

LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN EN EL ÁREA PÚBLICA SOCIAL

MARCELO CASTILLO

Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales – Udelar
marcelo.castillo@cienciassociales.edu.uy

GUILLERMO FUENTES

Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales – Udelar
guifuen@gmail.com

CARMEN MIDAGLIA

Instituto de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales – Udelar
midaglia@gmail.com

El presente artículo estudia, a partir del caso uruguayo, la complejidad que encierra la tarea de coordinación en el campo público social, utilizando de ejemplo al Ministerio de Desarrollo Social. Para eso, se observan los espacios de coordinación convocados por este organismo, para identificar las dinámicas (más o menos integradas) de acción que se da entre los niveles territoriales. Si bien la multiplicidad de espacios con presencia territorial parece indicativa de un “impulso” político por moderar la pauta centralista de intervención pública, es posible afirmar que la “salida” hacia el nivel micro ha sido relativamente desordenada, poniendo de manifiesto una complejidad operativa vinculada a la necesidad de establecer sentido político a este tipo de acción pública.

Palabras Clave: Políticas Sociales – Coordinación intraestatal – Gestión Pública

THE DIFFICULT POLITICAL CONSTRUCTION OF THE COORDINATING ROLE IN THE SOCIAL PUBLIC AREA

This article examines the complexities within the task of coordination in the public social field, taking as a case in point the Uruguayan Ministry of Social Development. In order to do this, coordination instances convened by the government agency, are studied with the purpose of identifying somewhat integrated dynamics between territorial levels. Although the array of areas within regional reach seems indicative of a political thrust towards curbing the centralistic pattern of public intervention, it is possible to affirm that the retreat towards a micro level had been relatively messy. The latter, highlights the intricacies at work and the need to establish a clear political meaning to this type of public action.

Keywords: Social Policy – Intrastate Coordination – Public Management

INTRODUCCIÓN

La década de los años 90 introdujo en los países occidentales una pauta alternativa de conducción pública y de diseño estatal que tendía a ajustarse a la expansión del modelo de desarrollo de orientación al mercado. En ese marco se promovieron parámetros más flexibles y descentralizados de intervención del Estado, expresados en parte en el paradigma del “*New Public Management*” (Pollitt & Bouckaert, 2011), como un medio de rediseñar el funcionamiento del clásico aparato estatal y responder a la complejidad de las funciones públicas (Maillet, 2012). Simultáneamente a las revisiones de la institucionalidad pública, se admitieron como una pauta complementaria de protección, políticas focalizadas en las situaciones de extrema vulnerabilidad, de forma de paliar los costos sociales de la aplicación de los nuevos criterios de acumulación económica (Skocpol, 1991; Franco, 1996).

América Latina no estuvo ajena a este proceso de innovación político institucional. Sin embargo, lo procesó en un contexto regional heterogéneo, signado por instancias de consolidación democrática luego de extensos períodos autoritarios. A

esta característica política de contexto, se le suman índices sostenidos de pobreza y desigualdad, que expresaban la exclusión de amplios segmentos poblacionales, y el funcionamiento de aparatos estatales relativamente ineficientes, caracterizados por una operativa clientelar y/o patrimonialista en la distribución de bienes públicos (Dos Santos, 1978; O'Donnell, 1993; Álvarez Rivadulla, 2012; Auyero, 2001).

Independiente de las peculiaridades que tuvo la aplicación de la estrategia reformista en la región, en términos de profundidad y radicalidad de las revisiones y/o recortes del funcionamiento y estructuración de la órbita estatal, algunos patrones de acción se han mantenido hasta el presente, aunque con un respaldo político distinto al que dominó la última década del siglo XX.

En materia social, se legitimaron las estrategias de intervención pública que incorporan las lógicas territoriales, las acciones integrales y las protecciones a segmentos de población en situaciones de desventaja o riesgo social (pobreza, infancia, juventud, género, grupos étnicos-raciales, entre otros). La aplicación de estas nuevas pautas públicas generó una gama de impactos específicos en relación a la distribución de recursos de poder, entre otros factores, según la matriz de bienestar vigente y el grado de descentralización del poder político (centralismo vs federalismo) en estas naciones.

Pero más allá de estas cuestiones, hasta cierto punto de corte administrativo, también se incorporó en la agenda pública una preocupación política compartida que tiende a asimilar a la región con contextos desarrollados, relativa a la imperiosa necesidad de producir *governabilidad coordinada e integrada de bienestar* entre las diversas arenas sectoriales de políticas sociales, en pos de responder a la actual estructura de vulnerabilidades socioeconómicas (Christensen y Læg Reid, 2013).

En este escenario, los gobiernos y sus equipos técnicos identificaron a la coordinación como un instrumento privilegiado de gestión pública ya sea como promotor de “puentes” entre las independientes operativas sectoriales escasamente reformuladas y/o un dispositivo orientador de las reformas del aparato estatal. En cualquiera de las opciones, las estructuras organizativas en las que se inscribe la coordinación se transforman en importantes factores explicativos del rendimiento de este nuevo estilo de conducción estatal, en la medida que tienden a limitar o favorecer la acción conjunta de las diversas entidades públicas.

En definitiva, la instalación de mecanismos y espacios de coordinación en América Latina, no siguió necesariamente una lógica de corte administrativo, con la intención de reagrupar estructuras que habían sido desagregadas en el marco de reformas gerenciales (que en el contexto regional no tuvieron la profundidad ni la consistencia de otras partes del mundo); sino que en buena medida la motivación estuvo dada por componentes esencialmente políticos: una búsqueda por abordar de mejor manera una realidad social compleja que escapó al tratamiento sectorial tradicional.

Así, en el tratamiento de los nuevos riesgos sociales, una proporción importante de los países latinoamericanos parecieron encontrar arreglos institucionales habilitantes de acciones coordinadas e integrales en la provisión de bienes públicos. Los llamados Ministerios de Desarrollo Social (MIDES) surgieron, entre otras razones, en respuesta a la excesiva fragmentación de la intervención estatal, con la función exclusiva de reordenar y articular la dispersa oferta pública dirigida a grupos sociales vulnerables o en situación de pobreza (Midaglia et al, 2010).

Estas nuevas entidades ministeriales realizaron serios esfuerzos por construir y ejercer, de acuerdo a sus marcos políticos de referencia, la estratégica función de coordinación de la protección y la asistencia social. Para ello, se diseñaron prestaciones públicas con un enfoque intersectorial, de manera de debilitar la operativa “independiente” de las organizaciones estatales tradicionales. En muchos casos, dichas prestaciones implicaron mayores niveles de cooperación e intercambio de recursos entre los diferentes actores estatales, pero no necesariamente llevaron a mayores niveles de interdependencia.

Con este último punto como norte, al mismo tiempo se crearon ámbitos específicos de coordinación, de distinto nivel de jerarquía pública (micro, meso y macro), para imprimir sinergias a la heterogénea oferta pública social, así como a su operativa en los distintos territorios nacionales. Esos espacios diseñados para este tipo de actividades, fueron convocados y/o presididos por los MIDES, o en su defecto, estas nuevas entidades formaron parte activa de las mencionadas instancias.

El objetivo del presente artículo es estudiar en detalle, a partir del análisis del caso uruguayo, la complejidad que encierra la tarea de coordinación en el campo

público social, considerando el desempeño del Ministerio de Desarrollo Social. Para eso, se pondrá especial atención en las modalidades institucionalizadas de acción conjunta que despliega esa entidad, es decir, los espacios de coordinación de nivel nacional y subnacional. La intención es identificar las formas de ensamblaje entre las lógicas sectoriales y locales, en particular la dinámica (más o menos integrada) de acción pública que se procesa en el territorio, para lograr una provisión integral de bienes sociales. Los ámbitos que se tomaran en cuenta son aquellos que disponen de cierto grado de institucionalización, es decir, los que tienen un marco legal que respalda su funcionamiento.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: primero se especifica la unidad de análisis del trabajo, concretamente qué espacios de coordinación serán tenidos en cuenta en el análisis; seguidamente, se discute teóricamente las dimensiones sustantivas vinculadas a la coordinación interinstitucional en los Estados modernos y algunas problemáticas asociadas; en la cuarta sección se intenta aplicar la discusión teórica precedente a ciertas instancias de coordinación generadas en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo, y por último, se resalta las principales conclusiones sobre la instalación de mecanismos y espacios de coordinación en América Latina y en particular en Uruguay.

I. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

La unidad de análisis relevada fueron los ámbitos convocados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) uruguayo que presentan una dinámica de coordinación interinstitucional (que no se agota en la negociación institucional bilateral) y un sentido de permanencia en sus actividades. Es a partir de esta delimitación que se consideraron aquellos espacios interinstitucionales con duración media o larga (es decir no reuniones puntuales) convocados por el MIDES y en el que participan más de dos entidades públicas y privadas (en estos casos en tanto co ejecutores de política). De esta manera, se excluyeron del relevamiento algunos espacios identificados que fueron creados para trabajar interinstitucionalmente por temáticas o situaciones particulares o coyunturales.

El proceso de recolección de datos se realizó entre el 1º de setiembre y el 30 de diciembre de 2013¹ a través de un formulario autoadministrado² aplicado a los distintos referentes de las direcciones del MIDES que tienen la responsabilidad en la convocatoria a espacios de participación, coordinación o que desarrollan ambas modalidades de trabajo. El formulario contiene una serie de dimensiones para poder determinar: marco legal, arquitectura jerárquica, entidades que asisten al espacio, objetivos y temáticas de la actuación, espacio geográfico de la operativa, recursos humanos y financieros entre otras³.

En este trabajo se hará referencia sólo a los datos de los ámbitos destinados a promover la coordinación interinstitucional de las entidades que tienen responsabilidad en el diseño y/o ejecución de prestaciones sociales. El número total de instancias convocadas por el MIDES identificadas en el estudio fueron 398 en todo el territorio nacional y, de ese total se tomaron 50 que se dedican a la coordinación. Por esa razón se excluye la información de los espacios relativos a incentivar la participación ciudadana y los que no establecen límites precisos entre la tarea de coordinación y la de participación⁴.

¹ Importa señalar que el mencionado trabajo de campo se realizó en el marco de un Convenio celebrado entre la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT) del Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. El Convenio tuvo como objetivo contribuir a la mejor gestión de las políticas sociales por parte de la autoridad en la materia, en base a un adecuado dimensionamiento del trabajo que estos espacios despliegan en la gestión cotidiana en sus ámbitos territoriales de actuación (nacional, subnacional o local).

² En el marco del mencionado convenio se optó por utilizar un formulario autoadministrado por razones tales como: eficiencia (ya que económicamente resultaba inviable la realización de entrevistas cara a cara y por el tipo de tarea que desarrollan los responsables de los ámbitos resulta imposible la aplicación de encuestas telefónicas); burocrático – administrativas (completar el formulario se solicitó como una tarea administrativa más de parte de la Dirección ministerial contraparte del convenio).

³ Si bien, como se sabe, este tipo de formularios ofrece categorías que pueden resultar ser no del todo adecuadas, para este estudio se corroboraron y construyeron en conjunto con los actores institucionales encargados de los espacios objeto de análisis.

⁴ En la órbita del MIDES uruguayo existen un conjunto de espacios que conjugan el intercambio de entidades públicas con organizaciones de la sociedad civil y cualquier ciudadano o vecino que se avenga a participar de los encuentros. Estos ámbitos son los que el estudio denominó como que combinan ambas modalidades (coordinación y participación) y aquí se excluyeron por no tener, en su diseño y dinámica cotidiana de funcionamiento, una consideración exclusiva a la tarea de coordinar. A su vez, importa aclarar que si bien en el proceso de relevamiento se incluyeron (a pedido de la contraparte institucional) algunos espacios que declaradamente se destinan a la coordinación (14), se decidió excluirlos de este artículo ya que su integración,

De dicho relevamiento es que surgió la información relativa a los espacios que el artículo analiza y que, partiendo de la base que tienen un nivel de institucionalización mayor por su respaldo legal, básicamente, son de dos tipos: nacionales y subnacionales. En el caso de los ámbitos nacionales se trata del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) (creado mediante el Decreto 236/005), la Comisión Territorial de ese Consejo que tiene, bajo su égida, la responsabilidad de dar seguimiento y/o transmitir al espacio de más jerarquía, las demandas emanadas de los espacios subnacionales. Además, también se incluye al Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) (instalado a partir de la Ley N° 17514)⁵.

Para el nivel departamental se consideran las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS); respaldadas normativamente -mediante Decreto 336/2011- en la pasada administración de gobierno y sus mesas temáticas (o comisiones) de trabajo sobre asuntos específicos (vivienda, cuidados, salud, entre otras). Asimismo, se considera también a una Comisión Departamental de Lucha Contra la Violencia Doméstica que depende del Consejo Nacional mencionado en el párrafo anterior⁶.

En la sección correspondiente al análisis de la coordinación para el caso uruguayo se presentan mayores detalles sobre las características de los espacios incluidos como unidades de análisis de este trabajo.

2. LA IMPERIOSA “OBLIGACIÓN” POLÍTICA DE COORDINAR LAS DECISIONES E INTERVENCIONES SOCIALES

2.1. Las nuevas demandas sociales y su tratamiento integral

Desde fines de los años 80 hasta el presente, América Latina adoptó un conjunto de programas sociales de combate a la pobreza y/o de atención a necesidades vinculadas a atributos específicos de segmentos poblacionales (infancia, juventud,

dinámica de trabajo, agenda y marco legal no permiten afirmar que se dediquen, exclusivamente, a esa tarea.

⁵ Importa señalar que, como se verá, este Consejo es convocado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) que también tiene bajo su responsabilidad otros espacios de coordinación pero como no se pudo recolectar la información no se incluyó en este trabajo.

⁶ La Ley que instaló el Consejo prevé la instalación de Comisiones Departamentales pero aquí sólo se considera el único caso para el que se consiguió información.

género, étnicos, etc.) cuyo rasgo común y a la vez distintivo, se expresaba en la extrema focalización en la atención de graves situaciones sociales y en el abordaje integral de las problemáticas emergentes. Este tipo de prestaciones sociales estuvieron sujetas a revisiones frecuentes, relativas a su permanencia así como a sus fuentes de financiamiento. El supuesto político que sustentaba estas protecciones de coyuntura era que, superada la fase de desequilibrios económicos, y recuperada “la ruta del crecimiento”, esas medidas sociales no tenían razón de mantenerse activas, ya que la propia dinámica de mercado brindaría los recursos para satisfacer distintas necesidades sociales (Midaglia y Silveira, 2011).

El panorama social regional puso de manifiesto que el mejoramiento de los indicadores económicos no se traducía, de manera mecánica en cambios tendientes a la disminución de la pobreza y desigualdad del continente. En este contexto, en los primeros años del siglo XXI, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos promovieron una serie de iniciativas de asistencia social, que se diferenciaron de las anteriores por un conjunto de aspectos fundamentales en el campo de las políticas públicas, a saber: su incorporación en los esquemas de protección respaldadas en leyes o decretos; la disponibilidad de recursos financieros nacionales para sustentarlas; y en oportunidades, ampliaron el espectro de cobertura, incluyendo a otras poblaciones vulnerables sin abandonar su pauta focalizada de acción.

Los programas de transferencia condicionada de renta y los bienes sociales que los complementan (alimentación, capacitación laboral, paquetes de energía, planes básicos de salud, entre otros) son algunos de los ejemplos de la expansión de la intervención estatal, con la pretensión de “moderar” situaciones de exclusión social que caracterizan la región. Las complejas problemáticas sociales que se buscan atender requieren de acciones mancomunadas de diversos organismos públicos, porque la organización sectorial y especializada del aparato estatal presenta límites precisos para abordar la nueva estructura de necesidades y riesgos de las sociedades modernas (Christensen y Lægheid, 2007).

Los países latinoamericanos recurrieron a diversas estrategias políticas en el intento de resolver la inadecuación institucional del Estado para responder a las mencionadas situaciones de precariedad socioeconómica. En algunos casos, se impulsaron profundas reformas de la estructura organizativa de las áreas públicas de bienestar, y en otros se promovieron ajustes menores o de nivel intermedio que

no alteraron sustantivamente el clásico funcionamiento sectorial. En definitiva, estos cambios de primer y segundo orden (Hall, 1993) no alcanzaron en ningún momento a desafiar efectivamente los paradigmas de gestión históricamente construidos.

En este sentido, en la región, un número significativo de naciones instauraron Ministerios de Desarrollo Social (MIDES) con una vocación de acción integral y de articulación de la dispersa oferta de bienes públicos. El lugar que ocupan y el poder que tienen en la esfera estatal estas nuevas agencias ministeriales dependen esencialmente del enfoque político de desarrollo social que oriente su operativa y del encuadre institucional en el que se inserten, en el sentido de órbitas públicas sujetas a fuertes o moderados procesos de reformulación organizativa.

Las combinaciones políticas e institucionales en las que se enmarcan los servicios sociales de orientación integral son múltiples, ya que se identifican países con o sin revisiones en su estructura de gestión pública, así como también con la incorporación o no de los nuevos ministerios sociales. En cualquier caso, es en este escenario que los Estados de la región ponen un fuerte énfasis en establecer estrategias de coordinación entre las agencias estatales del mismo y/o similar nivel de jerarquía estatal -coordinación horizontal- y también entre aquellas que pertenecen a distintos niveles administrativos o de gobierno -coordinación vertical- (de Moura Palotti y Machado, 2014).

La coordinación en clave de funcionamiento de la esfera pública significa trabajar a través de las fronteras organizativas en las que se estructura el poder del Estado, con el objetivo de instrumentar una serie de prestaciones integrales en respuesta a los actuales requerimientos socioeconómicos (Christensen y Læg Reid, 2013). Por supuesto, que los distintos tipos de coordinación estatal (sea horizontal y/o vertical) presentan dinámicas particulares que se tratarán más adelante en este artículo, pero independientemente de las especificidades por niveles, la coordinación busca en líneas generales mejorar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones estatales, minimizando la superposición de servicios, evitando los vacíos e inconsistencias operativas, e introduciendo cierto grado de coherencia en las políticas públicas que comparten objetivos, problemas y grupos de población (Braun, 2008).

No obstante, los cometidos funcionales enunciados de las acciones públicas compartidas, también se vislumbran otros de naturaleza estrictamente política, relativos a la generación de una “perspectiva de conjunto” de la agenda del gobierno para una determinada arena de política pública (Peters, 2005 citado en Braun, 2008).

La versión política de la coordinación estatal supone definir una estrategia común de acción, que requiere, en la fase de formulación de las políticas, de dosis importantes de “alta negociación política” entre el universo de actores colectivos, sean partidarios, sociales, integrantes del gobierno u de la oposición etc. (Braun, 2008). Una vez establecida la direccionalidad de la propuesta pública, los intercambios y acuerdos se trasladan a la conducción política y burocrática de las partes del aparato estatal comprometidas en el “asunto” objeto de coordinación.

A efectos de este estudio, y a partir de la definición de coordinación adoptada, no será considerada como una actividad de coordinación la comunicación de un actor a los restantes respecto de las acciones que va a realizar. Este intercambio por sí solo no genera ningún tipo de acción conjunta, porque el único objetivo del mismo es informar, y no construir una decisión colectiva. De esta forma, esta característica oficiará como un piso mínimo a partir del cual podrá hablarse de ciertos niveles de coordinación (Matei y Dogaru, 2012).

Más allá de ese piso mínimo, las complementariedades entre las organizaciones públicas involucradas en las intervenciones integrales están lejos de desarrollarse sin tensiones o bloqueos, aunque dispongan de un sólido acuerdo político que respalde su instrumentación (Pollitt, 2003 en Christensen y Læg Reid, 2013).

De hecho, como cualquier proceso en el cual se crean reglas, ya sean estas formales o informales, la actividad de coordinar es inherentemente conflictiva, por lo que cualquier tipo de nueva regla o institución va a generar redistribución de recursos de poder entre los actores, y por lo tanto, eventualmente van a existir ganadores y perdedores al espacio “cuando las políticas están muy arraigadas, la coordinación entre los sectores de políticas resulta particularmente complicada porque se considera una amenaza al statu quo” (Shannon, 2005).

Por esta razón, en oportunidades se califica a la coordinación de negativa, en el entendido que se llevan a la práctica una serie de medidas coordinadas, sin que esa

actividad suponga un juego cooperativo entre las agencias y/o políticas cohesivas que pongan de manifiesto una acción concertada de mediano plazo (Scharpf, 2000 citado en Braun 2008) En estos casos se registran adaptaciones mutuas, en ocasiones coyunturales, de las instituciones participantes que expresan el predominio de la operativa sectorial del Estado.

En cambio, la coordinación denominada positiva implica un cambio sustantivo en el funcionamiento y organización del “edificio público”, ya que se traduce en gestiones conjuntas de programas y servicios, que suponen la creación de espacios con cierto grado de institucionalidad (comités, consejos, entre varias figuras político-jurídicas) que promueven la lógica cooperativa (Peters, 2006 en Braun, 2008). En estas instancias, la coordinación no es subsidiaria de las operativas institucionales fragmentadas, que establecen articulaciones momentáneas para corregir déficits de gestión o satisfacer necesidades ciudadanas.

Por el contrario, bajo estos parámetros políticos se hace referencia a *la consolidación de la función de coordinación* al interior de campos estatales específicos (por ejemplo el de la protección social, referido a situaciones de pobreza, género, generaciones, identidades étnica-raciales, y otras vulnerabilidades) que requieren para un adecuado abordaje, de visión de conjunto y de un patrón holístico de intervención pública. Es decir, se plantea la coordinación con un sentido estratégico, dirigida a alcanzar un conjunto de resultados previamente definidos bajo determinadas orientaciones y lineamientos políticos (Garnier, 2000).

La instauración de la mencionada función de coordinación supone un proceso de *aprendizaje institucional*, no exento de conflictos, contradicciones, avances y fases en las que se detiene, y hasta se retrocede, en el ejercicio de trabajo conjunto (Hecló, 1974). Más allá de los logros obtenidos, los intentos políticos en América Latina de promover esta nueva pauta de conducción pública merecen atención académica, en la medida que representan esfuerzos institucionales de imprimir coherencia y autoridad en la operativa estatal.

2.2. Institucionalidad política y modelos de coordinación

Como ya se señaló anteriormente, las instancias de coordinación estatal se desempeñan en marcos institucionales específicos de distribución del poder

político, que implican dosis diferenciales de autonomía y jerarquía de las entidades públicas que los constituyen (Lægreid, Verhoest & Werner, 2008).

Los diversos formatos de organización del poder político que presentan los países dan lugar estructuras organizativas de tipo federativo o unitario que pautan las modalidades de intercambio entre las agencias estatales de distinto nivel y status institucional. Resulta necesario afirmar que las naciones federativas tienden a concentrar sus esfuerzos de intercambio y cooperación en las relaciones intergubernamentales de corte vertical, teniendo en cuenta los grados de descentralización política y económica que caracteriza a esa modalidad de organización pública (de Moura Palotti y Machado, 2014). En cambio, los países centralistas tienden a establecer vínculos de coordinación de tipo horizontal entre entidades de similar jerarquía institucional, sin que esto signifique la inexistencia de operativas territoriales con administraciones locales, aunque las mismas poseen menor autonomía que en los casos federados.

Los retos de coordinación institucional que enfrentan cada uno de esos modelos de organización política tienen complejidades propias, poniendo así de manifiesto que no es más fácil lograr acciones cooperativas en un caso que en otro. Los países federales tienen el desafío de promover estrategias de interacción bajo orientaciones políticas convergentes en cuatro niveles administrativos: el federal, regional, estadual o provincial, y en las esferas municipales (Braun, 2008). Mientras tanto, los unitarios dedican las energías de coordinación al interior de la maquinaria de la Administración Central, disputando de manera directa el poder y el arraigo institucional a las lógicas de acción sectorial.

Por supuesto que los bloqueos impuestos por las sectoriales a las pautas de trabajo conjunto al interior del Estado también se registran en las relaciones intergubernamentales, propias de los intercambios verticales de las naciones federadas. Sin embargo, este formato de organización estatal cuenta con recursos adicionales de poder que “obliga” o facilita la cooperación entre los distintos niveles de gobierno (ejemplo: condicionalidades o sanciones político-financieras a los comportamientos desviados) (de Moura Palotti y Machado, 2014).

Algunos estudios muestran que las dificultades para instituir y avanzar en coordinaciones de tipo horizontal son mayores que en las verticales, dado la relativa equivalencia institucional que disponen las entidades pares en la toma

de decisiones y provisión de servicios públicos, así como los bajos niveles de confianza mutua que presentan (Christensen y Lægheid, 2007). La condición de igualdad jerárquica que caracteriza a las sectoriales no es generadora ni incentiva acciones mancomunadas entre las organizaciones públicas. Para ello se requiere presión política de alto nivel que dirija, y en ocasiones imponga, intervenciones coordinadas, o en su defecto se cuente con una amplia gama de incentivos de distinta naturaleza (políticos, financieros y humanos) que atraiga a las conducciones cooperativas al interior del Estado (Repetto, 2010).

Además se debe tomar en consideración como un elemento adicional que obstaculiza el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, que las instituciones sectoriales guardan estrecha dependencia con la función estatal originalmente adjudicada, en términos de conocimientos, prácticas, marcos normativos y culturas organizacionales especializadas, y promotoras de trayectorias institucionales que resisten a cambios significativos en sus pautas de desempeño (Hall, 1993).

La gestión coordinada de políticas públicas es interpelada así por los principios de especialización organizacional, en la medida que la clásica estructuración weberiana del aparato estatal supone que las acciones colaborativas e integrales entre las distintas agencias mantienen a las partes independientes y sin modificaciones en su funcionamiento (Christensen y Lægheid, 2007). En caso contrario, podría producirse, a través de las operativas cotidianas, cambios en los equilibrios internos de poder del Estado, generando tensiones y/o conflictos administrativos, así como políticos, de compleja tramitación en la órbita pública.

En otras palabras, en las esferas estatales que no fueron sometidas a reformas o revisiones de su estructura interna, la coordinación representa un esfuerzo institucional *ad hoc*, que intenta ganar espacio en la estructura pública en pro de mejorar su eficiencia, pero no siempre se reconoce sus resultados y menos aún recibe recompensas políticas. En las relaciones colaborativas horizontales la debilidad en el reconocimiento político de este tipo de vínculos, tiende a convertirse en un rasgo distintivo de esa modalidad de intercambios institucionales.

Los problemas relacionados con la coordinación estatal no se agotan con los frenos interpuestos por las lógicas sectoriales, las disputas de poder político y las faltas de

recompensas institucionales para ejercer este nuevo estilo de gestión. También se identifican otras dificultades asociadas a la propia naturaleza esta tarea.

Entre ellas figura que la función de coordinación, a diferencia de las habituales que ejecuta el Estado como la de regulación y provisión de bienes públicos, carece de materia u objeto específico y permanente que estructure esa actividad. Por el contrario, el asunto convocante para acciones cooperativas y mancomunadas entre entidades públicas tiende a cambiar con frecuencia, y a depender estrechamente de la agenda política del gobierno de turno.

Estas características peculiares de la coordinación parecen compensarse por la búsqueda de establecer algún grado de sintonía con el habitual funcionamiento público, y por la institucionalización de los espacios abocados a esa tarea, de manera de imprimir continuidades y memoria institucional propia de los Estados modernos. No obstante los obstáculos y particularidades reseñadas que enmarcan a las tareas colaborativas en la órbita estatal, el fomento de este nuevo estilo gestión parece el más adecuado atender las actuales necesidades socioeconómicas.

2.3. Prioridades Políticas y niveles operativos de la coordinación

En base a lo planteado, se desprende que la promoción de lógicas institucionales de coordinación requiere en todos los casos, pero muy especialmente en los países unitarios, donde predominan relaciones horizontales de cooperación, de la definición de prioridades políticas establecidas por un gobierno específico. Esas prioridades que forman parte de la agenda pública de un período determinado, tienen chances de ser retomadas por las administraciones subsiguientes, hasta constituirse en ejes de acción del desarrollo nacional.

Independientemente de su continuidad temporal, dichas preferencias le imprimen a las políticas públicas programadas o en fase de diseño y sujetas a coordinación, un sentido preciso, o al menos lineamientos a seguir. Esa direccionalidad es la que posibilita que dichas decisiones o medidas de política se inserten en el funcionamiento estatal, en tanto se habilita la distribución de tareas, recursos y responsabilidades entre las diversas agencias públicas para su puesta en práctica (Garnier, 2000).

La traducción operativa de los planteos políticos sobre acciones conjuntas entre organismos públicos, requiere de ámbitos de diferente jerarquía política e institucional en los que procesar las prioridades y propuestas establecidas. Pero más allá de la estructura organizativa de los Estados nacionales (Federales o Unitarios) se identifican tres niveles que contribuyen a la generación de una dinámica coordinada de toma de decisiones y de gestión, que a la vez permite consagrar prestaciones intersectoriales, y por ende, de opción integral de política pública.

En una posición superior, de “alta política”, asociada a un nivel macro, se ubican los Gabinetes gubernamentales en los que se definen los lineamientos a seguir y los principales objetivos a alcanzar en un campo específico de acción estatal (Brau, 2008; Molina y Licha, 2005).

En un rango intermedio, se encuentran ámbitos de coordinación intersectoriales abocados a traducir las direccionalidades políticas en iniciativas públicas que tengan posibilidad de ejecutarse, ya que cuentan con los recursos necesarios y las diversas responsabilidades de las entidades participantes (Molina y Licha, 2005). Los formatos institucionales que adquieren estas esferas son variados, sin embargo existen algunas fórmulas que se reiteran con mayor frecuencia en la región, como los consejos y comisiones especiales.

A nivel micro, la coordinación supone actividades coordinadas en territorios o zonas geográficas de distinta amplitud (municipios, localidades, barrios, etc.) de acuerdo a la estructura administrativa que poseen los países y a la proyección de la actividad programada. Estos espacios están esencialmente dedicados a ejecución de las diversas medidas públicas o en su defecto, a ensamblar las dinámicas sectoriales en áreas territoriales específicas (Molina y Licha, 2005).

De esta forma, los espacios de coordinación, con sus rangos particulares, operan de manera simultánea en las áreas o campos de referencia en los que fueron concebidos. Sin embargo, no siempre la articulación o interrelación entre los ámbitos es fluida, debido a que comienzan a desarrollar dinámicas particulares de funcionamiento que concentran parte de su actividad habitual.

Por esta razón se formulan una serie de instrumentos que facilitan, en primera instancia, las relaciones intergubernamentales, pero también son factibles de aplicarse en los vínculos entre entidades de similar jerarquía institucional. Entre

ellos figuran, aquellos denominados estructurales, que indican la existencia de ámbitos formales de cooperación, y que cuentan con reglas específicas de interacción, así como con mecanismos de regulación y rendición de cuenta sobre lo actuado (de Moura Palotti y Machado, 2014). El otro tipo de instrumento se califica como programático, y supone asociaciones entre agencias, tanto financieras como de distribución de tareas en la ejecución de iniciativas públicas concretas (Ibíd.).

Los nuevos Ministerios Sociales de la región se convirtieron en los grandes promotores de este tipo de espacios en el área de la protección social. Sin embargo, no siempre ese protagonismo se tradujo en autoridad institucional para dichos organismos ni dio lugar a una mayor gobernabilidad dentro de ese campo de acción pública. Es por ello que a continuación se analizan los datos de los espacios que tienen como cometido la coordinación interinstitucional y que son convocados por el Ministerio de Desarrollo Social uruguayo, a efectos de observar las diferentes dimensiones teóricamente expuestas.

3. LA COORDINACIÓN DEL ÁREA PÚBLICA SOCIAL EN EL CASO URUGUAYO

El caso uruguayo reviste especial interés a la hora de analizar las potencialidades y conflictos inherentes a la función de coordinación por diversos motivos: en primer lugar, el histórico y fuerte centralismo del país, respaldado en una pauta de acción sectorial y uniforme para el territorio nacional, que no admitió diferenciaciones según necesidades locales o regionales. Esta modalidad de gestión ha comenzado a ser cuestionada desde diferentes ángulos y actores, que propugnan por formatos de gobierno e intervención pública de corte más descentralizado y participativo, tanto en términos territoriales como organizativos.

En este sentido, el contexto en el que se han pretendido instalar espacios y actividades de coordinación, o estilos de gestión pública más cooperativa, está caracterizado por importantes resistencias asociadas a las acciones centralistas “homogéneas” y a la fuerte sectorialidad del Estado uruguayo. Esto determina que las tensiones o desafíos sean dobles: por un lado, los problemas inherentes a la fragmentación y la sectorialidad; y por otro, las demandas de mayor descentralización. Es por eso que

incluso en un escenario de “centralismo eficiente” que potencialmente volvería menos necesaria la coordinación vertical, los llamados a coordinar estarían presentes en los déficits en materia de coordinación horizontal.

En segundo lugar, y también en relación a lo planteado anteriormente, las reformas socioeconómicas y administrativas procesadas en el país durante el auge neoliberal tuvieron en ambos casos un carácter moderado, que no lograron desmontar las estructuras preexistentes, sino que más bien se cimentaron en ellas, consolidando un aparato estatal híbrido, y sobre todo muy compleja en términos de configuración de los actores y los recursos de poder disponibles. Estos dos factores le imprimen a cualquier intento por desarrollar experiencias de coordinación e intervención integral, una dosis de complejidad política muy importante.

En relación al carácter sectorializado del Estado uruguayo, el mismo se ha articulado en el campo social alrededor de las organizaciones clásicas que distribuyen bienestar: protecciones laborales, salud pública y seguridad social. Por otra parte, el área de la asistencia ocupó hasta fines de los ochenta un rol residual, entre otras cosas debido a que no contaba con actores sociales organizados y con capacidad de presión, a la vez que la administración del campo de la asistencia guardaba una fuerte asociación con estrategias políticas informales y clientelares de distribución de bienes sociales utilizadas por los partidos políticos que ejercían cargos en el gobierno.

Planteado en otras palabras: las cuestiones asociadas a la asistencia y demás prestaciones vinculadas a la precariedad socioeconómica no formaban parte de la prioridad política en materia, ya que la operativa partidaria en el manejo del aparato estatal suplía las articulaciones necesarias en la provisión en versiones básicas de bienestar (Rama, 1971; Luna, 2004).

A partir de los años noventa, este tipo de políticas comienzan a tener fuerza en el país, y se asistió, al igual que el resto de América Latina, a una expansión de este tipo de iniciativas sociales, que a fines de siglo comenzaron a estabilizarse. La alternativa política que encontró Uruguay para instrumentar estas nuevas iniciativas sociales de opción integral, y que atendían un amplio abanico del Estado, fue recurrir a mecanismos de tipo *by pass*, anexados de manera precaria a la institucionalidad estatal formal (Midaglia, 2001).

Esta tendencia, reproducida por los sucesivos gobiernos del período, recién presentó indicios de revisión a partir del año 2005, con la llegada al gobierno nacional del Frente Amplio (FA). Dicha victoria electoral, que además le garantizó al FA mayoría en ambas cámaras del Poder Legislativo, estuvo precedida por una importante crisis económica y social entre los años 2001 y 2002 fundamentalmente. Esta situación derivó por ejemplo en que para el año 2004, el país presentara un 39,9% de su población en situación de pobreza y un 4,7% de indigencia (INE, 2013).

A la novedad que implicaba el acceso al gobierno de un partido de izquierda o progresista por primera vez en su historia, se le agregaba este contexto de crisis como un aspecto relevante a la hora de repasar y comprender la orientación efectiva que siguió la agenda de gobierno. En ese sentido, cabe destacar iniciativas como la reforma tributaria que derivó en la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) o la implementación del Sistema Nacional Integrado de Salud, pero también la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

3.1. El Ministerio de Desarrollo Social y la función de coordinación

Este ministerio nació en el inicio mismo de la administración de Tabaré Vázquez mediante la ley 17.866 que combinó dos cometidos fundamentales: por un lado, la implementación en su seno del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) destinado a la atención de las personas en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica; por otro el MIDES también debía asumir el rol de coordinación o rectoría del área social (Midaglia y Castillo, 2010).

“La creación del MIDES facilitó una serie de reordenamientos organizativos, en la medida en que un conjunto de entidades sociales especializadas en infancia, juventud y género, que hasta ese momento se encontraban dispersos en diversas agencias estatales, se incorporaron en ese ministerio público — el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el Programa de Infancia y Familia (INFAMILIA) y el INAU.” (Midaglia y Castillo, 2010)

Esta opción por la construcción de un nuevo organismo con responsabilidades vinculadas a la coordinación interinstitucional no fue utilizada únicamente en materia de asistencia social, sino que la misma puede ser observada en diferentes arenas de política, formando parte de lo que podría entenderse como una estrategia

explícita del gobierno en su conjunto por promover (muchas veces al mismo tiempo) coordinación y participación social. En este sentido, pueden resaltarse los gabinetes ministeriales de innovación y el productivo, así como también diversas instancias de diálogo social en materia de salud, seguridad social o educación.

Esta tarea debía además combinarse con un proceso de reducción de la fragmentación de la oferta pública social existente hasta ese momento. Por ende, previamente a la coordinación de la oferta, un primer paso consistió en la incorporación, dentro de la nueva lógica sectorial, un conjunto de programas y organismos destinados a atender situaciones de vulnerabilidad social. A modo de ejemplo se pueden mencionar la inclusión en la órbita del MIDES del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) o el Instituto Nacional de la Juventud (INJU). Este proceso no ha sido fácil, debido entre otros factores a los impactos que toda transformación organizativa trae aparejada en términos de distribución de recursos de poder. De hecho, todavía en el inicio de la tercera administración del Frente Amplio, el mismo no ha concluido, quedando pendiente la incorporación de algunos programas a la órbita del MIDES.

A pesar de este hecho, se puede constatar que la creación y puesta en marcha del MIDES en cierta forma ayudó a desestimular a la hora de crear nuevos programas sociales, la utilización de mecanismos institucionales de *by pass* en el área asistencial. De hecho, la aparición del MIDES supuso un nuevo centro reequilibrio en la esfera estatal ya que, pese a que fue incompleta, se procesaron traslados de institutos, funciones, cuadros burocráticos, etc. Asimismo, la consolidación de una entidad con presupuesto propio en el entramado estatal supuso un compromiso público de agenda de todo el gobierno y la integración de sus asuntos a la agenda política de primer nivel.

3.2. Espacios de coordinación promovidos por el MIDES

A partir de la puesta en marcha del primer gobierno del FA y la creación del MIDES, rápidamente se constituyeron los principales ámbitos formales de coordinación interinstitucional, tanto a nivel nacional como subnacional. En el primero de ellos, y mediante el decreto 236/005, se conformaron el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). Dichos espacios se pensaron funcionando como círculos concéntricos, y a partir de un trabajo

fuertemente interconectado. Dada la tradición centralista del Estado uruguayo, no es de extrañar que esta primera etapa de construcción institucional se haya concentrado exclusivamente en el nivel nacional.

En primer lugar, el Gabinete Social reúne a los ministerios encargados de algún sector vinculado directamente con el bienestar social y económico de la población, que en el caso uruguayo son: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Ministerio de Educación y Cultura (MEC); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); Ministerio de Salud Pública (MSP); Ministerio de Turismo y Deporte (MTD); Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). De acuerdo al decreto que le dio vida, las tareas fundamentales del Gabinete pasan por negociar y acordar las prioridades en la dirección del Gasto Público Social (GPS), además de definir los principales lineamientos programáticos tanto a nivel nacional como subnacional y local (Midaglia, et. al., 2010).

En un segundo nivel, el CNPS se conformó como un espacio integrado por los viceministros de las carteras representadas en el Gabinete Social, pero además también forman parte del mismo, representantes de diversos organismos encargados de la provisión directa de bienes y servicios, que presentan diferentes niveles de autonomía y vínculos jerárquicos con sus ministerios de referencia. Este es el caso de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Banco de Previsión Social (BPS), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) o el Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU). En este caso, el cometido del CNPS es el de coordinar la implementación de los planes y programas definidos a nivel de Gabinete. En su órbita opera la Comisión Territorial del CNPS que se encarga de diagramar los lineamientos fundamentales de la coordinación interinstitucional en todos los departamentos del país, para cuyo fin se vale del trabajo de las Mesas Interinstitucionales y particularmente de las Agendas Departamentales generadas en esos espacios que se describen a continuación.

En este nivel también se creó el Consejo Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) convocado por el INMUJERES integrado por representantes del MEC, Ministerio del Interior (MI), MSP, INAU, el Poder Judicial, ANEP, Congreso de Intendentes y representantes de las Organizaciones No Gubernamentales de lucha contra la violencia doméstica. También participan,

en calidad de invitados, el MVOTMA, el BPS, el Ministerio Público y Fiscal y el MTSS. El ámbito tiene como cometido asesorar al Poder Ejecutivo, coordinar y dar seguimiento a las políticas en la materia y desde el año 2012 articula esfuerzos con otras instancias de trabajo contra la violencia tales como el Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).

En estos casos, se puede hablar de espacios de coordinación horizontal, en la medida que incluye actores de similar rango jerárquico, y de alcance nacional. La principal diferencia estriba en los niveles de dicha coordinación: mientras que el Gabinete Social opera a nivel macro de formulación de políticas; el CNPS y el CNCLVD abordan aspectos de carácter meso, a partir de la coordinación de los aspectos operativos de puesta en marcha de los lineamientos definidos políticamente en el Gabinete. Por ende, la dimensión de coordinación vertical se podría observar a partir del tipo de diálogo que puedan presentar estos dos espacios.

Sin embargo, esta interconexión entre los espacios no fue fácil de llevar a la práctica, y en los hechos, los límites no estuvieron tan claros. En particular, respecto a la relación entre el Gabinete y el Consejo, de acuerdo a Midaglia et. al. (2014) durante los dos primeros períodos de gobierno del FA se pudo observar una dinámica cambiante en el relacionamiento de estos dos espacios, pero con un sentido constante: el vigor de uno implicó el vaciamiento del otro. De esta manera, mientras que durante la administración Vázquez el CNPS terminó operando también a nivel programático, a la par del escaso funcionamiento del Gabinete; durante la administración Mujica el Gabinete fue revitalizado, al punto que tomó para sí tareas más operativas, muy vinculadas a programas específicos, y por ende dejando con escaso contenido y agenda al CNPS.

Este vaciamiento del nivel meso, y la adopción por parte del espacio de macro política de una agenda muy atada a programas específicos de corte asistencial, determinó que por la vía de los hechos se eliminaran las instancias con la competencia y legitimidad política (y por supuesto los recursos) necesarios para promover una mirada sistémica de la protección social y de la asistencia.

Será recién en el año 2011, ya en el segundo gobierno del FA, cuando la arquitectura de la coordinación del área social se completa con la creación (también por decreto 336/2011) de las Mesas Interinstitucionales, las Comisiones Departamentales de Lucha Contra la Violencia Doméstica y otra serie de instancias de carácter local.

Los ámbitos departamentales “*trabajan a nivel del territorio a fin de articular la oferta pública social en los ámbitos locales.*” (Midaglia et al, 2014: 169) El MIDES es el organismo responsable de su funcionamiento rutinario, así como también de presidir los encuentros. En este punto interesa recordar (tal como se explicitó en páginas previas) que el relevamiento del cual se extrae la información para la elaboración de este artículo identificó un total de 398 espacios de los cuales 37 se destinan a promover la participación, 64 la coordinación interinstitucional y el resto combinan ambas modalidades de operativa.

Las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) están integradas por los ministerios y organismos públicos que integran el CNPS, además de otras entidades públicas con presencia en el territorio. Las preside, coordina y convoca el MIDES. Tiene entre sus cometidos definir anualmente la Agenda Social Departamental; coordinar y articular el conjunto de políticas sociales nacionales a nivel departamental y local; instrumentar las resoluciones del CNPS; y proponer proyectos e iniciativas al CNPS (Decreto 336/2011). Pero importa mencionar que las Mesas son coordinadas por la Comisión Territorial del CNPS pero éstos dos últimos dependen administrativamente de diferentes directores ministeriales. Así la Comisión Territorial es convocada por el Director Nacional de Gestión Territorial al tiempo que el CNPS es liderado por la Subsecretaría de la cartera y cuenta con la Dirección de Políticas Sociales para la tarea de secretaría del ámbito.

Por su parte, las Comisiones Departamentales están integradas por las mismas entidades que el integran el Consejo Nacional Consultivo y, de acuerdo a la resolución N° 186/2005, del Ministerio de Desarrollo Social, por representantes de: Gobiernos Ejecutivos Departamentales (Intendencias), Poder Judicial, MIDES, MEC, MI, MSP, INAU, ANEP y ONG de lucha contra la Violencia Doméstica. Las Comisiones tiene como cometido el de asesorar al Intendente en esta materia, promover la coordinación de las diferentes entidades públicas y privadas vinculadas al tema, elaborar informes y difundirlos.

Estos espacios son importantes en la medida que pueden aportar a los diferentes procesos de implementación de política pública, una serie de conocimientos específicos vinculados a las diferentes realidades territoriales, que no siempre son consideradas en las etapas de formulación a nivel nacional. Pero además, los mismos son particularmente relevantes en contextos de fuerte centralización

como el caso uruguayo, donde prácticamente no existía acumulación en torno a este estilo de gestión. En este sentido, las MIPS forman parte de cierto “cambio de época”, en la medida que las mismas llegan en un momento en el cual las diversas estructuras sectoriales del área social iniciaban o terminaban de consolidar un creciente proceso de descentralización administrativa a nivel territorial, fundamentalmente a partir de la creación de direcciones departamentales, como por ejemplo fue el caso de salud.

Asimismo es en este nivel donde la intersectorialidad se expresa más claramente, en la medida que potencialmente es el espacio en el que se lleva adelante la implementación, pero al mismo tiempo, también es el lugar en el que se deberían generar los diagnósticos y evaluaciones necesarios para promover mejores políticas públicas a partir del reconocimiento de las heterogeneidades locales. Pero para lograr estos objetivos o potencialidades, lo cierto es que no parece alcanzar con la creación de espacios de coordinación para realizar nuevas funciones o actividades: es necesario rediseñar la sectorialidad histórica con una perspectiva de territorio, pero manteniendo como cometido esencial la construcción de una mirada sistémica, como forma de evitar capturas locales y la reproducción de desigualdades previas.

Actualmente existen 24 MIPS: una en cada departamento del país con la excepción de Montevideo y Canelones, ya que en ambos existen tres mesas. Este espacio se encuentra a cargo del Director Departamental de Desarrollo Social, que es un cargo político de designación directa del Ministro de Desarrollo Social. Si bien las normas que crean formalmente a estos espacios son del período 2011-2012, lo cierto es que muchas de ellas ya se encontraban funcionando desde el año 2006. A su vez, las diferentes Mesas tienen, bajo su órbita, distintas Mesas Temáticas y considerando todas las que se han instalado en los Departamentos del país, existen 22 de este tipo en funcionamiento. Por su parte, en relación al Consejo Consultivo Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica, lleva instaladas 19 Comisiones, una en cada departamento, aunque en algunos existen subcomisiones para localidades⁷.

⁷ Como se estableció en la sección metodológica, lamentablemente, sólo se incluye, en este trabajo, una Comisión.

Brevemente, y como forma de dar cuenta de las principales características de estos espacios, se presentarán algunos datos vinculados al accionar de los mismos. El objetivo de esta sección es ilustrar, a partir del funcionamiento efectivo de los espacios, algunas de las dificultades y tensiones para llevar adelante tareas de coordinación señaladas en la discusión conceptual.

Como se puede observar en el Cuadro 1, la gran mayoría de los espacios relevados declara definir autónomamente su agenda de acción. Este hecho puede resultar complicado desde el punto de vista de la coordinación vertical, en la medida que en estos casos, los ámbitos de operativa territorial deberían presentar algún nivel de relacionamiento con los espacios o autoridades sectoriales de nivel nacional.

Este punto es importante entre otras cosas porque si se parte de la idea de que estos espacios integran un sistema de coordinación medianamente coherente, deberían existir canales claros de diálogo (o directamente jerarquía) entre ámbitos nacionales y subnacionales. Por lo tanto, este tipo de comunicación quedaría librado al nivel de sintonía que exista entre los diferentes ministros y sus respectivos referentes a nivel territorial.

Cuadro 1. Autonomía de agenda de trabajo

	Frecuencia	Porcentaje
El ámbito marca su agenda	40	81,6
La agenda la marca otra instancia	3	6,1
Ambas opciones	1	2,0
Sin dato	5	10,2
Total	49	100

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento ICP – MIDES. Pregunta: ¿El ámbito/espacio marca sus actividades de agenda o vienen dadas?

Esta libertad para definir las agendas de las distintas mesas también tiene como consecuencia la fijación de diferentes objetivos generales de política. Sobre el total de mesas interinstitucionales por ejemplo, únicamente los temas de vivienda, educación y territorio son abordados por una buena parte de las

mismas. Esta dispersión de la agenda no debería ser considerada a priori como un aspecto negativo, en la medida que la misma puede ser reflejo justamente de las particularidades locales, pero al mismo tiempo también puede ser leída como una falta de proyecto sistémico en relación a las políticas sociales.

La posible dispersión institucional y la carencia de un proyecto sistémico se puede corroborar también a partir de los datos expuestos en los dos cuadros que se presentan a continuación, en el que se detallan las respuestas brindadas respecto a la existencia de vínculos jerárquicos entre los ámbitos aquí analizados y si los referentes pueden especificar, en caso que corresponda, el nombre y cargo de la autoridad superior. Del total de espacios se seleccionaron aquellos de carácter local o territorial (46) para constatar cuán presente tienen sus referentes a las instancias superiores a las que deben rendir cuenta de sus actividades y resultados ya que formalmente todos esos tienen alguna jerarquía a la que remitirse (autoridad jerárquico – burocrática y/o un espacio de nivel superior).

Como se puede constatar en el Cuadro 2, un muy alto porcentaje de espacios territoriales declara tener una instancia superior (82.6%) y es menor el número que manifiestan, erróneamente, que no tienen. En particular se trata de tres MIPS y dos mesas temáticas todas convocadas por las direcciones departamentales que dependen de la Dirección Nacional de Gestión Territorial del MIDES. Ahora bien cuando se indaga el conocimiento que tienen los referentes de los ámbitos locales de sus autoridades jerárquicas (Cuadro 3), el número desciende abruptamente al punto que menos de la mitad puede dar cuenta del nombre y cargo de la persona a la que deben dar cuenta de sus actividades. Este último dato puede considerarse como un indicador del escaso manejo respecto a la estructura de autoridad que existe en ámbitos que, tal como se describieron, tienen claras líneas de dependencia política y administrativa. Este tipo de desconocimiento contribuye poco a la consolidación de una estructura de coordinación consolidada en clave sistémica.

Cuadro 2. Vínculos jerárquicos superiores de los espacios

	Frecuencia	Porcentaje
Si	38	82,6
No tiene	5	10,9
Sin Dato	3	6,5
Total	461	100

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento ICP – MIDES. Pregunta: ¿El ámbito/ espacio tiene una instancia SUPERIOR de rendición de cuenta? 1. Si/ 2: No tiene/ 3. No sabe
¹El total corresponde a los espacios de nivel subnacional que en los hechos tienen ámbitos superiores.

Cuadro 3. Conocimiento sobre las autoridades de las instancias superiores

	Frecuencia	Porcentaje
Si	20	43,5
No	8	17,4
No corresponde ¹	5	10,9
Sin Dato	13	28,3
Total	462	100

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento ICP – MIDES. Pregunta: ¿Instancia SUPERIOR, puede especificar nombre y cargo de la persona responsable? 1: Si/ 2: No/ 3: No tiene
¹El número de “no corresponde” debe coincidir con los ámbitos cuyos referentes expresaron que no tenían instancias superiores de rendición de cuentas (Cuadro anterior)
²Se toma el mismo total que el cuadro anterior para que se pueda comparar, por eso no se incluyen los ámbitos nacionales.

En el Cuadro 4 se detallan las respuestas brindadas por los referentes de los espacios respecto a las temáticas abordadas en esas instancias. Tal como se puede apreciar no parece existir correspondencia entre los temas que se trabajan en el nivel nacional y los departamentales más allá de que uno de los espacios (el CNPS) manifestó trabajar en variadas políticas sociales –educación, vivienda, salud, trabajo, entre otros- y ello puede corresponder con las específicas de algunos de los departamentales. Pero lo que se puede constatar es la existencia de una amplia diversidad temática en el nivel departamental que indudablemente conlleva mayores dificultades para su efectiva coordinación entre las diferentes regiones y entre éstas y el nivel nacional.

Existen un conjunto de temas que concentran la atención de un importante número de espacios departamentales tales como Vivienda y Hábitat, Territorio (o las especificidades de las zonas), Salud, Trabajo y Empleo y las Situaciones de especial vulneración de derechos (situación de calle, refugios, etc.). Pero al mismo tiempo hay varios temas que solo reciben la atención de un bajo número de espacios lo cual, en términos agregados, genera dispersión de las acciones y, por tanto, mayor dificultad para la tarea de coordinación.

Cuadro 4. Temáticas trabajadas en los ámbitos

Nivel geográfico	Temáticas	Cantidad de ámbitos*
Nacionales	Varias Políticas Públicas	1
	Violencia Doméstica y Familia	1
	Agendas Departamentales	1
	Sin dato	1
Departamentales	Vivienda y hábitat	25
	Territorio	18
	Salud	13
	Coordinación general de política	9
	Trabajo y empleo	9
	Situación de especial vulneración de derechos	7
	Familia	5
	Infancia, adolescencia y juventud	4
	Vejez y envejecimiento	4
	Violencia	3
	Derechos Humanos	2
	Deporte y recreación	2
	Seguridad Social	1
	Alimentación	1
	Infraestructura	1

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento ICP – MIDES. Pregunta: Señale las temáticas trabajadas en el ámbito/espacio. Total ámbitos nacionales: 3 y Departamentales: 46. * Cada espacio podía señalar más de una temática por ello el total de temáticas departamentales supera al número total de ámbitos, en otras palabras un espacio trabaja más de una temática.

El análisis de los principales productos generados en estos espacios, tal como se observa en el Cuadro 5, indica que la gran mayoría de los informados por las personas entrevistadas refieren a acciones de escaso impacto en términos de población atendida o beneficiada y recursos utilizados. Paralelamente, resulta llamativamente bajo el número de espacios que manifestaron realizar acompañamiento a planes y medidas (18) generalmente de nivel nacional, cuestión que se agrava si se considera que básicamente se refiere al seguimiento de medidas puntuales y no aluden a la implementación de iniciativas asociadas a planes y programas definidos en los espacios de nivel macro de coordinación. Por otro lado, también llama la atención la mención, como producto, a la creación de nuevas instancias de coordinación reforzando lo expresado respecto al amplio margen de autonomía de las instancias departamentales y la escasa conexión con las nacionales. En otras palabras, un ámbito de nivel subnacional puede generar nuevos espacios de coordinación que no necesariamente respondan a la lógica y estructuración definida por los de nivel macro.

Cuadro 5. Productos de los espacios nacionales y departamentales considerados

productos	Cantidad de productos*
Productos de los espacios nacionales	
Informes/Documentos	6
Análisis/redacción de normativa	1
Seguimiento instancias de coordinación	2
Productos de los espacios departamentales	
Acompañamiento a planes o medidas	18
Apoyos y/o derivaciones de individuos o familias	16
Elaboración de informes y documentos	11
Soluciones habitacionales y/o de infraestructura	13
Organización de talleres y/o cursos y/o capacitaciones	9
Realización de ferias o jornadas	4
Creación de nuevos espacios de coordinación	3
No tuvo productos	3
Sin dato	3

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento ICP – MIDES. *Se consideraron todos los productos mencionados por los responsables de los 49 espacios por ámbito, es decir que un espacio pudo expresar más de un producto como se puede apreciar.

Si bien existen algunos espacios que reconocen la existencia de una jerarquía superior, este hecho no parece redundar en una comunicación fluida. Esto puede deberse a diversos factores, en el caso particular del CNPS resaltan las marchas y contramarchas ya reseñadas, pero sobre todo: la dificultad intrínseca de construir políticas públicas a partir de la coordinación interinstitucional en todo su ciclo.

Si ya de por sí, como fue presentado en el marco conceptual, es muy conflictivo y complejo coordinar líneas generales de política, mucho más es lograr que una vez definidas, las mismas puedan ser implementadas de forma también coordinada, o al menos articulada. Sobre todo en contextos donde la sectorialidad es tan fuerte, la acción conjunta requiere de la utilización de diversos recursos e incentivos para promoverla de forma efectiva.

Ahondando en esta dificultad, los espacios relevados de nivel departamental no disponen de recursos humanos ni financieros propios. Por ende, además de carecer de la posibilidad de utilizar estos recursos para facilitar la tarea de coordinación, el espacio queda preso de las capacidades, recursos y legitimidad de los organismos participantes. Este hecho redundante en dificultar aún más la capacidad para construir autoridad efectiva.

Del repaso realizado de la actividad y condiciones de funcionamiento de las instancias departamentales, se desprende que la creación de múltiples espacios destinados a la coordinación intersectorial se realizó de forma independiente a la necesidad de avanzar en otros factores que pueden ser considerados prerequisites importantes, como por ejemplo una efectiva reforma de la estructura administrativa de los ministerios. Esto quiere decir que no alcanza con generar innovaciones institucionales en ambientes tan consolidados, y al mismo tiempo resistente a los cambios, cuando al mismo tiempo los nuevos ámbitos carecen de los recursos políticos necesarios para desarrollar sus cometidos esenciales.

Retomando algunos conceptos discutidos anteriormente, la necesidad de desarrollar una agenda de acción que se recree continuamente requiere de un fuerte liderazgo político, que en caso de no estar presente, puede redundar en un vaciamiento programático de los espacios. Debido a que la coordinación es un medio de gestión para alcanzar determinados fines, la no existencia de lineamientos generales puede derivar en que los ámbitos creados para dicha tarea se conviertan en fines en sí mismos, volviéndose extremadamente autoreferidos.

La revisión de los principales productos de estos ámbitos, sumado al escaso diálogo con instancias superiores (como el CNPS o el Gabinete Social) parece reforzar este aislamiento.

CONCLUSIONES

Este estudio pone en evidencia la complejidad política e institucional que supone la construcción de la función de coordinación en el campo público social, particularmente a nivel territorial, para un país como Uruguay que concentra la autoridad estatal en la Administración Central, con una pauta de acción sectorial y uniforme, resistente a admitir variaciones departamentales o regionales. Si bien es necesario otros estudios de caso, e incluso trabajos de corte comparado, esta complejidad reseñada podría ser aún mayor en otros contextos con mayor dispersión de la autoridad, entramados institucionales federales y contextos sociales más heterogéneos.

El diseño de coordinación promovido a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), encargado entre otros cometidos de operacionalizar la acción conjunta entre diversas entidades públicas, fue jerárquico, intentando así ordenar los ámbitos dedicados a este tipo de tareas de acuerdo a rango y funciones, a los que se agregan en ocasiones, criterios de especialización temática. Es así que se armaron espacios de nivel macro (el Gabinete Social) meso (el Consejo de Políticas Sociales y el Consejo Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica) y una amplia variedad de espacios micro asociados a operativa territoriales.

Cuando se analiza las unidades territoriales dependientes y/o vinculadas a la esfera del MIDES se constata una amplia cantidad y variedad de dispositivos (un total de 398) con distintos cometidos y status institucional. Por otra parte, a un conjunto de ellos se les adjudicó responsabilidades en materia de participación, a otros de coordinación, e incluso algunos espacios ejercen ambas actividades al mismo tiempo.

A su vez, vale la pena señalar que la institucionalidad del universo de ámbitos territoriales es heterogénea, no sólo por el tipo de norma que ampara su funcionamiento (Ley en el caso de las Comisiones Departamentales del Consejo Nacional Consultivo y Decreto en el de las Mesas Interinstitucionales de Políticas

Sociales dependientes del Consejo Nacional de Políticas Sociales), sino por la dependencia organizativa. Es decir, algunos de esas unidades territoriales se enmarcan en dependencias (Direcciones) del nuevo Ministerio, mientras que otras lo hacen de espacios específicos de coordinación. A modo de ejemplo, tal como se explicitó en la descripción, las MIPS (en tanto espacios territoriales de coordinación) contribuyen (por decreto) a la tarea del CNPS pero al mismo tiempo dependen administrativamente de una Comisión que es convocada por una Dirección del Ministerio (de Gestión Territorial) que no es la encargada del Consejo (Subsecretaría y Dirección de Política Social). Por tanto, además de la multiplicidad de espacios de nivel territorial hay que añadir las dificultades de varias dependencias administrativas con injerencia en la tarea de coordinación.

La multiplicidad de espacios con presencia territorial parece indicativa de un “impulso” político, por moderar la pauta centralista de intervención pública, propia del funcionamiento estatal tradicional. Ahora bien, en esta primera fase de construcción de una pauta de acción con impronta territorial, es posible afirmar que la “salida” hacia el nivel micro o local ha sido relativamente desordenada, atendiendo principalmente la diversidad de instancias operativas en ese nivel. Esto a su vez, pone de manifiesto una complejidad operativa adicional, relativa a la necesidad de establecer algún grado de articulación entre esas unidades que le imprima sentido político a la acción pública.

El estudio específico de los espacios encargados esencialmente de las actividades de coordinación social en el territorio, pone de manifiesto una serie de rasgos particulares en su modalidad de funcionamiento. En primer lugar, esas esferas de coordinación, en una proporción importante, tienen libertad en el armado de su agenda de trabajo. Si bien este aspecto es políticamente importante, dado que abre oportunidades para que las dinámicas locales puedan expresar sus necesidades específicas, por otro lado, se podría correr el riesgo de generar “ruidos” y diferencias entre los planteos sociopolíticos centrales y los territoriales.

En la medida que la coordinación, en tanto actividad pública, no tiene un objeto propio a diferencia de otras funciones estatales (como provisión o regulación) sino que puede cambiar según la problemática que concentre la atención social, es posible que las prioridades políticas del ámbito central y local no tengan una estrecha sintonía.

En algún sentido, la dispersión de temas que tratan las instancias locales contribuye a que se produzca tensiones y distanciamiento entre las preocupaciones centrales y las territoriales, pudiendo dar lugar a lógicas relativamente “autónomas” de acción. Si además se contempla, más allá de la amplitud de las temáticas que se abocan esos espacios locales, que la proporción mayoritaria refieren al territorio, hábitat y vivienda, entonces el peligro anotado se torna evidente.

La ocurrencia del riesgo político-institucional relativo al establecimiento de agendas de trabajo con cierto grado de desarticulación, se vuelve aún más plausible cuando se registra que un porcentaje minoritario pero relativamente significativo de las unidades de coordinación territorial (un 16% aproximadamente) no reconoce instancia superior a la que remitir sus actividades.

La necesidad de establecer prioridades políticas que involucren a las distintas esferas estatales se ha planteado como una estrategia política que le imprime coherencia y sentido a las actividades gubernamentales en materia de desarrollo socioeconómico. Seguramente es en ese aspecto (la definición de un eje de acción común) donde se concentra la debilidad del “aterriaje” de la operativa central en lo local, al menos en el campo social del caso uruguayo.

No obstante la deficiencia anotada, resulta un avance para la intervención pública, en pos de aumentar su eficiencia y legitimidad ciudadana, contar con espacios en el territorio que sean referencias de entidades centrales como el MIDES. Resta como una actividad pendiente en el presente, una vez establecidas las unidades territoriales, la ordenación de esas instancias, la promoción de sinergias entre ellas, y tal vez redefinición de sus actividades y funciones, así como los canales habituales de comunicación con los organismos centrales, de modo de ensamblar la lógica jerárquica del aparato estatal con la horizontal del territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez Rivadulla, M. J. (2012). “Clientelism or something else? Squatter politics in Montevideo” *Latin American Politics and Society*, vol. 54, n° 1, pp. 37–63.

Auyero, J. (2001). *Poor people's politics*. Carolina del Norte: Duke University Press.

- Braun, D. (2008). "Organising the political coordination of knowledge and innovation policies". *Science and Public Policy*, vol. 35 n°4, pp. 227–239.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2013). "Welfare Administration Reform Between Coordination and Specialization". *International Journal of Public Administration*, vol. 36, n°8, pp. 556–566.
- Christensen, T. y Laeg Reid, P. (2007). "Reformas post Nueva Gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos" *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, n°2, pp. 539-564.
- de Moura Palotti, P. y Machado, J.A. (2014). "Coordenacao Federativa e a "Armadilha da Decisao Conjunta": As Comissoes de Articulacao Intergovernamental das Políticas Sociais no Brasil". *Revista DADOS* vol. 57, n°2, pp. 399-441
- Dos Santos, W. G. (1978) *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*. Duas Cidades. São Paulo.
- Franco, R. (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina". *Revista de la CEPAL* n° 58, pp. 9-23.
- Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de Planes y Programas*. Serie Gestión Pública de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: CEPAL. LC/L.1329-P. LC/IP/L.172.
- Hall, P. (1989). *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Estados Unidos: Princeton University.
- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: from Relief to Income*. New Haven: Yale University Press.
- Instituto Nacional de Estadística - INE (2013): "Uruguay en cifras 2013". página web: www.ine.gub.uy, con acceso en julio de 2014.
- Læg Reid, P. & Verhoest, K. & Werner, J. (2008). "The Governance, Autonomy and Coordination of Public Sector Organizations". *Public Organiz Rev*, vol. 8, n°2, pp. 93–96
- Luna, J. P. (2004). *La política desde el llano: conversaciones con militantes barriales*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Maillet, A. (2012). "Beyond the Minimal State: Sketching an Alternative Agenda". *Revista de Ciencia Política*, 32(2), pp. 687–701
- Matei y Dogaru, (2012) Coordination of Public Policies Through Strategic Planning Instruments Romania Case Study. Ponencia presentada en *NISPAcee Annual Conference, Ohrid*. Descargado de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2096764 con acceso en abril de 2015.
- Midaglia, C.; Castillo, M. (Coords.); Buschiazzo, V.; Correia, J.; Fuentes, G.; Lambrosquini, F. & Zeballos, C. (2014) *Los ámbitos de participación y coordinación convocados por el MIDES:*

- la articulación interinstitucional en debate*. Informe final del Convenio entre el Instituto de Ciencia Política con la Dirección Nacional de Gestión Territorial del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Montevideo: Mimeo.
- Midaglia, C. y Castillo, M. (2014). América Latina: ¿apostando a la integración? Avances con deudas pendientes. Documento interno del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales. Mimeo.
- Midaglia, C. y Silveira, M. (2011). “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos programas de Transferencia de Renta Condicionada en Uruguay”. En Barba Solano, C. y Cohen, N. (Coord.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Midaglia, Carmen (coord.), Antía, Florencia; Castillo, Marcelo y Sanguinetti, Martín (2012). “Distribución de vulnerabilidades y estrategias públicas de protección social”, Departamento de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales, MIDES. Montevideo: mimeo.
- Midaglia, C.; Castillo, M. y Fuentes, G. (2010). “El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay”. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* N°15-16, pp. 123-154
- Midaglia, C. (2001). *Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en Uruguay*. Buenos Aires: CLACSO.
- Molina C. y Licha I. (2005). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. EUA: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto para el Desarrollo Social.
- O’Donnell, G. (1993) “On the State, Democratization and some conceptual problems (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries) *Working Paper N° 192*. Kellogg Institute, USA.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Rama, G. (1971). *El club político*. Montevideo: Arca.
- Repetto, F. (2010). “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas” en Acuña, Carlos (Comp.) *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de Las Políticas y Gestión Pública en América Latina*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Edición de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- Skocpol, T. (1991). “Targeting within universalism: Politically viable policies to combat poverty in the United States” En C. Jencks and P.E. Peterson (eds.), *The Urban Underclass*. Washington DC: Brookings Institution.

Shannon, M. (2005). "Mecanismos de coordinación". En Yves C. Dubé, Franz Schmithüsen (ed.) *Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores*. Roma:FAO

Fuentes legales y documentales

Decretos nacionales números: 236/005, 319/005, 486/005, 336/2011.

Resolución N° 186/2005 del Ministerio de Desarrollo Social.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2010): "Balance y Perspectivas 2005-2009. Uruguay Social. Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Ley N° 17514 de 2002 Publicada D.O. 9 jul/002 - N° 26045.

