

Sistematización del proceso de elaboración de las Agendas Estratégicas Departamentales de Desarrollo Social (2012-2015)

> DOCUMENTO INSTITUCIONAL

Director Nacional de Gestión Territorial: Mauricio Guarinoni

Directora de División de Articulación Interinstitucional: Rosina Methol

Equipo técnico: Sandra Barrozo, Mauro Casa, Claudia Kuzma, Olga Torres, Daniel Pereira

Redacción Responsable: Claudia Kuzma, Mauro Casa y Rosina Methol

Agradecimientos

Queremos agradecer especialmente a los entrevistados y participantes de este proceso.

En primer lugar a las Direcciones Departamentales de las Oficinas Territoriales del MIDES, de los departamentos de Paysandú, Florida, Rocha, Maldonado y Tacuarembó, y muy especialmente al equipo de la División de Articulación Interinstitucional (DNGT), quienes participaron en todo el proceso de elaboración de las AEDS, y quien tuvo la responsabilidad de la coordinación entre las distintas Direcciones del MIDES, y con la Comisión Territorial del CNPS.

A la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS), a la División de Participación Social (DNGT), a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), y a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS).

A la Comisión Territorial, del CNPS, quienes participaron en las Jornadas de Consulta, y apoyaron durante todo el proceso de elaboración de las Agendas.

Y a los integrantes del propio CNPS, quienes avalaron las versiones finales de los documentos publicados.

Montevideo, agosto de 2015

© Ministerio de Desarrollo Social

Avda. 18 de Julio 1453

Teléfono: (598) 2400 03 02

CP. 11200. Montevideo, Uruguay

www.inju.gub.uy / www.mides.gub.uy

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| A modo de introducción ¿Por qué es importante sistematizar el proceso de elaboración de las Agendas Estratégicas Departamentales de Desarrollo Social?..... | 4 |
| Antecedentes institucionales | 6 |
| Conceptos y perspectivas para entender el proceso | 10 |
| Proceso de elaboración de las AEDS: análisis y descripción metodológica | 19 |
| Conclusiones y reflexiones en clave de sustentabilidad, de esta experiencia de innovación en la gestión pública | 23 |
| Propuestas y sugerencias para la sostenibilidad de este proceso | 29 |
| Bibliografía | 32 |
| Anexos | 33 |

A MODO DE INTRODUCCIÓN:

¿Por qué es importante sistematizar el proceso de elaboración de las Agendas Estratégicas Departamentales de Desarrollo Social?

En principio, importa señalar que toda sistematización en una organización responde a la necesidad de reflexionar críticamente sobre las prácticas realizadas, con el objetivo de aprender sobre las mismas y mejorarlas, para generar un impacto entre los involucrados (Jara, O; 2009).

En el caso de esta sistematización, se trata de una descripción analítica del proceso de elaboración de las Agendas Estratégicas de Desarrollo Social (AEDS), como una práctica que pretende innovar en la gestión pública interinstitucional de las políticas sociales, en el territorio, con una visión prospectiva de la propia experiencia, que procura la sustentabilidad del proceso hacia el futuro. Cabe resaltar que esta sistematización se realiza desde el marco institucional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), analizando los impactos o desencadenantes que dicho proceso generó a nivel interno en la gestión interinstitucional, desde la perspectiva de este organismo.

Por lo tanto, los objetivos de este documento consisten en:

- Aportar a la construcción de la memoria institucional que permita sistematizar el proceso en sus diferentes etapas, así como los principales aprendizajes, obstáculos y dificultades, teniendo como meta la institucionalización del proceso.
- Aportar al proceso de construcción y consolidación de una metodología de gestión territorial, dado que las Agendas se sustentan en dimensiones como la interinstitucionalidad, la coordinación y articulación, la participación ciudadana y la descentralización; las que, integradas en un abordaje sistémico, aportan hacia la construcción de un modelo de gestión territorial.

La metodología utilizada para esta sistematización fue fundamentalmente cualitativa a través de diversas herramientas de investigación: entrevistas semiestructuradas, grupos de discusión y análisis de fuentes de información secundaria, análisis de material bibliográfico y de documentos institucionales.

Las entrevistas semiestructuradas se realizaron a las Direcciones Departamentales del MIDES¹ de los departamentos de Paysandú, Florida, Rocha, Maldonado y Tacuarembó con el criterio de cubrir la mayor diversidad territorial posible, así como los diversos acumulados institucionales. A su vez, se entrevistó a integrantes del equipo técnico que desarrolló la propuesta metodológica y el proceso de las AEDS²: la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DNPS), Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)³, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), la División de Participación Social (DNGT) y el equipo técni-

1. Dichas Direcciones tienen la responsabilidad político - institucional de coordinar las MIPs y de liderar políticamente el proceso de elaboración de las AEDS.

2. El diseño metodológico de las Agendas Departamentales, fue elaborado por la Dirección Nacional de Políticas Sociales, tomando como base la elaboración del Plan Artigas (2011).

3. DINEM, con el apoyo de la Secretaría Técnica del CNPS, fue la responsable del capítulo de caracterización de cada departamento.

co del Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional (DNGT). Este último equipo técnico, fue el principal responsable de la coordinación entre dichas Direcciones, y durante la implementación durante todo el proceso, fundamentalmente a partir de enero de 2013, junto con la Secretaria Técnica del CNPS⁴, y el propio CNPS, quien avaló las versiones publicadas. Durante el proceso de elaboración de las Agendas, también participaron integrantes de la División de Participación Social, específicamente durante las Jornadas de Consulta con la sociedad civil. Finalmente, se entrevistó a integrantes de la Comisión Territorial del CNPS, que participaron en la casi totalidad de las Jornadas de Consulta durante el proceso de elaboración de las Agendas.

4. El Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional fue quien lideró técnicamente todo el proceso: desde el trabajo de campo, la sistematización de la información de las Jornadas de Consulta y la brindada por los organismos públicos involucrados hasta la redacción final de las Agendas finalmente publicadas. La Secretaría Técnica del CNPS participó y apoyo técnicamente todo este proceso.

ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

El proceso de elaboración de las AEDS se produjo durante el contexto institucional de la reestructura del MIDES. El diseño de las mismas, surgió a iniciativa del CNPS en procura de poner en práctica la denominada Reforma Social y promover el cumplimiento de los cometidos de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) en cuanto a la articulación y coordinación de las Políticas Sociales en el territorio.

Desde su creación en el año 2005⁵, el MIDES tiene como principal objetivo la reducción de la pobreza, la inclusión social y la coordinación del conjunto de las políticas sociales desde una perspectiva de derechos y de no discriminación. Tal competencia de coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo, aporta a garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación, así como el desarrollo social en general.

La Reforma Social, postulada para el período de gobierno 2010-2015 se inscribe en la estrategia de mediano y largo plazo definida en el Plan de Equidad (2007), cuando asume el desafío de la construcción de una nueva matriz de protección social para la sociedad uruguaya. Constituye una estrategia de desarrollo humano que conjuga crecimiento económico con justicia social. Busca garantizar que los frutos de la renta nacional sean distribuidos equitativamente entre toda la población, para que efectivamente se ejerzan los derechos sociales, económicos, culturales y políticos de la ciudadanía. Como estrategia de desarrollo humano con cohesión social, se orienta al aumento de las opciones de todas y cada una de las personas con una vinculación virtuosa entre los mecanismos instituidos de integración y bienestar y el sentido de pertenencia y adhesión (comportamientos y valores compartidos) de las personas y grupos a la sociedad de la que forman parte. En consecuencia, la nueva matriz de protección asume el desafío de afrontar la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y la desigualdad, actuando articulada y coherentemente con variados instrumentos de las políticas públicas sobre todos los procesos sociales que las sostienen y reproducen. Esta Reforma Social propone, en definitiva, la construcción de una nueva matriz de protección social: en sus componentes estructurales de carácter universal y en la red de asistencia e integración social, así como en los nexos entre ambos.

Uno de los antecedentes en cuanto a estrategias de desarrollo social de carácter interinstitucional a nivel departamental, fueron las denominadas “Agendas Sociales” elaboradas por las MIPS como parte de sus cometidos y funcionamiento general, a saber: *“Elaborar una Agenda Social Departamental que incluya las prioridades a nivel local y elaborar 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, 2010). Desde el año 2007, se comenzaron a llevar a cabo proyectos de ejecución colectiva en las MIPS y a partir del año 2008 se gestiona el Fondo Rotatorio, para dotar de recursos y posibilitar la ejecución de acciones concretas. No obstante esta experiencia de gestión, las MIPS no fueron nunca visualizadas como me-

ras ejecutoras de proyectos, sino que los mismos fueron concebidos como parte de una estrategia de consolidación y ajuste de mecanismos de articulación, cometido principal de las MIPS.

En el año 2010, se realiza el primer Consejo de Ministros en la ciudad de Artigas, dada la grave situación de vulnerabilidad socioeconómica que experimentaba la población de dicho departamento. En dicha instancia, se planteó la necesidad de realizar un Plan Departamental de Desarrollo Social donde se plasmara la intervención en forma articulada de todos los organismos públicos, de manera tal de poder abordar integral y eficazmente la mencionada situación. Este fue un mandato presidencial que se le encomendó al MIDES, con el respaldo del CNPS. El proceso de elaboración del Plan Artigas fue planificado para iniciar con una instancia de consulta amplia a los actores del territorio y desde la consecución de cuatro etapas: la caracterización del Departamento de Artigas; la identificación de los “asuntos clave” o “estratégicos” para el desarrollo del Departamento; la formulación de las “Líneas Estratégicas del Plan”; y los aspectos institucionales y de gestión para su implementación. En el caso de dicho Plan, se llevó a cabo además un seguimiento institucional por parte del MIDES a nivel territorial (Oficina Territorial), y una evaluación posterior de las acciones realizadas a partir de un listado previo o check list de las líneas estratégicas, resultados esperados, líneas de acción y acciones a realizar. Se llevaron a cabo además entrevistas con los actores institucionales del departamento para complementar dicha evaluación.

Posteriormente a la elaboración del Plan Artigas, se planteó la necesidad de replicar dicha metodología de trabajo hacia el resto de los departamentos del país, comenzando por las regiones que aun presentaban los mayores indicadores de vulnerabilidad social. Es así que a partir de diciembre del año 2012, se comenzó a desarrollar las Jornadas de Consulta en los demás departamentos del norte del país, para la elaboración de las “Agendas Estratégicas de Desarrollo Social (AEDS)”. El cambio de nombre y de propuesta metodológica de “Agendas” en lugar de “Planes” obedece a que a esa altura del período de gobierno (año 2012) no era posible realizar planes estratégicos y definir presupuesto para dicho quinquenio.

De esta forma se acordó plantear AEDS para todos los departamentos del interior del país dadas las dificultades político-institucionales, y metodológicas, para la realización de “planes estratégicos departamentales”, en su propuesta original. La elaboración de “Planes” hubiera requerido la realización de procesos de planificación estratégica de todos los organismos e instituciones del Estado, lo cual no era posible de implementar en el momento político institucional en que se encontraba la administración central en el año 2012. A su vez, los presupuestos de cada institución ya habían sido definidos, por lo tanto el margen presupuestal para la inclusión de nuevas acciones era muy limitado. Por otro lado, el poder llevar a cabo “planificaciones estratégicas” a nivel departamental, hubiera requerido un proceso mucho más profundo y sistemático de trabajo con todos los actores involucrados a nivel territorial. En base a estas dos limitaciones, se consideró necesario avanzar hacia la propuesta de elaboración de las AEDS poniendo énfasis en la identificación de los principales problemas y oportunidades del territorio para el desarrollo social de cada departamento, fortaleciendo la coordinación de las acciones interinstitucionales, que ya disponían de presupuestos asignados.

En este contexto, la metodología planteada para la elaboración de las AEDS, surgió de la ase-

soría técnica del CNPS a través de la DNPS⁶. Posteriormente, se conformó un equipo técnico (UTC operativa), integrado por diferentes Direcciones del MIDES⁷; que a su vez integraba la Unidad Técnica Central (UTC), espacio colectivo conformado por las diferentes direcciones e institutos en el contexto de la reestructura ministerial (mediados del año 2011).

Este equipo, sostuvo técnicamente el desafío de realizar el resto de las AEDS en estrecha coordinación con las Direcciones Departamentales del MIDES, responsables de coordinar y liderar a las MIPS. Parte de dicho equipo, terminó conformando el Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional, quien luego integraría, la nueva Dirección Nacional de Gestión Territorial, a partir de enero del año 2013.

Tal como se explicita en el documento de *“Elaboración de los Planes Departamentales de Desarrollo Social”*⁸, estos fueron asumidos y respaldados por el Gabinete Social y el CNPS, como *“documento conjunto de planificación, que orientara las prioridades de acción de los organismos públicos en función de los acuerdos interinstitucionales y las demandas locales”*. A través de este instrumento se esperaba *“contar con una hoja de ruta común de todo el gobierno nacional a nivel departamental, en materia de desarrollo social y en diálogo con otras esferas del desarrollo como la productiva, la ambiental, la cultural, entre otras”*. (CNPS, 2012).

Esta formulación se basa en la concepción de que las políticas sociales implican acciones integrales, interinstitucionales y articuladas, de manera de poder brindar una atención de mejor calidad a la ciudadanía. Así, 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).

Tal como se menciona en dicho documento, el proceso de diseño e implementación de las AEDS, permitía abordar las necesidades de corto plazo e identificar los asuntos estratégicos que orientaran las acciones a mediano y largo plazo. De este modo se integraría 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 permiten orientar las acciones interinstitucionales a futuro, aportando hacia la construcción de trayectorias colectivas, virtuosas, de mediano y largo plazo (2015-2030).

En el corto plazo, en relación a las líneas, acciones y programas, las AEDS deberían funcionar en torno a tres dimensiones esenciales:

- a) De ajuste de las acciones de cada organismo en función de la puesta en común y la articulación y coordinación de las iniciativas ya planificadas para el presente período de gobierno (2012- 2015).
- b) De innovaciones programáticas nacionales asociadas a la atención de las prioridades manejadas por el gobierno central. Se trata de acciones gestionadas de manera interinstitucional como por ejemplo, *“Uruguay Crece Contigo”* y *“Jóvenes en Red”*.

6. Dicha Dirección estuvo a cargo del Pol. Andres Scagliola, y era el responsable institucional de la coordinación del CNPS (2010-2015), y la Asesoría Técnica, estuvo a cargo del Lic. Pablo Martinez Bengoechea.

7. De la DINEM, Políticas Sociales, Descentralización Territorial y Participación Social.

8. CNPS. *“Elaboración de los Planes de Desarrollo Social”*. Abril, 2012.

- c) Un nivel de innovación local interinstitucional que permitiera dar respuesta a necesidades identificadas y acordadas como prioritarias por los actores locales institucionales y sociales, especialmente aprovechando el ámbito privilegiado que constituyen las MIPS.

También, en dicho documento se explicitaba, que las AEDS fueron concebidas además, como una oportunidad para “escuchar a los territorios”, combinando las prioridades globales del gobierno nacional con aquellas surgidas de la consulta pública departamental.

La elaboración de cada AEDS debía recorrer cuatro etapas metodológicas:

1. La caracterización de la realidad socio-territorial del departamento;
2. La identificación de los “asuntos clave”;
3. La articulación y presentación ordenada de las líneas estratégicas de intervención desde las políticas públicas, que buscan responder a dichos asuntos en función de la caracterización realizada;
4. La incorporación de los aspectos institucionales y de gestión, imprescindibles para su implementación y seguimiento.

Desde la propuesta de formulación de las AEDS, se esperaba que permitieran dejar plasmado un compromiso de los actores públicos en cuanto a la ejecución de políticas sociales de base territorial. Asimismo, se planteaba que reflejaran un compromiso en la generación de acciones de corte interinstitucional, favoreciendo la coherencia en las intervenciones, así como proporcionando un instrumento de transparencia y rendición de cuentas, en tanto allí se asegurarían los compromisos asumidos con la ciudadanía, en referencia a los asuntos claves, en materia social, para el departamento. Esa identificación de asuntos estratégicos permitiría identificar los principales problemas y oportunidades del departamento, de manera de avanzar en posibles líneas de intervención pública e incorporar en la agenda a mediano plazo.

Las AEDS serían elaborados e implementadas en el ámbito de las MIPS⁹, en las cuales están representados los organismos públicos del área social en cada departamento, constituyendo un espacio de diálogo y acuerdo privilegiado para ello. Las MIPS constituyen la expresión territorial de la implementación articulada de las políticas sociales, orientadas desde el Gabinete y el CNPS.

A su vez, además de la ineludible necesidad de articulación de las políticas sociales en el territorio, se explicitaba la necesidad de contar con la participación activa de la sociedad civil durante todo el proceso de elaboración de las AEDS y de su posterior implementación, de manera tal de dejar capacidades de gestión local instaladas.

9. Las MIPS fueron avaladas legalmente a través del Decreto del Poder Ejecutivo N° 277/011.

CONCEPTOS Y PERSPECTIVAS PARA ENTENDER EL PROCESO

En este apartado del documento, se explicitarán aquellos conceptos y perspectivas que nos permitan comprender, analizar y mejorar el proceso de construcción de las Agendas, en futuras prácticas institucionales.

Como se mencionó anteriormente la elaboración de las AEDS fue una iniciativa del CNPS, con el objetivo de promover la necesaria articulación y coordinación de las políticas públicas sociales en el territorio.

En este sentido, importa mencionar que el proceso se llevó a cabo dentro de los aportes y contribuciones para la conformación de un sistema de Gestión Territorial y de abordaje de las políticas sociales del MIDES, y específicamente de la DNGT, que procura orientar las acciones y dispositivos para la protección social de la ciudadanía en el territorio, en forma armónica y complementaria. Se busca así, poder aportar a la conformación de un sistema de protección social más coherente, integral, eficiente y eficaz. Si bien la DNGT tiene el cometido institucional de promover un abordaje territorial integral, de para todo el MIDES, esto constituye un proceso desafiante, ya que aún coexisten de manera compleja, distintas tradiciones y formas de abordaje territorial de parte de las diferentes Direcciones e Institutos del MIDES.

En términos de “criterios orientadores” de dicho modelo, se plantean una serie de principios:

- *La equidad territorial.* Este principio establece parámetros comunes de calidad y funcionamiento de los servicios, programas y prestaciones orientados a la protección social de la ciudadanía, más allá del lugar territorial donde se encuentre, garantizando la equidad territorial a nivel nacional. Promueve la integración y cohesión social, a través de la universalidad en el acceso a las prestaciones sociales, más allá del lugar de residencia.
- *Los territorios como agentes activos en la elaboración de las políticas sociales.* Los actores territoriales constituyen una voz fundamental a ser contemplada a lo largo del ciclo de las políticas. En este entendido, además del correspondiente rol protagónico en el liderazgo e impulso a las acciones territoriales del MIDES y de otros organismos, es necesario incorporar, la participación activa de la ciudadanía local, durante todo el proceso, en términos de su rol propositivo, así como de seguimiento y contralor de las políticas, en clave de desarrollo territorial.
- *La construcción de capacidades territoriales.* La generación de capacidades territoriales es imprescindible para fortalecer la acción ciudadana, y las políticas y acciones públicas, así como para asegurar una atención ciudadana de calidad. Esto implica, tanto garantizar la experticia y profesionalidad de los recursos humanos, como dotar de infraestructura y procedimientos de trabajo y atención ciudadana adecuados, para el logro de los parámetros de calidad necesarios, que aseguren la protección social en todo el territorio nacional.
- *La coordinación y articulación interinstitucional como herramienta de mejora de la calidad de las políticas.* Este principio postula que la coordinación y articulación desde la institucionalidad en el territorio, entre los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil, potencia el impacto de las intervenciones públicas para la ciudadanía. Las acciones públicas (en particular aquellas de corte integral o con niveles de complejidad altos) deben ser pensadas en conjunto con los otros actores de la política (actores sociales), sea porque comparten responsabilidades en la implementación, o porque su presencia (o ausencia) tiene consecuencias en la calidad de las mismas.

- *El diseño y utilización de sistemas de información de calidad.* Ese criterio postula que las intervenciones sociales deben ser ejecutadas con criterios técnicos basados en la creación y uso de información de calidad, territorializada, tendiente a mejorar la política pública en sus múltiples etapas y su mejor adecuación a nivel territorial.
- *La incorporación del enfoque de derechos humanos en las acciones territoriales.* En cuanto a este criterio, se apunta a que la administración pública incorpore a lo largo de los distintos territorios un enfoque promotor y garante de Derechos Humanos, en las prácticas de trabajo internas y hacia la ciudadanía, asegurando a su vez una atención ciudadana no discriminatoria, propia de esta perspectiva.

Estos criterios del sistema de gestión territorial de la DNGT han estado presentes como aspiración y horizonte de todo el proceso de elaboración de las AEDS. A su vez, a continuación se explicitarán además, algunos conceptos y perspectivas adoptadas en el marco de esta línea de trabajo, como: “descentralización”, “territorio” y “desarrollo territorial”, “participación ciudadana”, “planificación estratégica a largo plazo”, “coordinación inter-institucional”.

Descentralización

La elaboración de las AEDS —tanto desde su concepción original como desde su puesta en práctica— puso de manifiesto la necesidad de efectivizar y profundizar un proceso gradual de “descentralización social y política” del Estado uruguayo. Esa “apuesta a la descentralización”, implicó identificar dificultades, tensiones, logros y desafíos, no desconociendo las propias contradicciones que este proceso supuso: una propuesta desde el nivel central que pretendía generar capacidades a nivel local.

Partimos del concepto de descentralización, que formula la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas, desde agencias centrales de gobierno hacia organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, autoridades regionales, autoridades funcionales, gobiernos autónomos y locales y organizaciones no gubernamentales (Rondinelli, 1981). Dicha concepción implica la intención de traspaso de recursos, funciones y autoridad del gobierno central, al nivel territorial (unidades desconcentradas de organismos centrales o gobierno local), pero también puede implicar el traspaso de poder a la sociedad local. Para el desarrollo de estas funciones se requiere, además, de la disponibilidad de recursos (financieros, humanos, materiales y de información).

Desde una concepción neoliberal, la descentralización se plantea como un mecanismo de reestructuración de complejos e ineficientes aparatos estatales, para atender la demanda social. Desde esta perspectiva, la descentralización pretende reemplazar un funcionamiento tecnocrático y autoritario del Estado, por una gestión local democrática y participativa en el ámbito local (Borja, 1982).

La “descentralización”, entendida como proceso complejo, no obstante, implica diferentes momentos o etapas en los que se pueden identificar actores institucionales, políticos y sociales. Dentro de la descentralización intergubernamental se identifican tres etapas:

- *Desconcentración*, consistente en la transferencia de funciones sin delegación de autonomía, manteniendo la dependencia jerárquica del órgano central (Cardozo, 1992). Puede tratarse sólo de desconcentración geográfica de oficinas centrales a oficinas ubicadas en otros espacios. La diferencia básica entre la desconcentración geográfica y la descentralización, es que la primera

puede ocurrir sin una redistribución de poder y la última puede ocurrir sin una dispersión geográfica.

- *Delegación*, como transferencia de autoridad y de cierta capacidad de decisión del centro a los niveles inferiores del aparato estatal, lo cual supone una mayor redistribución de poder que en el caso de la desconcentración, dado que las instancias gubernamentales receptoras de una mayor cuota de autoridad pueden planear e instrumentar decisiones concernientes a sus actividades.
- *Devolución*, en tanto transferencia del poder central a niveles inferiores de gobierno en el que el receptor adquiere un nivel de autonomía importante con respecto al centro, no obstante las instituciones centrales mantienen un rol supervisor, especialmente en el nivel financiero (Ziccardi, 2008). A veces se trata de una verdadera devolución debido a que fueron funciones originalmente desempeñadas por gobiernos subnacionales que se le regresan.

Una cuarta etapa (no intergubernamental) es la transferencia de responsabilidades y actividades del sector público a *organizaciones no gubernamentales*. En algunos casos, se ha confundido este proceso con una privatización, cuando en realidad se trata de un mecanismo que expande la posibilidad de descentralización hacia la participación de la sociedad civil organizada (Cardozo, 1995).

En la práctica administrativa, cuando se hace referencia a la descentralización iniciar se piensa en un proceso más profundo que la mera desconcentración, definido como la transferencia de: “*facultades, funciones, programas y recursos a una persona moral de derecho público, con autonomía técnica y orgánica, reservándose los que la doctrina denomina control de tutela y consecuentemente, rompiéndose la línea jerárquica entre el que descentraliza y el que recibe las facultades*” (SSA, 1985).

Uno de los principales desafíos de la elaboración de las Agendas Departamentales, fue el de poder iniciar acciones orientadas a la generación de procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales territoriales, y de la sociedad civil local, en aras de desencadenar procesos descentralizadores.

Territorio y desarrollo territorial

A su vez, la concepción y puesta en práctica de las AEDS también supone una determinada concepción de “*desarrollo social*” y del “*territorio*” en particular. El “*desarrollo social*” supone un estadio y proceso donde se interrelacionan diversas dimensiones tales como la económico-productiva, la socio-cultural, la ambiental, y la política-institucional, y ocurre en un determinado territorio, con capacidades y trayectorias en este sentido. Por tanto la dimensión territorial es determinante en la medida en que el desarrollo depende de sus características específicas: del entorno ambiental, la capacidad y potencialidad productiva, el entramado social, institucional y organizacional, la ubicación geográfica, la historia, tradiciones e identidades culturales de un determinado territorio.

Hablar de “*territorio*” supone, por lo tanto, abordar un concepto complejo, que en las últimas décadas ha tomado fuerza como tema de estudio, en el discurso y la agenda académica y política, en los intereses sociales y como objeto de políticas públicas. La noción de territorio ha concitado tal atención, que puso en debate su propia concepción y significado, así como su propio alcance explicativo. “*Territorio*” se fue tornando, en consecuencia, un término difuso y ambigüo.

Para entender el concepto de “*territorio*” es importante referirnos a las diferentes interacciones entre espacios, sistemas de acciones y sistemas de objetos, así como sus respectivas relaciones socia-

les donde las mismas “producen los espacios y los espacios a su vez producen las relaciones sociales” (Mançano, 2008: 3). El territorio es comprendido así como construcción transformada, recreada y transformadora tanto de las relaciones sociales, como del entorno natural, hasta los tipos de gobernanza existente en ellos.

Consideramos que una definición integral de territorio debe contemplar, tal como se postula desde el Núcleo Interdisciplinario de Desarrollo Territorial, de la UdelaR (2013), las dimensiones político-institucionales, económicas y socio-culturales. El territorio consiste en un continente de factores o dimensiones que lo componen. En la dimensión político-institucional se encuentran por un lado, las normas formales e informales, las relaciones intergubernamentales entre distintos niveles; y por otro, los actores que desarrollan sus actividades en el territorio, relacionándose en determinadas arenas de cooperación o conflicto. En la dimensión económica, aparecen categorías referidas a la organización de la producción, la innovación y su vinculación con el medio ambiente, en clave de sistema productivo local y su vínculo con la economía nacional y global. La dimensión socio-cultural refiere a la presencia de conjuntos humanos que se relacionan de una manera singular, condicionados por —y a la vez condicionando— las características de ese territorio. Dichas interacciones son de carácter dinámico y potencialmente transformadoras del entorno. De allí que el territorio es a la vez construcción material, funcional, simbólica y espacio generador de identidad y pertenencia. Ello remite a la búsqueda de una razonable articulación entre territorio, aparato estatal e identidad territorial, con la participación activa de todos los actores públicos, sociales y privados involucrados.

Esta perspectiva integral, supone reconocer al territorio como “*sujeto complejo*”, cuyas dimensiones se retroalimentan, en relaciones intrincadas, en las cuales la actividad en una de ellas, puede causar reacciones que modifiquen el comportamiento de las otras. En definitiva, el territorio es a la vez objeto de estudio, de análisis y de intervención pero, a la vez, es sujeto de transformación y actor comprometido en los propios procesos que se pretenden llevar a cabo.

Frecuentemente el territorio es entendido como “*objeto*” de aplicación de políticas sectoriales de nivel nacional, donde la planificación generalmente no conlleva la particularidad del territorio, no es factor fundamental la construcción social que lo caracteriza. Dado que nuestro país posee una naturaleza unitaria (tres poderes con jurisdicción nacional) y centralizada (planificación estatal y nacional de políticas sectoriales sobre economía y bienestar social) existe un grado de generalidad que no permite incorporar estas dimensiones territoriales, esenciales, y que convierten al territorio en “*sujeto*”.

De lo dicho anteriormente, se desprende un concepto de desarrollo territorial, que podría definirse como: “*...Proceso orientado —y por lo tanto un proyecto— con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico. (...) Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental, pero estas transformaciones, sus características y grado, dependen del territorio específico a considerar. Esto supone un profundo reconocimiento de las diferencias y de los múltiples modos de desarrollo y por lo tanto, un abordaje ético. Un proceso de desarrollo territorial es sustentable, equitativo e instituyente en todas las dimensiones mencionadas. Involucra, a su vez, el control democrático de los recursos y su gestión (recursos en sentido amplio, considerando recursos naturales, económicos, financieros, humanos, culturales e institucionales). Considera al conflicto como parte de cualquier proceso humano y logra gestionarlo. Incorpora innovación pero recuperando tradiciones*” (Ibídem).

Boisier por su parte plantea que para que el proceso de desarrollo territorial sea efectivo, el rol del gobierno en este proceso debe tener presente que “*la asociatividad y el poder político colectivo dependen fuertemente de la información y el conocimiento*” (Boisier, 1999: 27). La información y el conocimiento de los factores causales del desarrollo fortalece el “*...proceso de coordinación de decisiones que pueden ser tomadas por una multiplicidad de actores*” (Boisier, 1999: 28)

Dentro de esta concepción analítica compleja y multi-dimensional, establecemos la importancia de pensar el desarrollo social desde esta clave territorial como un proceso interinstitucional y participativo, con el objetivo de concederle un carácter inclusivo y sustentable. En este sentido, el desarrollo territorial es necesario para el desarrollo social, ya que para ello es preciso la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes de un determinado territorio. Mejorar la calidad de vida incluye la cobertura de necesidades básicas, el aumento de capacidades endógenas y la creación de valor en un territorio. Este proceso involucra transformaciones estructurales en las dimensiones antedichas e involucra el control de los recursos y su gestión.

Tal como venimos planteando, “*el desarrollo territorial*” se trata de un proceso intencional, basado en directrices políticas que los gobiernos asumen, acerca del desarrollo y el rol estatal en el mismo, para iniciar, impulsar y desplegar a través de sus políticas públicas. Se trata de generar estrategias y acciones para la incorporación de la voz y acción de los actores no estatales destinados a la mejora sostenida de la sociedad. Asumiendo que el “*desarrollo territorial*” es un proceso orientado por planes y proyectos, parece ineludible tener en cuenta el protagonismo de los actores intervinientes y cómo los mismos adoptan ciertas perspectivas y asumen diversas responsabilidades. La complejidad de este planteo no puede negar el conflicto, sino que debe reconocerlo como parte de cualquier proceso humano y aspirar a gestionarlo. De allí, proponemos que la gestión territorial supone, en definitiva, la gestión de esos conflictos y la mediación entre los intereses y necesidades locales y las líneas políticas generales adoptadas por el Estado como instancia nacional; cuya resolución acontece en configuraciones variadas, dadas las circunstancias específicas de cada caso, así como las preferencias políticas y posibilidades técnicas de los actores en juego.

Participación ciudadana

En línea con la concepción aquí expuesta, la DNGT propone una perspectiva de la gestión territorial donde el “*territorio*” no consiste en un mero actor pasivo y receptor acrítico de decisiones centrales de política, sino bajo la concepción del territorio, conformado por una trama organizacional, económica, cultural y social, con capacidad de movilización para resolver problemas y realizar propuestas de ajuste e innovación. Dicha capacidad se relaciona directamente con la participación ciudadana, la cual puede generar no solamente mayores grados de eficiencia, efectividad y legitimidad a las políticas, sino mayores niveles de inclusión social a través de la mayor participación y empoderamiento de sus capacidades.

Nuria Cunill (2004) al analizar estos cambios en las políticas sociales identifica tres tipos de arreglos institucionales: a) participación de beneficiarios en la administración de los servicios; b) participación de las organizaciones voluntarias en la ejecución de la política; y c) conformación de órganos de control social.

Existen varios autores que señalan las virtudes de la participación de la sociedad civil en la gestión

directa de las políticas públicas. Así, se concibe que la participación profundiza la democracia, contribuyendo a reducir las debilidades y déficits de representación y rendición de cuentas y colocando demandas sociales en la administración pública. Como también se considera a la participación en términos de la calidad, cobertura, eficiencia y eficacia de las políticas sociales.

Desde este informe de sistematización, se considera que la participación de actores no gubernamentales en la gestión pública no sólo favorece la eficacia y transparencia de la gestión pública, sino que constituye especialmente a una ampliación de la ciudadanía hacia los sectores sociales vulnerables, que encuentran allí la posibilidad de hacer oír su voz.

Para dicho propósito, es necesario generar instancias de diálogo e intervención en la estructura estatal, de manera tal de promover y construir un Estado más receptivo, responsable y abierto a las demandas sociales; “empoderando” al ciudadano/a. En este sentido, la convocatoria a la participación deberá ser lo más abierta posible, teniendo en cuenta que en ciertos contextos desiguales, será necesario implementar medidas que permitan igualar las precondiciones necesarias para una participación efectiva. En cuanto a la comunicación y decisión entre participantes, las expectativas estarán centradas en que los espacios funcionen y se tomen decisiones en clave deliberativa. Respecto al alcance y autoridad de estos espacios, se requiere una real delegación de autoridad. Para ello, entendemos que es muy importante, fortalecer las capacidades de organización social en torno a los problemas del territorio, de manera de poder generar actores sociales comprometidos con el devenir de su territorio.

Cabe señalar sin embargo que los resultados obtenidos por estos mecanismos participativos no siempre son exitosos en la dirección pretendida por la perspectiva adoptada. En la práctica, pueden observarse desde experiencias de efectivo empoderamiento de grupos destinatarios, con ampliación de los mecanismos democráticos, hasta casos donde la participación de actores sociales se reduce a formas tuteladas y controladas de involucramiento, que responden al objeto de aumentar la legitimidad de la dominación política. En contraste con la profundización democrática, se destacan riesgos en términos de costos y bloqueos institucionales, de desigualdades y asimetrías, así como de déficit en la representación y rendición de cuentas (Ackerman, 2004). También se ha cuestionado que el proceso de activación de actores sociales llevó a transferir programas a un “mercado de las ONGs”, que poco ha contribuido a fortalecer la ciudadanía (Molyneux, 2008).

Planificación estratégica a largo plazo

El proceso de elaboración de las AEDS apostó a fortalecer capacidades de planificación estratégica, desde los problemas del territorio, desde los actores institucionales, de cara a la consolidación de procesos más sistemáticos de planificación estratégica interinstitucional. Si bien la propuesta institucional debió comenzar con el ejercicio de elaboración de las Agendas, el objetivo central de su elaboración —a mitad de una administración— consistió en promover la generación de los aprendizajes necesarios para la elaboración de Planes Departamentales de Desarrollo Social, que a futuro, pudieran incidir en la definición de las políticas nacionales, y su consiguiente correlato presupuestal, a mediano y largo plazo.

Una estrategia de desarrollo, supone definir objetivos de largo y mediano plazo, sus instrumentos para alcanzarlos, e identificar metas cuantificables a través de indicadores. La noción de largo pla-

zo, operativamente, no implica acordar un modelo de sociedad final, sino lograr realizar acuerdos estratégicos, para cierta etapa histórica, y un contexto político-institucional de varios períodos de gobiernos democráticos. Esta visión, estratégica, es la que permite acordar y priorizar líneas de trabajo estratégicas, integrales y acordadas, y tratar de implementar los acuerdos sociales que fundamentan las necesidades de avanzar en torno a “políticas de estado”.

La planificación de largo plazo resulta necesaria para movilizar recursos sociales y financieros en direcciones anticipadas y en áreas que tienen resultados en períodos generacionales. El diseño prospectivo o de visión de largo plazo dota a los decisores de un alto sentido de anticipación y construcción de futuro, así como la planificación dota de contenido y rumbo a la coordinación de políticas y los esfuerzos para generar sinergias, que garanticen participación e inclusión de diversos actores. La fijación de objetivos comunes, intersectoriales, e inter institucionales, permite elaborar líneas de acción estructurantes, que apunten a resolver problemas y levantar restricciones para el desarrollo del territorio. Esto requiere de la evaluación de políticas que promueva una gestión por resultados, evaluados a través de indicadores, y que luego puedan dar cuenta de cuánto se invirtió, para poder lograr esos resultados.

La Planificación Estratégica así entendida es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las instituciones públicas, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el propio entorno socio-territorial, y lograr la mayor eficiencia, eficacia, y calidad en los bienes y servicios que proveen. Consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya cometido principal es el trazado de cursos de acción (estrategias) para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva, se torna una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

A partir de un diagnóstico de la situación actual, la Planificación Estratégica debe establecer cuáles son las acciones que se tomarán para llegar a un “*futuro deseado*”, el cual puede estar referido al mediano o largo plazo. En el ámbito público, se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados. Planificar para una gestión por resultados requiere de una clara identificación de objetivos, indicadores y metas, para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de dichas metas. En el mismo sentido, se requiere una identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones acerca de cómo están funcionando las estrategias.

Un aspecto relevante es la vinculación del presupuesto institucional al cumplimiento de objetivos, y a la promoción de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión, de acuerdo a compromisos de desempeño. La planificación cubre aspectos de carácter macro que involucran el mediano y largo plazo y apoya la identificación de cursos de acción que establezcan las prioridades institucionales. En las organizaciones públicas, el diseño de indicadores que permitan monitorear el curso de las estrategias, es un desafío permanente. En relación a esta herramienta para la gestión de las políticas sociales surge la importancia estratégico-metodológica de la coordinación y articulación interinstitucional, de cara a resolver la complejidad de los problemas y demandas de nuestra sociedad.

Coordinación inter-institucional

El reconocimiento de la creciente complejidad de los problemas sociales, sumado a contextos de “*austeridad permanente*” (Pierson, 2006) ha determinado que sea cada vez más difícil para las estructuras sectoriales de gobierno hacer frente de forma efectiva a las nuevas demandas sociales que van apareciendo. Por lo tanto, se ha tornado necesario construir espacios institucionalizados de coordinación interinstitucional, con la expectativa de generar las sinergias necesarias para avanzar en políticas integrales e integradas.

La estructura clásica de intervención del Estado uruguayo en materia de provisión de bienes y servicios sociales puede ser caracterizada como centralizada y jerárquica, desde ministerios sectoriales. La complejidad creciente de los problemas, objeto de la gestión pública, así como el surgimiento de nuevos riesgos sociales, ha cuestionado esta forma de organización y funcionamiento del Estado. Nuevos instrumentos deben ser capaces de incorporar a otros actores, como forma de garantizar mayor flexibilidad y rapidez en la capacidad de respuesta de las políticas sociales.

Esta constatación de la pérdida de coherencia e integralidad de acción del sector público y la escasa capacidad de conducción del nuevo y atomizado entramado institucional, llevó a promover transformaciones que pudieran atenuar dichas consecuencias. De los principales mecanismos fueron diversas formas de coordinación interinstitucional, o un gobierno más conectado e interrelacionado.

En un primer momento y como reacción al escenario heredado, los principales esfuerzos políticos e institucionales se concentraron en la *coordinación de la focalización*, es decir construir puentes entre las dispersas y fragmentadas iniciativas asistenciales, con el objetivo de reconstruir capacidades políticas y técnicas de conducción desde el sector público, para dotar de mayor coherencia a estas acciones. Un ejemplo de este esfuerzo es la creación del propio MIDES, albergando diferentes estructuras organizativas y programas dispersos a lo largo del Estado (Midaglia et al, 2010). En paralelo a este rearmado, también comenzó a procesarse un debate en torno a la necesidad de reestructurar la matriz de protección social en su conjunto; lo cual llevó, desde el punto de vista organizativo, a la creación de instancias de coordinación como el Gabinete Social, el CNPS y las MIPS.

Por coordinación puede entenderse 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 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: 2)

La coordinación a partir de espacios institucionalizados conformados por entidades públicas exclusivamente o por estas con organizaciones de la sociedad civil se transforma en un objeto complejo con alta incidencia en las políticas o programas sociales y tendrá como principales objetivos la disminución de la compartimentación de las prestaciones (Repetto, 2005), la superposición de actividades (Peters, 1998), y la mejora de los procesos de implementación.

En nuestro caso, por “coordinación” se entiende cualquier tipo de acción o prestación de recursos que hace un organismo de la MIPS en beneficio de otro o de un objetivo establecido; mientras que “articulación” refiere al conjunto de interrelaciones vinculantes que mantienen los diferentes actores en beneficio recíproco e implica acuerdos negociados respecto a recursos y estrategias compro-

medidas para actuar en el territorio. Un diseño conjunto de políticas sería el siguiente nivel de consolidación de la interinstitucionalidad, centrándose en la decisión para la acción sobre una realidad local; desde una mirada territorializada común.

En lo referido al funcionamiento de estos espacios, para que el mismo sea efectivo no solamente se requieren capacidades técnicas y administrativas para dotar al mismo de los insumos necesarios para la toma de decisiones —recursos tales como informes, evaluaciones u otro tipo de datos— sino también se requieren capacidades políticas. Estas capacidades políticas aluden a la necesidad de negociar continuamente en busca de soluciones que no siempre serán óptimas para todos los actores participantes, o serán más costosas y menos visibles para otros. En dichas situaciones, será muy importante el tipo de liderazgo ejercido por las autoridades involucradas en el proceso.

Estos dos tipos de capacidades se encuentran relacionadas entre sí y por tanto se refuerzan mutuamente para evitar la captación del espacio por actores que pretendan reorientar la agenda del mismo hacia intereses particulares. En la medida que ningún actor tiene el monopolio de la información clave para la toma de decisiones y la autoridad reside y es ejercida por representantes institucionales con algún nivel de delegación democrática, seguramente estos ámbitos serán más resistentes a este tipo de desvíos.

PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS AEDS: ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

En el siguiente capítulo se presentará la experiencia de elaboración de las AEDS, tomando en cuenta la perspectiva de los propios involucrados, así como los principales elementos teórico-conceptuales reseñados anteriormente.

Tal como se mencionó anteriormente, la metodología de elaboración se redefinió en el ámbito inter Direcciones del MIDES, especialmente en diálogo con la DNPS, y a través de ella con el CNPS modificando la propuesta original de elaboración de los “Planes”. Las Agendas se basaron pues en una metodología que procuró promover la mayor y más amplia participación de los involucrados: MIPS y sociedad civil, (expresada en organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos sin representación organizativa), procedentes de diversas realidades territoriales y locales, a través de las Jornadas de Consulta.

Dicho proceso se llevó a cabo en distintos momentos a saber:

1. Presentación de la propuesta metodológica de trabajo a la MIPS (marco institucional de las Agendas, metodología, contenido, plazos).
2. La realización de la Jornada de Consulta en cada departamento en dos instancias: con la MIPS y con la sociedad civil.
En dicha Jornada se realizaba previamente la presentación de la caracterización de la realidad geográfica, económica y social del departamento, de cara a la identificación de los “asuntos clave” (problemas y oportunidades del territorio). Posteriormente, se llevaban a cabo talleres con la MIPS y la sociedad civil para identificar los “asuntos clave”, partiendo de los insumos aportados en la caracterización, y el conocimiento y trayectoria institucional departamental de cada uno de los representantes institucionales, así como de los actores sociales.
3. La recopilación y sistematización ordenada de las líneas estratégicas de intervención desde los distintos organismos públicos, planificada (y presupuestada) para el departamento, organizada en respuesta a los “asuntos clave”. A partir de dicha recopilación, la redacción preliminar del documento contiene:
 - la caracterización departamental,
 - la identificación de los principales asuntos clave del departamento, desde la visión de la MIPS, y de la sociedad civil y
 - las líneas estratégicas de intervención de los distintos organismos públicos, presentes en cada departamento.
4. La devolución del documento preliminar a la MIPS, para la incorporación de sugerencias y aportes de cara a su publicación definitiva. La versión acordada es avalada por el CNPS.
5. La presentación y lanzamiento público de las Agendas por parte de la MIPS con participación de autoridades institucionales y de la sociedad civil, y de la ciudadanía en general, de manera de promover su difusión pública.

Por lo tanto, la *primera etapa* del proceso se basó en la presentación a cada una de las MIPS, sobre el marco institucional de elaboración de las mismas, la metodología de elaboración, las etapas, los plazos y las instancias de consulta con la sociedad civil.

En una *segunda etapa*, se realizaron las Jornadas de Consulta en cada departamento, con la MIPS y

con la sociedad civil organizada. En las Jornadas de Consulta se presentó la caracterización departamental que incluyó información actualizada sobre los Recursos Naturales, el Sistema Territorial, Población y Condiciones de Vida, y Producción y Trabajo, realizado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) en base al Censo del año 2011, y a la Encuesta Continua de Hogares (INE), así como algunas investigaciones y datos secundarios realizados por la OPP. (También en algunos casos se integraron informes departamentales, y nacionales, por los organismos nacionales (como el MSP, el MVOTMA, el INAU, y el MEC) entre otros. Estas caracterizaciones poseen una vigencia y validez a corto y mediano plazo en función de la reactualización de los datos secundarios generados por el INE.

A su vez, dentro de la DINEM, existe un área denominada “*Observatorio Social*” cuyo cometido consiste en generar información georreferenciada sobre indicadores sociales, la cual se espera potenciar a través de elaboración de las Agendas en términos de democratización y descentralización de la información en relación a los referentes departamentales de todas las instituciones integrantes de las MIPS, así como por parte de la sociedad civil. Dichas caracterizaciones fueron presentadas ante los integrantes de las MIPS y de la sociedad civil por técnicos de la DINEM, en cada Jornada, incorporando los aportes y sugerencias de los participantes, a las mismas. Estas presentaciones generaron interrogantes, reflexiones y discusiones, que fomentaron y sustentaron el trabajo en subgrupos bajo una dinámica de taller.

Las Jornadas de Consulta implicaron una metodología participativa, que procuró promover aportes territoriales, y la necesaria integralidad de las perspectivas sobre los problemas sociales, así como sobre las oportunidades existentes en el territorio. El objetivo de las mismas, era la identificación de los principales “*asuntos clave*”, entendidas estas como principales problemas y oportunidades.

Las mismas se realizaron con las MIPS departamentales por un lado, y representantes de la sociedad civil por otro, proponiendo la asistencia de algunos integrantes de las MIPS como observadores durante dicha instancia con la sociedad civil. A su vez, se convocó a la Comisión Territorial del CNPS a participar en cada una de estas jornadas. Cabe destacar que en la mayoría de estas jornadas se observó una alta y buena participación tanto por parte de los actores institucionales departamentales como de los actores de la sociedad civil los cuales reflejaron una gran diversidad de temáticas y diversidad territorial.

Dichas Jornadas se realizaron en 16 departamentos del interior del país exceptuando Artigas -el cual ya contaba con el Plan Artigas, según se mencionó anteriormente. Estas instancias se realizaron generalmente en las ciudades capitales y por única vez, salvo en aquellos departamentos donde —a pedido de los Direcciones Departamentales del MIDES— se replicaron en otras localidades menores; Tal es el caso de Durazno (Durazno, Blanquillo y La Paloma), San José (San José, Ciudad del Plata y Libertad) y Florida (Florida y Casupá). La justificación de replicar estas jornadas en otras localidades se sustentó en la necesidad o preocupación expresada desde el territorio por abarcar dichas poblaciones, dadas sus particulares características (falta de acceso a la capital, densidad de población) y principales problemáticas. Esto también contribuyó a visibilizar e integrar problemáticas locales específicas.

En este sentido, cabe mencionar que si bien la metodología de las Jornadas de Consulta se diseñó a

nivel central, a lo largo de su implementación se fue realizando un esfuerzo por fortalecer el aporte desde el territorio, y se fueron incorporando las sugerencias planteadas desde el territorio, tanto en aspectos logísticos (cantidad de instancias, horarios, lugares de implementación, convocatoria, listado de participantes), en la propia dinámica de la actividad, así como en el contenido de las Agendas (caracterizaciones, asuntos clave y líneas de acción estratégicas). Finalizada la Jornada se sistematizó toda la información, ordenada según los “*asuntos clave*” emergentes.

En la *tercera etapa*, se llevó a cabo la recopilación de información institucionalizada, la articulación y sistematización ordenada de las líneas estratégicas de intervención desde los organismos públicos, ordenadas según los “*asuntos clave*” identificados. Esto implicó incorporar la información de los distintos organismos y programas públicos de casi todo el Estado nacional, así como de los Programas y prestaciones del MIDES en materia de políticas sociales en cada departamento.

Es importante aclarar que la obtención de dicha información no fue una tarea fácil. En aquellos asuntos donde no se podía acceder a la información solicitada, se recurrió a los referentes territoriales de dichos ministerios u organismos, así como a los integrantes de la Comisión Territorial de manera de facilitar la comunicación y el acceso a las fuentes de información de cada institución en cuestión. En esta etapa se identificaron varias dificultades en el acceso a la información pública, territorializada, en tiempo y forma. La ausencia de planificaciones de los organismos a nivel departamental, y la poca coordinación entre la información nacional y la departamental para el mismo organismo, se constituyeron en importantes escollos para desarrollar esta actividad.

En la *cuarta etapa* y una vez realizado el borrador preliminar de cada Agenda, se llevaron a cabo instancias de devolución en cada MIPS, de manera de presentar la información sistematizada en la Jornada de Consulta y poder corroborarla con la MIPS. Estas instancias -en el entendido de que el territorio constituye un “*sujeto complejo*” —permitieron en la mayoría de los casos, aportar y mejorar sustantivamente los documentos— Agendas, aportando información o datos territoriales relevantes, y actualizando información sobre acciones institucionales; también facilitaron la comunicación y el vínculo entre el territorio y las centralidades (no sólo del MIDES, sino de los demás organismos involucrados).

En la *quinta etapa*, se realizó el lanzamiento público de las AEDS en cada departamento, ante la MIPS y la sociedad civil, contando con la presencia de integrantes de la Comisión Territorial, del CNPS, autoridades nacionales y departamentales, y del MIDES en particular, así como del público en general.

El objetivo de estos lanzamientos consistió en difundir ampliamente la Agenda en cada departamento. Es importante destacar que esta etapa no se consideró como un mero acto protocolar, sino que se fue enriqueciendo a lo largo del proceso, en tanto se la valoró como una oportunidad para comunicar de la forma más amplia posible el alcance de esta herramienta, involucrando a los protagonistas para un mejor aprovechamiento a nivel territorial. De esta forma, muchas veces se incorporaron en los actos de lanzamiento, un espectáculo cultural local (en coordinación con los Centros MEC, y otros actores culturales locales), y/o instancias de diálogo y encuentro entre la MIPS y la sociedad civil.

Por último, sobre la *sexta etapa* de implementación y seguimiento de las AEDS, cabe señalar que se

caracterizó por la priorización de tres o cinco asuntos clave por parte de la MIPS y el apoyo e impulso a las líneas de acción estratégicas definidas por parte de cada organismo. A su vez, en algunos casos, las MIPS diseñaron, organizaron y desarrollaron algunas estrategias locales, tendientes al cumplimiento de tales prioridades departamentales. Este es el caso de los encuentros y seminarios temáticos llevados a cabo en algunos departamentos, promoviendo el diálogo, coordinación y articulación entre los organismos estatales involucrados, así como la mirada y aportes de las organizaciones de la sociedad civil. Un ejemplo de esto fue el *“Foro sobre Caminería y Accesibilidad”* en Lavalleja, y el Seminario sobre *“Calidad de la Educación que queremos”* en Paysandú. Por otra parte, la implementación y seguimiento de las AEDS desencadenó la realización de encuentros entre las MIPS y la sociedad civil organizada, donde se llevaron a cabo procesos incipientes de rendición de cuentas por parte de las MIPS hacia la sociedad civil local. También en el caso de la MIPS de Salto surgió la iniciativa de realizar una publicación de balance del proceso de elaboración de la Agenda, titulado *“Una mirada a la Agenda Estratégica Departamental: aciertos, desaciertos y asuntos pendientes (2010- 2015)”*.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES EN CLAVE DE SUSTENTABILIDAD DE ESTA EXPERIENCIA DE INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

“Aprendizajes” y “oportunidades” en relación a la elaboración de las AEDS

Desde las Direcciones Departamentales del MIDES, se valoró muy positivamente la propuesta de elaborar una Agenda Estratégica Departamental de Desarrollo Social desde una modalidad participativa y con la consulta a la sociedad civil. Más allá de las experiencias previas a esta iniciativa, se consideró que la actual se realizó en profundidad y con aportes muy sustantivos de información estadística a los cuales nunca se había accedido.

En términos generales, las Direcciones entrevistadas, consideraron necesaria y oportuna la elaboración de una AEDS, no sólo por el impacto hacia el territorio sino también como herramienta metodológica de planificación para las MIPS. Es decir, elaborar estas AEDS les permitió ordenar, sistematizar y difundir toda la información que existía en el territorio y a nivel central, de cada organismo, o institución, puesto que la misma estaba por lo general en forma dispersa, o incluso era desconocida para el nivel nacional, o territorial. Esto permitió acercar y aceptar las informaciones internas dentro de cada organismo.

A su vez, le permitió a la MIPS, y a sus organismos integrantes, pensarse a sí mismos como organización en cuanto a sus capacidades y fortalezas para llevar adelante un proceso de estas características y envergadura. En este marco, se desencadenaron instancias de evaluación interna y de necesidades sentidas por parte de este actor colectivo, como por ejemplo respecto a la importancia y la necesidad de contar con mayor conocimiento sobre herramientas metodológicas tales como la “planificación estratégica”, así como para el manejo sistemático de información estadística sobre distintas dimensiones de la realidad territorial departamental y local: territorial, socio-demográfica, económico-productiva, educativa, y cultural.

También desde las Direcciones Departamentales, se destacó que las AEDS permitieron generar aprendizajes y buenas prácticas, o fortalecer las capacidades ya existentes en relación a la coordinación y articulación interinstitucional. Por ejemplo, una de las Directoras señala: *“Creo que hubo muchos aprendizajes porque las instituciones se abrieron más y se empezó a articular mejor, no que cada uno cuide su chacrita, sino que trabajamos todos juntos en bien de todo el departamento, las cosas salen mejor y más rápido como los proyectos que hemos tenido con gran éxito”*.

A su vez respecto a los *“asuntos clave”* identificados durante las jornadas de consulta, las MIPS pusieron generalmente problemas y oportunidades de alcance departamental, que ya venían trabajando y discutiendo desde las Mesas Temáticas, o desde la Mesa Departamental y que requerían una visión integral y compleja, desafiando toda mirada sectorial o parcial.

Desde quienes participaron del proceso de diseño de las AEDS: la Secretaría Técnica del CNPS, el Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional, la División de Participación Social (DNGT), DINEM, y la Comisión Territorial, se planteó que las mismas constituyen un avance metodológico en materia de elaboración de los Planes de Departamentales de Desarrollo Social de carácter estratégico. Es decir, en el proceso de planificación estratégica con perspectiva territorial y promoción de la participación social.

Sin embargo, se resaltó también que el aprovechamiento de esta herramienta fue desparejo, dependiendo en gran medida del estado de situación (características, funcionamiento, liderazgo) de cada MIPS. En algunos casos incluso, las AEDS permitieron reinstalar o reiniciar a la MIPS luego de un período de inactividad. En cierta medida, las AEDS permitieron potenciar las fortalezas internas de las MIPS pero a la vez en algunos casos dejaron entrever las debilidades institucionales y de funcionamiento existentes en las mismas.

En relación a aspectos operativos, se consideró válida y necesaria la separación de las instancias de consulta: por un lado la MIPS y por otro la sociedad civil; generando aprendizajes y relacionamiento entre lo previamente planificado y la experiencia en sí misma, así como también permitiendo priorizar las temáticas territoriales, por encima de las centralidades y sectorialidades. Se destaca a su vez el buen ambiente vivenciado en todas las Jornadas en ambas instancias y el respeto y consideración del territorio (las iniciativas, propuestas y organización) a la hora de operativizar la actividad.

En cuanto a la participación de los organismos integrantes de las MIPS en el proceso de elaboración de las AEDS, se constata una buena participación, salvo en los casos de algunos organismos, que no poseen el aval y facilidades institucionales para integrarse a este tipo de espacios de articulación y coordinación interinstitucional.

Desde otros actores institucionales internos del MIDES, vinculados al territorio, (Departamento Técnico Central-DNGT) se destacan algunos aprendizajes y oportunidades en torno a las AEDS, así como algunas debilidades y requerimientos para una planificación territorial integrada. Por un lado, se observó que en varios departamentos las AEDS (asuntos clave identificados) fueron abordadas desde los espacios de planificación y coordinación territorial del MIDES (planificación de la Coordinación Técnica Territorial), como objeto de sus planificaciones para mejorar la intervención en el territorio. Pero por otro lado, se percibe que la propuesta quedó restringida más a determinados “problemas”, en vez de abordar al “desarrollo social” desde una visión más estratégica, según la propuesta inicial. Es decir, se considera que para poder llevar a cabo las AEDS, se requerían mayores capacidades endógenas previas, para su mejor funcionamiento, así como una mayor integración en las planificaciones intra-MIDES.

Importa resaltar a su vez el aprendizaje y oportunidad que significó la metodología de “taller” para la realización de las instancias de consulta para elaborar las Agendas. La promoción de la participación de los organismos públicos integrantes de las MIPS y de las organizaciones de la sociedad civil, así como también de los integrantes de la Comisión Territorial a través de una metodología participativa de abordaje, y de registro e integración de las mismas. Esta herramienta metodológica permitió la discusión, el intercambio e incluso la difusión de información sobre programas sociales en el ámbito de cada jornada de consulta, que dejaron entrever la necesidad e importancia de mejorar y ampliar la comunicación hacia otros organismos públicos, y fundamentalmente hacia la ciudadanía.

Respecto a la participación de la sociedad civil durante el proceso de elaboración de las AEDS, importa destacar el aprendizaje y la oportunidad que significó la realización de las Jornadas de Consulta, facilitando la expresión y visibilidad de múltiples organizaciones sociales, instituciones, redes y diversidad de realidades territoriales (desde zonas rurales, pequeñas localidades, hasta ciuda-

des y capitales departamentales); así como también el reconocimiento de la necesidad de una mejor y mayor coordinación e intercambio con las MIPS. Cabe señalar al respecto que esta experiencia incipiente permitió en una etapa posterior, continuar y fortalecer el diálogo entre las MIPS y la sociedad civil organizada, a través de la promoción de ámbitos de rendición de cuentas desde los organismos públicos hacia las organizaciones de la sociedad civil; así como el fortalecimiento de experiencias previas de diálogo entre las Mesas temáticas de las MIPS con los representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil. A su vez, importa destacar que en la mayoría de las Jornadas se observó una gran sintonía sobre los asuntos clave entre la sociedad civil y las MIPS. Es decir, en muchas de las Jornadas de Consulta, desde las MIPS identificaban determinados problemas y oportunidades, luego eran también expresados por las organizaciones de la sociedad civil; aunque existieran diferentes y complementarias visiones sobre el mismo asunto. Importa mencionar que en muchos casos la sociedad civil percibía problemáticas mucho más transversales, que la propia MIPS, como las vinculadas a las adicciones, problemáticas juveniles, de la tercera edad, de seguridad vial, entre otras. Esto es particularmente relevante ya que parecería reflejar que desde los organismos públicos se tiende a percibir las problemáticas en forma “sectorial”, mientras que la sociedad civil las percibe desde la “vida cotidiana” en el territorio (Ver en Anexo “Análisis de los asuntos clave”).

En relación a los ámbitos macro de coordinación y articulación interinstitucional, se destaca el vínculo y relacionamiento de las MIPS con la Comisión Territorial dado que los miembros de dicha Comisión participaron sistemáticamente de las distintas Jornadas de Consulta y en los Lanzamientos públicos de cada documento. Si bien la temática de las Agendas estuvo presente en las reuniones y temáticas abordadas por dicha Comisión, cabe mencionar que dicha participación presencial en el proceso —en algunos casos— quedó bastante más restringida a un compromiso personal que a una definición y aval institucional.

En relación a los aprendizajes sobre coordinación, articulación e interinstitucionalidad como modalidad innovadora en la gestión pública, en algunos casos se avanzó en la implementación de proyectos, que permitieron visualizar logros tangibles en este sentido. Dichas iniciativas permitieron no sólo profundizar el trabajo existente entre los diferentes organismos integrantes de las MIPS, sino también entre los distintos niveles político-administrativos de la gestión pública. A su vez importa destacar la contribución al relacionamiento con las Intendencias, los gobiernos municipales (Alcaldías) y los organismos de carácter nacional vinculados a la planificación territorial, como la OPP. A modo de ejemplo, cabe señalar el abordaje de los problemas relacionados al acceso a distintos servicios (educación, salud) en las zonas rurales de algunos departamentos. Entre otras iniciativas planteadas, mencionamos nuevamente el ejemplo que supuso la realización del “*Foro por la Caminería y la Accesibilidad*”, promovido por la MIPS en el departamento de Lavalleja, que permitió tomar uno de los asuntos clave identificado en la Agenda para su abordaje interinstitucional, entre los organismos centrales y los referentes departamentales. En el mismo sentido, apunta también el caso reseñado de la MIPS de Paysandú, cuando se propuso abordar en mayor profundidad uno de los asuntos clave, como es la Mejora de la Calidad de la Educación, en un departamento que se quiere proyectar con una visión conjunta, a través de la implementación de encuentros, talleres y un seminario, que promovieran el diálogo entre la MIPS y los actores locales y nacionales de la educación formal.

Dentro de los aprendizajes respecto al proceso de elaboración de las Agendas, se destaca la necesi-

dad de jerarquizar el aporte desde el territorio para elaborar estas AEDS, donde el equipo central del MIDES apoyó, potenció y facilitó las posibilidades para su realización¹⁰.

Se trata por lo tanto de fortalecer y profundizar las capacidades locales en clave de descentralización política y social de manera de lograr una mayor apropiación por parte de los actores del territorio involucrados en el proceso. Cabe señalar al respecto que varios de los/as entrevistados/as expresaron que las AEDS constituyeron una política institucional impulsada fundamentalmente desde la centralidad, que generó algunas capacidades que permitirán, en futuras ediciones una mayor apropiación desde el nivel departamental/local. No obstante, se señala la necesidad de contar con apoyo técnico, a la hora de elaborar, implementar y dar seguimiento a las AEDS. Se subrayan algunas experiencias de apoyo técnico desde la Universidad de la República a través de un proceso de capacitación-formación para la planificación estratégica¹¹.

Principales obstáculos y dificultades en relación al proceso de elaboración de las AEDS

- *Indicadores de Monitoreo*
Desde la DINEM, se planteó la necesidad de construir indicadores previamente al proceso de elaboración de la AEDS, para el seguimiento de su implementación de las AEDS, como se realizó en el caso del Plan Artigas¹².
- *Plazos prolongados entre la Jornada de Consulta y la publicación de la Agenda*
Desde la Secretaría Técnica del CNPS, como desde las propias Direcciones Departamentales, y del equipo técnico que implementó el proceso (DNGT) se coincidió en las dificultades que implicó la demora generada entre la Jornada de Consulta con la MIPS y la sociedad civil y la publicación del documento. Dichos plazos se vieron retrasados en algunos casos debido a dificultades administrativas propias del proceso de publicación, y/o presupuestales, lo cual se extendió por el lapso de hasta un año entre la Jornada de Consulta y la publicación de la Agenda. Esto se tradujo en cierta frustración entre los actores institucionales así como también desactualización de los temas o asuntos clave propuestos desde el territorio. También hubo retraso y/o cambios en la implementación de las acciones estratégicas por parte de los organismos en cuestión, debido a los cambios de autoridades a nivel local que repercutieron en algunas demoras o ineficiencias. Todo ello generó efectos sobre la valoración de esta herramienta e incluso sobre las propias MIPS. Una de las Directoras Departamentales expresa: “para mí hubo como un desfase entre la Jornada de Consulta y el producto final. Recién a mediados de año llegaron los documentos, la sociedad civil ya se había olvidado lo que se trabajó en aquella jornada después de tanto tiempo”.
- *Dificultades de acceso a la información de los organismos*
También se señalan obstáculos para recabar la información desde los organismos a nivel central, lo cual era fundamental para redactar la propia Agenda. Muchas veces esta información no se encontraba desagregada por departamento: no existían planificaciones departamentalizadas, ni

10. En este aprendizaje existe acuerdo entre las Direcciones Departamentales del MIDES, el Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional, la División de Participación Social (MIDES) y la Comisión Territorial.

11. Este fue en el caso de la MIPS de Paysandú que contó con una capacitación del Centro Universitario de Paysandú (UDELAR), 2011.

12. Es decir, en su diseño se incluía un check list para facilitar el seguimiento, evaluación y monitoreo.

lineamientos estratégicos territorializados lo cual dificultó la definición de las acciones correspondientes para cada “asunto clave”. Esto fue una constante en casi todos los organismos públicos, salvo algunas excepciones. Por esta razón se generaron demoras en tanto se tuvo que recurrir a los referentes departamentales, a los nacionales y a los integrantes de la Comisión Territorial. Este obstáculo revela no sólo las debilidades de la planificación pública (planificación sectorial de la política pública), sino además el persistente centralismo de la propia estructura estatal uruguaya, en la cual la planificación es realizada a nivel nacional, sin un enfoque “territorializado”. De todas formas cabe resaltar la buena disponibilidad de los técnicos y referentes de cada organismo en procura de solucionar estos obstáculos. A su vez, vale mencionar aquellos que colaboraron de forma más fluida por contar con información desagregada y planificaciones por departamento, como es el caso del MSP, MVOTMA, ASSE, INAU, MEC, entre otros.

- *Dificultades de acceso a la información interna del propio MIDES*
Dentro de estas mismas dificultades, el MIDES como organismo central no escapa a dicha lógica. Cabe señalar que también se encontraron dificultades similares a la interna del propio MIDES (programas e institutos) para facilitar y aportar dicha información; ya sea o bien por no contar con la misma de forma desagregada por departamento, o por la escasa jerarquización político-estratégica de las AEDS como instrumento de planificación, en el propio MIDES¹³.
- *Dificultades en la identificación de los “asuntos clave” como asunto territorial*
Desde los Direcciones Departamentales se plantea que no todos los “asuntos clave” del departamento, fueron efectivamente identificados durante el proceso de elaboración de la Agenda. Muchas veces la falta de perspectiva o de conceptualización y de integralidad, sobre la problemática territorial desde la MIPS como cuerpo colectivo, fueron debilidades que se pusieron en evidencia. Generalmente ocurrió que cada sectorial identificó los problemas de acuerdo a su propia especificidad o sectorialidad.
- *Dificultades de articulación de las acciones del gobierno nacional y departamental*
La falta de inclusión de aquellas líneas estratégicas o acciones del gobierno departamental y local en varios de los asuntos identificados, debilita la potencialidad de la AEDS como herramienta de planificación territorial. A este respecto, podemos recordar que la Agenda, si bien buscaba inicialmente sintetizar e integrar las acciones planificadas por los organismos nacionales, en cada uno de los departamentos, surgió en forma explícita la necesidad de poder complementar estas acciones con las intervenciones del gobierno departamental, sobretodo en las temáticas vinculadas a los “asuntos clave” del departamento. En este sentido aún persisten algunas dificultades de coordinación, y/o de especificidad de los cometidos institucionales, fundamentalmente cuando se trata de intercambiar información entre el gobierno departamental y el nacional.
- *Dificultades de planificación y conceptualización integral, desde organismos públicos sectorializados*
En este sentido, importa señalar las resistencias culturales para pensar integralmente, superando las sectorialidades, modalidad tradicional de gestión pública en nuestro país. Al respecto uno de los Directores Departamentales expresó: “Algo que me pareció interesante fue que a la interna de los organismos públicos les costó pensar y hacerles entender que debíamos hacer una planificación en conjunto, ponernos metas...”.

13. Probablemente agravada por la situación de cambios de la estructura interna ministerial y por el cambio de autoridades del MIDES a mediados del año 2011, lo cual afectó el proceso de elaboración de las Agendas, ya que muchas Direcciones Departamentales también fueron cambiadas en este contexto.

Esto implica continuar trabajando en la conformación de una nueva cultura de gestión pública, basada en la planificación por resultados acordados, interinstitucional e intersectorial, que busque abordar problemáticas socio- territoriales, y que busque dialogar e integrar los aportes de la sociedad civil, promoviendo la generación de una cultura de trabajo conjunto, para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía en su entorno común.

- *Las Agendas no “mandataron” la planificación de las distintas sectorialidades.*
Una de las principales dificultades detectadas consistió en el bajo impacto de las AEDS en cuanto a las planificaciones de los diferentes organismos y sectoriales, ya que algunos de ellos continuaron planificando sin incorporar a las mismas, las temáticas priorizadas como “asuntos clave” identificados durante el proceso de elaboración de las mismas.
- *Debilidades en la comunicación y convocatoria hacia la sociedad civil.*
Desde el equipo técnico de la División de Participación Social del MIDES, se señala la dificultad de comunicación y/o de entendimiento sobre la propia propuesta y el proceso global de la misma hacia los actores de la sociedad civil y su rol en dicho proceso. Es decir, faltó mayor claridad comunicativa en la consigna y explicitación de los objetivos de esta propuesta de manera de poder organizar y preparar la participación en las instancias de las Jornadas de Consulta, identificando los asuntos clave, o incluso discutiendo alternativas y propuestas de trabajo concretas en conjunto con los organismos del Estado, para la resolución a los problemas del departamento.
- *Débil apropiación de la AEDS por parte de la MIPS como órgano colectivo*
Desde el equipo de la mencionada División y de algunos Directores Departamentales se plantea la falta de apropiación de los integrantes de la MIPS de esta herramienta metodológica. Sin lugar a dudas esto es aún un proceso en construcción que requiere de continuidades y fortalecimiento de capacidades para una mayor y mejor apropiación de la herramienta.

Esto será especialmente considerado en la planificación y conformación de la nueva División de Articulación Interinstitucional (a partir del 2015 el Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional, pasara a ser una División de la DNGT), priorizando los cometidos de fortalecimiento de las capacidades de las MIPS.

PROPUESTAS Y SUGERENCIAS PARA LA SUSTENIBILIDAD DE ESTE PROCESO

En este último capítulo del documento, interesa presentar algunas propuestas y sugerencias de mejora del proceso de elaboración de las ADES, retomando los aprendizajes y oportunidades identificados por los propios actores involucrados, para aprovecharlos y potenciarlos. Así como también considerando las debilidades y obstáculos percibidos, para mejorar las futuras ediciones de esta línea de trabajo, que desde las nuevas autoridades ministeriales se quiere continuar, y sobre todo potenciar.

En primer lugar, a lo largo de este documento ha quedado claro la necesidad de considerar esta primera experiencia de gestión pública, como un punto de partida importante para iniciar procesos sistemáticos de planificación estratégica a nivel departamental, desde las MIPS y en diálogo e intercambio con los ámbitos de coordinación y articulación de políticas sociales: Comisión Territorial y CNPS.

Ello resulta clave para capitalizar y potenciar la experiencia acumulada y poner en marcha un proceso de planificación estratégica que pueda incorporar la definición presupuestal en la misma, de manera de privilegiar la gestión territorial a mediano y largo plazo.

Para lograrlo, se necesita definir y acordar en primer término las responsabilidades políticas y técnicas a nivel central y departamental y asumir debilidades del andamiaje institucional de este proceso, así como abordar las resistencias político-culturales hacia el mismo.

Sin la necesaria voluntad político-institucional, este proceso no podrá prosperar ni sostenerse en el tiempo. Por esta razón, este documento pretende no sólo sistematizar y evaluar la experiencia como memoria institucional, sino también y fundamentalmente contribuir en los ámbitos de decisión de la planificación pública, de manera de incidir en la toma de decisión para futuras ediciones.

El rol del CNPS es clave, como organismo rector y articulador de las políticas sociales, así como el de la Comisión Territorial como ámbito intermedio entre el funcionamiento y el accionar de las MIPS a nivel departamental, y el propio CNPS. Si bien las Agendas no implicaron una planificación del territorio propiamente dicha, permitieron aportar algunos insumos y aprendizajes para la mejora de dicho proceso. Indudablemente, se constituyeron en una práctica innovadora de aprendizaje colectivo sobre la identificación de asuntos prioritarios a nivel territorial y sobre el grado de accesibilidad a la información pública respecto a las líneas de acción de los organismos estatales.

Esta experiencia puede constituirse en un punto de partida para realizar una planificación estratégica, interinstitucional de las MIPS en vinculación con el CNPS. Para ello resulta imprescindible mejorar el funcionamiento los canales de comunicación y diálogo entre el territorio y las centralidades de cada organismo, conociendo de antemano las líneas estratégicas de cada sectorial y posibilitando el manejo de algunos recursos, por parte de cada departamento.

Esto permitiría avanzar hacia una gestión más descentralizada, democrática y participativa basada en algunos avances en la distribución del poder, y el fortalecimiento de las capacidades locales, hacia mayores niveles de autonomía en las decisiones territorializadas, y en la gestión de las políticas sociales.

Esto implica y requiere del re-conocimiento efectivo del territorio como “*sujeto clave*” para un desarrollo social territorial, en sintonía con los criterios orientadores del sistema de Gestión Territorial que propone el conjunto del MIDES, a través de la DNGT, y sus dispositivos territoriales.

En este sentido, sería importante promover la elaboración de las AEDS desde un rol más activo y proactivo de las MIPS como actor colectivo, liderado con apoyos técnicos a nivel territorial (MIDES), y en estrecha vinculación con los equipos técnicos centrales del MIDES. Para ello es necesario poder precisar los roles de cada uno, y que el acompañamiento o apoyo técnico, a la MIPS, pueda adecuarse desde dichos equipos, y poder articularse estrechamente con las otras Divisiones de la DNGT, y las otras Direcciones del MIDES, involucrados en este proceso.

En una visión prospectiva de las AEDS es necesario que cada organismo público integrante del CNP, y de las MIPS, pueda respaldar institucionalmente el contenido de los documentos, de manera de integrarlos en la planificación y presupuestación de cada organismo, potenciando los canales institucionales de comunicación interna (entre el nivel central y departamental).

En este sentido resulta fundamental mejorar el sistema institucional del “Uruguay Social” (Gabinete Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Comisión Territorial y MIPS), en términos de fortalecimiento de los canales de comunicación, y de las capacidades institucionales de las MIPS para la planificación estratégica, interinstitucional, facilitándoles el acceso a la información a nivel central y territorial y brindándoles un mayor respaldo político institucional en este proceso.

Para ello, el fortalecimiento de las MIPS resulta ineludible. Parte de este proceso se basa en aceitar los canales de comunicación y de compromiso institucional, dentro de cada uno de los organismos que las componen.

También es importante dejar constancia de la necesidad de brindar un apoyo técnico sistemático a las MIPS, para poder implementar y dar el seguimiento adecuado a sus necesidades, para la implementación de las AEDS.

Sería también necesario y oportuno replicar este proceso en el área metropolitana del país: Montevideo y Canelones, así como generar mecanismos de funcionamiento sistemático de esta herramienta metodológica para la planificación territorial quinquenal (con su correlato presupuestal) y una actualización de la información cada dos años. Esta será una de las prioridades estratégicas de la nueva administración (2015-2020), buscando adecuar una metodología de elaboración de Agenda, a partir de las particularidades específicas del área metropolitana.

Por otra parte, es importante acercar y comprometer la participación de los gobiernos departamentales en el proceso, así como del tercer nivel de gobierno. Resaltamos la importancia de definir claramente los objetivos estratégicos de la planificación departamental, involucrando a todos los actores: organismos de la Administración Central, Intendencias, Alcaldías y actores de la sociedad civil, incluyendo al ámbito académico. También es menester mejorar los instrumentos metodológicos para la elaboración de futuros Planes Departamentales de Desarrollo Social o nuevas ediciones de estas Agendas en el formato que se defina, contando con indicadores de seguimiento y evaluación desde el inicio del proceso.

A su vez, importa subrayar que la participación ciudadana a lo largo de este proceso fue muy importante, en términos cuantitativos y cualitativos; tanto en amplitud y diversidad territorial como en cuanto a los aportes de la sociedad civil, que fueron verdaderamente sustantivos, para la definición de los asuntos clave de cada departamento. Sin embargo, se plantea la necesidad de una participación más amplia y no restringida exclusivamente a organizaciones de la sociedad civil organizada. Se considera imprescindible generar espacios de participación más amplios, diversos e inclusivos (en especial integrando a las zonas rurales, a través de sus organizaciones sociales), que permitan brindar una mayor difusión e información sobre las políticas sociales en cada territorio, así como también relevar las opiniones y aportes de toda la ciudadanía y no exclusivamente de los técnicos que representan a esas organizaciones. Se debería incorporar en futuras instancias de elaboración de AEDS nuevas formas de participación ciudadana, no solamente presenciales, sino también virtuales, a través de diferentes medios. Tampoco debería restringirse solamente a una convocatoria puntual, o a una jornada en particular, sino generar procesos más sistemáticos de continuidad de la participación, sostenida en el tiempo.

En relación a esto, las instancias de diálogo entre MIPS y sociedad civil generadas a lo largo de las Jornadas de Consulta, reflejan claramente la necesidad de acordar y poner en marcha nuevas formas o figuras institucionales que faciliten ese vínculo permanente a manera de consejos consultivos, y redes interinstitucionales en torno a temáticas específicas.

Por último, importa reiterar el objetivo de que este documento de sistematización promueva el debate y la reflexión en torno a la experiencia realizada en procura de aportar insumos a los procesos de toma de decisiones y para proponer nuevas líneas de trabajo en sintonía con esta metodología de elaboración de estas AEDS durante el periodo 2012-2015.

Esperamos que dándole continuidad a estos procesos, así como fortaleciendo, y potenciando nuevos procesos en este sentido, estaremos en mejores condiciones de concretar los criterios orientadores de un sistema de Gestión Territorial del MIDES, donde las MIPS y los demás dispositivos territoriales- MIDES, tienen un papel importante en su gestión.

Asimismo, el fortalecimiento de los procesos de descentralización, basado en la valoración y jerarquización del “*territorio-sujeto de desarrollo*”, del desarrollo territorial, de la promoción de la participación ciudadana, de la planificación estratégica a largo plazo, y de la coordinación inter-institucional, sean herramientas fundamentales de la gestión pública, para una mejor calidad de las políticas públicas, y la democratización del Estado uruguayo en su conjunto.

Bibliografía consultada

Documentos institucionales

- Consejo Nacional de Políticas Sociales “Elaboración de Planes Departamentales de Desarrollo Social”, Comisión Territorial, Montevideo, (Abril, 2012).
- Decreto N° 277/ 011. “Decreto de creación de las Mesas Interinstitucionales”. MIDES, PNUD, UNIFEM, AECID, UNFPA. (2009). “Fortalecimiento de las Mesas Interinstitucionales para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, Montevideo.

Documentos bibliográficos

- Ackerman, J. (2004). “Co-Governance for Accountability: Beyond Exit and Voice”, en *World Development*, Vol. 32 N° 3, Oxford, pp. 447-463.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina” en Luciano
- Andrenacci (Comp.): Problemas de política social en la Argentina contemporánea. UNGS-Editorial Prometeo, Buenos Aires.
- Barrientos A., Gideon, J., Molyneux, M. (2008). “New Developments in Latin America”, *Development & Change*, vol. 39, Issue 5, La Haya, pp. 759-774.
- Bresser Pereira, L. C. y Cunill, N. (1998). “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, L. C.
- Bresser y N. Cunill (eds.), Buenos Aires, CLAD, Paidó.
- Boisier, S. (1999) Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial.
- Boisier (2002) ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica.
- Cunill Grau, N. (2004). “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. En Bresser Pereira L. C., *Política y Gestión Pública*. FCE/CLAD.
- — (2000). “Responsabilización por el control social”, en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Caracas, CLAD, BID, EUDEBA.
- — (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Nueva Sociedad.
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en Uruguay*, Montevideo, Editorial Arca.
- ILPES-CEPAL (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública
- Jara, Oscar. (2013). “La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles”. EPPAL, Montevideo.
- Mançano, B. (2008) Territorio, teoría y política. En: “Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI”.
- Molyneux, M. (2008). “The ‘Neoliberal Turn and the New Social Policy in Latin America: How Neoliberal, How New?’, *Development and Change*, vol. 39, Issue 5, pp. 775-797.
- Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial (2013). *Avances de investigación: La construcción de los conceptos de “territorio” y “desarrollo territorial” en clave interdisciplinaria*, UDELAR.
- Peters, G. (2010). “Governance, Meta-governance”, en Zurbriggen, C. y Maríñez, F. *Cambio de política en gestión de redes institucionales, ¿un nuevo modelo de gestión?*, EGAP, México

ANEXOS

Análisis de los Asuntos Clave para el conjunto de las AEDS elaboradas en 16 departamentos del país

| Asunto clave | Departamentos donde fue propuesto por la MIPS | Departamentos donde fue propuesto por la Sociedad Civil Organizada (SCO) | Frecuencia de aparición del asunto clave en las MIPS | Frecuencia de aparición del asunto clave, desde la Sociedad Civil |
|--|--|--|--|---|
| 1) Atención integral (cuidados) de grupos demográficos de especial vulnerabilidad: primera infancia; niños, niñas y adolescentes; adultos mayores; personas con discapacidad | Colonia; Durazno; Cerro Largo; Flores; Florida; Lavalleja; Maldonado; Río Negro; Rivera; Rocha; San José; Soriano; Tacuarembó; Salto; Treinta y Tres (15) | Colonia; Durazno; Cerro Largo; Flores; Florida; Lavalleja; Paysandú; Río Negro; Rivera; Rocha; San José; Soriano; Tacuarembó; Salto; Treinta y Tres (15) | Muy alta: en 15 MIPS | Muy alta |
| 2) Insuficiencia en la oferta educativa, así como magros resultados en términos de educación formal y formación profesional para el trabajo | Colonia; Durazno; Cerro Largo; Flores; Lavalleja; Maldonado; Paysandú; Río Negro; Rivera; Rocha; San José; Soriano; Tacuarembó; Salto; Treinta y Tres (15) | Durazno; Cerro Largo; Flores; Florida; Lavalleja; Maldonado; Paysandú; Río Negro; Rivera; Rocha; San José; Soriano; Tacuarembó; Salto; Treinta y Tres (15) | Muy alta: en 15 MIPS | Muy alta |
| 3) Dificultades para el acceso a la oferta de infraestructura y servicios públicos básicos (agua potable, saneamiento, energía eléctrica, transporte, caminería) | Colonia; Durazno; Cerro Largo; Flores; Florida; Lavalleja; Maldonado; Río Negro; Rivera; Rocha; San José; Soriano; Salto Tacuarembó; Treinta y Tres (15) | Durazno; Florida; Lavalleja; Rivera; Rocha; Soriano; Tacuarembó; Treinta y Tres (8) | Muy alta: en 15 MIPS | Media |
| 4) Dificultades de los Jóvenes para plantear y concretar un proyecto de vida | Durazno; Cerro Largo; Flores; Florida; Lavalleja; Maldonado; Paysandú; Rivera; Rocha; San José; Soriano; Tacuarembó; | Río Negro; Rocha; Treinta y Tres (3) Salto; Treinta y Tres (14) | Muy alta: en 14 MIPS | Baja |
| 5) Restricciones en el acceso a la vivienda para importantes sectores de la población | Colonia; Durazno; Cerro Largo; Flores; Lavalleja; Paysandú; Río Negro; Rivera; Rocha; San José; Soriano; Treinta y Tres (12) | Durazno; Flores; Florida; Maldonado; Paysandú; Río Negro; Rivera; Rocha; San José; Tacuarembó; Salto; Treinta y Tres (12) | Muy alta: en 12 MIPS | Muy alta |
| 6) Mercado de trabajo que ofrece pocas opciones, y empleo de baja calidad, así como necesidad de mayor acceso a programas de inclusión sociolaborales | Durazno; Cerro Largo; Flores; Lavalleja; Paysandú; Río Negro; Rivera; Rocha; San José; Salto; Treinta y Tres (11) | Cerro Largo; Florida; Maldonado; Paysandú; Río Negro; Rivera; Rocha; San José; Soriano; Salto; Treinta y Tres (11) | Alta: en 11 MIPS | Alta |

| Asunto clave | Departamentos donde fue propuesto por la MIPS | Departamentos donde fue propuesto por la Sociedad Civil Organizada (SCO) | Frecuencia de aparición del asunto clave en las MIPS | Frecuencia de aparición del asunto clave, desde la Sociedad Civil |
|---|--|--|--|---|
| 7) La condición de ruralidad como dificultad para el acceso a bienes y servicios públicos sociales | Cerro Largo; Flores; Florida; Maldonado; Paysandú; Rivera; Rocha; San José; Soriano; Treinta y Tres (10) | Durazno; Florida; Paysandú; Río Negro; San José; Soriano; Tacuarembó; Salto; Treinta y Tres (9) | Alta: en 10 MIPS | Alta |
| 8) Limitaciones para el acceso a la salud en el conjunto del departamento y en particular, para numerosas especialidades médicas | Colonia; Durazno; Flores; Florida; Lavalleja; Maldonado; Río Negro; San José; Soriano (9) | Colonia; Durazno; Flores; Florida; Lavalleja; Paysandú; Rivera; Rocha; San José; Soriano; Tacuarembó; Salto; Treinta y Tres (13) | Alta: en 9 MIPS | Alta |
| 9) Déficit en la coordinación interinstitucional y el intercambio fluido de información, así como dificultades vinculadas al centralismo del Estado dificultades vinculadas al centralismo del Estado | Cerro Largo; Florida; Río Negro; Rocha; Soriano; Treinta y Tres (6) | Colonia; Cerro Largo; Maldonado; Paysandú; Rocha; San José; Tacuarembó; Salto (8) | Media: en 6 MIPS | Media |
| 10) Problemática de violencia (especialmente intra-familiar y de género), inseguridad, convivencia social y necesidad de promoción de mayor participación ciudadana | Colonia; Lavalleja; Maldonado; Río Negro; Soriano (5) | Colonia; Durazno; Cerro Largo; Flores; Maldonado; | Media: en 5 MIPS | Muy alta |
| 11) Desarrollo sostenible y cuidado del medio ambiente | Río Negro; Rocha; Tacuarembó; Treinta y Tres (4) | Rocha; San José (2) | Baja: en 4 MIPS | Baja |

| Asunto clave | Departamentos donde fue propuesto por la MIPS | Departamentos donde fue propuesto por la Sociedad Civil Organizada (SCO) | Frecuencia de aparición del asunto clave en las MIPS | Frecuencia de aparición del asunto clave, desde la Sociedad Civil |
|---|--|---|--|---|
| 12) Necesidades insatisfechas de acceso a la cultura, así como a dispositivos y actividades para la recreación y el disfrute del tiempo libre | Flores; Lavalleja; Río Negro (3) | Durazno; Flores; Florida; Lavalleja; Rivera; Rocha; Salto (7) | Baja: en 3 MIPS | Baja |
| 13) Consumo problemático de drogas | Lavalleja; Maldonado; Río Negro (3) | Paysandú; Rocha; Salto; Treinta y Tres (4) | Baja: en 3 MIPS | Baja |
| 14) Dificultades vinculadas a procesos demográficos de migración interna dentro del país | Durazno; Maldonado; Colonia (3) | Rocha (1) | Baja: 3 MIPS | Muy Baja |
| 15) Detección de problemas de discriminación social por múltiples razones | Cerro Largo; Maldonado (2) | Durazno; Cerro Largo; Flores; Maldonado; Salto; Paysandú; Rivera; Rocha; S. José; (9) | Baja: 2 MIPS | Alta |
| 16) Problemáticas asociadas a las particularidades del territorio de frontera | Cerro Largo; Rivera (2) | Cerro Largo; Rivera (2) | Baja: en 2 MIPS | Baja |
| 17) Seguridad en el tránsito | Cerro Largo (1) | Cerro Largo; Maldonado; Paysandú; Salto (4) | Baja: en 1 MIPS | Baja |
| 18) Insuficiencia de capacidades en las OSC para co-gestionar proyectos con el Estado | Cerro Largo (1) | Maldonado; Rocha; Treinta y Tres (3) | Baja: en 1 MIPS | Baja |
| Conclusión | Es destacable el intenso grado de coincidencia que se aprecia, a nivel nacional agregado, entre los asuntos planteados por el Estado (MIPS) y la sociedad civil organizada, en los distintos departamentos, en la identificación de asuntos clave para el desarrollo social de los territorios. Del total de 18 asuntos identificados en el conjunto de los 16 departamentos del país, en 12 de los mismos (67%) hay una coincidencia absoluta en cuanto a su priorización desde el Estado y la sociedad civil. Por otro lado, en 5 asuntos se aprecian diferencias entre su mención desde las MIPS, y por la sociedad civil. Estos son: 3) Infraestructura y servicios básicos; 4) Dificultades de los Jóvenes para plantear y concretar un proyecto de vida; 8) Limitaciones para el acceso a la salud; 10) Problemática de violencia (especialmente intra- familiar y de género), inseguridad, convivencia social y necesidad de promoción de mayor participación ciudadana; y 12) Acceso a la cultura, la recreación y el disfrute del tiempo libre. | | | |

Frecuencias de aparición de los Asuntos clave en las MIPS y en la sociedad civil de cada departamento:

Se buscó identificar la frecuencia de aparición de los asuntos clave en el conjunto del país, a través de su identificación en las 16 Agendas elaboradas, buscando las coincidencias y/o diferencias entre dichos asuntos identificados por las MIPS, y la Sociedad Civil. De los 16 los departamentos con AEDS, se consideró el número de veces que apareció el asunto en las MIPS departamentales, definiéndose la Frecuencia como:

- *Muy alta*: cuando el asunto aparece en **12 o más** MIPS/sociedad civil (en más de $\frac{3}{4}$ de las AEDS);
- *Alta*: cuando el asunto aparece de **9 a 11** MIPS/sociedad civil (en más de la $\frac{1}{2}$ de las AEDS);
- *Media*: cuando el asunto aparece de **5 a 8** MIPS/sociedad civil (en más de $\frac{1}{4}$ parte de las AEDS);
- *Baja*: cuando el asunto aparece en **4 o menos** MIPS/sociedad civil (en menos de $\frac{1}{4}$ de las AEDS).

Localidades representadas en Jornadas de Consulta, con participantes de sociedad civil

| Departamento | Ciudades y Localidades | Zona Rural |
|--------------|------------------------|--------------------|
| Cerro Largo | Melo | |
| | Tupambaé | |
| Colonia | Colonia | Barrio El General |
| | Ombúes de Lavalle | |
| Durazno | Durazno | Chacras de Durazno |
| | Sarandí del Yi | Los Tapes |
| | Carlos Reyles | Ruta 19, Km 10400 |
| | San Jorge | |
| | Centenario | |
| | Villa del Carmen | |
| | Blanquillo | |
| | La Paloma | |
| Flores | Trinidad | |
| | Ismael Cortinas | |
| | Juan José Castro | |
| | Andresito | |
| | La Casilla | |
| Florida | Florida | |
| | Casupa | |
| | 25 de Mayo | |
| | Sarandí Grande | |
| | Capilla del Sauce | |
| | Chamizo | |
| | Cerro Colorado | |
| Lavalleja | Minas | Manguera Azul |
| | José Pedro Varela | |
| | Solís de Mataojo | |
| | Mariscal | |
| | José Batlle y Ordóñez | |
| | Zapicán | |
| | Villa del Rosario | |

| Departamento | Ciudades y Localidades | Zona Rural |
|----------------|------------------------|----------------------|
| Maldonado | Maldonado | Nueva Carrara |
| | San Carlos | |
| | Pan de Azúcar | |
| | Aigua | |
| | Piriápolis | |
| Paysandú | Paysandú | Paso de los Carros |
| | | Gualeguay |
| | | Pueblo Zeballos |
| Río Negro | Fray Bentos | |
| | Young | |
| Rivera | Rivera | La Palma |
| | Vichadero | |
| | Tranqueras | |
| | Masoller | |
| Rocha | Rocha | |
| | La Coronilla | |
| | Castillos | |
| | La Paloma | |
| | Chuy | |
| | Lascano | |
| | Punta del Daiblo | |
| Salto | Salto | Pueblo Olivera |
| | Villa Constitución | |
| | Rincón de Valentín | |
| | San Antonio Mevir | |
| San José | San José | Km 46.800 Ruta 1 |
| | Cañada Grande | Puntas del Sarandí |
| | Villa Rodríguez | Km 99.500 Ruta 45 |
| | San José de Mayo | Rincón de la Torre |
| | Ciudad del Plata | Paraje Pachina |
| | | Km 93 Ruta 45 |
| Soriano | Mercedes | |
| | Cardona | |
| | Dolores | |
| | Cuchilla del Perdido | |
| Tacuarembó | Tambores | Paso de los Alemanes |
| | Paso de los Toros | |
| | Ansina | |
| Treinta y Tres | Treinta y Tres | |
| | Cerro Chato | La Charqueada |
| | Vergara | |
| | Villa Sara | |

Fuente: Departamento de Apoyo a la Gestión Interinstitucional, DNGT.

