalidad tiene lugar con el simple hecho de que cada institución incorpore los temas transversales, pero el riesgo es que los temas se diluyan en el día a día de las instituciones, además las reuniones interinstitucionales tienen una importante función de coordinación que permite optimizar recursos, lo cual tiene un valor adicional en un contexto de recursos escasos.

Uno de los aspectos más destacables en los participantes es la creencia de la interinstitucionalidad como un camino clave para el abordaje de las problemáticas sociales, se puede decir que las mesas han contribuido a la construcción de una cultura de la transversalidad, aunque este aspecto puede relativizarse por algunas ausencias importantes en los diferentes departamentos que denotan la falta de interés en el trabajo interinstitucional y la idea de que se trata de una pérdida de tiempo. La interinstitucionalidad ha cristalizado en abordajes conjuntos para atender problemas concretos en los diferentes departamentos, así como en acuerdos informales que van más allá de la propia agenda de la propia mesa y utilizan los canales de comunicación generados por el espacio para acordar aspectos puntuales en problemáticas puntuales. Sin embargo, pese a estos aspectos favorables se pueden mencionar algunos aspectos que todavía se presentan como desafíos para el futuro:

- Se debe abandonar, sobre todo en épocas lejanas a las elecciones, las lógicas y los intereses político-partidarios en pro de un abordaje efectivo de los problemas sociales del departamento y del país, este aspecto se constituye en un desafío en los espacios de cohabitación política entre los diferentes niveles de gobierno. Este es uno de los grandes desafíos mencionados por la literatura internacional sobre la temática y en particular, en los casos estudiados puede verse como tanto en Salto como en Paysandú, departamentos cuyas Intendencias tienen diferentes signo político que el gobierno nacional, se advierte una Intendencia con un nivel bajo de compromiso con la Mesas que se traduce en ausencias, en escasa capacidad de asumir compromisos en tiempo real, etc. Esta situación es claramente diferente en Artigas donde la Intendencia es del mismo partido que el gobierno nacional y de esta manera toma un protagonismo similar al del MIDES en la conducción del proceso. Por ahora la presencia de los Municipios en el ámbito es un elemento marginal, sin embargo, este también es un desafío a mejorar en el futuro que complejizaría aun más el escenario de cohabitación política.
- Lograr generalizar en todos los actores presentes y ausentes la idea de que el trabajo intersectorial, además de ser una obligación legal, es una instancia que ayuda a mejorar la acción institucional y la imagen pública (Solano Cornejo, 2005). Esto

implica combatir la idea que todavía se advierte en algunas instituciones de los departamentos estudiados que ven este trabajo como una carga adicional o como un espacio en el cual se pueden evidenciar dificultades en la gestión institucional. Este tipo de valoración inhiben una participación activa.

- Potenciar la actividad tendiente a la consecución de uno de los objetivos planteados para las MIPS: fortalecer los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil. El logro de este objetivo debería cristalizar en mecanismos institucionalizados de relacionamiento con la ciudadanía y no en algunas convocatorias puntuales de la MIPS o algunas demandas esporádicas de algunos actores sociales. Quizás uno de los ámbitos claves para vincularse con la ciudadanía sea el Presupuesto Participativo (en aquellos lugares donde se implementa) ya que ahí emergen muchas problemáticas sociales y propuestas creativas de la ciudadanía para abordarlas, que no obtienen en todos los casos financiaciones por medio de esta política y que podría ser retomada de alguna manera por las MIPS, constituyéndose en un excelente espacio de cooperación intergubernamental y sociogubernamental.
- Lograr constituirse en un espacio de mayor ejecutividad y operatividad, este aspecto fue destacado en todos los departamentos como un problema. En Salto, se maneja la idea de la falta de un plan que articule las intervenciones concretas, en Artigas por el contrario se sostiene la idea de que la MIPS se convierte en un espacio de rendición de cuentas en relación a un plan de desarrollo ya existente, y en este sentido, no resuelve nada nuevo. En algunos casos puntuales se reclama la presencia de representantes institucionales con capacidad de toma de decisiones, es decir, jefes.

En síntesis, las MIPS representan una nueva forma de pensar el abordaje de las problemáticas sociales que aun tiene desafíos por delante pero que ha logrado ir instalando el tema de la transversalidad y construyendo una cultura de interinstitucionalidad, si bien en este punto todavía tiene margen para crecer, la motivación predominante es la creencia de la utilidad de este abordaje y ello constituye un caldo de cultivo para ir potenciando la herramienta.

### **Referencias Bibliográficas**

Martínez Nogueira (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En Acuña, C. (comp.). Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Buenos Aires. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, pp. 13-46.

MIDES (2014). Mesas Inteinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS). Reporte del Sistema de Información Periodo 2011-2013. Montevideo: Autor.

MIDES (s/f). Programa de Seguimiento y Fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales. Montevideo: Autor.

Repetto, F. (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, Buenos Aires: Jefatura de Gabinetes. Presidencia de la Nación.

Serra, A. (2005). La Gestión Transversal. Expectativas y Resultados. En Revista del CLAD, N°32, Caracas.

Solano Cornejo, D. (2007). La transversalidad y transectorialidad en el sector público. En XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007.

Zurbriggen, C.; Morales, S.; Rak, A. (2010). De lo sectorial a lo transversal: Hacia nuevos formatos de gestión pública . En Mancebo, Ma.Ester & Pedro Narbono (Coord.) Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo: p.: Editorial: CLACSO - Fin de Siglo. 310 – 320.