

## **Seminario: El Territorio en Primer Plano**

Políticas sociales, descentralización y relaciones interinstitucionales para el bienestar social

# **Seminario: El Territorio en Primer Plano**

**Políticas sociales, descentralización y relaciones  
interinstitucionales para el bienestar social**

**Canelones, 9 de setiembre de 2016**

## Índice

05	Presentación
07	Introducción
17	Mesa de apertura
25	Mesa: La descentralización, reflexiones desde el proceso uruguayo
49	Mesa: Desafíos para el desarrollo territorial de los organismos nacionales. Modelos de desconcentración, alcances y límites
75	Mesa: Buenas prácticas en materia de coordinación interinstitucional en el territorio
99	Mesa: Aportes de los gobiernos departamentales y municipales a la política social
129	Mesa: Relaciones multi-nivel en las políticas sociales; vínculos entre gobierno nacional, departamental y municipal
149	Mesa de cierre

**Consejo Nacional de Políticas Sociales**

**Publicación elaborada por:  
Dirección Nacional de Políticas Sociales  
Ministerio de Desarrollo Social**

## **El territorio nos convoca y nos concierne.**

Nos convoca porque desde el Consejo Nacional de Políticas Sociales una parte central de nuestra tarea es justamente estar estableciendo vínculos con actores locales de cada rincón del país, conociendo sus realidades, sabiendo de sus problemas y proyectos, y sobre todo promoviendo articulaciones que permitan abordar mejor, desde las políticas públicas nacionales, las particularidades de cada territorio.

Y nos concierne, porque la calidad de la democracia no solo se mide en la participación periódica en la elección de autoridades y representantes, sino que fundamentalmente se mide en el acceso a los servicios, en el ejercicio pleno de los derechos, en la participación en los asuntos de la comunidad.

Por eso mismo, pensamos las políticas sociales en clave de territorio, con una mirada donde los actores departamental y locales deben tener un lugar protagónico en la asunción de su propia voz, y en la definición de sus prioridades, sus maneras de encararlas. Y lo hacemos con las complejidades propias de un Estado Unitario e históricamente centralista, que en los últimos años ha dado pasos importantes en un proceso de descentralización. Es así que deben lograrse las articulaciones y equilibrios para que el protagonismo de cada uno encuentre los mejores cauces en un buen relacionamiento entre niveles de gobierno y organismos de carácter nacional, departamental y municipal.

En esta jornada, propusimos la conjunción de miradas diversas, desde referentes de la Universidad de la República, hasta los Alcaldes; desde quienes en la cabeza de los organismos centrales deben tener en cuenta la globalidad del país; hasta aquellos que en una oficina de un organismo muchas veces deben recibir y tramitar, de primera mano, las demandas de su localidad. Desde quienes acuerdan centralmente grandes líneas hasta quienes en territorio deben ponerse de acuerdo para efectivamente hacerlas efectivas, en el marco de un estado en que los recursos son siempre escasos y deben aprovecharse al máximo.

El seminario articuló de esta manera experiencias exitosas con otras que no lo fueron tanto, miradas analíticas y de largo plazo con miradas puestas en un tema específico, discursos elaborados al calor de la discusión y la construcción colectiva de grandes acuerdos con aquellos forjados en la cotidianeidad del trabajo en territorio.

El presente documento ni es ni pretende ser el relato de una serie de consensos, o un diagnóstico afinado sobre una situación particular. Es el resultado, diverso, palpante, vivo de lo que aparece cuando en una jornada nos reunimos muchos actores a exponer nuestros puntos de vista, y sobre todo, a escucharlos, colocando al territorio en primer plano.

**LIC. MATÍAS RODRÍGUEZ**  
Director Nacional de Políticas Sociales  
Ministerio de Desarrollo Social  
Coordinador del Consejo Nacional de Políticas Sociales



## Introducción

En los últimos años nuestro país se ha planteado grandes desafíos, y ha dado pasos importantes, en lo que refiere al combate a la pobreza y la desigualdad, la transformación del sistema de salud, la inclusión educativa, la promoción del trabajo decente, la atención a la primera infancia, entre tantas otras áreas y asuntos.

Una dimensión fundamental de este proceso la constituye el reconocimiento de las particularidades del territorio nacional, esto es, las especificidades, las problemáticas y potencialidades, la diversidad social, económica y cultural que cada Departamento y cada localidad del país conlleva en el contexto nacional. Ello ha hecho que la cuestión territorial, la mirada particular sobre cada Departamento y cada localidad, se torne un eje indiscutible de las políticas públicas en la actualidad, colocando al territorio en primer plano.

En este sentido Uruguay ha avanzado en materia del abordaje territorial de sus políticas públicas, tanto respecto al despliegue de los organismos del Ejecutivo Nacional en el territorio (ejemplo, la creación de las Direcciones Departamentales del MIDES y del MSP, las Mesas de Desarrollo Rural del MGAP, la presencia de diversos programas ministeriales en cada Departamento, etc.) como en lo que refiere al proceso de descentralización política que dio paso a la creación de los Gobiernos Municipales a partir del año 2010.

También ha sido importante, en materia de innovación pública, la generación de diversos mecanismos para promover la coordinación intersectorial de políticas, impulsando abordajes integrales de las diversas problemáticas sociales. Al respecto, podemos rescatar la creación del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), la conformación de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), diversos espacios sectoriales o programas de carácter interinstitucional.

En dicho contexto se hace necesario avanzar en herramientas que permitan la acción concertada y coordinada entre actores, tanto en el nivel sectorial (educación, salud, trabajo, vivienda, etc.) como entre niveles del territorio y de gobierno: nacional, departamental, municipal, etc.

El seminario “El territorio en primer plano”, llevado adelante el día 9 de setiembre de 2016 en el Teatro Politeama de la ciudad de Canelones, se propuso discutir el estado actual y los escenarios futuros de las políticas sociales en el territorio, apuntando a promover mejores escenarios de coordinación.

Derivado de ello, los ejes de trabajo procuraron discutir, a la luz del impulso descentralizador, el estado actual y los desafíos futuros de la perspectiva del territorio en las políticas sociales; conocer experiencias de gestión de políticas sociales a nivel territorial tanto por parte del Gobierno Nacional como por parte de Gobiernos Departamentales y Municipios; y aportar propuestas para la mejora de la articulación interinstitucional y el vínculo entre niveles de gobierno en materia de bienestar social.

El seminario se estructuró en base a mesas temáticas, de las cuales las dos de la mañana (además de la mesa de apertura) fueron de carácter expositivo y en la tarde se llevaron a cabo tres mesas de diálogo en simultáneo. Posteriormente se realizó un cierre por parte de autoridades.

La mesa de apertura contó con la participación de Francisco Legnani, en representación del Gobierno de Canelones; Matías Rodríguez, Director Nacional de Políticas Sociales; Alvaro García, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Ana Olivera, Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social y Presidenta del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

En calidad de anfitrión, FRANCISCO LEGNANI brindó la bienvenida a las y los participantes, destacando la importancia del trabajo en el territorio, coordinando con Municipios y vecinos.

MATÍAS RODRIGUEZ, en su rol de Coordinador del Consejo Nacional de Políticas Sociales, realiza una puesta al día de la tarea dicho Consejo desde su creación, con un especial énfasis en el período actual. Allí la priorización del abordaje territorial y la descentralización pasa por achicar distancias entre el Consejo y las Mesas, y tiene como apuesta la convocatoria a que cada una de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales pueda elaborar y desarrollar su propio plan departamental de desarrollo social.

Desde la Dirección de OPP, ALVARO GARCÍA señala a la descentralización como una de las principales reformas políticas planteadas en los últimos años. En dicho sentido planteó una agenda con desafíos relevantes, entre los cuales se encuentran la necesidad de revisar la Ley Orgánica Municipal de 1935; impulsar una mayor participación de la gente en los procesos de municipalización y avanzar en la herramienta de los compromisos de gestión.

Por último, ANA OLIVERA menciona la dialéctica entre lo central y lo local que implican los procesos de descentralización, destacando que la tentación de centralizar siempre está presente y hay que consturir alternativas. Enfatizó la centralidad que debe tener la participación ciudadana en este proceso. Es importante dar la discusión sobre qué modelos de descentralización son los que el país necesita, somos un país que ha llegado tarde a los procesos de descentralización en América Latina, pero que está recorriendo su propio camino.

La Mesa “Descentralización, reflexiones sobre el proceso uruguayo” reunió a la Dra. Altair Magri, el Dr. Adrián Rodríguez y el Mag. Alejandro Milanesi, referentes de la academia especialistas en temas de descentralización, desarrollo local y gestión pública.

Para comenzar ALTAIR MAGRI repasa los principios rectores de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana -unidad territorial, eficiencia, gradualidad, participación y cooperación- para, a partir de allí, explorar las posibilidades de éxito de la Ley en términos de la tarea de los Municipios. Propone que el rol del Municipio es convertirse en un articulador territorial, uniendo actores en función de los temas territoriales.



**ADRIÁN RODRÍGUEZ** realiza una presentación sobre las desigualdades territoriales en términos del desarrollo productivo. Los Municipios deben tener fundamentalmente una actitud activa en articulación de políticas que los vuelvan atractivos en términos de producción y desarrollo. Muestra así que las acciones del gabinete productivo resultan más efectivas allí donde se garantizan las condiciones mínimas, en términos de infraestructura, posibilidad de contar con recursos humanos, etc.

Por su parte **ALEJANDRO MILANESI** destaca la importancia de los nuevos actores vinculados a la gestión territorial, donde los organismos ponen en marcha procesos de descentralización, destinando referentes políticos y técnicos a esa tarea, y marcando una mayor presencia en territorio, un mayor vínculo entre gobierno nacional y gobiernos departamentales, y los procesos de regionalización que algunos organismos llevan a cabo como parte de la descentralización.

Finalizada dicha mesa, se dio paso a la siguiente, denominada “**Desafíos para el desarrollo territorial de los organismos nacionales. Modelos de desconcentración, alcances y límites**”. En la misma participaron Eduardo Pereyra, Director General del Instituto Nacional del Empleo y la Formación Profesional; Mauricio Guarinoni, Director Nacional de Gestión Territorial del Ministerio de Desarrollo Social; Adriana Brescia, Directora General de Coordinación del Ministerio de Salud Pública; Rita Ferrari, Directora Sectorial de Integración Educativa del Consejo Directivo Central de la ANEP y Salvador Schelotto, Director Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Desde INEFOP, **EDUARDO PEREYRA** plantea la necesidad de construir o reafirmar una institucionalidad que separe claramente lo técnico de lo político en materia de políticas activas de empleo. Respecto al despliegue institucional de INEFOP, muchas veces es objetado, por algunos actores políticos, la alianza del Instituto con los Gobiernos Departamentales. También señala aspectos de tipo burocráticos que afectan la capacidad de dar respuestas en los tiempos requeridos. Por último coloca sobre la mesa dos desafíos fundamentales: fortalecer las capacidades técnicas para el desarrollo a nivel del territorio, y desarrollar las instancias de diálogo para fortalecer a los actores sociales.

Desde el MIDES **MAURICIO GUARINONI** relata el recorrido del Ministerio de Desarrollo Social y su abordaje territorial. Respecto a la descentralización plantea que la misma no es un fin en sí mismo, sino que es un instrumento para lograr que la política llegue de mejor manera al ciudadano. Acerca la interinstitucionalidad y su expresión en el territorio, señalando el desafío de lograr una mayor apropiación de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales por parte del conjunto de organismos que las conforman.

**ADRIANA BRESCIA** menciona el proceso de establecimiento de objetivos nacionales y objetivos estratégicos del Ministerio de Salud. De los mismos surgen 302 líneas de acción de las cuales un tercio refieren al trabajo intersectorial. Apunta que los desafíos que implica la centralidad y la cultura organizacional son muy fuertes, por lo cual es necesario seguir avanzando y articulando a nivel del territorio.

Por su parte **RITA FERRARI** presenta el proceso desconcentrador que la Administración Nacional de Educación Pública está llevando adelante, en el marco de un organismo tradicionalmente muy centralizado. A la creación de las Comisiones descentralizadas de la ANEP se han sumado las Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa, las cuales tienen como eje cardinal el desarrollo de condiciones para la implementación de políticas educativas que coloquen a la persona en el centro y que asuman a los territorios como unidades de acción.

Cerrando la mesa, **SALVADOR SCHELOTTO** plantea que avanzar en la desconcentración, en la descentralización y el despliegue territorial de las políticas tiene como finalidad asegurar derechos, compensar inequidades y despertar procesos de desarrollo a través de la acción pública. Actualmente la existencia de tres niveles de gobierno plantea desafíos que deben asumirse en conjunto: la cooperación, la negociación y la competencia.

En la tarde la dinámica implicó la realización de tres mesas en simultáneo, llamadas mesas de diálogo, pues buscaron promover el intercambio en instancias más reducidas y específicas.

Por un lado la mesa **Buenas prácticas en materia de coordinación interinstitucional** en el territorio reunió al Director Departamental MIDES de Paysandú, Carlos Damico; a la Directora Departamental MIDES de Durazno, Magdalena Recoba; a la Directora Departamental del MGAP Canelones Margarita Rodríguez y a Martín Pardo, responsable de la Unidad de Gestión de Centros Cívicos Canarios del Gobierno de Canelones. La misma fue coordinada por Rosina Methol, de la Dirección Nacional de Gestión Territorial del MIDES.

En representación de la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales de Paysandú, **CARLOS DAMICO** presentó la experiencia de elaboración del Plan de Acción Departamental de dicho ámbito de coordinación. La misma fue enmarcada en una breve trayectoria histórica de dicho ámbito, y sustentada en una experiencia previa de elaboración de la Agenda Estratégica Departamental de Desarrollo Social.

Posteriormente, **MAGDALENA RECOBA**, en nombre de la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales de Durazno, presenta la experiencia de trabajo en el barrio “Las Higueras”. Posteriormente reflexiona sobre algunos factores que favorecen los procesos de trabajo territorial, como la cercanía y el compromiso de los actores, así como otros que obstaculizan, tales como el escaso poder de decisión que poseen los actores que trabajan directamente en el ámbito local.

**MARGARITA RODRIGUEZ** acompañada de otros miembros del Consejo Agropecuario Departamental de Canelones presentan dicho ámbito así como las Mesas de Desarrollo Rural, dos iniciativas que apuntan a coordinar acciones con diversos actores del medio rural, en el marco de una política descentralizadora impulsada por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Respecto a los aciertos de una experiencia presentada en particular, se destaca, nuevamente, el conocimiento y la cercanía con las necesidades del territorio. Por su parte la cuestión de los plazos en la ejecución de fondos para proyectos es apuntada como una de las dificultades.

Por su parte **MARTÍN PARDO**, por la Unidad de Gestión de Centros Cívicos Canarios plantea el modelo de trabajo de los Centros Cívicos Canarios. Los mismos se definen como “espacios de construcción interinstitucional que favorecen el acercamiento de vecinas y vecinos a programas y servicios, de desconcentración o acercamientos de programas a los territorios”. Dicho dispositivo plantea una oportunidad muy interesante de trabajo entre los niveles de gobierno, y particularmente con los Gobiernos Municipales.

Una segunda mesa abordó las cuestiones relativas a los **Aportes de los gobiernos departamentales y municipales a la política social**. Participaron Fabiana Goyeneche, Directora del Departamento de Desarrollo Social de la Intendencia de Montevideo; Cristian Ferraro, Alcalde del Municipio de San Jacinto, Canelones; Álvaro Gómez, Alcalde del Municipio de Toledo, Canelones; Dario Brugman, Alcalde del Municipio de Juan Lacaze, Colonia; y Pedro Permanyer, Director General de Desarrollo Social, Intendencia de Tacuarembó. La misma fue coordinada por Diego Lapeyre del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

Para comenzar, **FABIANA GOYENECHÉ** presenta los rasgos principales de la evolución de las políticas sociales de la Intendencia de Montevideo en las últimas dos décadas. En ese transcurso, la creación del Ministerio de Desarrollo Social en 2005, y el surgimiento de los Municipios en 2010, cambian de modo importante el escenario y generan nuevos desafíos. Así también indica que temas como el de cambio climático, convivencia y seguridad y consumo de sustancias implican nuevos abordajes y modos de ensayar respuestas.

**CRISTIAN FERRARO**, desde el Municipio de San Jacinto, plantea las complejidades del trabajo de cercanía, el “puerta a puerta”, con lo que implica dar respuestas a problemáticas acuciantes, cuando las soluciones no tienen la inmediatez que requerirían. Los desafíos hacen necesario que se apele a un trabajo en red entre los diversos actores que desarrollan actividades en el territorio.

Desde el Municipio de Toledo, **ÁLVARO GÓMEZ** comienza planteando su desacuerdo conceptual con tres expresiones frecuentemente utilizadas: “intervención”, “desembarco” y “aterrizaje”. Reivindica el papel de los territorios en la generación de sus propias políticas para encontrar respuestas a problemas sociales y plantea que el principal rol del Municipio es articular entre los diversos actores y niveles de gobierno que forman parte de una política.

**DARÍO BRUGMAN** plantea que el proyecto del gobierno local de Juan Lacaze procura ir en línea con la cultura local, de la solidaridad, el trabajo y el compañerismo, forjada en el hecho de haber ser históricamente una ciudad industrial y obrera. Luego de presentar el trabajo social del Municipio, finaliza planteando algunas claves del mismo, entre las cuales resalta la necesidad del trabajo conjunto, la complementariedad y cooperación.

Por último, **PEDRO PERMANYER** plantea que Tacuarembó tiene un desarrollo largo en materia de políticas sociales por parte de su Intendencia, y la Dirección de Desarrollo Social es, luego

de la de Obras, la segunda con más funcionarios. En materia de descentralización Departamental, Tacuarembó cuenta con Centros de Barrio desde la década de 1960. Menciona que es necesario promover diálogo y construir gobernanza para lograr objetivos comunes entre los niveles de gobierno.

La tercera mesa de diálogo se llamó **Relaciones multi-nivel en las políticas sociales: vínculos entre gobierno nacional, departamental y municipal**. Participaron María de Barbieri, coordinadora general del Programa Uruguay Integra de OPP; Lucía Etcheverry, Directora General de Desarrollo Social del Gobierno de Canelones; Carlos Varela, Alcalde del Municipio B, Montevideo; y Andrés Abt, Alcalde del Municipio CH, Montevideo. La mesa fue coordinada por Martín Freigedo, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República.

Para comenzar **MARÍA DE BARBIERI** plantea que cuando se habla de relaciones multinivel hay que pensar cuatro dimensiones: ¿cuál es el ámbito donde se discute lo multinivel? ¿Para qué políticas? ¿Con qué recursos? Y ¿Quiénes son los que debieran participar? Respecto a los desafíos del desarrollo municipal comenta que, pese a que los Municipios poseen mucha capacidad de respuesta rápida, por su inserción en la comunidad, es necesario sentar las bases institucionales para hacer sostenible la articulación territorial.

**LUCÍA ETCHEVERRY** centra su intervención en cinco puntos, de los que se destaca como marco el señalamiento de que las políticas sociales son las más descentralizadas en la actualidad, la necesidad de pensar de acuerdo a cada territorio la pertinencia de que otros organismos sean los que convoquen y coordinen el espacio de las Mesas Interinstitucionales. Finalmente destaca como debilidad la falta de autonomía presupuestal de los municipios y como fortaleza la profesionalidad y estabilidad de los equipos que intervienen en la gestión de las políticas sociales.

**CARLOS VARELA** ubica la participación como clave para lograr procesos efectivos de descentralización. Por otra parte enfatiza la necesidad de coordinación de las políticas públicas, ejemplificando desde experiencias diversas en que las intervenciones han sido exitosas o malas y repasando aquellos elementos que considera centrales para los resultados obtenidos.

**ANDRÉS ABT** destaca la tarea en la búsqueda de una real cercanía con la gente de su municipio. Partiendo de una realidad particular, los temas que más interesan tienen que ver con la convivencia, seguridad, y el medioambiente. Para ello destaca la importancia de la participación en instancias de intercambio y coordinación con diversos organismos y programas, ya sean nacionales o departamentales.

Cerrando la jornada hicieron uso de la palabra Matías Rodríguez, Directora Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social; Ana Olivera, Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social; Martín Dibarboure, Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; Cristina Lustemberg, Subsecretaria de Salud Pública y el Intendente de Canelones, Yamandú Orsi.

**MATÍAS RODRÍGUEZ** repasó lo trabajado en la jornada, agradeciendo la participación de todas y todos.

**ANA OLIVERA** destaca la permanencia aun hoy de un parcelamiento por sectores en la planificación de las políticas sociales. Sin embargo se percibe un logro importantísimo y es que tanto el nivel departamental como el municipal ya tienen incorporados como parte de sus tareas las políticas sociales. Ya no son objeto de discusión en cuanto a si deben o no formar parte de las tareas de esos niveles de gobierno.

**MARTÍN DIBARBOURE**, recurre a James Heckman, premio nobel de economía para enfatizar que las políticas sociales son justas en tanto brindan equidad y eficiencia. A partir de ello señala algunos puntos importantes, tales como gastar bien, gestionar por resultados, el rol del territorio en las evaluaciones, la cultura presupuestaria y el gasto social como parte de la política pública.

**CRISTINA LUSTEMBERG** dedica su presentación a poner sobre la mesa el tema del gasto y el retorno. Desde allí toma la reforma de salud como un componente esencial de la política social. Para ello es necesario, señala, no perder de vista que cada área tiene un organismo rector, responsable, pero que la mayoría de las acciones son intersectoriales en su aplicación, en su llegada concreta a cada territorio.

Finalmente, **YAMANDÚ ORSI** hace hincapié en el rol de las intendencias y los municipios en tanto pistas de aterrizaje de las políticas sociales. Destaca a este respecto que los territorios cuentan con el personal técnico que conoce cada zona y sus características, y que es perfectamente capaz de hacerse cargo de la ejecución de políticas nacionales.



## Mesa de apertura

### Participantes:

Francisco Legnani, Prosecretario del Gobierno de Canelones  
Matías Rodríguez, Director Nacional de Políticas Sociales - MIDES,  
Álvaro García, Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto - OPP  
Ana Olivera, Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo. Presidenta del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

### FRANCISCO LEGNANI<sup>1</sup>, PROSECRETARIO DEL GOBIERNO DE CANELONES.

Buenos días a todas y todos, bienvenidos a Canelones, bienvenidos al Complejo Cultural Politeama. Me dicen que hay 250 inscriptos de todo el país. Yamandú Orsi, el intendente nos va a acompañar en la tarde, pues se le superpuso la inauguración de una escuela en Nicolich.

Antes de venir estaba pensando en unas palabras que dijo Alvaro, en enero de este año, en Atlántida, en ocasión de una inauguración donde decía, que lo más satisfactorio de las cosas que se piensan en los escritorios es cuando se plasman en los territorios. Y cuánto más tiene que ver el territorio en un tema como este, donde la interacción con los Municipios es fundamental, en tanto ellos son los primeros receptores de las demandas de los vecinos y las vecinas del Departamento, y quienes nos transmiten a nosotros esas demandas. Resulta crucial planificar, coordinar y ejecutar desde el territorio y con los vecinos.

Canelones tiene una heterogeneidad tal que -como nosotros la denominamos-, es “un país dentro de otro país”: 30 Municipios, 100% del territorio municipalizado, 520.000 habitantes. Cuando recorremos Canelones tenemos que ir permanentemente cambiando el chip, porque nos encontramos con realidades diferentes. Tenemos un área metropolitana, que es el cinturón de Montevideo, tenemos un Canelones rural profundo, un Canelones costero; y en cada lugar que vamos nos encontramos con distintas apreciaciones de la realidad y distintas demandas. A todas las tenemos que contemplar desde su territorio, desde su lugar y desde su visión del Departamento y desde lo local.

Cuánto más importante es la dimensión del territorio en un tema como este, una actividad como esta, que termina a las 5 de la tarde pero en la que podríamos estar 72 horas seguidas y seguiríamos sin agotarla.

Por mi parte, quedo por acá, siéntanse en casa. ¡Bienvenidos!

---

1\_Abogado. Anteriormente se desempeñó como Director de Jurídica del Gobierno de Canelones.

**MATÍAS RODRÍGUEZ<sup>2</sup>, DIRECTOR NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL<sup>3</sup>.**

Buenos días para todos y para todas. Es un gusto grande encontrarnos; estar haciendo este seminario, estar en este complejo cultural y estar en Canelones. Gracias al Gobierno de Canelones por recibirnos. Es el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) que decide organizar este seminario, este espacio de reflexión colectiva, diversa.

Ustedes saben, el CNPS ha venido jugando un papel clave en la construcción de un proyecto de bienestar en estos últimos diez u once años. Por allí pasaron discusiones que son hitos en la construcción de este proyecto de bienestar: el Plan de Emergencia, el Plan de Equidad, el nuevo régimen de Asignaciones Familiares, la discusión en torno al Sistema Nacional de Cuidados, alguno de los programas de proximidad que hoy desarrollamos, como el programa Cercanías, que tuvo su germen en la discusión en el CNPS, que ha sido entonces un espacio de discusión de la agenda social de nuestro país.

En el actual período de gobierno, estamos con distintos espacios de trabajo, con distintas agendas: el “Plan de Infancia y Adolescencia”, el “Plan de Vejez y Envejecimiento”, temas de convivencia, etc. Estamos pensando las políticas sociales y de bienestar en clave de futuro. Estamos discutiendo distintas cuestiones, pero el territorio está adquiriendo una particular relevancia, una especial prioridad política; y esto se da en el marco de un país que está viviendo un impulso descentralizador a partir de la creación del tercer nivel de gobierno.

A partir de una definición de este gobierno y de Presidencia de la República, que plantea el concepto de gobierno de cercanía, que se expresa en distintas cuestiones, que el CNPS, coherente con ese concepto de cercanía, ha reafirmado la necesidad de darle continuidad a una Comisión de Territorio que lleve estos temas desde el Consejo.

Hemos buscado deliberadamente acortar las distancias entre las Mesas Interinstitucionales y el Consejo, porque entendemos que hay una necesidad de un vínculo, de un puente entre los espacios de articulación en territorio y los ámbitos de coordinación más centrales. Por eso buscamos democratizar la información de la agenda del CNPS. Generamos un mecanismo de comunicación de la agenda y de los debates. Transmitimos esa información a todas las Mesas y a todos sus integrantes.

---

3\_ Licenciado en Trabajo Social por la Universidad de la República, cursa la Maestría en Ciencia Política de dicha Universidad. Es desde 2015 Director Nacional de Políticas Sociales y anteriormente se ha desempeñado como Director del Instituto Nacional de la Juventud. Trabajó en organizaciones de la sociedad civil en diversos proyectos sociales.

4\_ Versión revisada por el autor.



También hemos avanzado en generar encuentros con las MIPS, hemos venido haciendo encuentros del CNPS, de los Subsecretarios, de las autoridades con las MIPS en clave de construir una herramienta de planificación, porque estamos avanzando en la elaboración de Planes departamentales de desarrollo social que han partido de identificar las demandas de cada uno de los territorios y de cada una de las MIPS, y que son continuidad de las Agendas Estratégicas del período anterior de gobierno.

Estos planes comienzan por identificar demandas y propuestas, pero hemos hecho el ejercicio de ponerlos en contacto con las respuestas que tienen que construir los organismos públicos. Esos planes departamentales van a identificar y visibilizar prioridades de los territorios, van a identificar respuestas de los organismos, pero también tienen que expresar algo que va más allá de las demandas. Nosostros concebimos estos planes no como un documento acabado, totalizador de las respuestas, sino como una herramienta de trabajo que es para escribir, para subrayar, para repasar, para reescribir permanentemente y, sobre todo, para darle seguimiento a compromisos institucionales y políticos en torno a esas políticas.

Creo que haberle dado prioridad a los temas de territorio desde el CNPS, en esta clave de los planes, de los encuentros, significa ir hacia un horizonte donde las políticas públicas tienen que levantar cada vez más esta dimensión de la cercanía, de la proximidad. Y cuando decimos esto, estamos diciendo políticas públicas que se acercan mucho más a las dinámicas de los territorios, a construir respuestas que son específicas y propias de esos territorios que habilitan alianzas que son particulares, tienen que permitir escenarios de participación que son distintos y diversos. Esto de romper con las ravioleras, de romper con las políticas públicas homogéneas para territorios que son distintos.

Creo que este debe ser el norte. Seguramente caminar en este sentido supone avanzar en aumentar los grados de autonomía, hacer un mejor uso de los recursos, controlar ese uso en la medida en que hay alianzas que lo permiten; pero en el fondo, esto tiene que permitirnos avanzar en distribuir de mejor manera el poder, compartir más la toma de decisiones. Dotar a los territorios con la iniciativa y la capacidad de tomar decisiones, hacia allí tenemos que caminar, y creo que eso es un aporte a la construcción de la democracia. La democracia tiene algo de que siempre es mejorable, siempre es perfectible; y avanzar en un proyecto descentralizador seguramente sea un aporte en ese sentido.

Dejo por acá, esto es un camino que está lleno de conflictos, de marchas y contramarchas. Todos los que estamos acá nos compramos ese problema que es zambullirnos en esos procesos que son contradictorios, que enfrentan esos problemas de los diálogos multiactorales y multinivel que en definitiva avanzan en ese sentido. Nos deseo una jornada que nos permita reflexionar, mirarnos críticamente y que sea fermental en clave de levantar insumos para seguir profundizando el camino que ya iniciamos hace un rato.

Muchas gracias.

ÁLVARO GARCÍA<sup>4</sup>, DIRECTOR DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO.<sup>5</sup>

Muchas gracias Ana, Matías, Francisco. A Yamandú lo vimos ayer, con un montón de ustedes seguramente nos vimos en Rivera el sábado pasado, hablando de temas parecidos a estos. Creo que es un tema fundamental el que se pone arriba de la mesa hoy en este seminario: el territorio. Creo que es un tema que nos hace cambiar los ejes, o nos debería hacer cambiar los ejes en buena parte de las acciones que realizamos cotidianamente.

La descentralización es una de las principales reformas políticas planteadas para este y estos períodos de gobierno, es un concepto bien profundo, defendido por el Presidente de la República desde que comenzó su vida pública, y es un principio de nuestra fuerza política, que estamos llevando adelante desde las políticas de gobierno.

Es un proceso que está recorriendo el país entero, y es un proceso que requiere de avances. Ese gobierno de cercanía que se manifiesta bien claramente cuando viene un grupo de escolares a hacer sus demandas en un consejo de ministros abierto, como hay pocas instancias que se den, no solo en nuestra región, sino en el mundo; de participación directa de la gente mano a mano con un presidente de la república y con un Consejo de Ministros entero. Esas centenas de reuniones que se dan los domingos generalmente, que nos llevan buena parte del día y que nos dejan bien satisfechos de contrastar directamente con lo que es la visión de la gente. Este proceso de descentralización que se está dando en lo político, a través de dos leyes de los años 2009 y 2014, que nos traen al Uruguay un tercer o un primer nivel de gobierno, depende de como se tenga la visión. Todo este proceso apunta básicamente a dos cosas.

En lo político estrictamente, tiene que ver con la ruptura de prácticas históricas que se han dado, como práctica política en nuestro país, y que han tenido las consecuencias que han tenido durante décadas. Y el hecho de llegar hasta la gente, de poder hablar mano a mano con la gente, hace que las políticas públicas lleguen a donde tienen que llegar, y escuchen a quiénes tiene que llegar resulta fundamental a la hora de quebrar esas prácticas de intermediación política que muchas veces no provocaban, no generaban o no querían provocar, el diálogo entre la ciudadanía y los gobiernos.

---

4\_ Contador Público, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República en 1985. Posgrado en Finanzas (Universidad ORT 1994-95). Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto desde marzo de 2015. En el Poder Ejecutivo, fue Ministro de Economía y Finanzas de la República Oriental del Uruguay, cargo ejercido de 2008 a marzo de 2010. En el año 2005 trabajó en un proyecto para la creación de la Agencia Nacional de Desarrollo, quedando plasmado en Ley en el año 2009. Seguidamente presidió la Corporación Nacional para el Desarrollo en el año 2008.

5\_ Versión revisada por el autor.

Y en segundo lugar -y relacionado a un afán más práctico-, que también es político pero que tiene que ver más con el tema de la gestión cotidiana, y de hacer cosas para la gente, este proceso de descentralización -yo me permito poner una imagen que es bien gráfica-, cambia el sentido de la flecha. Esa visión que pudo existir, que desde un escritorio, en un ministerio u otro organismo de Montevideo estamos definiendo políticas para todo el país, o que desde un escritorio en una capital departamental están definiendo políticas para otra parte del territorio. Cuando nosotros vamos a los Municipios o a otros territorios con poca cantidad de gente relativamente hablando, estamos viendo que allí, a través de las autoridades locales, a través de la participación de la gente, se puede enhebrar lo que son las políticas públicas, en cómo llegar a territorio, en función de las necesidades de la gente.

Hemos visto varios ejemplos de cómo se concatena una donación de un ómnibus o una ambulancia con políticas que está haciendo ASSE, y aportes que hace a través de médicos, o el MIDES con varias de las políticas con las cuales llega, y engancharlas todas a favor de lograr una solución práctica para la vida de la gente.

No puedo evitar, cuando hablo de Municipios con poca cantidad de personas, quiero hacer una aclaración porque siempre a nivel general estamos pensando en el interior del país, y veo a Gabriel, a Fleitas y otros alcaldes y en Montevideo tenemos Municipios de 200 000 personas, que es una realidad bien compleja y bien diferente.

Vivimos en este mundo en el cual paradójicamente la globalización nos va invadiendo a todos, pero eso hace que lo local cada vez se valore más, porque es lo que diferencia a los territorios. Decíamos el otro día, cuando uno va a cualquier ciudad del mundo si tiene la posibilidad de viajar, se mete en un centro comercial, en un shopping y a veces puede llegar a marearse y a no saber dónde está, porque las marcas globales, los criterios con los cuales se construyen las cosas, llevan esa uniformidad a todos lados. Ahí, paradójica y afortunadamente, la valorización de lo local, del terruño, de lo que hace particular a cada uno de los lugares, resulta cada vez más valiosa.

Voy a repasar simplemente títulos de cinco temas de agenda que me parece que tienen que ver directamente con este tema y que nosotros desde la OPP estamos intentando llevarlos adelante desde la Dirección de descentralización e inversión pública.

Hay que hacer una revisión inevitable de la ley orgánica municipal, ya hasta su nombre quedó perimido, es de 1935. A la luz de los cambios introducidos por las dos leyes, me parece que hay que cambiarla. Estamos convencidos de que así como hubo una ley en 2009, y otra en 2014, no sé si será en 2019 o 2018 pero este proceso necesita seguir siendo plasmado en materia legal, pero seguramente haya una nueva ley.

Tenemos que hacer un esfuerzo titánico y complejo, que es hacer en tres meses -eso para el ejecutivo, porque para los gobiernos departamentales son veinte días de discusión, porque los intendentes entran el diez de julio-, y el presupuesto se presenta el 31 de ese mes. Entonces, hay que arrancar antes. Tenemos porcentajes de distribución acumulados durante años de programas distintos, y en general todos reflejan una realidad de la década del 90, por lo menos en la parte más importante. Y esto es un esfuerzo titánico, imagínense, hay que discutir una cosa que tiene como techo cien, entonces cada vez que se va a subir un porcentaje, hay que bajar otro, por lo que no es una discusión sencilla.

En tercer lugar hay que plasmar en esas leyes la seguridad de tener una mayor participación de la gente en los procesos de municipalización.

Y por último, la herramienta de los compromisos de gestión, que es una herramienta bien importante, muchas veces resistida -nos ha tocado debatir en el parlamento, por las resistencias que despierta-, pero es una herramienta bien importante a la hora de que las capacidades para poder hacer las cosas bien, puedan ir llegando a todos los lugares que tienen que llegar.

Yo les deseo el mayor éxito, y les pido disculpas porque ahora tengo otro compromiso en la rural del prado referido a temas que tienen que ver con el territorio. Les deseo que encuentren muchísima utilidad a todo lo que van a hablar, que seguramente sea así.

Muchas gracias.

ANA OLIVERA<sup>6</sup>, SUBSECRETARIA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL<sup>7</sup>.

Muy buenos días. La verdad es una mezcla lindísima la que se ve desde aquí, primero porque está el país representado. Y el país está representado desde lo municipal, desde lo departamental y está representado también por las diferentes instituciones públicas que construyen territorio cotidianamente y que tienen a su vez sus procesos de descentralización en tanto instituciones en todo el país. O sea que este entrelazamiento es el que puede conseguir, uno de los objetivos que nos planteamos una y otra vez en el Consejo Nacional de Políticas Sociales, que es tener la capacidad de pensar juntos para actuar juntos, y no partir de la base de que solo tenemos instancias que son de coordinación, en la que cada uno hace supuestamente lo que tiene que hacer y donde quedan intersticios que muchas veces no son terreno de nadie en particular, y seguramente lo son de todos y por eso tenemos que construir juntos.

Antes de ayer, en otra actividad, decíamos que siempre tenemos que partir de la base de que la historia no comienza cuando cada uno de nosotros llega. Tenemos como sociedad, unas cuantas décadas de debate sobre la descentralización. Aquí está presente la academia, que ha jugado un rol de permanente acompañamiento de las políticas públicas en el marco de los procesos de descentralización; y también ha jugado un rol de capacitación de los protagonistas institucionales y sociales.

También están presentes organizaciones sociales. No debemos olvidar que la ley que crea los municipios se llama de “descentralización y participación”, y este es un aspecto sustantivo, cuando nosotros hablamos de construcción de política pública, siempre hablamos de que esta construcción no es una prerrogativa de los que somos parte de diferentes instancias del Estado. En nuestra concepción, la del programa de gobierno, la elaboración de la política pública debe incluir a la sociedad civil.

Esto no quiere decir que sea sencillo, el ejercicio y la profundización de la democracia no siempre son sencillos, pero es el camino que como sociedad hemos elegido recorrer.

El fortalecimiento de los procesos de descentralización, seguramente no lo resolvemos con un seminario, pero sí es necesario poner el tema en debate, analizar nuestra práctica. En un proceso hay avances y retrocesos. Nosotros queremos y debemos seguir avanzando, ¿por qué? Porque la descentralización tiene su contracara, tiene su par dialéctico, y la tentación de la centralización siempre está presente. La tentación de que centralmente siempre se piensa mejor, porque hay una visión más global, siempre está presente. Y nosotros necesitamos de la visión global y necesitamos de la visión peculiar. Necesitamos de lo que es homogéneo en el país, y necesitamos de lo heterogéneo de nuestro territorio.

---

6\_Profesora de Francés. Fue Intendente de Montevideo de 2010 a 2015. Se desempeñó como Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social de 2005 a 2010. Desde el año 1995 al 2005 ocupó diversos cargos en la Intendencia Municipal de Montevideo.

7\_ Versión revisada por la autora.

Hace tiempo que queremos avanzar en algo que nos cuesta, que es pasar de las políticas territorializadas a las políticas territoriales. Aquí hay muchos que me habrán escuchado decirlo, pero eso no evita la necesidad de repetirlo una y otra vez: y es la necesidad de la construcción de la política desde el territorio, a partir del territorio. Está claro o debería estarlo, que la planificación territorial debe interactuar con los planes globales, con los objetivos que pusimos a consideración de la ciudadanía y que la ciudadanía votó, porque de eso se trata un plan de gobierno.

Entonces, en ese sentido es que nosotros estamos convencidos de que tenemos que debatir a fondo, con tranquilidad, para seguir avanzando en este proceso, para seguir incorporando el rol que tiene la interinstitucionalidad en su carácter -insisto- de pensamiento y acción en común. Yo miro y veo a viejas compañeras -no por la edad sino por la cantidad de años en que trabajamos juntas- y pienso, cuando el MIDES fue creado, en el año 2005, no teníamos representantes en los departamentos, y nacíamos con vocación descentralizadora.

Los primeros representantes del Ministerio de Desarrollo Social en territorio fueron los Directores Departamentales de Salud. Y sin embargo iban representando una política que era de todos, más allá que quien la dirigía era el MIDES y no tenía todavía legalidad para hacerlo, o no tenía sus propios representantes para hacerlo. Y a veces sin querer, después cada uno de nosotros cerca su pedacito y dice “no, esto es -por ejemplo- de Matías” y “esto es de Alvarito, y esto es mío”, o “no te metas en lo mío y yo no me meto en lo tuyo”. Hemos aprendido que nos tenemos que meter todos en lo de todos, ese es el punto para construir. Porque si no, nos van a quedar esos vacíos en los que nadie actúa.

Y estamos avanzando, pero tenemos que avanzar mucho más, tenemos que romper esos pedacitos de cada uno. En el territorio que es donde se construye la relación entre lo municipal, lo departamental y lo nacional, ese pensamiento común es todavía muchísimo más importante. Nuestra opinión desde el Consejo, tiene que nutrirse, además de las subcomisiones en las que trabaja, de la elaboración que viene desde el territorio, y que no es sustituible.

La agenda que planteó Alvaro García la suscribo plenamente, siento placer en escuchar a alguien que dice que hay que discutir sobre la ley orgánica llamada municipal pero que es en realidad departamental, y es de principios del siglo pasado, de 1935... Es una discusión pendiente. Es cierto, como hemos escuchado plantear, que como no es taxativa, en muchos aspectos, nos da muchísimas libertades. Ahora, también la descentralización necesita de definiciones taxativas de los roles de cada una de las instancias de gobierno, de cómo se relacionan. Además, estos debates tienen que lograr profundizar, sobre los recursos presupuestales, cómo se definen, lograr que en todo el país haya competencias claramente establecidas.

Por suerte, porque hay una tarea desarrollada por todos los que están aquí presentes, ya se dejó de decir que la descentralización era un tema de moda del que hablaban algunos, el proceso de descentralización que vamos desarrollando es una necesidad, para avanzar, para construir democráticamente y para dar reales respuestas a los diferentes problemas que tiene la sociedad uruguaya. Nosotros que somos un país que llegamos tarde a la descentralización, estamos haciendo nuestro propio camino. siempre hemos dicho que “no hay un único modelo de descentralización”, el que hemos ido construyendo, tiene que ver con nuestra propia cultura, con nuestra propia idiosincracia, también con una concepción de profundización de la democracia.

Así que me siento muy contenta de ser parte de esta discusión, desde el lugar que sea, y creo que los que están aquí presentes, serán de gran aporte, no solamente en los temas que vamos a discutir hoy, sino en el hacer cotidiano en el territorio para transformar la realidad.





## **Mesa:**

# **La descentralización, reflexiones desde el proceso uruguayo.**

### **Participantes**

Altair Magri, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial – Universidad de la República.

Adrián Rodríguez, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial – Universidad de la República.

Alejandro Milanesi, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República.

### **Moderador**

Miguel Scagliola, Dirección Nacional de Políticas Sociales - Ministerio de Desarrollo Social.

ALTAIR MAGRI<sup>8</sup>. INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, NÚCLEO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO TERRITORIAL / UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.<sup>9</sup>

Siguiendo en la línea en que hablaban Ana Olivera y Alvaro García, vamos a plantear el tema de la gobernanza en el territorio. La gobernanza, no como esa panacea en que todos nos queremos y nos llevamos bien, sino que expresa la complejidad y la dificultad de manejar los asuntos públicos, los asuntos de gobierno, y los asuntos sociales. Se necesitan determinadas coherencias, determinadas coordinaciones, determinados mecanismos que ya de por sí, en este concepto son bastante laxos o difusos, para poder generar todo lo que hablaban las autoridades antes.

---

8\_ Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de la República (UDELAR). Licenciada y Magister en Ciencia Política, de la Facultad de Ciencias Sociales - UDELAR. Docente grado 3 con dedicación total, UDELAR. Co-coordinadora del Nucleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial. Espacio interdisciplinario/UDELAR. Docente de cursos de grado y posgrado, entre ellos: Gobierno, Política y Gestión Subnacional. Maestría en Ciencia Política, UDELAR. Instituciones, actores y gobernanza para el desarrollo local. Módulo Desarrollo Territorial del Posgrado en Economía y Gestión para la Inclusión, FCEA. Ha publicado diversas obras en materia de gobernanza, desarrollo local, vivienda, etc.

9\_ Versión revisada por la autora.

Personalmente discuto el concepto de descentralización en Uruguay como un mecanismo único y universal. Lo que planteo es que existen muchos tipos de descentralización, hay una graduación, una gradación de intensidades, de modalidades, de mecanismos. En sí, el concepto implica la transferencia de poder, pero en América Latina no sólo hay muchos modelos, sino que ahora estamos volviendo a la recentralización. Lo que nosotros estamos haciendo en materia de distribución territorial, muchos países están volviendo al centro.

Lo que muestra la diapositiva, basándome en los cinco principios de la ley 19272, mi intención es pensar en qué rumbo de descentralización estamos, que rol ocupa el territorio en función del poder que recibe. El MIDES lo está planteando hace más de diez años, y es la entrada al territorio, la entrada a lo local, la entrada a lo departamental, y con toda esa estructura, el MIDES, el MGAP, el MSP... muchos organismos del estado central que están tratando de cambiar las redes con las cuales se relaciona la sociedad y el Estado en el Uruguay.

Los cinco principios de la ley de descentralización en Uruguay, muestran la moderación que tiene esta ley. La descentralización tiene modulaciones, y la propia ley nos está diciendo las modulaciones y la prudencia que tenemos que tener en especial en el artículo N° 3 donde se enuncian los principios que rigen este proceso.

El primer principio, es la preservación de la unidad departamental territorial y política, el antilocalismo es una prevención -y muy inteligente- para que no pasara lo que pasó en Brasil, lo que pasó en Chile, lo que pasó en muchos Municipios de América Latina.

Un segundo principio, la prestación eficiente de los servicios estatales, tendientes a acercar la gestión del estado a todos los habitantes, ¿qué estamos buscando? Eficacia y eficiencia. Que el Estado sea eficiente, sea un proveedor y un regulador eficiente de las prestaciones a su sociedad, esté donde esté, esté en Nublía o en una capital departamental.

Un tercer principio, es la gradualidad de las transferencias de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización. Lo que está marcando es la gradualidad en las competencias. No descentralizar competencias como se salió en la mayor parte de América Latina, donde los Municipios no sabían qué hacer, y allí se comenzaron a crear las asimetrías, los Municipios pobres y los Municipios ricos.

Un cuarto principio, la participación de la ciudadanía, -y esto es quizá una propuesta muy débil de instrumentos si ustedes recuerdan la ley-, según la misma, la participación depende del grado de organización y de la temática convocante, dándole a los alcaldes potestades para organizar la participación cuando crean conveniente o la necesidad lo amerite. Eso es una transacción política que se hizo para esta ley, para sacarla adelante, donde la participación está muy en aguas de borraja, no es el planteo que se hizo en Montevideo, en Canelones, en Maldonado, sobre una participación tiene un planteo mas conciso aunque en los hechos es cuestionado en su efectividad. La ley sobre la participación ciudadana en los Municipios es

bastante prudente, y bastante plural en término de intereses en este sentido. La efectividad y la representación mediante la proporción integral, este es el aspecto de la garantía de la legitimación de los gobiernos locales. Se legitima la participación y se legitima el gobierno como tal en función de la representación proporcional, de la representación de intereses, aunque hay toda una serie de matices con los bloqueos políticos, pero no viene al caso ahora.

El quinto principio es la cooperación entre Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas. Esto es muy importante, y a la luz de esto tenemos el congreso de ediles, el consejo de alcaldes, una serie de articulaciones que es bien importante potenciar dada la escasa capacidad que tienen los Municipios para operar en servicios públicos.

En suma para presentarles cómo yo veo el proceso de descentralización -y no estoy hablando de que sea bueno o que sea malo, no estoy dando juicios de valor, simplemente señalo lo que observo- ¿qué está proponiendo nuestro proceso de descentralización? ¿Dónde se van a ubicar en contexto los ministerios, el estado central, los gobiernos departamentales, los Municipios y todos los organismos públicos que tienen presencia en la escala local/departamental? En suma ¿qué propone? La unidad al interior de las escalas intermedias, para una mayor eficiencia de la gestión estatal, modulando la transferencia al plano local. Esto es una previsión -creo-, coherente y prudente en función de que -Ana decía- nosotros llegamos tarde a la descentralización. Llegamos tarde, pero llegamos bien, porque cuando se trabajó en esto, hubo muchos proyectos desde que Tabaré Vázquez la anunció en el congreso de intendentes en 2007, se venía con todo el vagón de desastres que era la descentralización en América Latina, en función de dar todo o nada. Uno va a Chile y ve los Municipios pobres, que tienen que asumir la educación primaria y la educación secundaria -aunque eso ahora se cambió-, la salud, la atención primaria, y no pueden prestar esos servicios esenciales porque no tienen los recursos ni las capacidades para hacerlo.

Por esto es muy importante observar el rol de la escala local (Municipios) como articuladores con los distintos organismos, sectores y actores; hay instrumentos para hacerlo, y eso es lo necesario. En marcos donde los Municipios no tienen relevancia como articuladores multinivel: ¿Cuál es el rol del MIDES frente a los Municipios?, como organismo centralizado del Estado que quiere desconcentrarse en el territorio, y sobre todo en este marco de múltiples actores ¿cual es el rol del Municipio como actor principal del territorio?

La ley no propone autonomía administrativa, autonomía financiera ni fiscal, ni regulatoria, ni distributiva, en tanto estas competencias son del estado central. Entonces, hay tomar conciencia de los alcances y los límites de estas funciones centralizadas porque a partir de ellas se estructura el sistema de distribución y regulación en todas las escalas de gobierno, ustedes conocen este marco, entonces ¿hasta donde podemos ir como actores locales?

Muchos alcaldes o personas que están en el ámbito local dicen “pero no podemos hacer nada, estamos atados de pies y manos”. No se pueden distribuir recursos directos, pero se puede sí, se puede hacer mucho. Tenemos que ser conscientes de que más allá de que estemos hablando de una ley de descentralización municipal, estamos hablando de un territorio donde hay tres lógicas: el Estado central, los gobiernos departamentales y los Municipios.

Las políticas territoriales, que las escuelas francesas llaman aerolares (de área), porque cubren áreas determinadas delimitadas por fronteras político administrativas y conjuntamente en el territorio se observan las políticas sectoriales, que los franceses le dicen reticulares, porque son políticas que van por canales específicos que conforman las distintas funciones del Estado regidos por ministerios, entes, empresas, etc. Más allá de la acción que puede hacer el MIDES conformando las MIPS, o el MGAP creando las mesas de Desarrollo Rural no obstante esos esfuerzos por dar participación local, siguen teniendo el peso decisional arriba, en el centro. Y eso es lo que más cuesta romper, porque la articulación en el territorio, está -todavía- en un desequilibrio a favor de las políticas sectoriales.

Los Municipios tienen aun pocos años de existencia, pocos recursos, pocas capacidades y no pueden asumir un rol eficiente en función de lo que les cabe hacer. Estamos trabajando en un país donde las políticas sectoriales son fuertes, muy fuertes y se deciden en la OPP y en los ministerios. Entonces, hay preocupación de las autoridades por romper determinados engranajes históricos en la decisión de políticas. El asunto es cómo hacerlo y cómo se visualizan los actores de territorio -ustedes- para asumir esas responsabilidades.

No es complicado, pero va un poco en el sentido de lo que decía Ana, hacer políticas territoriales. Pero hay tres conceptos que ilustran cómo compatibilizar lo sectorial (la actividad del MIDES, la de cada ministerio, de los organismos desconcentrados, las empresas públicas), todo ese set que se aplica sobre el territorio con lo local. Tenemos un territorio nacional pequeño en extensión, con baja población que está concentrada en las capitales, pero que tiene sus especificidades departamentales, locales y por qué no, regionales; que es el otro gran déficit que tiene el Uruguay, tenemos regiones funcionales y no se reconocen en la norma. El área metropolitana de Montevideo existe, funciona, y la ley de ordenamiento territorial no la nombra, ni dice la palabra región, ahí hay otro agujero que habría que pensar como arreglar.

¿Cómo veo yo una formulación para mejorar ese sistema que funciona formalmente pero también en sistema de redes a veces informales, cómo abordar un sistema de trabajo? Siguiendo a la escuela francesa se define: el territorio, donde todos estamos, (yo soy neocanaria, soy de la Ciudad de la Costa) es la construcción sociopolítica de un espacio físico. La Ciudad de la Costa, la fuimos autoconstruyendo y autorreproduciendo todos los vecinos que nos instalamos ahí. Lo mismo sucede en el interior en lugares con más historia, con más pertenencia. El territorio se compone porque una sociedad imprime valores, tradiciones, que siempre son recursos compartidos, algunos más y otros menos, por ejemplo, la sociedad metropolitana carece de algunas cosas, pero en el interior -hoy decía, Noblía- hay una construcción

sociopolítica de esa localidad con valores, costumbres y recursos compartidos entre la gente: vecinos y autoridades que lo compone de una manera especial, que puede diferenciarse de otras poblaciones.

Y luego tenemos la territorialidad, que es el sistema de valores que esos actores que viven en el lugar asignan al territorio; lo cual condiciona las preferencias, los intereses, las demandas y las acciones propias, la participación propia que pone en ese territorio. Esto es, el territorio asume una carga de valores, de preferencias y costumbres, formas de ser que le dan la territorialidad. Los que nos precedieron decían, “nada es homogéneo”, si, “el Uruguay es un país heterogéneo”, cada localidad, cada centro, tiene sus propios intereses y hay que saber reconocerlos a través de sus intereses y necesidades para la aplicación de políticas públicas, de cursos de acción con sentido que aporten a la construcción socio-política de ese territorio.

En tercer lugar viene la territorialización, que es lo que hace el MIDES, lo que hace el MGAP, lo que hacen muchos ministerios, y que es justamente, esas acciones de política pública que están en el centro del Estado, en el centro del gobierno central y se ejercen en algún lugar concreto, en algún territorio concreto. Ahí tenemos esa tan difícil conjunción de actores locales y actores nacionales que tratan de definir una acción. Pero ¿cómo se definen? ¿en función de que criterios, orientaciones y preferencias? ¿Reconocen cada especificidad territorial?

Históricamente -y estoy hablando de 20 o 25 años atrás- la gran discusión era que no se exportaran planes de Montevideo sin conocer lo que pasaba. Se destinaba plata y uno iba al interior le decían “y yo, ¿qué hago con esto?” Hay transformaciones, se ha ido avanzando, pero todavía queda mucho por construir en función de la territorialización de las políticas públicas.

Entonces, la reproducción y la producción territorial de políticas públicas, de acciones destinadas a la gente -porque eso es una política pública y no tiene otro sentido que lo colectivo y su bienestar- en un territorio, sea local o sea departamental, da forma a valores compartidos o puede modificarlos. Todo esto es un cuadro de respeto mutuo entre distintos planos de la política pública, de reconocimiento entre distintos planos de acción de política pública. Le va a dar forma a los valores de la territorialidad, que a su vez ese conjunto de valores estructuran los intereses -no va a ser lo mismo los intereses de San Carlos que los de Aiguá por ejemplo-, porque son distintas construcciones sociales, sobre distintos modelos económicos, sobre distintos recursos, distintas idiosincrasias.

¿Cómo condiciona el territorio local a las políticas sectoriales? En definitiva, casi todo es sectorial. Las condiciona en base a imponer -o mejor- hacer sentir sus preferencias y sus intereses. Eso sí, eso se está tratando de hacer, se están elaborando mecanismos -las MIPS son un mecanismo-, y todavía podemos decir que no han dado el 50% de su potencialidad como mecanismo. El asunto es ver por qué se ha avanzado mucho, se ha avanzado poco, se avanza lento, se avanza rápido... ¿Cuáles son los factores que en el caso de las MIPS no logran con-

centrar la capacidad y el poder para generar cambios reales? Eso lo saben ustedes más que yo, ustedes son los que tienen la información, yo solo observo y pienso lo que recibo de ustedes.

Creo que es importante ver, en esto del territorio -esto es, los actores que están en un espacio sociopolíticamente construido-, cómo pueden generar su propia identidad -la famosa identidad que se trabajaba hace 20 años y que finalmente nadie sabía bien de qué se trataba y que es eso, generar territorialidad-, en definitiva, consolidar la conformación del territorio habitado por una comunidad social.

Desde mi lugar generar territorialidad, generar valores comunes, vuelve otra vez sobre la rueda, el tan mentado capital social, la capacidad de organización, de respuesta y de iniciativa que tiene que tener una localidad, un Municipio, un conjunto de Municipios, departamental o interdepartamental; y el Estado central, atender a esa territorialidad, atender esas especificidades propias sin quitarles identidad.

¿Cómo van a saber en un organismo central cuáles son las especificidades propias de “x” lugar? A través de ustedes. Y el tema ahí se basa en la participación, en la elaboración consciente y responsable, no en la demanda hacia la institución, sino en la participación, en la responsabilidad, que es lo que ustedes están haciendo. Ustedes me pueden decir ¿qué me venís a decir a mí lo que yo estoy haciendo? Pero es lo que ustedes tienen que transmitirle a la gente en definitiva, ustedes lo hacen, pero tienen que transformarse en actores potentes, publicitar eso para que las políticas que se aplican desde el centro tengan un retorno efectivo real, a las necesidades y a los intereses de las sociedades.

Quiero terminar, ¿qué rol podemos observar en los Gobiernos Departamentales y Municipales?

Premisa 1, a medida que el nivel se va acotando, la capacidad de gobernar se dificulta porque las competencias son menores, el Municipio tiene muy pocas competencias, y los departamentos tienen muchísimas menos en relación a su tamaño, a su responsabilidad de articulación territorial, tienen muy pocas capacidades.

Una segunda premisa, la gobernabilidad local depende de la capacidad de articular, negociar, coordinar al territorio con el entorno, generar gobernanza local -en el sentido de sistema de relacionamiento público, público-privado, entre gobiernos, entre el alcalde, los intendentes, los ediles departamentales -esos que han quedado un poco relegados con la aparición de los Municipios- generar articulaciones a nivel local, regional, departamental. Discutir en el plano local cuáles son las mejores articulaciones, porque el Municipio de al lado puede no tener los mismos intereses, pero sí uno de otro departamento, pensar el concepto de regionalización.

La premisa tercera, finalmente, si las capacidades de gobernar -la gobernabilidad- y la gobernanza -la capacidad de articulación territorial- más allá de la descentralización, depende de la capacidad de aprovechar las interacciones. La territorialización, qué se puede producir en

mi lugar, en mi localidad, en mi territorio, de acuerdo a mis valores, a mis intereses, mis capacidades, y mis potencialidades; eso en función de que soy un actor en un lugar, relacionado con un entorno. La negociación, la articulación.

La propuesta: si la descentralización aun es débil porque la estructura es una estructura prudente y moderada, entonces estamos desconcentrando. Incorporemos el término desconcentración. Yo creo que en lo que estamos ahora, en función de la producción de política pública, desde arriba hacia el plano subnacional; desconcentrar es territorializar las políticas públicas centrales.

El MIDES está -lo decía Ana hoy- tratando de territorializar las políticas, de darles ese contenido propio que necesitan. El actor con mejor capacidad de liderar una buena territorialización de esa acción pública es el Municipio y el gobierno departamental, son los actores por excelencia, aun en la complejidad. ¿Cómo?: articulando, negociando, haciendo de puente entre la sociedad local y los representantes sectoriales y de escalas mayores de gobierno.

Por otro lado, la visión regional tiene que estar presente, Álvaro García lo viene planteando, y por suerte, encuentro gente que el término regionalización lo empieza a manejar. Y la territorialización de esa acción pública, de las acciones del MIDES, de todos los actores, tiene que estar no en un sentido general universal, “vamos a delegar y...” no, no. Es en las pequeñas praxis en términos de asunción administrativa y de gestión por temas, de lo pequeño. No perdamos, no esperemos una gran descentralización, vayamos desconcentrando tareas, tomemos un tema, de infancia, o determinados aspectos productivos, no importa, pero tomar la territorialización de las políticas con una visión integral en función de puntos específicos que importen al contexto local. No querramos agarrar todo junto porque es imposible.

Cada sector va a hacer su aporte, porque es una mirada integral. Si estamos tratando la condición de las mujeres rurales, bueno, ahí tenemos varios ministerios, varios actores que tienen que intervenir, el Municipio, la intendencia, porque son temas multivariados y tienen muchas causas en la producción de problemas, donde cada sector aporta su propia competencia. El Municipio es el actor que debe convocar y articular, y ahí está la clave en términos del rol del Municipio, porque por omisión o por ausencia de ambos actores, los actores municipales no han logrado integrarse a esa corriente de políticas que salen del estado sectorial.

El rol del Municipio, en su pobrísima relevancia lo que tiene que hacer es convertirse en articulador. Y eso es generar la gobernanza, conocer cuáles son los valores, y lo que posee el lugar que gobierna y convertirse en articulador. Y ese es un rol de los más importantes, porque distribuir políticas públicas tiene su complejidad, pero saber articularlas es mucho más complicado, porque hay que lidiar con múltiples intereses, múltiples demandas, múltiples expectativas que no todos tienen la intención de bajar al territorio para generar desarrollo, sino para contemplar sus propios cometidos porque así fue clásicamente la estructura del Estado vertical y jerárquico.

El rol del Municipio, entonces, no es pedir más, sino convertirse, en el momento en que estamos -en las limitaciones que tenemos en función de esa descentralización que yo llamo delegada porque es incompleta-, generar la capacidad de articulación, la capacidad de diálogo, la capacidad de unir actores en función de pequeños temas, no de grandes temas, sino pequeños temas puntuales. Ese es el aporte, y lo que sigue, Adrián, sigue enganchado en estas ideas para ver con ejemplos todo esto que estamos manejando.

Les agradezco mucho.

**ADRIÁN RODRÍGUEZ MIRANDA<sup>10</sup>, INSTITUTO DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. NÚCLEO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO TERRITORIAL - UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.<sup>11</sup>**

Voy a hablar desde el punto de vista de la descentralización con foco en las disparidades territoriales y los aspectos productivos. Es decir, la política de descentralización desde el punto de vista del desarrollo productivo. Como dice el título: “Disparidades regionales y políticas de desarrollo productivo en Uruguay”. La presentación estará en línea con lo que ha planteado Altair y lo que va a plantear Alejandro, pero se trata de que cada uno aporte cosas distintas desde su visión y especialidad.

Primero brevemente, plantearé el marco conceptual desde el cual me voy a ubicar. Las disparidades regionales en el Uruguay, las capacidades enfocadas hacia el desarrollo productivo, algunas políticas de desarrollo productivo que buscan impactos en el desarrollo local, sobre todo en los últimos años y, finalmente, en qué contexto de descentralización de las políticas públicas se plantea una política de desarrollo productivo.

---

10\_Doctor en Desarrollo Económico e Integración, Universidad Autónoma de Madrid. Licenciado y Magíster en Economía, Universidad de la República (UDELAR). Co-coordinador del Núcleo Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo Territorial. Espacio Interdisciplinario, UDELAR. Encargado del Curso “Desarrollo Económico Territorial” de la Licenciatura en Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Coordinador del Módulo Desarrollo Territorial y responsable de dos cursos en Diploma Economía y Gestión para la Inclusión, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR. Docente del Curso de Desarrollo Local, Unidad de Perfeccionamiento y Actualización de Egresados, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR. Autor de varias publicaciones.

11\_ Versión revisada por el autor.



Se trata de mirar el territorio desde el punto de vista del desarrollo. Cuando nos reunimos en el Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial, con varias cabezas disciplinares con distintas miradas, nos dimos cuenta que intentar definir territorio no era fácil, sin embargo acordamos una definición sobre desarrollo como una categoría integradora. En definitiva ¿para qué vamos a intervenir en el territorio, para qué el territorio va a organizarse?, para generar desarrollo. Pensamos el desarrollo con un concepto de sostenibilidad, que no es solamente ambiental, sino de sostenibilidad mutua entre desarrollo social, económico y ambiental; donde hay algunos factores en el territorio, o dimensiones como el capital humano -que se puede asociar, además de la formación de trabajadores y empresarios, al conocimiento en general, la innovación y la formación de agentes promotores de desarrollo-; capital social e institucional -que ya mencionó Altair-, y también infraestructura física -no solo las carreteras, sino la que sostiene las TICS y las nuevas infraestructuras que hay que tener en mente en el siglo XXI-. Esa sería en principio la visión.

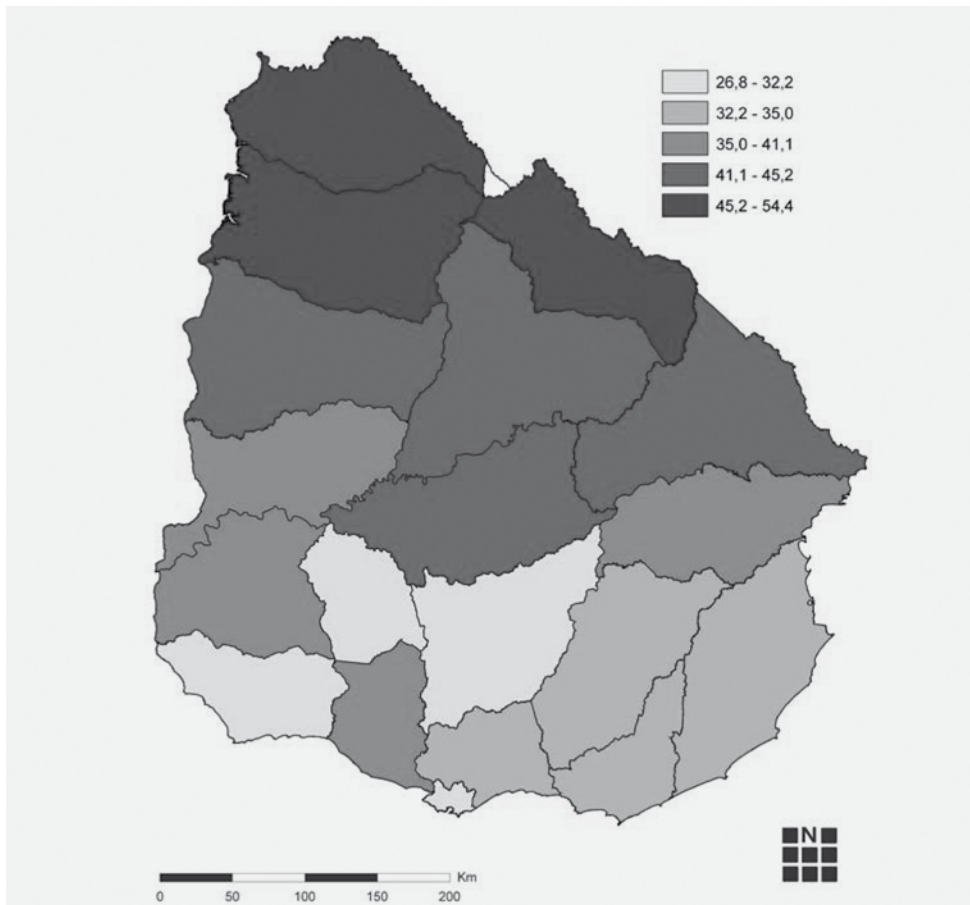
Traigo una cita de Francisco Albuquerque, para ver dónde pararnos para hablar de desarrollo local y separar la paja del trigo, ¿qué queremos?, queremos desconcentrar, desarrollo local, descentralización... Como se plantea acá, el desarrollo local se basa en el abandono de las actitudes pasivas, dependientes de las ayudas y subsidios -lo que no quiere decir que los subsidios no sean una herramienta importante, pero si esa es la única base en la que apoyarnos no vamos a tener desarrollo local-, la movilización y participación de los actores territoriales, la convicción del esfuerzo y decisión propia para concertar territorialmente las estrategias de desarrollo a seguir. Me parece que ahí hay una clave importante, porque -y después lo voy a plantear- a veces es tan centralista el centro como la propia periferia. El propio localismo es muchas veces el más centralista, sobre todo en un país como el nuestro donde el estado de bienestar -del que estamos tan orgullosos- se construyó de forma central.

¿Mitos o realidades? Somos un país muy pequeño, entonces ¿para qué descentralizar o incluso desconcentrar? ¿Lo único relevante es Montevideo? ¿Montevideo e interior son categorías que explican bien las cosas?. Esto obviamente ha estado cambiando, y vamos a ver que desde las políticas públicas, la variable territorio hoy en día ya es una variable fundamental. Ahora creo que hay que dar un salto en calidad en tanto cómo consideramos esta variable en las políticas.

¿Somos un país tan pequeño? Veamos. En el mundo somos un puntito. Pero veamos que Uruguay comienza a navegar por el Océano Atlántico y llegamos a Europa, ahí, al mar Mediterráneo. En términos territoriales, somos un tercio de España, un tercio de Francia, más de la mitad de Italia, dos veces Portugal, seis veces Bélgica, cuatro veces otros países. O sea que, territorialmente, habría que ver si somos tan pequeños.

¿Las categorías Montevideo e interior funcionan? Esto ha sido planteado en varios trabajos, el Uruguay no es un territorio homogéneo en términos de desarrollo, y tampoco en otras dimensiones, en cualquiera de ellas hay heterogeneidades. También hay variedades estructu-

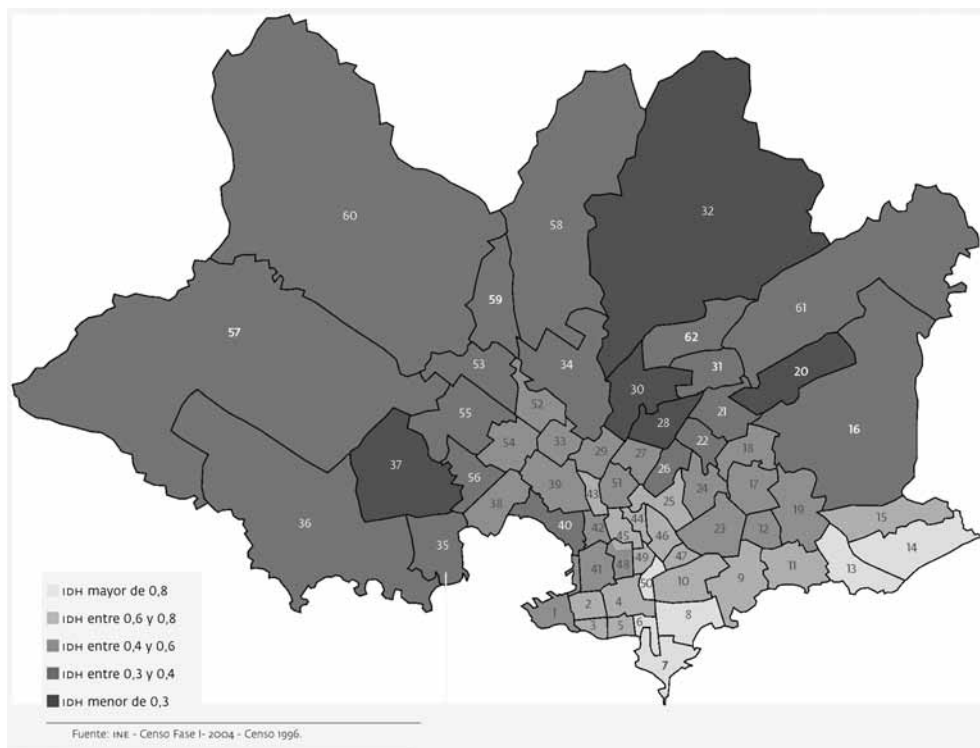
rales que se verifican, que tienen raíces históricas y de desarrollo de capacidades que tienen un sendero de dependencia que es difícil de transformar si no es con política, que marcan que el territorio importa y pauta mucho las oportunidades de desarrollo de las personas si uno nace en un determinado lugar o en otro. O sea que no es una variable para nada menor.



Calvo, J. J. (coord.) (2013), «Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011», Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay, fascículo 1, Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Veamos dos mapas. En el de las NBI por departamento los que están pintados más claros son los que están mejor -menos NBI-, los más oscuros los que están peor. Esto si lo pintamos con distintas variables de todo tipo, nos va a dar estructuras parecidas, lo cual marca ciertas características y particularidades donde los promedios nacionales nos empiezan a decir poco. Cuánto baja la pobreza en el promedio nacional, o cuánto mejora tal cosa en el promedio nacional, esconde estas realidades. En tiempos de bonanza no es tan malo, porque si todos subimos vamos para arriba y eso está bien, pero cuando vienen los tiempos malos, y el promedio baja, algunos quedan por “debajo del agua”.

Este otro mapa es de Montevideo. Porque en el anterior mapa, Montevideo aparecía como el territorio rico, y es cierto que lo es, pero es también el territorio más heterogéneo y donde hay más problemas complejos de resolver -hoy salía el tema de los municipios, los municipios de Montevideo sí que tienen problemáticas complejas-.



El Indicador de Cohesión Social (ICT) es un indicador elaborado en un trabajo para la OPP, y que se basa en varias variables que miden temas de educación -aproximando capital humano-, de vulnerabilidad -tomando informalidad, pobreza, y marginalidad-, y de ingreso de las personas. El indicador se expresa aquí de forma tal que 1 es el promedio país, y la localidad o el área que muestra un valor mayor que 1, está mejor que el promedio nacional. Los que están por debajo de 1 están peor que el promedio nacional.

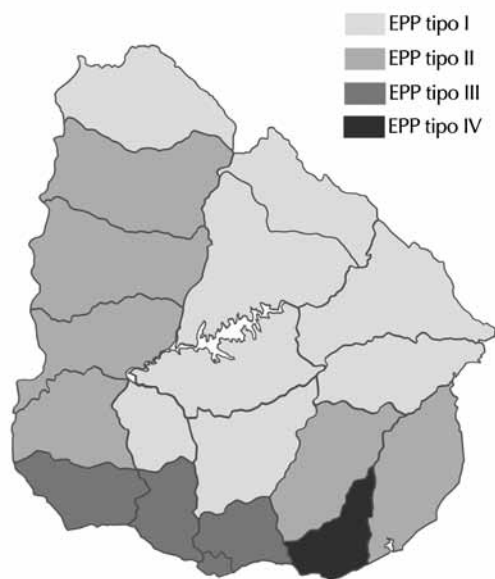
Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay. Programa Uruguay Integra Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2011.

Departamento	Territorio	ICT
CANELONES	AM noreste	0,74
	Canelones RURAL	0,78
	Canelones y otras	1,02
	Ciudad de la Costa	1,26
	Costa de Oro E	0,84
	Costa de Oro W	1,02
	LP-LP-P y otras	0,80
	Pando y otras	0,88
	Resto de localidades CAN	0,81
	San Ramón	0,87
	Santa Lucía y otras	0,93

Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay. Programa Uruguay Integra Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2011.

Lo que quiero señalar es la disparidad que hay dentro de los departamentos. Por ejemplo, veamos el caso de Canelones, donde hay también bastantes disparidades. Tenemos Ciudad de la Costa, donde expresa claramente la lógica de un territorio que es metropolitano -como decía hoy Altair-, porque Ciudad de la Costa, en un promedio del ICT da casi el mismo indicador de cierto sector de Montevideo (vinculado a sectores socioeconómicos medios), que en realidad tiene mucho que ver con el tipo de perfil de gente que se ha ido desde Montevideo para vivir allí. Luego vemos que otras localidades de Canelones tienen muy diferentes valores del ICT, algunas presentan valores bajos.

Ahora veamos el tema de las capacidades productivas de las regiones en Uruguay. Un trabajo del Instituto de Economía, realizado junto con el MIDES, con el MIEM, presentado en 2014, mira las capacidades desde la perspectiva productiva, considerando, por un lado, lo que llamamos capacidades endógenas, como propias del territorio, en tanto capital humano y conocimiento, capital social e institucional local; y, por otro lado, condiciones más económicas y productivas, factores de competitividad, y aspectos relacionados a si un territorio tiene un tejido productivo importante, si tiene diversificación de actividades, presencia de empresas grandes, sectores exportadores dinámicos. Eso nos daba una interpretación de toda esa información que nos muestra este mapa, (esto está en digital, se puede bajar de la web del Instituto de Economía).



Fuente: Elaboración propia.

Mapeo de capacidades territoriales y especialización productiva. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión. MIDES, MIEM, IECON/FCEA

Lo que muestra el mapa, es una interpretación general de cuáles son las diferencias regionales de capacidades. El sur, Colonia, Canelones, San José, Montevideo (en rojo), y Maldonado (en violeta), son los territorios que presentan mayores capacidades para asumir desarrollos productivos complejos. En el caso de Maldonado, se destaca porque es una economía muy diferente a la del resto, y casi única en el país, ya que el 80% y más de su economía se mueve a partir del turismo, la construcción y servicios. Otros departamentos (en naranja) tienen algunas capacidades intermedias. Los que tienen menos capacidades son el centro y el noreste del país.

¿Esto qué quiere decir?, no quiere decir quiénes son los mejores, quiénes son los peores, sino que es una guía para entender cómo tenemos que intervenir en estos territorios. Vamos a ver que hay algunas políticas, por ejemplo, la política de clusters, que es muy intensiva en capital social, y requiere ciertas condiciones previas de base que hay que tener, además de determinada masa crítica (de actores, empresas, trabajadores, servicios, etc.). Por lo tanto, no es una política adecuada para promover indiscriminadamente en todos lados. Si uno mira el mapa, tiene una buena pista de donde debería focalizar esas políticas: el sur del país. Lo cual no quiere decir por ejemplo “en Artigas y en Rivera no voy a hacer nada”, sino que en esas regiones se necesitan algunas políticas específicas que no son las mismas que se deben desarrollar en otros departamentos, como los del sur.

En algunos departamentos que tienen menos capacidades productivas es clave identificar acciones concretas, sectores concretos -que ni siquiera son sectores, son empresas, actores con nombre y apellido, que pueden conformar redes y que pueden tener negocios y proyectos productivos viables- para trabajar de forma focalizada y con intervenciones a la medida de las necesidades y capacidades locales existentes. A veces, desde la centralidad se viene con un paradigma predefinido, como el de los clusters, sin darse cuenta que se está asumiendo un montón de cosas que son requisitos de base y en ese territorio no están; entonces, en términos de impactos de la política, a la hora de evaluarla, seguramente van a haber problemas.

Desde 2005 a 2014, se han desarrollado muchas políticas, en todos los aspectos y en las que el territorio se ha puesto en primer plano, como dice el nombre del Seminario. En términos de políticas productivas, hay muchas iniciativas y programas, se pone atención en la localización o territorialización de las políticas, pero falta un poco más de articulación sistémica en esos esfuerzos que se han dado. Esto es parte de la buena noticia, por un lado, el territorio ha pasado a ser una variable clave, y todos han comenzado a trabajar en esa línea, pero la buena noticia viene acompañada de los problemas o desafíos que implica dar el salto de calidad que hay que dar. Es decir, generar una política nacional de desarrollo territorial con visión sistémica.

Un tema relevante es que no hay un plan nacional de desarrollo o algo similar, hubo una iniciativa en 2008-2009: “Uruguay Tercer Siglo” en la OPP que quedó trunca, a pesar de lo cual tuvo impactos interesantes al ser tomada como insumo en varias elaboraciones de política. La idea de la planificación se retoma en este período de gobierno con la creación de la Dirección Nacional de Planificación en la OPP, que tiene el desafío de terminar por dotar a la OPP de su rol de planificación del desarrollo en el país.

Contar con una visión global de desarrollo y de planificación es clave para el desarrollo local. El desarrollo local, es local en relación a un global, como dice José Arocena, y por lo tanto necesita de un contexto marco de las políticas nacionales. Además los objetivos de desarrollo y equidad, necesitan de esa capacidad del Estado, desde la política central, para marcar el rumbo general de hacia dónde vamos y cómo articular los esfuerzos locales dentro de esa visión nacional de proyecto de desarrollo. Esto evita tomar a la descentralización como un proceso disociado de la visión de desarrollo. Si no hay mirada de desarrollo, la descentralización puede terminar siendo una forma de aplicar un claro modelo neoliberal, bajo una bandera de descentralización y participación, por ejemplo, dejando a los Municipios a cargo de responsabilidades que los superan, y en verdad generando una retracción del Estado en su responsabilidad de generar bienestar a la población de todo el país, generando incluso mayores inequidades. Por eso es importante la noción de desarrollo, y el rol de la política nacional.

A pesar de un aparente caos y fragmentación, sin embargo, en el marco del “boom” de políticas de los últimos años, se han ido dando ciertas convergencias. La ley de promoción de inversiones ha sido una de las políticas más importante en lo productivo, ha impactado mucho en la atracción de inversiones y en la ampliación de inversiones que ya estaban. Sin em-

bargo, esa ley no nace de una visión territorial. En la reglamentación de 2007 era muy poco lo territorial que aparecía, si se instalaban en el interior -(porque) se utilizaban las categorías Montevideo-interior-, tenían algún beneficio, pero que era marginal. Hay un estudio que muestra que casi ninguna de las inversiones que se habían instalado por la Ley había tenido en cuenta estos beneficios por estar localizados en el interior del país. Las inversiones decidieron su localización por otros factores, y terminaban instalándose en el sur y sobre todo en el área metropolitana.

En 2012 se hace un ajuste a la matriz de puntajes, y eso fue un salto bastante importante, porque primero se mejora el indicador de descentralización, con hasta un 15% de los puntos según inversa del índice de pobreza según el departamento en que se instalaran. Además, se incorpora un indicador sectorial que otorga un porcentaje alto de puntos si la inversión está alineada a los objetivos de los Ministerios. Esto es una ventana de oportunidad, para que los objetivos sectoriales y territoriales, que podrían ser parte de la visión a construir en un Plan Nacional de Desarrollo, puedan tener una cabida para guiar la inversión.

Hay que mencionar también las iniciativas del Gabinete Productivo, que terminan en los Consejos Sectoriales, que son importantes porque son esfuerzos de coordinar y de planificar que van teniendo implicaciones relevantes sobre las políticas. En particular, las políticas de promoción de cadenas de valor tienen implicaciones prácticas sobre lo territorial, porque esas actividades no ocurren en abstracto, sino que afectan directamente a ciertos territorios. ¿Cuál es la mayor potencialidad de la herramienta de los Consejos Sectoriales? Al respecto, se verifican impactos en la normativa y en la articulación de las políticas públicas, por ejemplo, algunos avances para mejorar la normativa de construcción en madera, a partir del consejo forestal-madera, apoyo para certificaciones internacionales, el decreto de biotecnología, formación general del capital humano. Obviamente hay más para avanzar, pero estas son algunos de los logros que se han observado.

Respecto al tema de los conglomerados y los clusters donde hubo dos programas, uno el PAC-Pymes, del MIEM con financiamiento de la UE, y el otro el PACC, de conglomerados productivos y cadenas productivas, manejado desde la OPP con financiamiento BID. Ambos nacieron con una visión de cluster sectorial, y sin articulación entre programas. En el transcurso de los años, se articuló, incluso los segundos llamados que hubo para nuevos clusters y conglomerados se articularon entre los dos programas. A su vez, sobre todo el PACC de OPP adquirió una visión más territorial, énfasis en lo territorial que hoy mantiene. Estas iniciativas se terminan, porque venían de la mano de la cooperación internacional, pero en el marco de los Consejos Sectoriales algunas iniciativas que estaban en el marco del PAC-Pymes se mantienen y, por el lado de la OPP, en lo que hoy se llama Uruguay Más Cerca, se incorporan algunos de los conglomerados que se trabajaron en el PACC.

¿Qué enseñanzas podemos sacar de esto, atado a ese mapa de capacidades productivas regionales que veíamos?

Los resultados muestran que cuando se eligen para las políticas de clusters o conglomerados a determinados sectores de lógica muy tradicional y que están en declive, se observan comportamientos más bien captadores de renta, por lo que se termina generando una selección adversa. Es decir, que estos programas muchas veces no atraen a las mejores empresas y las más emprendedoras, sino que terminan yendo a sectores y empresas que son captadores de renta. Esto no quiere decir que no se pueda tener políticas para sostener sectores tradicionales y con problemas, porque no se quiere que se pierdan, eso puede estar bien (si se define como objetivo), pero no es adecuado generar un programa de cluster para eso, porque no es el instrumento adecuado.

El mayor éxito de clusters y conglomerados: ¿dónde ocurrió? En los conglomerados nacionales o metropolitanos, en sintonía con el mapa de capacidades productivas que mostramos. Por ejemplo, el cluster de ciencias de la vida que es metropolitano, el de logística que es nacional, o también algunos territoriales, por ejemplo el cluster de turismo en Colonia y el de Punta del Este. Sucede que en estos casos, no se inventó de la nada un cluster o conglomerado, sino que ya había un capital social e institucional y masa crítica de empresas dinámicas. La enseñanza es que hay sectores dinámicos donde si se apoya ese proceso con este tipo de herramientas se pueden obtener buenos resultados. También se verifica que el instrumento de conglomerados o clusters puede ser poco atractivo para los sectores que ya están en fases superiores a las de arranque, y que ya coordinan y articulan sin problemas, sobre todo si el monto (presupuesto) de los programas contempla acciones para facilitar las articulaciones y no mucho más (por ejemplo, para apuntalar inversiones o transformaciones tecnológicas). Por lo que, en suma, hay que ver bien cuál es la herramienta que se ofrece, establecer un balance, si se ofrece donde no están las condiciones mínimas de base no va a ser exitosa, pero si se ofrece la herramienta con pocos recursos a empresas y sectores que ya pasaron por las fases donde ese apoyo podría ser útil, tampoco va a ser eficiente.

La ANII, luego del “boom” que ha habido de programas que promueven la innovación y la investigación, los ha podido coordinar y articular dentro de una estrategia. Se aprobó el Programa Estratégico Nacional de Ciencia y Tecnología, y se ha trabajado muy bien. Sin embargo, la propia ANII que hace sus propios informes de evaluación, señala que todavía tiene un problema para llegar a las Pymes y a los territorios. Ahí hay todavía un problema, y eso nos lleva a pensar ¿cuál es la definición o el concepto de innovación pertinente para ciertos territorios? ¿Es el mismo para Montevideo y área metropolitana que para Durazno o Artigas, o en Salto capital o en Salto rural? ¿cuáles deben ser los mecanismos de acceso a los apoyos para que no sean barreras para ciertos territorios y para las pequeñas empresas?

Desde las políticas de desarrollo productivo, que apoyan a las Pymes, a los emprendedores, hay un montón de programas (DINAPYME, OPP, BROU Microfinanzas, MIDES, ONGs, las



propias universidades, gobiernos departamentales, la cooperación internacional, el LATU), pero hubo una falta de mirada meso-integradora, y de ponerlos en clave de visión más general de desarrollo de capacidades del país. Una cuestión que ahora tenemos como novedad es la creación de la Agencia Nacional de Desarrollo, que ha comenzado a operar y a tener algunos instrumentos funcionando este año, y que además tiene un área enfocada en lo territorial. En particular en su discurso enfatiza su enfoque en Pymes y territorio. Todo esto, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad que está por terminar de aprobarse, es una oportunidad muy interesante para superar las limitaciones de la fragmentación, logrando articular programas y recursos dentro de una mirada de planificación y desarrollo.

Entonces, todo vale en todos lados ¿conglomerados, clusters, emprendedores, innovadores, cooperativas, microfinanzas? Es decir, ¿son herramientas adecuadas para todos los territorios? Hay que mirar los territorios desde un enfoque de construcción de capacidades y diseñar las acciones y programas en función de dicho enfoque y desde la implementación de espacios de gobernanza multinivel que eviten la “bajada” vertical (pre-fabricada) de líneas y programas desde los organismos del Gobierno Central.

Para terminar, ¿qué marco de descentralización es necesario para las políticas públicas? Lo que ya se ha dicho en este Seminario es importante, y en este período se está diciendo con fuerza, y es que se debe rever la ley de 1935 que determina las competencias de los Gobiernos Departamentales. Tenemos una ley de descentralización muy reciente, una reforma constitucional no tan reciente pero de 1996, y la ley de 1935 entra en claro conflicto con el nuevo marco normativo. El resultado es un lío de competencias y disputas entre los diferentes niveles de gobierno, lo que genera un problema para avanzar en la mirada integral de los procesos de desarrollo.

Otra de las cosas interesantes es que sin duda en las últimas décadas, sobre todo en los últimos años, los fondos que el gobierno nacional transfiere a las Intendencias han ido creciendo significativamente. Sin embargo hay una cierta advertencia que debemos hacer, recordando la cita de Albuquerque, también para generar desarrollo local necesitamos no tener una exagerada dependencia de estas transferencias. Si hasta para pagar sueldos un Gobierno Departamental depende del Gobierno Nacional hay un problema en cuanto a cómo diseñar capacidades desde los gobiernos subnacionales. En ese caso, el Gobierno Departamental va a promover capacidades rentistas para captar más transferencias, y mucho menos se va a preocupar de diseñar capacidades para poder recoger recursos propios y planificar e implementar políticas desde lo local.

Sin duda, desde lo nacional, las transferencias son clave (como lo señala la literatura especializada y la práctica) para corregir las inequidades en los territorios (rol equalizador). Pero no hay que perder de vista que es importante que los gobiernos locales desarrollen alguna capacidad de generación propia de recursos, porque ello se acompaña sin duda de capacidades institucionales y técnicas que terminan siendo claves a la hora de que se pueda desde lo local diseñar e implementar acciones, con algún grado de autonomía.

Algunas reflexiones para pensar. Primero, el desarrollo productivo en clave de descentralización: ver el desarrollo como generación de capacidades, dentro de ese marco, pensar nuevos instrumentos de política tendiendo a las especificidades de cada territorio, y considerando qué significa desarrollar capacidades en cada territorio. Se debería explorar, por ejemplo, instrumentos específicos para los espacios de frontera (en particular las ciudades transfronterizas, que es algo que no está atendido), las micro regiones deprimidas, las compensaciones por impactos negativos de grandes proyectos nacionales que tienen efectos no deseados en lo local, o los espacios de desarrollo rural-urbano (con una mirada territorial que entiende la existencia de un sistema rural-urbano que derriba la mirada sectorial tradicional).

Otro tema es el desarrollo de centralidades regionales (potenciar ciudades centrales en el interior), donde la palabra región es clave, porque para hacer dialogar a las políticas y la planificación nacional con lo local la región es una escala que permite generar masa crítica para desde lo local poder engancharse en forma virtuosa con lo nacional. ¿Qué problema hay con eso? No hay cultura de región, hablemos con alguien de Rivera y de Tacuarembó, con alguien de Salto y de Paysandú, y vamos a ver que no hay cultura de región, por lo tanto la región también es algo a construir, con políticas nacionales y con incentivos.

¿Qué tipo de políticas? Altair estuvo hablando sobre cómo avanzar en un esquema de gobernanza. Por mi parte, quiero poner énfasis en considerar en las políticas la relación entre los modelos productivos a implementar y el necesario desarrollo de las capacidades del territorio. No se trata de promover cosas porque sí, y lo que sea, sino de ver qué cosas generan capacidades de construcción de desarrollo, a través de trayectorias que se pueden identificar para crear fortalezas sistémicas en el tejido productivo local. La pregunta es: ¿de qué manera podemos generar y fortalecer tejido productivo local (micro y pymes)?

Finalmente, algo bien importante para trabajar en la construcción de capacidades es la formación del capital humano, es clave, formar a los empresarios, trabajadores, actores locales y agentes de desarrollo local, dentro de un espíritu emprendedor e innovador. A lo que hay que agregarle trabajo en la construcción de capital social, que es la confianza entre las personas y las organizaciones, que permite interacciones y sinergias para generar proyectos colectivos que potencien los desempeños individuales. Y por supuesto, para contribuir a esas capacidades, lograr una efectiva coordinación y articulación multinivel de las intervenciones públicas para el desarrollo local.

ALEJANDRO MILANESI<sup>12</sup>, INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA, UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.<sup>13</sup>

De lo que quiero hablar es de algunos desafíos político-institucionales de este proceso de descentralización que está viviendo Uruguay en este momento.

Una primera distinción, de la que ya Altair adelantó algo, se habla a veces de territorialización, o del territorio como sinónimos de descentralización. En la jerga común eso puede resultarnos cómodo, pero no necesariamente estamos hablando de lo mismo. Podemos tener políticas con una fuerte impronta territorial, muy territorializadas, pero que no necesariamente signifique que están descentralizadas. No necesariamente hay autonomía, capacidad de decisión, sea política, sea administrativa, o financiera.

Además quiero hablar de descentralización no únicamente en lo que es la estrella de la descentralización que es la creación de los Municipios, sino también de otros procesos más amplios de descentralización. El gobierno nacional también se ha ido descentralizando, o en todo caso también se haya ido territorializando. Podemos decir que sin duda en los últimos períodos, el tema descentralización ocupa un lugar central en la agenda política. Hace varios años esto no era así, hasta lo ha dicho el presidente en la asunción de su segundo período, la reforma del estado es la descentralización. A ese nivel de prioridad ha puesto el presidente Vázquez la descentralización.

Vale la pena entender a la descentralización como parte de un conjunto más amplio de reformas del estado. Cuando hablamos de descentralización, a su vez, se viene hablando de la eficiencia del sector público, de la calidad de las políticas públicas, da la impresión al menos, de que quizá frente a algunos bloqueos, algunas dificultades para avanzar en términos de reforma del estado en el sentido más puro; la descentralización ha encontrado un campo fértil para avanzar, que en otras áreas de la reforma no se ha logrado, al menos no con la misma profundidad.

---

12\_Magister en Políticas Públicas (Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay). Docente en diversos cursos de Estado, Políticas Públicas y Gestión Pública. Se ha especializado en las temáticas de reforma del Estado, gestión pública y políticas sociales con énfasis en los aspectos de gestión por resultados, planificación estratégica y análisis organizacional. Ha trabajado en funciones de asesoría en el sector público y ha sido consultor para instituciones nacionales en Uruguay y el extranjero así como para organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. Trabajó en el Ministerio de Desarrollo Social, en la Dirección Nacional de Gestión Territorial.

13\_ Versión revisada por el autor.

Uno podría preguntarse, por qué? Quizás porque el término descentralización, para empezar es un término muy políticamente correcto. Es muy difícil estar en contra de la descentralización, decir “yo no quiero descentralizar”. Quizás porque el modelo que venimos impulsando -esta es mi opinión- tiene un componente más distributivo de poder que redistributivo. Lo cierto es que la descentralización parece haber sido, en términos de la reforma del estado, el camino por el cual se han encontrado mejores posibilidades de avanzar, por lo menos frente a otras instancias de reforma de la administración central.

De nuevo me pregunto, ¿por qué la descentralización ocupa un lugar central hoy? Creo que hay dos grandes razones. En primer lugar, simplemente, ideología. Los últimos gobiernos creen en la descentralización. Creen que es algo positivo. Y como decía la vice ministra en la primer mesa, esto no nació de un repollo, esto es una discusión que viene de antes. Recuerden el proceso de Montevideo, esto nace en los noventa. Ideología en dos sentidos, por un lado la convicción de que descentralización es más democracia, es más participación, es la gente tomando decisiones, o formando parte de la toma de decisiones. Por eso estamos descentralizando. Se hace énfasis en que la ley se llama “y de participación”. Por otro lado, también en términos de gestión, esta idea de “pongamos al MSP en el territorio, pongamos al MIDES en el territorio” “acerquemos la gestión a las personas”. Esto también refleja una ideología, una concepción, de cómo tiene que ser la descentralización. Quizá el énfasis no se ha puesto en “descentralicemos porque queremos mejorar la calidad de la gestión”. No significa que eso no sea importante, quizá no se haga tanto allí el énfasis -al menos para mí-.

En segundo lugar -y no me voy a extender porque Adrián lo explicó bastante- el problema del desarrollo ha estado, por lo menos en los últimos tiempos, muy enfocado en el interior del país. Sea por inversiones públicas o privadas, ha habido un encuentro en términos de desarrollo con el interior del país.

Podríamos decir “estamos frente a un contexto prodescentralizador”, creo que sí, pero es un contexto prodescentralizador “a la uruguay” de alguna manera. ¿Qué significa “a la uruguay”? Ustedes habrán escuchado, o habrán visto por ahí, que las reformas en el Uruguay siempre son consensuadas, gradualistas y, por tanto, más bien lentas, muy negociadas. Sí, puede ser, y quizás eso tenga que ver con el proceso actual. Pero no solamente es eso. “a la uruguay” en el sentido de que la descentralización -yo diría- en algunos casos no se ha hecho explícita. No tememos del todo claro cuales son no diría los objetivos, pero es difícil encontrar un plan nacional de descentralización, un documento que se pueda ver y decir, “estos son los objetivos, estos son los criterios, estos serían los indicadores de éxito”. Más bien parece que la reforma se va moviendo como el agua, que cuando encuentra un bloqueo se mueve para otro lado, y se va formando o deformando de acuerdo a las condiciones políticas que se van suscitando. En ese sentido creo que es una reforma “a la uruguay”. La reforma no se hace explícita para poder hacerla pasable muchas veces, porque si no voy anunciando, me puedo ir moviendo de acuerdo al contexto.

Yo identificaría cuatro grandes rutas, o grandes calles por donde se ha avanzado en descentralización, y me voy a enfocar en las dos primeras.

En primer lugar, desde el nivel central hay nuevos actores. Nuevos actores territoriales con diferentes diseños institucionales. En los últimos años -y ustedes son muchos de ellos- comienza a haber un montón de personas que empiezan a transitar el territorio. Personas que pertenecen a ministerios, entes autónomos, servicios descentralizados -no hablo todavía de los gobiernos departamentales ni de los municipales- y que transitan el territorio en busca de coordinación, mayor participación social, esto es una novedad. Es decir, el gobierno nacional se acercó al territorio. Lo hizo descentralizando, llevando su estructura a los diferentes departamentos, los diferentes Municipios, incluso en algunos casos -yo conozco más el caso del MIDES- hay hasta una épica de como se fue descentralizando, esto de “cuando arrancamos, el garage del director departamental era la oficina territorial”. Se comienza a formar una épica de cómo vamos descentralizando el gobierno nacional; que incluso, en el caso del MIDES, fue muy veloz. En cerca de diez años o menos, logró estar por lo menos en todas las grandes ciudades del interior.

Entonces, como les decía, los ministerios, los entes empiezan a estar más presentes en el territorio. Ahora bien, con diferentes diseños, diferentes formas de arribar al territorio. En algunos casos tenemos Directores Departamentales designados políticamente, en otros casos tenemos representantes, en otros casos tenemos referentes territoriales. Algunos con más capacidad de decisión, otros con menos, algunos que representan una parte del territorio, otros pueden ser regionales.

Lo cierto es que hay un modelo, un diseño institucional de la descentralización que no puede decirse que haya tenido un patrón claro. Cada ministerio lo fue haciendo como quería o como podía, y algunos ministerios ni siquiera lograron descentralizarse. Hay fuertes disparidades en la forma en que cada organismo nacional fue encontrando la mejor manera de llegar al territorio. Y eso es un punto sobre el que más tarde haré algunas reflexiones. Me parece interesante que pensemos la descentralización no únicamente respecto de los gobiernos departamentales o los nuevos Municipios, sino que “atención!, el gobierno nacional también se ha descentralizado”.

En segundo lugar, sin duda, un mayor vínculo entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales. Esto también es una característica de los últimos años. Quizá en esto ha jugado un rol fuerte la OPP, en esto de promover capacidades en los gobiernos departamentales, mejores capacidades de gestión financiera, administrativa, en algunos casos estableciendo convenios. A mí -incluso estando desde el otro lado, del lado del MIDES-, a veces me llamaba la atención esto de que normalmente no solíamos ver a los gobiernos departamentales como socios en la gestión de políticas sociales. Sí parece que si vamos a hacer obra pública, políticas de desarrollo productivo, los gobiernos departamentales parecen un socio natural.

Sin embargo, en políticas sociales ese vínculo parece mucho más difícil. Me dirán que puede haber algunos riesgos de utilización discrecional de los recursos, que somos de diferente color, entonces es mucho más complicado gestionar, pero sin embargo eso no ha limitado en otras áreas de gestión de política que no son las políticas sociales. Sin embargo esto no ha limitado acuerdos. Quizá haya ahí un campo, en términos de políticas sociales, para avanzar entre gobiernos departamentales y gobierno nacional.

Después, (como tercer tema) la descentralización en clave regional. Quizás también ha tenido marchas y contramarchas, pero algunos organismos públicos han comenzado a pensar su descentralización en clave regional. Pienso en la UdelaR por ejemplo, algunos ministerios han tenido intentos de establecer una clave regional en la forma como trabajan,

En cuarto lugar, ahora sí la estrella de la descentralización, la creación de los Municipios. ¿Cómo se ha avanzado ahí? Creo que justamente, mucho más enfocado en los Municipios como un instrumento democrático, sobre todo en aquellas localidades en que no hay demasiadas posibilidades de que la voz de los ciudadanos sea oída. Si colocamos autoridades políticas en esos territorios eso va a favorecer la rendición de cuentas, la participación ciudadana, y demás. Creo que se ha puesto ahí el foco, mucho más que en los Municipios como herramienta o instrumento para la mejora de la gestión. Por lo menos hasta ahora. Recordemos que esto se trata de un proceso, pero pareciera que hasta ahora el eje democrático y participativo ha sido el de mayor incidencia.

Dicho esto, presentado este panorama, podría decirles que hay cuatro grandes desafíos.

En primer lugar, la planificación del proceso de descentralización. Establecer claramente cuáles son los parámetros, cómo deberíamos llevar adelante un plan de descentralización de las instituciones públicas. Diría re-pensar, porque en algún sentido esto ya se avanzó, pero me parece que este es un punto clave sobre el que se debería avanzar en el futuro. Particularmente en los diferentes organismos del gobierno nacional. Re-pensar cómo es la estructura desde la cual llegamos al territorio, cómo nos vinculamos con otros ministerios, con los gobiernos departamentales, con los gobiernos municipales.

En segundo lugar, los incentivos para la descentralización/coordiinación. Es muy común cuando uno habla con alguno de ustedes -y también me tocó vivirlo desde el otro lado- esta sensación de que los espacios de coordinación que se generan a nivel territorial, no sólo que son muchos y tenemos poca capacidad para cubrir y estar en todos lados, sino que además tienen poca capacidad resolutoria. Se encuentran dificultades porque el diseño institucional no permite un espacio válido de toma de decisiones, porque quienes lo conforman necesitan pasar por otras validaciones superiores.

Uno podría preguntarse qué incentivos -y esto es político en última instancia- definimos para que estos espacios de coordinación vayan progresivamente -porque tampoco podría darse de la noche a la mañana- siendo espacios que fortalezcan y que tengan verdaderamente capacidad de formar parte de definir alguna etapa de la política pública. Sea el reajuste del diseño de algo que viene desde Montevideo -porque en alguna medida algunas políticas se van a definir en Montevideo-, pero ¿qué ajustes puede hacer, y es válido que los haga, quien está en territorio y encuentra que la realidad es un poco diferente de la que describen los compañeros de Montevideo? ¿Qué incentivos para la coordinación se empiezan a definir allí?

En políticas sociales, un poco en línea con lo que nombraba recién ¿podrían los gobiernos departamentales, podrían los Municipios, ser socios en la ejecución de políticas sociales? ¿Podría haber una oficina territorial gestionada por un Municipio o por un gobierno departamental? ¿Podríamos tener una parte de los refugios siendo gestionados por un Municipio como de hecho lo hacemos con las organizaciones sociales? Es decir ¿podría haber nuevos formatos? Esto tiene consecuencias jurídicas también -lo decía Alvaro García- se necesita allí hacer cambios jurídicos. ¿Se pueden hacer asociaciones intermunicipales, interdepartamentales, entre el gobierno nacional y los demás niveles para gestionar políticas sociales? Habría que ver si se requiere, si es necesario.

En todo caso, sería en una siguiente etapa de la descentralización, de las políticas sociales podría ser interesante explorar qué caminos de ejecución conjunta hay allí. Hay algunas experiencias, pero no forman parte del panorama más inmediato de gestión de políticas sociales. Todo esto se da en el marco de un proceso más o menos continuo de construcción de capacidades. La descentralización va a encontrar fuertes límites si esto no se trabaja en el marco de mayores capacidades para los territorios. Cuando digo mayores capacidades, hablo de saber planificar, saber gestionar proyectos, saber negociar, saber hacer la gestión financiera que nos permita ser un interlocutor válido para gestionar un proyecto. Una construcción de capacidades más o menos progresiva es una condición absolutamente necesaria para avanzar en un proceso de descentralización, no estoy descubriendo demasiado con esto último.

Muchas gracias.





## **Mesa: Desafíos para el desarrollo territorial de los organismos nacionales. Modelos de desconcentración, alcances y límites**

### **Participantes**

Eduardo Pereyra, Director General del Instituto Nacional del Empleo y la Formación Profesional.

Mauricio Guarinoni, Director Nacional de Gestión Territorial. Ministerio de Desarrollo Social.

Adriana Brescia, Directora General de Coordinación, Ministerio de Salud.

Rita Ferrari, Directora Sectorial de Integración Educativa. Consejo Directivo Central, Administración Nacional de Educación Pública.

Salvador Schelotto, Director Nacional de Vivienda. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

### **Moderador**

Pablo Martínez, Subsecretaría. Ministerio del Interior.

**EDUARDO PEREYRA<sup>14</sup>, DIRECTOR GENERAL. INSTITUTO NACIONAL DEL EMPLEO Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL.**

Muy buenos días a todos y a todas. Es un gusto para nosotros estar acá. Agradecemos la invitación.

En primer lugar quisiera aclarar que una vez terminada la intervención nos vamos a tener que retirar, porque tenemos, junto con los compañeros del MIDES, que hacer la apertura de un stand en el Prado. Pedimos disculpas por esta situación.

Más que desde la institucionalidad del Ministerio de Trabajo y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, vamos a hablar desde el derrotero de las políticas activas de empleo en el Uruguay y de la historia reciente del desenvolvimiento de las políticas activas de empleo en el territorio y sus altas y bajas.

---

<sup>14</sup> Director General de INEFOP, representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Director Nacional de Empleo, MTSS desde marzo de 2015. También se desempeñó en dicho cargo en el período Marzo 2010 a febrero de 2014. De junio de 2007 a febrero de 2010 se desempeñó como Director de la División Limpieza de la Intendencia Municipal de Montevideo. Electo Edil Departamental de Montevideo en el año 2004. Designado de 2001 a 2005 delegado por el PIT-CNT ante la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Ocupó varias responsabilidades en el ámbito sindical.

En primer lugar, plantearemos algunos aspectos de carácter conceptual que hacen al impulso de las políticas activas de empleo en el territorio, desde los derechos que tienen las personas a acceder a los servicios y las oportunidades en su entorno y desde el desarrollo, es decir, no es posible pensar en el desarrollo pleno productivo en el Uruguay si no se desarrollan políticas activas en los territorios.

Durante toda la década del noventa y los inicios de este nuevo siglo las intendencias tenían una adversidad importante para asociarse a las políticas activas de empleo. La institucionalidad de las políticas de empleo en Uruguay tiene origen en el año 92, con la creación de la Dirección Nacional de Empleo y con la creación de la Junta Nacional de Empleo, que derivó, en el 2008, en el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. Diríamos que durante toda la década del noventa las intendencias rechazaban cualquier asociación a los términos de empleo.

A partir de 2005 comienza, desde el Ministerio de Trabajo, una estrategia de políticas de empleo y lo que se conoce como políticas de mercado de trabajo, que tenía tres ejes: la formación profesional, los servicios públicos de empleo -es decir, la orientación laboral, la intermediación laboral, la derivación a la capacitación de los trabajadores en todo el territorio nacional-, y el fomento del emprendedurismo.

Esos eran los tres grandes pilares que se comenzaron a afectar a partir de 2005 y es a partir de ese año que también se comienza a promover, con pocos recursos -porque el Ministerio de Trabajo en su trayectoria tiene una visibilidad, una centralidad muy fuerte en la negociación colectiva y en los conflictos, y es poco conocido el aporte o la participación del Ministerio de Trabajo en lo que son las políticas de empleo-, la formación profesional, la búsqueda de compatibilizar trabajo y estudio, los servicios de empleo, etcétera. Casi sin presupuesto entonces, a partir del 2005, se comienzan a hacer una serie de acuerdos con las intendencias departamentales para instalar en los territorios los que se conocen hoy como Centros Públicos de Empleo, es decir, preparar a funcionarios que aportaban las intendencias para el desarrollo de actividades como la orientación laboral, la intermediación, la derivación a capacitación, etcétera.

Esto tuvo un devenir complejo que nos fue dejando enseñanzas. La primera enseñanza es que nosotros ejercíamos la rectoría sobre unos servicios, pero los funcionarios dependían funcionalmente de otros organismos que eran las intendencias departamentales. Eso es algo que hoy, a la luz de la experiencia, lo estamos revisando. No podemos tener un servicio con rectoría en un organismo y con funcionarios que son proporcionados por otro organismo.

Otro problema era el perfil profesional de las personas que desarrollaban esas actividades. Hoy estamos en un momento en el cual queremos poner en valor la actividad de la orientación laboral y realizarla como una política activa de empleo, quizá de las más importantes que se puede llevar adelante desde el ámbito público, pero esa política activa de empleo

debe ser desarrollada por profesionales que atienden a personas que vienen en determinado momento de su vida con una problemática importante, que los afecta y los angustia, y que requieren de apoyos para volver a insertarse en el mercado de trabajo. A veces esos apoyos pueden derivar en una capacitación o en otra serie de actividades con la persona, a los efectos de fortalecerla para ir a la búsqueda de empleo. Puede ser derivar a esa persona a distintos tipos de políticas que tiene el Ministerio de Trabajo o que pueden tener otros organismos. Por lo tanto, las intendencias nos ofrecían un tipo de funcionario que no era adecuado para el desarrollo de esta actividad con la calidad que se requiere.

Otro problema con el que tropezamos y que nos marcó negativamente era que en algunos lugares (lo decimos como un relato de algún territorio en particular) tuvimos que pelear con algunos mecanismos de clientelismo político. Esto es parte también de ese aprendizaje.

El otro aprendizaje es cómo lo técnico es desarrollado por los equipos técnicos y cómo lo político es desarrollado por los políticos. En el año 2008 se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y, con él, se crean también los Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional, que son representaciones políticas. Reúnen a delegados del PIT-CNT, de los empresarios del territorio, de la intendencia y de la Dirección Nacional de Empleo, para definir las políticas con las demandas del territorio para ubicarlas, en este caso, en el INEFOP. Cuando no tenemos equipos técnicos en el territorio, andan los representantes que tienen un perfil político, con la carpetita llenando demandas de capacitación o listados de beneficiarios, aspecto de alguna manera afecta la transparencia y se presta para cualquier cosa.

Como primera conclusión, entonces, tenemos que construir o reafirmar una institucionalidad que separe claramente lo técnico de lo político. Los servicios son prestados, atendidos y desarrollados por técnicos. La orientación, la estrategia y las prioridades son de carácter político y deben ser llevadas adelante por las representaciones gremiales de trabajadores y empresarios, y gobierno departamental y nacional.

Esta es una experiencia muy fuerte que nosotros ya recogimos y estamos ajustando. Es por donde vamos, corrigiendo los distintos procesos, porque no todos los territorios se desarrollaron de la misma manera y no en todos los territorios tuvimos los mismos problemas.

Lo que sí decimos que es que la institucionalidad debe tener esa diferencia clara entre lo técnico y lo político. Y queremos, obviamente, generar servicios de la mayor calidad posible y fortalecer el diálogo social en el territorio y las instancias de representación de trabajadores y empresarios. Con esa estrategia, a partir del gobierno pasado, comenzamos a desarrollar un nuevo producto que entendemos que ayuda al fortalecimiento de las capacidades locales y ayuda a la construcción de carácter más estratégico.

Generamos el Diálogo Nacional por el Empleo en el 2011. Generamos un diálogo departamental que puso las prioridades de una estrategia de desarrollo del departamento en Maldonado, en el 2015. Generamos en Las Piedras, Canelones, una instancia de diálogo vinculada al Municipio y a la localidad. Y estamos hoy en, -quizá, una de las experiencias más interesantes-, que es el desarrollo de una estrategia de diálogo social en el departamento de Río Negro, donde están pasando cosas muy interesantes.

Allí el gobierno departamental ha definido una estrategia de desarrollo del departamento, que apunta a fortalecer el sector turístico y a sacar el mayor provecho posible a la Declaratoria de Interés Nacional y de Patrimonio de la Humanidad del frigorífico ex-Anglo y a la potenciación que le ha dado la presencia de la UTEC en Río Negro y de la Universidad de la República; y a generar con perspectiva regional, un enclave en ese territorio, que atraiga la actividad educativa pública y privada, que atraiga a jóvenes de todo el territorio al departamento de Río Negro. Esto en el caso más vinculado a Fray Bentos, pero también una estrategia de desarrollo turístico en Nuevo Berlín, otra en San Javier y una estrategia de consolidación y potenciación de lo que es el enclave agroindustrial de Young. El departamento de Río Negro lo puso en discusión con el PIT-CNT, el sector empresarial, con las fuerzas vivas del departamento, y se está construyendo una agenda que pretende traspasar los muros del período gubernamental del intendente Terzaghi.

Ese proceso está siendo acompañado por la OIT y por el Ministerio de Trabajo. Está siendo facilitado por el Ministerio de Trabajo, por el INEFOP. Una parte importante va a ser cuáles son las capacitaciones que demanda ese territorio, cuál es el perfil profesional de las personas y todas esas cosas que van a tener que recepcionar los institutos públicos y privados. En este caso, mucho el Ministerio de Trabajo y el INEFOP, pero no solo, ya que el proceso está siendo acompañado con otros organismos.

Hemos acordado con OPP que en la medida que esta está promoviendo la planificación estratégica de las intendencias, que esta planificación estratégica, una vez consolidada, tenga una derivación al diálogo y al debate con los sectores sociales, a los efectos de construir estrategias más sólidas de desarrollo del territorio.

Esta es la institucionalidad técnica y qué es lo que la compone. Tenemos tres Centros de Empleo y Formación Profesional del INEFOP, que este año pasó a asumir el rol de los centros públicos de empleo, como una experiencia piloto, pero en la medida que esta funcione, va a avanzar en la participación en los distintos territorios. El INEFOP tenía un modelo de trabajo en el cual los técnicos iban al territorio y recepcionaban demandas, las traían al Instituto y allí se analizaban las propuestas, que luego llegaban al territorio con el más diverso origen, a veces con propuestas de capacitación, otras con propuestas de las empresas o de los intendentes, pero no había un soporte técnico en el territorio para el análisis y para apoyar a la institucionalidad política, porque esta requiere también de soporte técnico para la elaboración de planes, para detectar la viabilidad o no de algunas propuestas.

Este año inauguramos en Maldonado, en Durazno y en Salto tres oficinas equipadas de acuerdo a lo que son las demandas o los requerimientos de estos espacios, con técnicos con el perfil adecuado para desarrollar orientación e intermediación laboral, y con apoyo administrativo. Reitero, en la medida que esto funcione vamos a seguir ocupando nuevos territorios.

Hay 24 Centros Públicos de Empleo, que funcionan en asociación con las intendencias. En el caso de Canelones, tenemos en Pando y en Las Piedras, y las compañeras que trabajan en estas localidades se trasladan hasta Sauce, Santa Lucía, Toledo, Colonia Nicolich, Barros Blancos, con una frecuencia mensual o bimensual.

Acá no es posible abordar todo el departamento de Canelones con tan poco equipo técnico. Es algo que tenemos que resolver desde el punto de vista presupuestal, pero tenemos que consolidar en las estrategias de las intendencias y también del gobierno nacional, la importancia de las políticas activas de empleo, si no se valora, se termina mirando desde el lado del costo. Cómo voy a poner un profesional a trabajar ahí si yo lo preciso para tal o cual actividad.

Esta es una actividad evidentemente muy importante y las intendencias, a lo largo y ancho del país, se han dado cuenta que el desarrollo, las empresas, la inversión, no vale en el territorio si no tienen los recursos humanos adecuados, por eso apuestan fuertemente y quieren tener presencia importante en estas políticas.

En Artigas, Salto, Paysandú, Durazno, Flores, Florida, Rivera... hay comités departamentales. Estas son institucionalidades políticas. Estamos tratando de que todo lo que genere el INEFOP pase por esa institucionalidad política, a los efectos de no desestimular. Si uno genera institucionalidad política y después las políticas llegan por otro lado y los compañeros no opinan, no definen, no cortan el bacalao, se sienten absolutamente desmotivados y se genera un proceso crítico. Ahí están los lugares donde aún nos falta esa representación política.

Algunas conclusiones de lo que ha sido este proceso, que presentamos muy rápido y pedimos disculpas por eso. Una primera cuestión es la separación clara de lo político y lo técnico. Agregaría acá un problema que tiene que ver con las diferencias políticas en el seno del territorio. Muchas veces nos encontramos con diferencias en el territorio, que son producto de la llegada a las políticas en el territorio. Es imposible que no pase por una asociación del gobierno nacional con el gobierno departamental. Eso a veces no es entendido por compañeros o por personas de la fuerza política, que entienden que no debieran pasar las políticas por acá. Muchas veces nos encontramos con esto como un problema. Obviamente que está originado a veces en un uso clientelístico de políticas nacionales por parte del gobierno departamental, pero quien no debe pagar el plato de la cena es el ciudadano. Las políticas tienen que llegar al ciudadano y ese es un lineamiento muy claro del gobierno y del presidente Tabaré Vázquez desde que era intendente, más allá del color político: no gobernamos solo para los compañeros del Frente Amplio, gobernamos para todos los ciudadanos. Ese ha sido un mensaje claro, pero desde el punto de vista con-

ceptual y de cómo se consigue muchas veces encuentra dificultades, muchas veces como un fundamento, como un mal uso, como una mala práctica, que tenemos que reconocer, pero tenemos que compartir desde otro lugar.

Lo segundo es, respecto a los recursos humanos, la rigidez del sector público. Lo muestro con un caso. Un orientador lo presupuestamos en el 2010, entró en el 2013, se nos fue en el 2014 y... nunca más! Queda un servicio sin la atención técnica, porque no tenemos disponibilidad de recursos humanos, por lo menos desde el sector público, por eso cambiamos al INEFOP. Desde el INEFOP sí lo vamos a hacer, porque es una figura que se rige por el derecho privado y si se va el técnico, contrato a otro técnico, pero en el sector público eso es imposible.

Lo segundo es la prioridad que se otorga a algunas políticas que no son urgentes. Urgente es, en el caso nuestro, el conflicto y hay que resolverlo y no puede faltar el intermediador. Urgente es la atención. Estas son políticas que trascienden, pero es difícil, a la hora de los debates presupuestales, decir: esto tiene urgencia, esto tiene que ver con el desarrollo.

Reitero que esta es una apuesta que, desde las políticas activas de empleo, va o va con esos dos pilares: fortalecer las capacidades técnicas para el desarrollo a nivel del territorio y desarrollar las instancias de diálogo y fortalecer a los actores sociales para la valoración y la demanda de políticas que tienen que ver con los derechos, con la cantidad y calidad del empleo.

Gracias.

**MAURICIO GUARINONI<sup>15</sup>, DIRECTOR NACIONAL DE GESTIÓN TERRITORIAL, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.**

Buenas tardes a todos y todas.

Quiero iniciar esta intervención relatando el recorrido que hemos hecho en el Ministerio de Desarrollo Social. Ustedes saben que el Ministerio fue creado en el año 2005, en una situación de emergencia social absoluta que vivía el país, con un índice de pobreza muy elevado, que llegaba al 33% de la población, con una indigencia del 5% y un nivel de desempleo superior al 12 %. En ese marco nace el Ministerio de Desarrollo Social, y se implementa el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, con el ingreso ciudadano y un conjunto complementario de prestaciones. También se crea el Gabinete Social, se conforma el Consejo Nacional de Políticas Sociales, así como otros ámbitos tales como el Gabinete Productivo.

En el año 2007 el Plan de Emergencia se transforma en el Plan de Equidad. En conjunto con el Sistema Nacional Integrado de Salud, y los Consejos de Salarios, han sido herramientas importantes a la hora de la distribución del ingreso. A partir del año 2011 tenemos la Reforma Social, la nueva estrategia de programas prioritarios, buscando acercar a la población vulnerable a los servicios de salud, vivienda y alimentación. Hoy estamos en un tercer período, con unas líneas estratégicas que apuntan a dar un salto cualitativo, que tienen que ver con terminar con las vulneraciones de derechos que aun persisten y las diferentes formas de discriminación, así como con implementar el Sistema Nacional de Cuidados, y avanzar en este proceso de descentralización.

Un par de comentarios con respecto a estas líneas iniciales, dado que el proceso de descentralización afecta también estas dos primeras líneas estratégicas. En cuanto a la vulneración social y las distintas formas de discriminación, seguimos teniendo profundos niveles. Hemos avanzado en poner temas en discusión en la sociedad. El tema de la violencia basada en género -por ejemplo- ha tenido un aumento en las demandas que recibimos en las Oficinas Territoriales del Ministerio, por ejemplo, y esto ocurre a partir de darle visibilidad al tema, como el Ministerio de Desarrollo Social ha venido haciendo.

---

<sup>15</sup>Se encuentra desarrollando su formación en Derecho, orientación abogacía en Universidad de la República (UdelaR). Se formó en la Escuela de Gobierno del Parlamento Nacional en convenio con la Fundación Manuel Giménez Abad. Fue Representante Nacional suplente por el Frente Amplio, por el departamento de Montevideo en el período 2010 – 2015. Fue corredactor del proyecto de ley sobre “Inmuebles declarados judicialmente en abandono” a estudio del Parlamento.

Esto tiene que ver con otras prestaciones que el Ministerio realiza y que en las Oficinas Territoriales también tienen una demanda permanente, como es la Tarjeta Uruguay Social. Hoy en día hay 65.000 familias que reciben esta Tarjeta, -familias que son definidas a través de un índice de carencias críticas-; o programas como Uruguay Trabaja, que genera un acercamiento a quienes no han tenido opciones de trabajo en los últimos dos años. Hay 3000 personas por año en todo el país participando de este programa sociolaboral. Esto respecto a los programas centrales que atienden a la vulneración social.

La implementación del Sistema Nacional de Cuidados constituye una política nueva que había tenido su base inicial en el período pasado, y que en la actualidad comenzó a implementarse con presupuesto nacional, como insignia del gobierno. En el comienzo de la gestión recorrimos, junto con la Secretaría de Cuidados, todo el país para explicitar qué es el Sistema de Cuidados, que como ustedes saben atenderá a tres poblaciones: primera infancia, las personas con discapacidad o en situación de dependencia y las personas mayores en situación de dependencia. Una cuarta población son los cuidadores a los que se brindará la capacitación que genere estándares mínimos de calidad a la hora de prestar la tarea de cuidados.

Estas son dos áreas prioritarias que se cruzan con esta tercera, que es la que nos convoca hoy; es decir, cómo pensamos el modelo de desconcentración de las políticas sociales, el modelo de desconcentración del Ministerio. Al respecto, quiero destacar una cuestión de carácter político que me parece importante: comenzamos este tercer gobierno con un índice de pobreza que está en un dígito, con una indigencia prácticamente en un número marginal -casi de error estadístico-, pero esto ocurre cuando lo medimos a través de los ingresos. Si pensamos la situación social en la que vivimos desde el punto de vista multidimensional de la pobreza, sabemos que hay problemas más amplios, sabemos que tenemos situaciones relativas al hábitat, al acceso a ciertos derechos sociales, que no están garantizados a la población y que estas situaciones no están por debajo de un dígito.

En el marco del Gabinete Social, del Consejo Nacional de Políticas Sociales, tenemos las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) de las que hoy se hablaba tanto. En el período pasado se generaron las agendas estratégicas departamentales de desarrollo social. En esta nueva etapa nos propusimos, junto con el Consejo, y la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio, avanzar en planes de acción territorial. Esto es algo bien complejo. A veces las propias MIPS entienden que son las mesas del MIDES en el territorio, y nada más lejos de la realidad que eso. Sin embargo, es un imaginario muy difícil de mover a la hora de involucrar a otras instituciones y asumir responsabilidades colectivas que nos competen a todas las instituciones en el territorio a la hora de pensar las políticas públicas. Este es un proceso difícil, con diferentes realidades, tan heterogéneo como es el territorio, con MIPS que funcionan muy bien en algunos territorios y con otras que han tenido discontinuidades y recién están comenzando a dar pasos. La realización de planes de acción resulta así una tarea compleja.



Entre los desafíos que visualizamos y que tenemos para afrontar en este período, este que mencionaba recién es uno de los principales: lograr que las MIPS sean contempladas por todas las instituciones públicas que están dentro del ámbito social como algo propio. No tenemos los mismos niveles de participación, aun hay instituciones que no participan en estas instancias, otras están comenzando a integrarse ahora. Tampoco tenemos, en muchos casos, la participación del segundo y tercer nivel de gobierno. Obviamente que esto es una generalidad que no describe las distintas situaciones. Hemos promovido y hemos invitado a todas las Intendencias Departamentales a participar de estas mesas, invitado a los Municipios y solicitado a todas las instituciones públicas la designación formal de sus representantes en cada una de estas mesas a nivel departamental.

En la medida que no entendamos que las MIPS son el ámbito en territorio de coordinación e implementación de políticas sociales, pero que también podrían ser mesas en las que se planifiquen las políticas sociales a nivel territorial, nuestras mesas van a seguir teniendo heterogeneidad y diferencias en sus niveles de desarrollo. Esto genera desgaste en el territorio, genera descrédito. Es algo que conversamos permanentemente con los directores departamentales del MIDES, y algo en lo que debemos que avanzar.

Hoy se hablaba aquí de los incentivos que consideramos pueden ser necesarios. Si estas MIPS que están en los territorios son las que gestionan la articulación de las instituciones que participan, y esto solo logra pequeños resultados, seguramente no vamos a avanzar. Estamos en un período de maduración. Ha habido un salto cualitativo, pero falta mucho, falta la definición de algunas instituciones de carácter nacional, de que ese es un ámbito estratégico a la hora de pensar el territorio. Esto quiere decir pensar en un futuro en que podamos planificar a nivel territorial, de manera interinstitucional, y con los tres niveles de gobierno.

A nivel territorial los Municipios tienen diferentes grados de desarrollo. El departamento de Canelones, por ejemplo, tiene sus Mesas de Desarrollo Local, las cuales seguramente podrán participar de la MIPS, como ámbitos que puedan trabajar conjuntamente.

En otros departamentos no hay Mesa de Desarrollo Local. Al recorrer el territorio y conversar con algunos Alcaldes, ocurre que nos dicen: “yo necesito gestionar con el MIDES esta política pública o esta otra”, y esa política que está planteando, de educación, de trabajo, no se plantea en el MIDES, sino en otras instituciones. El MIDES ayuda a articular, claro que sí, pero seguramente necesitamos promover más el segundo nivel y que el tercer nivel de gobierno pueda participar de las MIPS. En cuanto a los incentivos, quizás hay que pensar que las sectoriales tuvieran líneas presupuestales pensadas para los planes territoriales que se acuerdan en esas MIPS. Ese puede ser uno de los mecanismos.

Con respecto al MIDES, estamos trabajando en un proceso de desconcentración del Ministerio, que, ya nació descentralizado. Tenemos 37 oficinas territoriales, en todos los Departamentos del país. Estamos pensando en tener algunas oficinas más en el correr de este año y otras durante el quinquenio. Esas oficinas territoriales trabajan de una manera centralizada en 55 puntos de todo el país. Como parte del despliegue del Ministerio, también tenemos los SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial), que están en estos territorios. En esta nueva instancia de gobierno pasan a integrarse a través del presupuesto nacional lo que constituye un hito para la vida del Ministerio, que incorpora a los SOCATs dentro de la planificación y del presupuesto ministerial.

Por cierto, también encontramos desafíos internos en esto de pensar en un Ministerio más descentralizado, más desconcentrado. Estamos impulsando un nuevo rol de la Dirección Nacional de Gestión Territorial. Hasta ahora la Dirección tenía un carácter más instrumental de ejecución de las Direcciones Nacionales y de los Institutos en territorio. Creemos que tenemos que pasar a un proceso de planificación integrado. Al inicio de la gestión la Ministra orientó un préstamo que venía de la OEA para capacitación y planificación integrada a la Dirección de Gestión Territorial, y en ese marco nosotros estamos planteando que el Ministerio en vez de tener planificaciones de carácter sectorial, de cada una de las Direcciones, pase a tener un proceso de discusión donde podamos integrar esas planificaciones en diálogo con el territorio. En este proceso estamos. Tiene que ver con generar instancias políticas del Ministerio, donde las Direcciones Departamentales puedan poner en diálogo con las Direcciones Nacionales qué es lo que vamos a hacer en territorio en los años que quedan de gestión: 2017, 2018 y 2019, sabiendo que en 2018 tendremos una etapa de “barajar y dar de vuelta” por el presupuesto nacional, que es una buena instancia para pensar nuestras planificaciones territoriales.

En este sentido, creemos que el rol del Director Departamental del MIDES tiene que ser más político. Tiene que ser el conductor de las políticas del Ministerio en el territorio. Es un proceso en construcción que hemos venido trabajando con la Ministra, con la Subsecretaria, sobre cómo hacemos para que las políticas de desarrollo del Ministerio, que son muchísimas a nivel del territorio, sean producto de una planificación integrada del Ministerio, que contemple lo que ese territorio está planteando. En esa tarea estamos, en una discusión muy productiva con las Direcciones Departamentales y que vamos a continuar en los próximos días.

Para lograr una planificación integrada también esperamos llegar a planes territoriales del Ministerio, tener planes de acción de cada una de las Direcciones Departamentales del MIDES. Eso significa, según la heterogeneidad del territorio, tener planes territoriales que contemplen esas diferencias y lo queremos pensar también en clave regional. Queremos que la planificación para el año 2017 se discuta con las Direcciones Departamentales en clave regional. Esto lo estamos proponiendo para que sea implementado de aquí a lo que resta para finalizar el año.

Debemos avanzar en nuestro relacionamiento y nuestros acuerdos con los Gobiernos Departamentales y Municipales. Hasta ahora el Ministerio ha firmado cinco convenios marco con Intendencias Departamentales. Con la Intendencia de Canelones ya lo hemos hecho. Estamos para firmar próximamente con la Intendencia de Montevideo y queremos avanzar con las Intendencias Departamentales que nos faltan. Acuerdos para complementar recursos, tanto económicos como humanos, para complementar infraestructura y para evitar solaparnos en territorio. Lo hemos discutido mucho con la Intendencia de Montevideo y con la de Canelones, porque nos pasa que muchas veces terminamos haciendo cosas ambos, solapándonos en el territorio, cuando podríamos estar coordinando y acordando qué hace uno y qué hace otro. En esa instancia estamos.

Un siguiente nivel de este proceso de desconcentración es incluir en esta estrategia a los Gobiernos Municipales. Nos hemos reunido con los ocho Alcaldes de Montevideo para discutir cuáles son las políticas que desarrolla el MIDES que podrían ser cogestionadas con los Municipios, cuáles son estas políticas que realiza el MIDES que podrían hacer mejor. Ahí nos pusimos una agenda de trabajo para identificar cuáles serían estos temas. Incluso proponer nos un fin último: ¿hay, en definitiva, políticas de desarrollo del MIDES que los Municipios de Montevideo tienen la capacidad de ejecutar y que nosotros podamos acordar que sea así? Esa agenda está planteada y posiblemente la podamos tener también con la Intendencia de Canelones. Y en un trabajo más incipiente, también queremos avanzar en el interior del país.

Siempre desde esta definición: la descentralización no es un fin en sí mismo, es un instrumento que debe lograr que la política pública llegue de mejor manera al ciudadano. Ese es el fin de la descentralización. No vamos a generar procesos de descentralización en territorio que no tengan este fin último garantizado, porque a la hora de pensar la descentralización, la desconcentración de las políticas públicas con algunas intendencias y algunos Municipios podremos avanzar de mejor manera, porque tenemos capacidades instaladas, y con otros seguramente no.

Para cerrar, un par de cuestiones más. Con respecto a una estrategia que ha quedado por el camino, en la medida en que ajustamos el presupuesto, pero que tenemos en la agenda, a partir del 2018. Necesitamos comenzar a discutir cuál es el dispositivo territorial que necesitamos para pequeños territorios. En su momento hicimos la Ventanilla Única Social, la VUS, un proyecto piloto en el que trabajaron varias instituciones, que dio sus resultados, pero es una estrategia que tenemos que volver a discutir: cómo el Estado puede estar presente en pequeñas localidades menores de 2000 habitantes y cómo puede estar presente en esa ruralidad a la que siempre llegamos tarde y mal debido a la inequidad territorial.

Nos preocupa mucho generar estas propuestas con las demás instituciones. Tenemos un aliado muy importante en los Centros MEC, que tienen un espíritu territorial muy importante en esas pequeñas localidades y seguramente deban formar parte de esta estrategia. Debemos pensar un dispositivo territorial micro, para el microterritorio, que sea ventanilla de atención a la ciudadanía, en un concepto de ciudadanía y de atención que nosotros promovemos, desde la construcción de la demanda. No tener una ventanilla social simplemente para hacer un trámite, sino para poder, conjuntamente con el ciudadano, identificar emergencias, situaciones críticas y poder gestionar la política. Tenemos 72 dispositivos territoriales en los microterritorios, con servicio de orientación y consulta territorial, diseminados en todo el país y están, justamente, en territorios de mayor vulneración social. Cuando se recorre el territorio, cuando se va a la ruralidad, a las pequeñas localidades, ahí visualizamos qué lejos que está el Estado del ciudadano. Esto también tiene que formar parte de esta agenda. Esperamos poder encarar estas inequidades lo más pronto posible.

Finalmente, en el marco de la línea estratégica de cuidados estamos lanzando este año 25 fondos locales, que buscan incorporar a las políticas de cuidados demandas que puedan estar por fuera del diseño de la política. Estos fondos son los primeros 25, en los que buscamos que la sociedad civil pueda presentar propuestas de cuidados en los territorios. Para el departamento de Canelones vamos a tener 4, según acordamos desde la Dirección de Gestión Territorial con la Secretaría Nacional de Cuidados. En Canelones ya tenemos los 4 territorios identificados, en un proceso de construcción que tenemos que realizar con el gobierno departamental y los Municipios. Me parece importante decir esto aquí, en Canelones, donde el fondo de iniciativas locales se va a ejecutar, que busca incorporar la participación social y la capacidad del territorio a la hora del diseño de las políticas.

Les agradezco.

ADRIANA BRESCIA<sup>16</sup>, DIRECTORA GENERAL DE COORDINACIÓN, MINISTERIO DE SALUD<sup>17</sup>

Buenos días para todas y para todos. Es un placer estar acá, en un departamento del interior. Para el Ministerio de Salud es sumamente importante que estas actividades se hagan en una localidad del interior, hacia la descentralización que este gobierno se propone.

Nosotros, en el Ministerio de Salud, celebramos estas actividades, porque son participativas, porque están representadas todas las instituciones, la intersectorialidad, la interinstitucionalidad, la participación de organizaciones sociales. Desde el Ministerio no concebimos la salud sin la participación de cada uno de ustedes, sin la participación de la representatividad que ustedes tienen en el territorio. La salud es un derecho y, por lo tanto, así la concebimos. Entre todos debemos tratar de mejorar la calidad de vida y la salud de la población.

Cuando nos invitaron a participar en comentar la función que tiene cada una de nuestras direcciones departamentales en el territorio, que son nuestra representatividad del Ministerio de Salud. Tenemos una lógica de trabajo de muchos años, desde el 2005 este Ministerio elige tener representatividad en cada uno de los territorios y, para eso, nos vamos a enmarcar en los objetivos que tiene este Ministerio para este quinquenio y hacer una evaluación, desde el 2005 hasta la fecha, sobre cómo hemos venido trabajando en descentralizar o desconcentrar y en el trabajo interinstitucional y participativo.

Entre los lineamientos estratégicos que tiene este Ministerio, voy a hablar específicamente del primero, que fue establecer objetivos y metas sanitarias para este quinquenio. Dentro de los objetivos sanitarios nacionales que se propone el Ministerio el sentido que tiene es definir la producción de resultados concretos y medibles con indicadores, para luego determinar este quinquenio y decir: este Ministerio se propuso estos objetivos y logró concretar estas metas con estos indicadores específicos.

Para definir cuáles son nuestros objetivos, identificamos 15 problemas que atañen a toda la población y a cada una de las instituciones, como son el embarazo adolescente, la prematurez y el bajo peso, el índice elevado de cesáreas a nivel país, la transmisión de sífilis y VIH, las alteraciones en el desarrollo y la nutrición de la primera infancia, la alta morbilidad y mortalidad que tenemos de las enfermedades crónicas no transmisibles (cardiovasculares, diabetes)

---

16\_Doctora en Medicina. Especialista en Ginecología, en Administración de Servicios de Salud y Alta Dirección Pública. Ocupó la Dirección Departamental de Florida durante los años 2005 y 2013, y la Subdirección General de la Salud entre 2013 y 2015. Actualmente es la Directora General de Coordinación del MSP.

17\_Versión revisada por la autora.

que son la principal causa de muerte en nuestro país, la mortalidad que tenemos por cáncer, la salud mental, la incidencia del suicidio que tenemos a nivel país a lo que corresponde la salud mental, la siniestralidad vial, las lesiones y las muertes que han aumentado en esta última semana, la violencia de género y generaciones también es un problema para el Ministerio de Salud, las dificultades que todavía tenemos en el acceso a la discapacidad y al adulto mayor en los ámbitos de la salud, el uso problemático de alcohol y de sustancia psicoactivas, y la persistencia de brechas en la calidad de atención que hoy, en el 2016, todavía tenemos y no deberíamos tener.

El Ministerio tiene 4 objetivos nacionales, de los cuales se definen 5 objetivos estratégicos. De estos 5 objetivos estratégicos se definen áreas de intervención, diferentes 77 áreas de intervención con 33 resultados, 48 metas sanitarias y 302 líneas de acción. Y aquí quiero definir por qué estas 302 líneas de acción que tienen que, sí o sí, atravesar, funcionar -de ser posible- dentro del territorio. Estas líneas de acción se dividen en tercios: un tercio que es exclusivo del MSP, de la rectoría y de nuestras direcciones departamentales en territorio; un tercio que son específicas de la salud, de nuestros operadores públicos y privados a nivel de territorio; y un tercio que habla de la intersectorialidad. De estas 100 líneas de acción, en todas ellas tienen que participar cada uno de ustedes, cada uno de los sectores, cada una de las instituciones que hoy están representadas acá.

En el punto 1, que es la línea estratégica de favorecer estilos de vida y entornos saludables se ve menos del 20 %. En este punto habla de disminuir en un 20 % los fumadores mayores de 15 años. Para lograr esto, aumentar el número de instituciones libres de humo, detectar el aumento del sobrepeso y la obesidad en cada una de estas líneas estratégicas tenemos que trabajar juntos, tenemos que determinar políticas de salud donde, en el territorio, trabajen Salud, el MIDES, el INJU, las partes de nutrición de diferentes organizaciones sociales, la participación de organizaciones sociales, etcétera.

Dijimos que tenemos 5 líneas estratégicas diferentes y en cada una de ellas van a poder ver cada uno de los indicadores y metas que se propone el Ministerio de Salud. Para lograr esto necesitamos de la interinstitucionalidad, necesitamos de cada uno de los prestadores públicos y privados y necesitamos de la participación social. Nosotros trabajamos en cada una de nuestras acciones con los movimientos de usuarios y con los trabajadores. Sin esta participación es imposible lograr que todas estas políticas de salud se empoderen en la población, aterricen y podamos lograr estos indicadores que el Ministerio se propone.

La línea estratégica número dos es disminuir la carga prematura y evitable de mortalidad por discapacidad. Pasamos rápidamente por la línea 3, la 4 y la 5: construir una interinstitucionalidad y avanzar en un sistema de atención centrado en las necesidades. En este proceso de descentralización que el Ministerio viene haciendo desde el año 2005 se establecen 19 Direcciones Departamentales de Salud, con 19 Directores Departamentales de Salud, que son cargos de confianza política determinados por el Poder Ejecutivo y nombrados por el Presidente

de la República. Muchos de ellos están acá y les agradezco la participación. Esto es una muestra de la importancia que nosotros les damos a las Direcciones Departamentales y al trabajo participativo en cada una de ellas, interconectando con cada una de estas instituciones. Tienen la función de la rectoría de salud, de una vigilancia sanitaria y del trabajo coordinando y articulando con cada una de las instituciones para lograr todos estos objetivos.

Estas Direcciones Departamentales también tienen una función esencial en las Juntas Departamentales de Salud, que son participativas: participa el Ministerio de Salud, los prestadores públicos y prestadores privados, los usuarios del sector público y del privado, los trabajadores médicos y no médicos del sector público y del privado, el BPS, las intendencias y también hay participación de los Municipios en algunas de estas Juntas Locales.

Este proceso de descentralización del Sistema Nacional Integrado de Salud, en estos 10 años tiene, en los diferentes territorios y Departamentos, un desarrollo muy variado. En algunos es muy avanzado y en otros no tanto, con una participación también muy variada de cada uno de los actores. Es importante reconocer estos ámbitos de participación para lograr que las políticas nacionales en territorio sean efectivas y que muchas de estas surjan en territorio para que, posteriormente, den información adecuada a nivel central y poder evaluar y corregir todas estas políticas en territorio.

Esta es la estructura organizativa del Ministerio de Salud, que tiene el Ministerio y las subsecretarías, con 5 unidades generales. A nivel de territorio tiene dos dispositivos, que son las Direcciones Departamentales de Salud y las Juntas Departamentales.

Este Ministerio, en este proceso de descentralización y coordinación, en enero de este año 2016, crea la Dirección General de Coordinación, que tiene la función de coordinar todas estas direcciones a nivel nacional o direcciones generales con las direcciones departamentales de salud a la interna de la institución, pero también coordinar con todos los prestadores públicos y privados, la interinstitucionalidad de las organizaciones sociales, los movimientos de usuarios y las mesas interinstitucionales de políticas sociales.

Como toda organización, tiene una cultura organizacional, la centralidad es muy fuerte. Cada una de estas direcciones muchas veces trabaja separado, lo que hace que a nivel del territorio se exijan muchas necesidades, mucha información. Es necesario lograr una coordinación a la interna del Ministerio y lograr también la coordinación en territorio, que es otra de las funciones que cumplen nuestros directores departamentales: articular cada una de estas instituciones a nivel del territorio.

El modelo que tienen nuestras Direcciones Departamentales en territorio es un modelo de centralización normativa y desconcentración ejecutiva con adaptación local. Es importante que cada uno de los territorios, con sus características, con su cultura, defina cuáles son las prioridades. Los territorios son diferentes. Si bien nosotros evaluamos 15 problemas a nivel

nacional, cada uno de estos problemas en territorio o en los Departamentos es diferente. Los directores tienen que determinar cuáles son las necesidades y poder aplicar estas políticas territoriales, políticas nacionales, aterrizadas con un fortalecimiento de cada una de ellas, porque sabemos que los recursos humanos, económicos y materiales son escasos.

Esto también da cuenta de la necesidad de continuar en esa descentralización. El ceder poder se da también con una lógica de financiamiento para nuestras direcciones y lo tengo que decir, porque hay muchos directores que me están escuchando y porque es lo que solicitan ellos: aumentar la capacidad a nivel de territorio para lograr que estas políticas lleguen realmente a la gente, que es lo que queremos todos.

En otro avance del Ministerio y de una de las propuestas de este quinquenio se crea la Junta de Pertinencia, que está integrada por cada uno de los Directores Generales de Salud, que requieren siempre un informe del Director Departamental de Salud. En los Ministerios, las solicitudes de los prestadores -de formalizar, habilitar, rehabilitar, incorporar tecnología- son permanentes. Muchas veces esta actividad se hace a nivel central y en territorio se desconoce. Nosotros, a través de esta Junta, cada vez que se solicita una habilitación, una tecnología, necesitamos que el director departamental o la Junta Departamental de Salud den su informe, su aval y su visión de territorio, para que a nivel central después nosotros podamos tener una visión de territorio. Si no, es imposible coordinar cada una de estas actividades. La Junta pone foco en las necesidades de la gente, en las necesidades que tiene el Sistema Nacional Integrado de Salud.

Se está trabajando actualmente en el diseño de un desarrollo de un sistema informático, que va a permitir que cada una de estas cosas que yo mencionaba se haga en línea. Por lo tanto, si nosotros no generamos dentro de este dispositivo un sistema para que el director departamental de salud se entere en territorio de cuáles son las solicitudes, esto es imposible. En este sistema informático generamos una forma que cuando ingresa una solicitud, inmediatamente el director de salud se entera y cuando sale una resolución, también se le está informando inmediatamente a nuestro director de salud.

Esta es otra fortaleza que tenemos a nivel de territorio: los convenios de complementación, que implican la interinstitucionalidad y la intersectorialidad. Es muy importante para avanzar y profundizar la reforma de salud el trabajo complementado, no solo dentro de los prestadores de salud, sino también en la intersectorialidad. Esta complementación hace que el sistema sea más eficiente, optimiza los recursos. Todos sabemos que los recursos son finitos, que los recursos humanos necesarios en salud son cada vez mayores, los requerimientos son cada vez mayores y si no optimizamos estos recursos y trabajamos coordinadamente, va a ser imposible profundizar la reforma de salud, mejorar nuestro primer nivel de atención.



De nuestras 300 líneas de acción, hay 100 que son participativas e intersectoriales. Acá tenemos, por ejemplo, uno de nuestros convenios de complementación, que se realizó hace muy poco en la ciudad de San José. Es una complementación a nivel de salud rural, de llevar la salud a la población. A la población muchas veces más alejada, a la población rural. Los organismos que participan en este convenio de complementación de salud son muchos: ASSE como prestador público, MIDES, ANEP, BPS, Ministerio de Ganadería, el Ministerio del Interior con la Jefatura de Policía, Zoonosis, Junta Departamental, Centros MEC, Comisión Honoraria de Lucha Antituberculosa, gobiernos departamentales y prestadores privados. Este es un ejemplo de cómo la salud, sin la participación de cada una de las instituciones, es imposible mejorarla.

También se firmó hace muy poco, en el Consejo de Ministros, un convenio de complementación en Colonia en el que participan las instituciones públicas y privadas para lograr optimizar los recursos y hacer los servicios de salud más eficientes y más eficaces. Se han firmado muchos convenios de complementación en cada uno de los territorios.

Estos convenios de complementación muchas veces surgen en los prestadores, y pueden no pasar por las Direcciones Departamentales de Salud, por eso, desde el nivel central, obligatoriamente necesitamos que las Juntas Departamentales de salud, donde están representados los usuarios, los trabajadores y los prestadores, avalen estos convenios, evalúen si son adecuados, para que luego la junta nacional de salud los autorice y les dé el aval.

Este proceso de descentralización y de desconcentración tiene avances y retrocesos. Ha sido difícil. Es difícil cambiar la centralidad que tenemos en nuestra institución, si bien tenemos las Direcciones Departamentales de Salud, este proceso no es fácil. Nuestros directores en territorio muchas veces se ven con un trabajo excesivo y descoordinado desde el nivel central.

Uno de nuestros desafíos como sistema de salud, para profundizar la reforma, es la universalización. Todavía nos queda un millón de personas que no están incluidas dentro del seguro nacional de salud, sí dentro del sistema. Tenemos que seguir trabajando en el modelo de atención, tenemos que cambiar nuestro modelo y tratar de que profundice lo que es el primer nivel de atención, que es donde la salud está más cerca de la población y es donde se resuelven más del 80 % de los problemas de salud de la gente.

También mejorar nuestros indicadores de calidad asistencial. Tenemos que fortalecer el rol de rectoría y esto hace la centralidad, pero también a la desconcentración, con una adecuación normativa, con una capacitación de nuestros recursos humanos, con un aumento de nuestra fiscalización, con un desarrollo de un sistema de información en salud, en el que estamos trabajando, un sistema que sea adecuado, que sea confiable, pero también trabajar en una historia clínica electrónica que el usuario siga y que esa historia pueda recorrer cada una de las instituciones de salud y u otras como el BPS, o el INAU, o el MIDES; que esa historia clínica pueda ir detrás del paciente y no como sucede ahora, que muchas veces los pacientes van de un lugar a otro con una historia en papel y sin conocer los factores de riesgo que tienen.

A nivel de recursos humanos: capacitación según las necesidades que tiene el sistema, dotación y distribución en el territorio, capacitar a nuestros recursos humanos en territorio y profesionalizarlos.

Estamos trabajando en centros de referencia a nivel nacional. Estamos trabajando en la unificación de nuestras puertas de urgencia y emergencia, que son complementaciones que se están logrando en territorio. Estamos trabajando en maternidades únicas. Tenemos muchas maternidades, con recursos humanos dispersos, que no cumplen la función en territorio que deben cumplir, entonces necesitamos poner mucho trabajo pensando en nuestros usuarios, en nuestro sistema de salud, en optimizar los recursos y, así, mejorar la calidad de vida de la población.

Muchas gracias.

**RITA FERRARI<sup>18</sup>, DIRECTORA SECTORIAL DE INTEGRACIÓN EDUCATIVA. CONSEJO DIRECTIVO CENTRAL, ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA<sup>19</sup>.**

Esta iniciativa del Consejo Nacional de Políticas Sociales y el MIDES que reúne a un número importante de instituciones y de actores, y en particular este espacio que compartimos con compañeros de distintos sectores, permite dar a conocer el proceso que cada uno ha iniciado y el estado del arte en el que éste se encuentra, en relación con la descentralización y la territorialización de las políticas. Agradecemos la invitación que nos han cursado, porque nos permitirá dar a conocer cuáles son los cambios que en relación a estas temáticas la ANEP está llevando adelante.

Organicé la presentación en tres momentos: caracterización de la red de educación pública gestionada por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); el proceso de desconcentración e integración iniciado e impulsado desde el Consejo Directivo Central; por último, los desafíos de la articulación considerando el territorio como unidad de acción.

La educación pública con la que los uruguayos nacimos y la que forma parte de nuestro escenario cotidiano, está gestionada por la ANEP, a través de los cuatro subsistemas que la forman (Consejo de Educación Inicial y Primaria, CEIP; Consejo de Educación Secundaria, CES; Consejo de Educación Técnico Profesional, CETP; y Consejo de Formación en Educación, CFE; coordinados por el Consejo Directivo Central CoDiCen). La ANEP administra

---

18\_ Profesora en el área de Química y Física, ejerció la docencia en Educación Media y Formación Docentes. Dirigió el Programa Planeamiento del CETP-UTU, integró el Consejo de ese mismo subsistema. Actualmente dirige la Dirección Sectorial de Integración Educativa perteneciente al CoDiCen.

19\_ Versión revisada por la autora.

y gestiona la red de servicios del estado con mayor despliegue territorial. Tanto es así que si representásemos con puntos la locación de todos los lugares donde se imparte educación pública (centros educativos y locales comunitarios), aparecería claramente dibujado el mapa de nuestro país.

En el 2015, la ANEP contaba con 674.777 estudiantes, 2800 centros educativos, 45.000 docentes y 12.000 funcionarios entre personal técnico, administrativo y de servicio. La matrícula pública para ese mismo año se distribuyó de la siguiente forma en los subsistemas de la ANEP: la educación inicial y primaria con sus 340 mil alumnos representa el 50% del total; la educación secundaria (222 mil) un 33%; la educación técnico profesional (93 mil) un 14% y la formación en educación (20 mil) un 3%.<sup>20</sup>

Concebir a la educación como derecho, requiere cambiar la tradición del diseño y desarrollo de las políticas educativas, colocando como centro de ellas a las personas. Este cambio de enfoque de las instituciones a las personas, nos conduce a una ineludible contextualización de las políticas, a una necesaria revisión de los modelos de organización y gestión que han caracterizado históricamente a la ANEP.

A partir del año 2012 se comienza un proceso de profundización de la desconcentración, entendido este como una primera etapa de la descentralización en la que se pretende avanzar en este periodo. Con diferente grado de avance según los subsistemas, opera a partir de fines del 2012, un proceso de regionalización, creando una estructura de gestión con grados crecientes de autonomía.

En abril del año 2013, el CETP-UTU es el subsistema que inicia este proceso con la generación de los Campus Regionales de Educación Tecnológica (CRET), cuyos directores tienen responsabilidad en la proyección educativa de su región, en la implementación contextualizada de las políticas educativas y en su seguimiento.

En diciembre del mismo año, el Consejo de Educación Secundaria comienza el proceso de desconcentración generando la regionalización de Secundaria, creando el cargo de Inspector Coordinador Regional, designando un cargo en cada una de las regiones creadas. A partir de febrero del 2014 Primaria, dispone un cambio en el nivel correspondiente a los cargos de Inspectores generales, actores que hasta esa fecha realizaban su función en Montevideo, pasan a tener actividad en las regiones durante 18 días al mes, gestionando y aportando a la contextualización de las políticas educativas de Primaria.

20\_ Datos extraídos de la rendición de cuentas presentada por el CoDiCen correspondientes al 2015

Convencidos que la desconcentración no puede operar sólo como un proceso que cada uno de los subsistemas inicia, sino que necesita grados crecientes de articulación y coordinación a la interna de la ANEP, es que, en el año 2015 CoDiCen toma dos decisiones claves en el marco del proceso de descentralización e integración educativa iniciado. Resuelve, en acuerdo con las Direcciones Generales de los diferentes subsistemas, la reformulación de las Comisiones Descentralizadas (CDs) de la ANEP.<sup>21</sup> Estas comisiones existentes desde el 2009, hoy se convierten en estructuras de creciente decisión en cuanto a la proyección educativa de la ANEP en territorio. Con carácter departamental (excepto para Montevideo y Canelones), están integradas por las máximas autoridades regionales de cada subsistema, teniendo entre sus nuevos cometidos la territorialización de las políticas educativas, de modo que su implementación y desarrollo estén acordes con las necesidades y características de la región que tienen a su cargo. Conocedoras de la realidad en que operan, se consideran actores claves en la presentación de propuestas de cambio o adaptaciones, tanto en lo concerniente a la oferta educativa como a modalidades de implementación.

Coincidente con la reformulación de las CDs de la ANEP, se crea la Dirección Sectorial de Integración Educativa<sup>22</sup>, con el fin de aportar a la generación de una política de integración educativa. Contribuyendo a la superación de la fragmentación de miradas y acciones entre subsistemas, fortaleciendo los procesos de articulación, coordinación e integración de modo que la ANEP, opere como un verdadero sistema en el desarrollo de las políticas educativas. Por otra parte, esta Dirección aportará en el fortalecimiento de la integración de la ANEP en los espacios intersectoriales e interinstitucionales que tiene lugar territorialmente, formando parte de alianzas que coloquen a la educación en el centro de las políticas departamentales.

A los efectos de fortalecer estos procesos, en cada departamento se ha iniciado la instalación de una Unidad Coordinadora de Integración Educativa<sup>23</sup>, cuyo coordinador/a, integrante de la Comisión Descentralizada de la ANEP, facilitará la participación de la ANEP como sistema, en las redes departamentales y mesas de carácter interinstitucional tales como las MIPs. Será un actor clave en la construcción de una trama enriquecida de relaciones entre ANEP y otras Instituciones u organismos vinculados (directa o indirectamente) a la educación, partiendo de una definición y valoración conjunta de problemas en espacios de decisión política y en ámbitos de coordinación sistemáticos y permanentes. Su accionar estará dirigido a contribuir en la creación de un nuevo concepto de comunidad educativa, reconociendo a quienes habitan el territorio como agentes de cambio, valorando el conocimiento que tienen de su realidad y sus vivencias, considerándolos como quienes pueden dar luz, no solo en términos de demandas, sino en términos de respuestas.

Es con este proceso de desconcentración, entendido como una primera etapa de la descentralización, que la ANEP pretende generar la contextualización de las políticas educativas construidas en un diálogo de cercanía con las poblaciones de los diferentes territorios.

21\_ Resolución N°8., Acta N°32.del CoDiCen, de fecha 31 de mayo de 2015

22\_ Resolución N°51 Acta N°36 del CoDiCen, de fecha 20 de mayo de 2015

23\_ Resolución del CoDiCen N°10, Acta 96 de fecha 9 de diciembre de 2015.

Es importante reconocer los avances que hemos tenido en los procesos de articulación, buscando la sinergia de las políticas que desarrollan los distintos sectores e instituciones del Estado. Los diferentes ámbitos creados con el fin de aportar a dichas articulaciones. Ahora bien, la articulación no asegura la ausencia total de superposición de acciones, tampoco asegura la inexistencia de acciones de algunos sectores en un territorio. Creemos que en términos de desafíos estará la generación de nuevos arreglos institucionales, consolidando al territorio como unidad de acción, logrando ese enfoque sistémico que resulte en la integralidad y universalidad de las políticas en el territorio.

Agradecemos nuevamente porque este espacio ha sido, además, una oportunidad de formación para los integrantes de las UCDEs, que se encuentran aquí presentes, y que están recientemente iniciando su actividad.

**SALVADOR SCHELOTTO<sup>24</sup>, DIRECTOR NACIONAL DE VIVIENDA. MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE<sup>25</sup>**

Buenas tardes. Agradezco la oportunidad de compartir esta instancia de trabajo, que tomo como una instancia no solo para transmitir lo que está haciendo cada uno, de compartir experiencias, sino también para abordar un debate, aunque sea en forma fragmentaria.

En primer lugar me gustaría proponer un encuadre general. Después les cuento algo de cómo estamos abordando en nuestro Ministerio esta temática de la desconcentración y la “llegada”, el alcance y la cobertura de la política en el territorio. Finalmente, terminar con algunos puntos de discusión.

Me parece que es importantísima esta instancia. Encontrarnos acá, en este teatro de la ciudad de Canelones, diversos actores. Es muy valioso que haya gente vinculada a instituciones educativas, a distintos ministerios y organismos del gobierno nacional, al sector académico, pero, sobre todo, acá veo actores vinculados a los gobiernos departamentales y a los gobiernos municipales, lo que me parece que hace a lo esencial de esta discusión y a la afección o a la necesidad de seguir trabajando esta línea, que no tiene una historia demasiado larga.

---

24\_ Encargado de la jefatura de la División Fortalecimiento Institucional del Área de Políticas Territoriales de OPP desde noviembre 2014. Coordinador del Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional (OPP-BID) desde 2011. Asesor del Programa Uruguay Integra de OPP entre 2010 y 2011. Director General de Planificación de la Intendencia de Montevideo entre 2009 y 2010. Asesor del Intendente Arana entre 1995 y 2004. Director General de Planeamiento Urbano de la Intendencia de Montevideo entre 1990 y 1991. Docente universitario desde 1985. Profesor Titular de Proyecto en la Facultad de Arquitectura. Decano de la Facultad en dos períodos: 2001-2005 y 2005-2009. Autor y coautor de libros, capítulos de libros y artículos de su especialidad publicados en el Uruguay y en el exterior. Dictó conferencias, cursos y talleres en diversas universidades de la región y extra región.

25\_ Versión revisada por el autor.

La aparición de esta temática, rastreándola un poco en el tiempo, la podemos encontrar con la transición democrática, con toda la reconstrucción del tejido social y del tejido político en el Uruguay en la segunda mitad de los ochenta, con los conflictos, con las discusiones, con los debates, con la emergencia de algunos nuevos paradigmas, como el paradigma del desarrollo local y de la participación ciudadana.

Claramente con el primer gobierno de la izquierda en la historia del país, un gobierno departamental, el de Montevideo, a partir de 1990, se instalan nuevos debates y se instalan nuevas prácticas y experiencias. Trasladando esto a una escala ampliada, es con el primer gobierno nacional del Frente Amplio, con el primer gobierno del Dr. Tabaré Vázquez, que comienza a plantearse en el nivel nacional una agenda nueva, que incluye temas tales como la descentralización y la desconcentración, por supuesto, pero no como categorías neutras, abstractas y aisladas de la política, sino que tiene que ver con, por ejemplo, un Estado presente, en contraposición a un Estado ausente.

Entonces, cuando hablamos de desconcentración, de descentralización, que no es lo mismo, o cuando hablamos de cobertura territorial, de despliegue territorial o —una expresión que no me gusta mucho— de “llegadas” de políticas al territorio —porque la llegada significa que es algo que se lleva, se trae— ¿de qué estamos hablando? De asegurar derechos, de compensar inequidades, de despertar procesos de desarrollo, de generar lo nuevo a partir de una acción pública de gobierno que se expresa en distintos niveles. Me gusta colocar esta idea, porque es lo que se instala a nivel nacional a partir del 2005. Tendrá un itinerario más o menos tortuoso. Hay por ahí algunos estudios que discuten, y creo que discuten con validez, si realmente hubo un diseño institucional, si lo hay o si más bien es un desarrollo casuístico, si hay una construcción institucional consistente, si hay estrategia o no la hay, y en qué medida esta existe o cómo se va construyendo sobre la marcha.

Ya van más de diez años de esta experiencia, pero me parece que lo interesante es que, como sustrato, existe una actitud de Estado presente, que se expresa en múltiples formas de actuar. Hoy, cuando se habla, a mi juicio hasta con un poco de exceso, de “gobierno de cercanías”, tiene que ver con esta forma en que el Estado y el gobierno, particularmente, tenga oportunidades de ser percibido, de dialogar, de negociar, de discutir, de conversar con el ciudadano en los puntos más alejados del territorio nacional. O tiene que ver, por ejemplo, con la voluntad de la articulación interinstitucional, de la intersectorialidad, con la búsqueda de una mayor integralidad de las políticas, con la búsqueda de una mejor coordinación, de una negociación, por qué no, de las formas de trabajo.

En este sentido, nuestra experiencia en el Ministerio es parcial y, básicamente, de desconcentración. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, repasando de una manera muy somera sus responsabilidades, es responsable y es rector de las políticas nacionales de vivienda y hábitat por un lado, de ordenamiento territorial por otro lado, y la política nacional de medio ambiente, la política nacional de aguas y la política nacional de

respuesta al cambio climático, en la medida que tiene una Dirección de Cambio Climático y, además, preside el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático. Todas estas políticas tienen su expresión en el territorio, en mayor o en menor medida. Algunas de ellas se expresan con mayor claridad o mayor nivel de articulación. Voy a tomar quizá las más abstracta de todas, que es la de desarrollo global y ordenamiento territorial. En este sentido se expresa un nivel de descentralización que es de los máximos niveles que se alcanza, porque la legislación actual y el orden constitucional han asignado al gobierno departamental las mayores competencias en esta materia. Y las competencias rectoras de nivel nacional están condicionadas por esta cuestión normativa y política. Nuestra actuación, en tanto Ministerio, es básicamente de incentivo, de estímulo y de cooperación técnica y política, en relación con los gobiernos departamentales y también con los gobiernos municipales.

En otro extremo, para poner otro ejemplo, está la política ambiental, que es una política de alcance básicamente nacional, aunque podemos decir que hay algunos indicadores o algunos elementos iniciales que nos permiten avanzar hacia una mejor articulación de niveles de gobierno y hacia un camino de descentralización que puede ser muy interesante. La experiencia concreta más cercana es, precisamente, en el departamento de Canelones, donde hay un convenio específico y hay, además, un protocolo de actuación en materia de control ambiental que está funcionando entre el MVOTMA y la Intendencia y que ha dado resultados muy valiosos lo que permite justipreciar las posibilidades que tiene esta articulación de dos niveles de gobierno, para mejorar la gestión en materia de control ambiental.

En el medio de esos dos extremos tenemos la política de vivienda y hábitat, dado que algunas de sus vías de ejecución son por acuerdo, por convenio con los gobiernos departamentales y en algún caso también con gobiernos locales. Ahí vemos cómo empieza a filtrarse lo que es el valor rector de la política con la línea de ejecución, a través de las particularidades que expresan en el plano local.

La política nacional de aguas, estructurada a partir de una lógica diferente, a través de consejos regionales y a través de comisiones de cuenca, que es otra forma de avanzar hacia un nivel de diseño y de gestión de esa política, con una expresión que puede ser regional y, eventualmente, local, de acuerdo a la entidad de la cuenca y su alcance geográfico.

Yo podría decir: en este momento estoy a cargo de la Dirección Nacional de Vivienda, les puedo contar que esta tiene organizado en el país, así como lo contó el Ministerio de Salud Pública, lo contó la ANEP, en sus propias regiones, que a su vez pretenden converger con la regionalización de todo el Ministerio, que son cuatro: metropolitana, este, norte y litoral, agrupando departamentos; que tenemos 20 oficinas locales en el interior, más la de Montevideo, es decir 21 oficinas; que estamos articulados con las “sucursales” —hasta esta terminología heredamos— de la Agencia Nacional de Vivienda, que viene derivada de una lógica del Banco Hipotecario, pero que está en un proceso de reconversión; en algunos casos compartimos el mismo local, el mismo ámbito de trabajo y qué se busca que este trabajo, hacia la

interna del Ministerio, en esas 21 oficinas locales, con la Agencia de Vivienda y con las regionales que tiene la Dirección Nacional de Aguas, que son básicamente los tres componentes que tenemos distribuidos en el territorio, actúen como referentes de nuestro Ministerio en cada uno de los espacios.

Ahora bien, estos temas tienen que ver con la cuestión que planteaba al principio: el Estado presente y el Estado reconociendo las particularidades de las necesidades, de las situaciones de partida de cada uno de los espacios, que pueden ser locales, departamentales o regionales. Uno de los grandes temas que debería estar en la agenda es, precisamente, cómo se articula la acción pública por lo menos en los tres niveles de gobierno que tenemos planteados: el nacional, el departamental y el local, y quizá planteando una escala intermedia: la regional, que es la más vidriosa, en la medida que cada organismo, porque tiene su especificidad y sus características sectoriales, diseña una organización regional que, por lo general, toma en cuenta las divisiones departamentales. Es una ilusión abstraerse de esas posibilidades. Uno teóricamente podría imaginar una región de influencia de determinados procesos o de determinados fenómenos sociales, económicos o institucionales, pero, finalmente, al aterrizar en el plano institucional, terminamos cayendo en la división departamental.

Por lo menos esos tres niveles de gobierno deben plantearse estos desafíos: la cooperación, la negociación y la competencia. Los tres al mismo tiempo. No podemos desconocer que coexisten con el conflicto. Algunos compañeros que intervinieron antes señalaban algunas cosas que hoy están planteadas y que son muy interesantes para el debate. Por ejemplo, cuando generamos las mesas interinstitucionales (no son las mesas MIDES, que además no se llaman MIDES), sino también las mesas de desarrollo rural, que generan a partir de la cuestión productiva, del desarrollo agropecuario, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; y eventualmente otras.

¿Estamos generando una estructura paralela al gobierno a nivel departamental? ¿Estamos disputando una hegemonía política, ideológica, en el nivel departamental, plantando una suerte de gobierno paralelo o un gabinete de las sombras en el territorio? Creo que esa tentación existe, pero si esa tentación existe y se pone en práctica, es un profundo error. Es no comprender la esencia del concepto de descentralización y es no comprender la lógica política, ni siquiera la lógica electoral. Pensar que la hegemonía se disputa a través de la visibilidad de los logros de las políticas nacionales por determinados efectores que se expresan en el territorio, creo que es una mirada muy corta y equivocada. Así como lo es en la relación, que es más clásica: gobierno nacional-gobierno departamental. Gobierno nacional y gobierno departamental de distinto partido político. Gobierno nacional y gobierno departamental del mismo partido político. Pero también es un error y es una desviación de formas de gestión plantear esa confrontación, ese debate político al interior del propio Poder Ejecutivo o de la política nacional.



Esas dos tentaciones o esos dos riesgos están presentes y no hay que eludirlos, al contrario (y esta es una opinión subjetiva), creo que son riesgos inherentes a esa presencia del Estado. Es decir, si no tuviéramos esa necesidad, esa actitud, esa búsqueda de un Estado presente, cercano al ciudadano, dando respuesta, atendiendo las especificidades locales, en un diálogo, en una negociación, no tendríamos estos conflictos. Ahora, si estos conflictos los tenemos, debemos reconocerlos, identificarlos y manejarlos adecuadamente.

Por último, dos reflexiones. Una tiene que ver con el tema de la descentralización. Yo no soy un teórico de la descentralización, pero creo que no podemos usar indistintamente el concepto de desconcentración, despliegue o cobertura territorial y el de descentralización. Son cosas distintas.

En primer lugar, la descentralización es un proceso. En segundo lugar, la descentralización tiene que tener una relación muy precisa entre las necesidades, el ámbito local si estamos hablando de descentralización territorial, los recursos y la capacidad de tomar decisiones. En la medida que se cumplan estas cuatro condiciones va a haber un nivel de descentralización. En la medida que no se cumplan, estamos hablando de desconcentración y no está mal. Les acabo de decir que nuestro Ministerio trabaja, como muchos otros, con niveles de desconcentración y eso es mucho mejor que cuando esto no existía.

Esa descentralización no tiene validez, por lo menos desde el punto de vista de una construcción democrática, si no está asociada con el empoderamiento de los actores locales. Es decir, podría existir esa descentralización, pero si no está vinculada con la participación ciudadana, gradualmente o directamente se va vaciando de contenido político. No es una descentralización que interese por lo menos al proyecto político que hoy está en el gobierno nacional.

¿Cuáles son las experiencias valiosas de descentralización que se pueden citar? Yo conozco próximamente dos, que me parece que son estimulantes, más allá de todos los conflictos y problemas que están generando. Una no tiene que ver estrictamente con las políticas de gobierno, pero sí está respaldada fuertemente con los recursos asignados en los últimos tres presupuestos nacionales, que es la descentralización de la Universidad de la República. Una entidad que naturalmente estaba descentralizada, porque la toma de decisiones, la asignación de recursos y la gestión de las políticas está descentralizada en los consejos de los servicios, al adquirir una descentralización de tipo territorial, con los centros universitarios regionales, es una política que ha tenido una repercusión incipiente y que va a tener en el futuro una repercusión altísima.

La otra, que tiene que ver con una creación, quizá la creación institucional más importante en los últimos cien años o ciento y pico de años, es la generación del tercer nivel de gobierno y administración con los Municipios, una experiencia que si uno la mira desde la práctica local, puede relatarse desde el punto de vista de las carencias o la dificultades, pero si lo mira desde el punto de vista de la construcción política, es una de las transformaciones más profundas que está viviendo el Uruguay del siglo XXI y seguramente mucho más que lo que generó la transformación del Estado a lo largo del siglo XX. Termino con una última “pedrada” que tiro a la platea y me escapo: creo que no tenemos que abusar del término territorio. El territorio es una palabrita, sirve para un barrido y un fregado, pero por lo menos como lo veo yo, el territorio es la expresión espacial o geográfica de una organización social y de una institucionalidad política. Cuando hablamos de territorio, estamos hablando de todos y cada uno de los territorios del país. No de aquel lugar donde yo voy a “llevar” una política, sino que el lugar donde construyo la política que es el territorio. Termino por acá.

## **Mesa: Buenas prácticas en materia de coordinación interinstitucional en el territorio**

### **Participantes**

Carlos Damico, Director Departamental de Paysandú. Ministerio de Desarrollo Social.

Magdalena Recoba, Directora Departamental de Durazno. Ministerio de Desarrollo Social.

Margarita Rodríguez, Directora Departamental de Canelones. Ministerio de Ganadería, agricultura y Pesca. Junto a Ricardo Teixeira, Director de Unidad de Descentralización del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Martín Pardo, Responsable de la Unidad de Gestión de Centros Cívicos Canarios. Gobierno de Canelones

### **Moderadora**

Rosina Methol, Dirección Nacional de Gestión Territorial. Ministerio de Desarrollo Social.

**ROSINA METHOL, DIRECCIÓN NACIONAL DE GESTIÓN TERRITORIAL. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (MODERADORA)**

Buenas tardes a todos. Vamos a comenzar con la primera de las mesas, que es la de experiencias de buenas prácticas de coordinación interinstitucional en el territorio, en la que vamos a escuchar cuatro casos que son bien diferentes. Dos Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, que van a estar representadas por las Direcciones Departamentales del MIDES y van a ser los casos de Paysandú y Durazno. Luego vamos a tener la presentación del Consejo Agropecuario Departamental, del que aquí tenemos una linda representación de sus integrantes y, por último, la presentación de Martín Pardo, de los centros cívicos canarios. Cada uno va a hacer una presentación de no más de 15 minutos y, a raíz de sus intervenciones la idea es que ustedes puedan hacer comentarios, reflexiones, preguntas.

**CARLOS DAMICO<sup>26</sup>, DIRECTOR DEPARTAMENTAL DE PAYSANDÚ DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. PRESIDENTE DE LA MESA INTERINSTITUCIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES PAYSANDÚ<sup>27</sup>**

Buenas tardes a todas y a todos. Es un orgullo estar acá, disfrutando de este hermoso teatro. Primero, un poco de historia. Rosina nos pidió que compartiéramos una buena práctica. La Mesa decidió como una buena práctica el proceso de construcción del plan. Por lo tanto lo que voy a presentar, por más que aparece mi nombre, pertenece a todo el equipo de la interinstitucionalidad que colaboró para que esto se haga realidad.

En el 2006 comenzaron las mesas interinstitucionales. Primero se trató de instalar la idea que teníamos de juntarnos todos los organismos públicos con la sociedad civil, para poder dialogar, cuáles eran las mejores políticas sociales y cómo se llevaban al territorio. Hicimos muchísimas experiencias. Hicimos proyectos que tuvieron relativos éxitos, que se concretaron, y eso fortaleció la Mesa. Cuando llegó la propuesta de empezar a hacer las agendas estratégicas, para nosotros fue dar un paso de crecimiento respecto a lo que se estaba haciendo antes. Pasar de ser proyectos a construir algo que iba hacia un plan departamental de desarrollo social.

Cuando nos enviaron la propuesta en el 2012 dijimos: tenemos que ordenarnos, porque llamar a todo el mundo a discutir se va a transformar en una catarsis y no vamos a llegar a ningún lado. Entonces hicimos una serie de procesos, en convenio con la Udelar; y junto a la sociedad civil y los organismos públicos, a discutir cuáles serían los temas centrales de la agenda. Llegamos a tener después una consulta pública de 120 personas y 47 organizaciones que participaron ese día. Eso fue para construir la agenda.

En el 2013 se publica y al ver la agenda y al tratarla en la Mesa encontramos tres cosas: el diagnóstico del territorio, las demandas sociales y las acciones, que eran 85, que el gobierno estaba llevando al territorio. Encontramos que los cables estaban muy cruzados y eso no nos podía llevar a trabajar en la interinstitucionalidad y a poder concretar acciones en conjunto en el territorio. Volvimos a trabajar, a discutir todo de vuelta e hicimos lo que llamamos Plan Departamental de Desarrollo Social, identificando cuatro ejes estratégicos por donde pasaba o deberíamos hacer pasar todo en aquel momento. Voy a comentarlos y a decir ejemplos de cada uno.

---

26\_ Profesor de Educación Física. Coordinador Territorial Mides en el período 2005- 2011. Director Departamental Mides desde 2012.

27\_ Versión revisada por el autor.

Inclusión hábitat: que no es solamente vivienda, porque tenemos problemas con inundaciones, problemas con acceso al agua o saneamiento, arroyos que cruzan la ciudad, baldíos y lugares donde se deposita basura. Hoy en esto dimos un gran paso, porque el intendente actual se comprometió a llevar adelante el plan de ingresos al puerto, que tiene que ver con inclusión laboral, y realojo de una gran faja de población que está sobre la costa inundable, que son 300 familias. Esto está en proceso, se comprometieron los recursos.

Inclusión educativa: hicimos una convocatoria a desafíos para la educación que queremos. Convocamos a maestros, docentes, profesores, padres, alumnos, técnicos y autoridades. Participaron 323 personas, para ser exactos. Movimos media ciudad para poder hacerlo. La Universidad nos prestó el lugar y la dinámica para hacer la consulta. De ahí sale el contenido que está en el plan de inclusión educativa.

Inclusión laboral: en setiembre de 2015 hicimos lo mismo con sectores comerciales, industriales y sindicales, y tuvimos también autoridades del Ministerio de Industria, de ANCAP, del Ministerio de Ganadería, que fueron a intercambiar visiones y posibilidades de desarrollo con inclusión laboral en Paysandú. En el 2015 todo esto que estuvimos escribiendo, en campaña electoral, se lo presentamos a los candidatos a intendente (para que lo pudieran tomar como parte de su plataforma de gobierno) y luego a los diputados, para que pudieran pelear algún puntito más para Paysandú, ya que tenían allí su justificación. A la vez, en ese mismo mes, setiembre de 2015, todos los integrantes de la Mesa, a pedido del Consejo de Políticas Sociales, fuimos a entrevistarnos en la Torre Ejecutiva.

En febrero de este año se hizo el Consejo de Ministros en Paysandú. Le entregamos a Tabaré Vázquez el resumen de tres o cuatro cosas que considerábamos estratégicas y puntuales para Paysandú, que tienen que ver con el puerto, la relocalización de las 300 familias que se inundan reiteradamente. Conseguimos un apoyo para los clasificadores de Paysandú, que tiene que ver con la inclusión laboral y los objetivos son combatir la informalidad y la población excluida del mundo del trabajo, para poder hacer caminos para la inclusión laboral de los recicladores, pero en el futuro vamos a hacer lo mismo con los cuidacoches que hay en Paysandú.

Los cuatro ejes de trabajo generaron, a la vez, cuatro grupos de trabajo. La Mesa se reúne el primer martes de cada mes y entre ese martes y el siguiente se reúnen las comisiones, mesas y submesas que van tratando estos temas y van devolviendo a la mesa general, para que se tomen decisiones y cada organismo haga los trámites que tiene que hacer. Hace poco dos licenciadas en desarrollo hicieron una medición y nos dio, por esta metodología de trabajo que tenemos, una puntuación alta. Hicieron un estudio de indicadores.

A la vez, el trabajo en grandes ejes, donde todo converge en las políticas, nos ha ido haciendo mejorar otros espacios. En la inclusión educativa, en lugar de formar otra mesa, lo que hicimos fue fortalecer lo que es la Comisión Departamental de Educación y le dimos otros ejes de trabajo, lo que nos facilita montones para poder avanzar en ese tema. También temas de primera infancia, niñez y educación pasan por ahí.

A esto ahora se le agregaron dos espacios más. Uno de ruralidad, en el que estamos trabajando muy bien con el Ministerio de Ganadería y con la Intendencia. Se está generando una dinámica distinta y hemos encontrado que es por la necesidad de tener una coordinación para poder llegar mejor. Julio Bango nos designó una Junta Departamental del Sistema de Cuidados, que es un autogestivo en el área de las políticas sociales de este gobierno, por lo tanto se transformó en una subcomisión de trabajo en el tema de cuidados.

Que la mesa haya decidido esto es un reconocimiento al trabajo que se hizo. Se reconoció que esta es una meta válida. La llegada que hemos estado haciendo nos ha ido facilitando. A veces más allá de lo que hemos pensado, porque con la dinámica de todos los días no nos damos cuenta, hemos ido concretando muchas cosas que se plantearon en ese ámbito departamental.

En el Consejo de Políticas Sociales, en inclusión educativa, la localización de los CAIF no coincidía con lo que se marcaba como indicadores. Peleamos y justificamos y en 2018 los CAIF van a ir a esos lugares donde la Mesa plantea que se establezcan. Cuando el intendente toma la plataforma y empieza la construcción de los accesos al puerto y la relocalización, estamos poniendo un montón de puntos que se ponían en el plano. La UTU ha dado el sí y hemos abierto dos centros de estudios en el interior. Los datos indicaban que no había posibilidad, que no había transporte, que había la necesidad de poner en esos lugares centros de estudios. Hoy hay 33 chiquilines que podrían empezar el año que viene, que de otra forma no comenzarían. Regularmente estamos trabajando para que estas cosas sucedan. Gracias.

**MAGDALENA RECOBA<sup>28</sup>, DIRECTORA DEPARTAMENTAL DE DURAZNO. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. PRESIDENTA DE LA MESA INTERINSTITUCIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES DE DURAZNO<sup>29</sup>**

Buenas tardes. Quiero saludar a viejas y viejos integrantes de Mesas Interinstitucionales de varios departamentos y no solo del MIDES.

Cuando recibimos la invitación, la consigna era contar una experiencia y exponer acerca de dificultades o cuestiones que favorecen o que entorpecen el éxito de algunas experiencias. Siguiendo esa consigna voy a tratar de contar una experiencia, un proceso que hicimos como Mesa Interinstitucional y después voy a tratar de hacer algunas consideraciones que tienen que ver con la consigna planteada.

---

28\_Dra. En Veterinaria. Coordinadora Territorial Mides en el período 2005- 2011. Directora Departamental Mides desde 2012.

29\_ Versión revisada por la autora.

Primero les voy a mostrar dos o tres fotos del barrio. Este es el barrio Las Higueras, cuenta con alrededor de 400 familias, viviendo en 7 grupos de viviendas. Un gran número de ellas son familias realojadas de áreas inundables, que viven a unas 25 cuadras del centro de la ciudad y a unas 30 del centro hospitalario, para poner algunas referencias.

En ese barrio, además de esas viviendas, de esas 400 familias que se fueron realojando en un período de entre 5 y 7 años, había dos salones comunales. Las familias y los vecinos se habían apropiado de uno de ellos y el otro estaba bastante abandonado. Está ubicado a unas 8 cuadras de un centro CAIF y de una policlínica, que atendía a dos barrios muy numerosos, y a unas 12 cuadras de una escuela, a la que no todos los niños iban, pero es la más próxima. Sucedieron muchas cosas surgidas de los vecinos, de distintas instituciones del barrio, que no voy a detallar. Es una historia muy rica, muy llena de experiencias. Solo voy a tratar de relatar algunas cuestiones que tuvieron que ver con el trabajo interinstitucional, ya sea desde la Mesa o desde la articulación con una, dos o tres instituciones.

A partir del 2007, después de la gran inundación que tuvo Durazno, se terminan de nuclear las primeras 380 familias. Después se agregan otras, un par de años más tarde y sobre 2008, la Mesa, que estaba formada desde 2006, toma este tema con una mirada preocupada por la soledad y el aislamiento que tenía este barrio, en el que la presencia institucional era muy escasa y la llegada de servicios y el acercamiento a la sociedad era realmente muy poco. Se forma una mesa temática, se plantea al acercamiento al barrio con varias propuestas que tuvieron que ver con talleres para personas adultas mayores y para personas adultas, con espacios para adolescentes y jóvenes, intervino el INAU, el INJU, la Intendencia; se instala allí el SOCAT. Algunas cuestiones puntuales, pero que también hacían a la meta de acercar: coordinamos con ASSE el realizar algunas vacunaciones en determinadas mañanas. Esto nos permitió no solo acercar algunos servicios, sino también profundizar el conocimiento de algunas instituciones acerca de preocupaciones que tenían las familias.

En el 2010, la Mesa Interinstitucional decide ir al barrio y hacer dos reuniones. Una primera reunión con los vecinos, en la que nos planteamos dedicar 5 minutos por institución a contarles de qué manera la institución estaba presente en el barrio y, después, dedicar el tiempo a que los vecinos y vecinas hicieran sus planteos. Recibimos muchísimos, desde OSE, UTE, la propiedad de las viviendas, la escuela, la locomoción. Nos fuimos con eso y con el compromiso de trabajar muchas de esas temáticas, muchas de las cuales tuvieron respuestas, otras tuvieron que esperar un poco y algunas otras todavía están esperando.

Volvimos con UTE, con OSE, a que nos llevaran las respuestas. Los vecinos las recibieron en el barrio. Fue un proceso muy interesante en este sentido. Y volvimos, por segunda vez en el 2010, a dar respuesta de lo que había quedado pendiente y en algún caso llevamos a autoridades nacionales, para que pudieran relatar por qué y dar las explicaciones a los vecinos y vecinas acerca de los planteos que habían hecho.

Como Mesa Interinstitucional, también tomamos temas que los vecinos no planteaban con demasiada fuerza, pero que a nosotros nos parecían importantes. Llegamos a hacer un relevamiento, por parte de DINEM, que visitó 250 de las casas del barrio. Un relevamiento que acumuló un montón de datos, que fueron de utilidad para la salud, para la educación, para el INAU, para nosotros, para encarar algunas temáticas, saber cómo estábamos parados y reunir información. De toda esta información lo que tomamos con más fuerza desde la interinstitucionalidad es el tema educativo, porque uno de los datos que surgió del relevamiento era que en el 57 % de los hogares al menos un joven de 14 a 29 años no estudiaba ni trabajaba.

Tomamos esta idea, la trabajamos a veces en la Mesa, a veces por fuera de la Mesa con INAU, con UTU, con otras instituciones, con el mismo objetivo. Trabajamos en muchas cuestiones y fuimos, de a poco, pudiendo darle forma y ofreciéndole determinadas cosas a la gente, para que pudiera tomarlas y acceder a ellas. Así que el barrio se fue transformando. Ese es el gimnasio que, con fondos de OPP, la Intendencia construyó. Está al fondo del barrio, fue inaugurado en el 2013 y desarrolla no solo actividades deportivas, sino también talleres y funciona un FPB, una biblioteca y está bajo la organización de la Intendencia.

Inauguramos, en el 2014, ese local que era uno de los espacios comunales que teníamos. Por convenio, el Ministerio de Vivienda lo pasó al Ministerio de Desarrollo Social. Esa es una foto del día de la inauguración, donde anunciábamos que ahí iba a funcionar el programa Aulas Comunitarias y el SOCAT, con las herramientas que maneja el equipo zonal.

Y la reina del barrio es la escuela número 96, que es preciosa y fue inaugurada sobre fines del año 2014. Ocupa un lugar central y cuando uno va llegando al barrio, la divisa desde lejos, en el que además de funcionar Primaria, funciona un FPB comunitario de gastronomía y un ciclo básico de UTU, con primer y segundo año.

Así que las cuestiones que tenían que ver con lo que nos preocupaba de lo educativo, que todavía sigue firme, porque no todo se solucionó, nos aseguraron que estas nuevas presencias de instituciones en el barrio hicieron que los gurises vayan a clase, estén vinculados a la educación con un poco más de fuerza. Estamos pensando para el año que viene en tener un FPB comunitario de construcción, que puede ser alternativo para las gurisas y los gurises del barrio.

Algunas consideraciones, que tienen que ver con la consigna, con las cosas que favorecen las posibilidades de éxito de algunos emprendimientos que tomamos interinstitucionalmente. La primera es básicamente el conocimiento del territorio, conocimiento de quienes tenemos cerca, de las personas con las que trabajamos, de las personas que pertenecen a las instituciones y las que no, de quiénes son los mejores interlocutores para hablar en cada institución, de los recursos que disponemos, quiénes los tienen, dónde están, con quién hay que hablar y si es posible o no contar con ellos, y por la cercanía con las personas. Poder estar en diálogo con las vecinas y los vecinos es sumamente importante y siempre aporta.



Otra cuestión importantísima es el compromiso que hay por parte de algunas instituciones que componen la Mesa Interinstitucional. Muchas veces entre dos o tres instituciones asumimos el compromiso y lo llevamos adelante. Se diferencia el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ganadería, el INAU, Primaria, BPS, ASSE... esto es fundamental para discutir, para llegar a acuerdos, para componer ideas y propuestas con la mirada de todos. Sinceramente, me encantaría que todas las instituciones y quienes las representan pudieran comprender la importancia de la presencia de todas y todos.

El compromiso de algunas personas, que tiene que ver con las personas. Hoy casi no se habló, pero esto de las personas, de quiénes somos, de cómo le ponemos el matiz a las cosas o cómo nos entusiasma un proyecto o no nos entusiasma tanto otro, tiene mucho que ver con la diaria de nuestro trabajo. Esto no debería ser así, pero sucede y en parte debería suceder como algo normal el poder comprenderlo. Quienes asumimos un fuerte compromiso con la interinstitucionalidad y quienes no, o las propuestas que surgen de ella, también tienen que ver, en esto de que vamos a la reunión de la Mesa y salimos de la reunión de la Mesa y quedamos por esa. Hay que asumir compromisos, distribuir responsabilidades, tiene que haber mucho de esto en el trabajo interinstitucional. Entre reunión de mesa y reunión de mesa hay reuniones de mesas temáticas, sí, pero hay reuniones si va la gente, si no, no hay reuniones.

La posibilidad de diálogo con la ciudadanía es fundamental, igual que las herramientas de diagnóstico, porque son los dos componentes que nos dan el matiz de la mirada que tenemos nosotros desde las instituciones. Un relevamiento, datos cuantitativos y cualitativos relevados de una población y la cercanía y el diálogo con la gente nos aporta a componer la mirada de lo que estamos haciendo y lo que nos falta.

Con respecto a las cuestiones que restringen la posibilidad de éxito tomé puntos que en varias oportunidades en la Mesa hemos discutido. No estoy diciendo ninguna novedad. Tiene que ver con el escaso poder de decisión que todos o la mayoría de los representantes tenemos. Digo todos o la mayoría y digo escaso o nulo, porque según sea el representante, según el lugar que ocupe y según la responsabilidad que tenga, a veces el poder de decisión es nulo. Esto hace a que avancemos o no en muchas temáticas. Decidir -pro ejemplo- sobre los recursos materiales, sobre cómo y cuándo desarrollar algunas alternativas o cómo disponer de esos recursos. A veces tenemos el poder de decidir algunas cosas, pero otras, como en esto de los recursos, estamos muy limitados.

La ausencia de algunas instituciones en los debates, en la Mesa y en otros espacios interinstitucionales. La Mesa de Durazno no ha contado con la participación de instituciones como el Ministerio del Interior, la Intendencia, la Secretaría de Deportes o representantes de la enseñanza media. Voy a dar un ejemplo: estamos hablando de seguridad vial o estamos hablando de violencia en los centros de estudios y no están actores que para nosotros son sumamente importantes.

Los escasos materiales recursos materiales y humanos. Esta restricción hace que se potencien las anteriores. Cuando las instituciones no cuentan con los recursos adecuados, las respuestas no son las adecuadas y este aspecto hace que entendamos algunas ausencias en la interinstitucionalidad, algunas limitaciones en el poder de decidir y algunas posibilidades de fortalecer y aportar a la construcción de propuestas.

La ausencia de recursos técnicos asignados a la interinstitucionalidad. Es fundamental, ya sea en la centralidad o en el territorio, no hay recursos técnicos o son escasos trabajando en la interinstitucionalidad, en fortalecer, en apoyar proyectos que surgen en el territorio y esto restringe la posibilidad de éxito.

Puse ahí dos titulares. Uno es resistencias y no estoy hablando de las resistencias que tenemos algunos o algunas en el territorio para soportar la diaria, sino que hablo de las resistencias que hay respecto a la interinstitucionalidad y a la descentralización. Creo que ambos conceptos generan su resistencia. Hay mucho camino por recorrer en la centralidad y también en el territorio. Y voy a plantear algunas interrogantes: la centralidad toda, ¿incorpora en sus debates, en sus propuestas, en sus planes, a la interinstitucionalidad como una herramienta válida?; ¿la piensa como forma de trabajo que el Estado debe tener establecida?; ¿conoce la centralidad todas las formas de trabajo de la interinstitucionalidad que desplegamos en el territorio?; ¿el territorio recibe de sus autoridades mensajes claros de por qué, cómo, dónde y para qué coordinar entre instituciones?; las y los responsables que estamos en el territorio, ¿creemos en esto, lo vemos como una oportunidad o a veces lo vivimos como una amenaza, en esto de quién aparece primero o si aquel proyecto es del otro o es mío?; la multiplicidad en espacios interinstitucionales, ¿no son una amenaza para esta herramienta?

Con respecto a la descentralización, teniendo en cuenta las cuestiones que tienen que ver con transferir poder, recursos, autoridad, la capacidad de incidir en la definición de políticas, estamos lejos. Hay que recorrer un camino. No es solo desconcentrar. No es solo abrir una oficina en el interior. No es hacer reuniones en el interior o en el interior del interior. El tema debe tomar un giro y pasar de estas reflexiones que hicimos hoy de mañana sobre lo que hemos hecho, al cómo, a través de qué proyectos, a través de qué territorios o temáticas podemos comenzar el proceso profundo que supone hacerlo. También saber cuándo y en qué área comenzar.

Quiero finalizar leyendo la cita de una de las disertantes que está por ahí, Altaïr Magri, que para mí es importantísima.

La descentralización es, en definitiva, un debate ideológico, porque la descentralización, como es reconocido, no se reduce a la mera transferencia de capacidades administrativas o de gestión, sino que reconfigura, esencialmente, las relaciones de poder entre actores e instituciones.

Gracias.

**MARGARITA RODRÍGUEZ, DIRECTORA DEPARTAMENTAL DE CANELONES. MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA. COORDINADORA DEL CONSEJO AGROPECUARIO DEPARTAMENTAL DE CANELONES, MGAP<sup>30</sup>**

Primero excusarme, porque en realidad era yo que tenía que hacer la presentación, pero traté de descentralizar y dividir responsabilidades e involucré a otros actores. Ricardo Teixeira va a hacer la parte que tiene que ver con el Consejo Agropecuario Departamental (CAD). Después vamos a hacer una experiencia piloto relacionada con la articulación interinstitucional.

Mi nombre es Manuela Posada. Estoy acá en nombre de la Intendencia de Canelones, Agencia de Desarrollo Rural. Soy Cecilia Santos, ingeniera agrónoma, integrante del Instituto Nacional de Colonización, por parte de la regional Canelones. Soy Paola Pino, directora departamental del MIDES en Canelones y participo como integrante de esta. Faltan dos integrantes: Santiago Cayota del INIA y Matías Carámbula que es el director de la Agencia de Desarrollo Rural.

**T.L. RICARDO TEIXEIRA, DIRECTOR DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MGAP.**

Voy a ser bien breve, porque son ellas las que tienen que hablar. A partir del 2007, con la promulgación de la ley de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias, con base departamental, se crean cuatro órganos: el Consejo Agropecuario, el Consejo Agropecuario Nacional, los Consejos Agropecuarios Departamentales y las Mesas de Desarrollo Rural.

En ese momento había una gran dispersión en la institucionalidad pública agropecuaria en el país, cada instituto trabajando por su lado, sin coordinar acciones. La idea es desconcentrar de Montevideo la actividad de la institucionalidad pública agropecuaria y concentrarla en cada uno de los departamentos.

El Consejo Agropecuario es un órgano que se creó para que fuera el paraguas de todo el resto. Está integrado por el Consejo Agropecuario Nacional, los 19 Consejos Agropecuarios Departamentales y las 40 Mesas de Desarrollo Rural.

El Consejo Agropecuario Nacional está integrado por las autoridades máximas del Ministerio, representantes del Congreso de Intendentes, el director de OPP, el presidente de todos los institutos de derecho privado de la institucionalidad pública agropecuaria (INIA, IPA, INASE), la Universidad de la República a través de las Facultades de Agronomía y Veterinaria y el Consejo de Educación Técnico Profesional.

---

<sup>30</sup>Nota: la presentación fue colectiva, por intermedio de varios representantes del Consejo Agropecuario Departamental.

Los Consejos Agropecuarios Departamentales están integrados por el Ministerio de Ganadería, un integrante del Instituto Nacional de Colonización, dos representantes de la Intendencia Departamental y el quinto miembro es un representante del instituto público de derecho privado con mayor incidencia en el medio. En algunos lugares es Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias, en otros es el Plan Agropecuario, en otros es el Instituto Nacional de Semillas. Como ven, esto está bien pensado hacia lo agropecuario.

Las Mesas de Desarrollo Rural implican una mesa de desarrollo en cada departamento, integrada por el Consejo Agropecuario Departamental, representantes de las cooperativas, gremiales y organizaciones de productores, y un representante de agro de la Junta.

La realidad llevó a que nosotros permitiéramos que la gente se organizara como quisiera. Es el acto principal de descentralización que hicimos: dejamos que cada uno decidiera. Tenemos algunos departamentos donde hay una sola mesa funcionando y cerca de 30 organizaciones participando, y tenemos otros donde hay 4 mesas de desarrollo. En total hoy funcionan 40, con más de 450 organizaciones de productores. La mesa es un ámbito de diálogo entre la sociedad civil organizada en el medio rural, la autoridad pública agropecuaria y otros actores del Estado, para diseñar y promover políticas públicas que tengan que ver con el desarrollo rural.

En la Comisión Territorial del Consejo Nacional de Políticas Sociales, cuando nos propusieron una experiencia para contar en el seminario, con Ariadne García, que es quien va conmigo a la Comisión, resolvimos darle el desafío al Consejo Agropecuario Departamental, así que ya les paso la palabra.

Vamos a hablar específicamente de la situación de las Mesas de Desarrollo Rural en Canelones y una experiencia de buena práctica de la coordinación interinstitucional, que se da en el marco de una de esas mesas.

Como explicaba Ricardo, cada departamento tiene un Consejo Agropecuario que preside las mesas. Ahí se reúne la institucionalidad pública. En el caso de Canelones es el Ministerio de Ganadería, con la representación de la directora, que es Margarita; el INIA; la Intendencia de Canelones, representada a través de la Agencia de Desarrollo Rural; el Instituto Nacional de Colonización con la regional de Canelones y el MIDES. Si bien por ley no está establecido que el MIDES tenga que participar, en Canelones se entendió que era pertinente su participación, por una cuestión de la situación de la población rural y porque el propio MIDES a veces tiene dificultades para llegar a lo rural para acercar y articular entre las políticas de desarrollo social y las políticas agropecuarias, que también tienen un componente de desarrollo social. Es una innovación en relación con otras mesas, pero ha tenido como consecuencia una buena articulación a nivel del territorio.

En Canelones existen dos mesas. Una a la que llamamos Mesa Oeste, que está en el eje de la ruta 5 hacia el oeste, hacia el Santa Lucía, donde participan 17 organizaciones. Las mesas de desarrollo están integradas por organizaciones rurales y por el Consejo Agropecuario Departamental. Entonces, una vez por mes sesionan y se reúnen esas organizaciones, que en el caso del oeste son 17 y en el noreste son 20, con la institucionalidad pública, con un orden del día establecido y algunas pautas para la discusión y toma de decisiones.

Las organizaciones son, principalmente, sociedades de fomento rural, cooperativas, agremiaciones, asociaciones civiles, clubes rurales, redes, como por ejemplo la Red del Grupo de Mujeres Rurales, que si bien es nacional tiene un alto nivel de participación de mujeres de Canelones, y el Movimiento de la Juventud Agraria que tiene carácter nacional, pero también por la cantidad de jóvenes que participan en el departamento es pertinente su presencia.

Esa es la división de las dos mesas. El noreste es un territorio mucho más amplio. Están distribuidas de manera más espaciadas las mesas en todo el territorio. En el oeste se da el caso de que hay muchas organizaciones en un territorio más pequeño. Es la idiosincrasia de Canelones: tener mucha organización civil y en el medio rural esa también es una característica.

El caso concreto que vamos a presentar como buena práctica se enmarca en un proyecto que es coordinado y ejecutado por el Ministerio de Ganadería, y tiene la característica de que su implementación se hace a nivel territorial y en coordinación interinstitucional. El proyecto es piloto, es decir, está probando una experiencia nueva de gestión y de ejecución, que puede llegar a ser replicada en un mayor territorio o en otros casos. Sería una aplicación de instrumentos. Después vamos a explicar cuáles son esos instrumentos que pretende aplicar y que son diferentes a cómo se vienen desarrollando las políticas, principalmente a través del Ministerio de Ganadería. Por eso tiene ese carácter piloto.

Uno de los principales instrumentos es el rol que cumplen las mesas de desarrollo rural, donde las organizaciones son las receptoras de esos proyectos, pero también las promotoras. Esto significa que en la organización de las sociedades de fomento tiene que ser referentes comunitarios, más allá de ser socios. Estas tienen que promover la participación de la población rural en general y, a su vez, en las mesas es donde se definen qué proyectos se aprueban. Es una de las innovaciones más importantes, que atiende un reclamo que había surgido desde la mesa de Canelones: poder incidir en el tipo de proyectos que son aprobados. En el caso del proyecto piloto, las características son muy amplias, no están acotadas a un rubro, puede ser de características sociales o productivas, y eso permite que los proyectos se generen a nivel del territorio y que no vengan condicionados por determinadas características marcadas a nivel central. Esta es una de las características interesante, que hace a que este proyecto sea innovador en cuanto a su ejecución.

Otra particularidad es que tiene una focalización en el territorio. En este caso el proyecto se aplica para la mesa del noreste y Santoral, que según indicadores que se manejan allí la población rural tiene mayores necesidades básicas insatisfechas, niveles mayores de vulnerabilidad.

Ese es el caso de Canelones, pero el proyecto tiene un alcance nacional, que toma como eje la Ruta 7. En la primera etapa va hasta Canelones, Lavalleja y Florida, y en la segunda etapa, que será a partir del 2017, va a abarcar también Treinta y Tres, Cerro Largo y Tacuarembó.

El público objetivo del proyecto es la población con mayores necesidades básicas insatisfechas. Es un desafío para la política pública rural llegar a esa población, porque generalmente el formato de los proyectos que vienen planteando hace que haya personas que con bajos recursos que no accedan a esos beneficios. La idea de este proyecto es llegar a esa población. Para eso es que son muy importantes las organizaciones: las sociedades de fomento, los clubes... en lograr trabajar e incluir a esos pobladores, que es el objetivo central del proyecto.

El Ministerio de Ganadería es responsable de la ejecución, pero para la efectivización de esa ejecución hay una articulación interinstitucional, donde participamos todos los equipos territoriales integrantes del Consejo Agropecuario Departamental, que son los técnicos del Ministerio de Ganadería, los técnicos de Urbanización, los técnicos territoriales del MIDES. Si bien en el proyecto participa la directora, en este proyecto estarían participando los técnicos que están trabajando en el territorio. En el caso de la Agencia tiene un doble rol de técnica e integrante del CAD, pero la Intendencia también se está empezando a integrar con otras direcciones, como la Dirección de Desarrollo Social y la Secretaría de Descentralización y Participación.

La modalidad de presentación de proyectos tiene una característica particular: al tener que pasar por la mesa, son 20 organizaciones que tienen que decidir qué proyecto se aprueba. Para eso nos planteamos un dispositivo que implicó un trabajo anterior al inicio de la ejecución del proyecto, un trabajo de meses. Desde principio de año se trabajó en una modalidad de diagnóstico, donde se hicieron 12 talleres recorriendo el territorio, para detectar las necesidades. Al ser un proyecto territorial la idea era priorizar cuáles eran las principales necesidades de la población rural. Se hicieron 12 talleres, participaron más de 300 personas y se articuló con distintos actores locales. A través de esas necesidades se fueron generando proyectos, principalmente impulsados por las organizaciones y las sociedades de fomento rural. Esos proyectos se han presentado en la Mesa, esta los prioriza y luego pasan a una definición que hace el Ministerio de Ganadería.

Algunos aciertos y algunas dificultades que se encuentran a la hora de articular a nivel territorial. Uno de los aciertos es un mayor conocimiento de las necesidades del territorio. Estos talleres que hicimos permitieron tener una sistematización de la realidad y de las necesidades que estaban planteadas en el territorio, que si bien uno las palpita, es bueno también tenerlas sistematizadas.

El trabajo articulado a nivel territorial, que si bien desde el Consejo Agropecuario se venía haciendo, el proyecto permitió articular más el trabajo a nivel técnico en el territorio, como una excusa para poder implementar este trabajo articulado. También destacamos el empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil. Generalmente la Mesa es un ámbito donde se plantean necesidades, dificultades, y este tipo de ejecución ha hecho que la Mesa también pueda generar propuestas y que las organizaciones se empoderen no solo en la generación de demandas, sino también en la generación de propuestas y de referentes a nivel territorial de la población rural en general. Lo que surgió de los talleres se utilizó para elaborar el plan de acción de la MIPS es el compromiso que hay desde la administración en este trabajo en el territorio, por la temática y el proyecto en concreto.

Algunas dificultades. El tiempo de dedicación y los recursos. Todos somos técnicos que trabajamos en el territorio, pero tenemos múltiples tareas. Eso hace que a veces la escasez de tiempo dificulte o atrase algunos de los objetivos a cumplir.

El tiempo de ejecución de los fondos. Al tener financiamiento internacional del FIA (Fondos Internacionales de Desarrollo Agrario), los proyectos a veces se tienen que hacer un poco a las apuradas, pero sabemos que los procesos de inclusión y empoderamiento de la población no corren con los tiempos de ejecución. Si bien se ha podido ir avanzando, a veces esto no está compaginado con la realidad y se apuran algunas cosas que quizá deberían madurar. De todas maneras, da la oportunidad de empezar a trabajar.

Hay alguna institucionalidad que no participa y sería importante que estuviera. Por ejemplo, hay temas de vivienda muy importantes. Al menos a nivel territorial sería importante que se participara, aunque sí se participa a nivel central, pero a nivel territorial se siente la carencia de ciertas instituciones, como Mevir, como OSE, porque son necesidades básicas, como la vivienda y el agua, que se plantean todo el tiempo en el medio rural. Es difícil articular cuando no hay presencia en el territorio.

Entre los desafíos que tenemos por delante está consolidar un equipo de desarrollo rural a nivel territorial que vaya más allá de este proyecto. El proyecto ha sido la excusa para reunirnos, pero la perspectiva que tiene este equipo es seguir trabajando luego de finalizado el proyecto, en esta misma lógica de articulación territorial. En este caso tiene una especificidad del medio rural, pero la idea es poder articular las acciones de las distintas instituciones, buscando no solapar, sino colaborar y coordinar los recursos que hay a nivel territorial.

El otro desafío importante es que la Mesa de Desarrollo sea un espacio que se potencie y se legitime. Muchas veces se ve como un espacio de planteamiento de demandas o donde las instituciones públicas presentamos información, y esto le da una capacidad de decisión que de otra forma es difícil identificar para la propia organización y hace que el espacio sea más legítimo en cuanto a una democracia participativa en términos más reales. Muchas gracias.

**MARTÍN PARDO<sup>31</sup>, RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE GESTIÓN DE CENTROS CÍVICOS CANARIOS. GOBIERNO DE CANELONES<sup>32</sup>**

Buenas tardes para todas y todos. Bienvenidos y bienvenidas a Canelones a las personas que vienen de otros departamentos y otras localidades. Agradecer y felicitar al MIDES, en particular al Consejo de Políticas Sociales, a la División de Desarrollo y Gestión Territorial, a todo el equipo, a Matías, a Lorena, a Miguel, a Mauricio, a Rosina. Es bueno celebrar un espacio de encuentro de estas características, porque estamos encontrando en este evento gente que está en la cotidiana, todo el tiempo haciendo. En las prácticas institucionales y en las lógicas de los propios organismos muchas veces se reclaman espacios para poder reflexionar sobre esas prácticas cotidianas y analizar cómo se está trabajando y, sobre todo, analizar las prácticas en relación a introducir cambios oportunamente a los efectos de mejorar las intervenciones.

Voy a intentar ceñirme a la consigna planteada, que es describir brevemente uno de los tantos instrumentos o estrategias que Canelones tiene para promover espacios de desarrollo, articulación y coordinación interinstitucional, desde una perspectiva de buenas prácticas a nivel territorial, intentaré describir la experiencia de los Centros Cívicos. Después, provocado por los interesantes y distintos aportes que venimos escuchando, es pertinente, reflexionar en relación a estos procesos que hoy estamos transitando. Hablamos de descentralización, hablamos del tercer nivel de gobierno y a veces perdemos la perspectiva de lo que eso implica en la vida de un país o de un Estado. Llevamos en la instrumentación de esta ley apenas cinco años y de ahí hay un montón de conclusiones que se pueden ir sacando, pero sobre todo resta un montón de camino por recorrer.

La Unidad de Centros Cívicos está enmarcada en una nueva apuesta del gobierno departamental de Canelones, que es la Secretaría de Desarrollo Local y Participación. La dirección de la Secretaría está a cargo de Juan Tons, que viene con una experiencia como alcalde de La Paz, y eso es interesante porque ya tiene la perspectiva de “los dos lados del mostrador“. Aporta riqueza en ese sentido, desde una perspectiva de integralidad y articulación que a veces implica ubicarse en los distintos planos para mirar los procesos que involucran a los territorios. También integran el equipo: Daniel Vallejo, Líber Moreno y Nicolás Pereira.

La definición de Centros Cívicos más concreta que podría plantearles es la de: espacios de construcción interinstitucional que favorecen el acercamiento de vecinas y vecinos a programas y servicios. Se impulsa la desconcentración de programas en los territorios, con la particularidad que las prestaciones responden indistintamente a los tres niveles de gobierno.

---

32\_ Polítologo con especialización en Desarrollo Económico Local. Referente de desarrollo territorial del Gobierno de Canelones, integra su Secretaría de Desarrollo Local y Participación. Desde 2003 ha trabajado en políticas educativas, políticas sociales, proyectos con la comunidad, descentralización, municipalismo y temas relativos a infancia y adolescencia.

33\_ Versión revisada por el autor.



Es esa una particularidad que nos interesa resaltar. Planteamos que el Centro Cívico es un dispositivo multinivel, en la medida que se trata de una estrategia que impulsa el gobierno departamental de Canelones desde el 2008 (es decir que antecede a la propia creación de los gobiernos locales) y está planteando, desde el origen, la articulación nacional, departamental y, a partir de la evolución de los gobiernos locales, también a nivel municipal.

Si uno analiza la particularidad que tiene, además de esta articulación multinivel permanente, que se da en los distintos planos de la implementación, una de las características es que se da en el propio territorio. Es decir, los programas nacionales, los programas de las direcciones del gobierno departamental y los propios Municipios están en un mismo espacio geográfico articulando y esa es una enorme oportunidad para capitalizar integralidad en las políticas.

Los cuatro Centros Cívicos actualmente en funcionamiento son: el Centro Cívico Salvador Allende de Barros Blancos, que se instaló en el 2008; en el 2012 se instaló el Centro Cívico Nicolich, que fue el segundo de esta estrategia; en el 2013 se instaló el Centro Cívico de Soca y en el 2014 el Centro Cívico Montes. Se ubican al sur y noreste del departamento de Canelones, cada centro con sus particularidades. Lo hemos hablado y lo hemos resaltado: la importancia de que cada territorio tiene sus especificidades, entonces, si bien puede haber una lógica de modelo, de marco metodológico, es fundamental la construcción que se hace al interior de esos territorios, respetando identidades e idiosincrasias.

Canelones tiene 30 Municipios y uno podría preguntarse ¿es pertinente un Centro Cívico por Municipio? Claramente no. Hay ciudades que tienen otras dinámicas, otras lógicas, otras infraestructuras, oportunidades y necesidades. El origen de la estrategia de Centros Cívicos tiene que ver con llegar a aquellas localidades del departamento donde prácticamente, como le gusta decir al Intendente Orsi, no había presencia del Estado. En esa lógica de acercar servicios, políticas y programas es que se empezó a trabajar en aquellas localidades donde había mayor lejanía de las prestaciones para con los vecinos.

El sustento de la propuesta tiene mucho que ver con capitalizar la cercanía territorial. El Centro Cívico tiene implícitamente una gran oportunidad en el propio territorio. Entonces, a veces se constituye en una enorme ventaja cruzar una puerta para que, por ejemplo, el INAU pueda dialogar con ANEP, para que el MIDES y alguno de sus programas pueda articularse con el CECAP o con propuestas relacionadas con Centros MEC o con algunos otros programas que en los Centros Cívicos están presentes. La idea es poder incorporar dentro de esa cercanía geográfica una lógica y una metodología que favorezca y potencie específicamente la articulación.

Nosotros planteamos muy insistentemente la lógica de trabajar en espacios interinstitucionales y de participación articulados, periódicos y sistemáticos. Poder desarrollar herramientas vinculadas por ejemplo con los sistemas de información territorial. En esto también hay un recorrido de los distintos organismos y hay mucho para capitalizar, en el sentido de empezar a transversalizar experiencias.

El MIDES tiene un recorrido brutal en materia de sistemas de información. Hoy estamos en condiciones, sobre todo por las propias dinámicas de los Municipios, de empezar a construir información sobre todo a nivel territorial y que esas dinámicas territoriales nutran las bases de datos que vienen desde la centralidad de las políticas.

Otra herramienta que intentamos promover es la comunicación local. Muchas veces estamos acostumbrados a una lógica de comunicación institucional donde cada organismo o programa trabaja con sus comunicados de prensa y formas de convocatoria, pero los territorios tienen otras dinámicas de comunicación. Cuando hablamos de programas nacionales, departamentales o locales, tenemos que decodificar eso también en términos de comunicación. En el Centro Cívico Nicolich, por ejemplo, muchas veces se convoca a través del carro parlante. Eso no está escrito en la página del manual de grandes estrategias de comunicación, sin embargo en el territorio es una herramienta potente, que sirve muchísimo para que los vecinos y las vecinas lleguen a los espacios, se informen y en definitiva puedan efectivizar y ejercer derechos en términos de acceso a programas.

Estos espacios y metodologías que promovemos se efectivizan en lo que son las figuras de los Comités Interinstitucionales. Cada Centro Cívico tiene un espacio donde los referentes de cada programa y de cada organismo se reúnen, no sólo para compartir información que de por sí es muy importante, porque existe el riesgo de que cada oficina mire lo específico de lo que trabaja, sino para además transversalizar temas y cuestiones de la comunidad, aportando integralidad a las intervenciones y abordajes.

Los Comités Interinstitucionales se reúnen en los Centros Cívicos. En cada uno hay una figura que nosotros llamamos Secretaría Ejecutiva, que es un espacio más reducido donde se dinamizan de algún modo todos los grandes temas del Comité. Las secretarías funcionan en espacios temáticos, en general quincenales, y que cuenta con la participación de distintos organismos. Participan, en forma rotativa, referentes de instituciones como MIDES, INAU, ASSE, UdelaR y otros tantos.

La figura de la red social en realidad está asociada a la lógica de las comunidades más chicas, donde hay Centros Cívicos. Se ha hablado mucho del riesgo de solapamiento y superposición que a veces pueden generar los múltiples espacios de coordinación. Nosotros hace un tiempo hemos tomado la decisión de que los Comités se inserten en esa lógica de red social para no duplicar esfuerzos y capitalizar y potenciar las agendas conjuntas en el abordaje de los temas locales más importantes.

Está la propuesta de diálogo ciudadano, que viene desde el 2008-2009. Es una experiencia que nace en Barros Blancos y tiene que ver con generar espacios de participación, que no impliquen sólo convocar a los vecinos para dar discursos o hacer anuncios, sino generar espacios de intercambio de información de los propios territorios, para generar agendas, no solo respecto a la demanda, sino a las propuestas que los vecinos hacen.

A la luz de la Ley de Descentralización y los compromisos de gestión asumidos por gobierno departamentales y locales, estamos coordinando con los Municipios para que esos diálogos ciudadanos puedan insertarse en la figura de los cabildos que son espacios de participación claves. También están las audiencias públicas, pero más que nada en una perspectiva de rendición de cuentas que el Municipio desarrolla. Por tanto es pertinente impulsar espacios alternativos donde circulen propuestas, programas y que los referentes de programas que están en el territorio también puedan tener un diálogo con vecinas y vecinos.

Los espacios temáticos como decíamos se enmarcan en la lógica de secretaría ejecutiva, es decir, los referentes ante emergentes que se dan en las localidades, generan espacios de trabajo con una agenda intersectorial. Por ejemplo, un tema que nos interpela a diario es de la violencia contra las mujeres o contra niños, niñas y adolescentes. Este no es un tema que compete a un sólo organismo. No es un tema de la salud, del MIDES o del Ministerio del Interior que recibe las denuncias o de la escuela, sino que ahí la mirada interinstitucional es clave y la lógica de coordinación adquiere una potencia insustituible. No hay ninguna institución que pueda dar una respuesta única y específica a este tipo de problema multicausal, la respuesta es la integralidad de la política pública y eso se puede hacer desde el mismo territorio.

Nosotros tenemos una especie de plan piloto, que se inició en las cuatro localidades donde hay Centros Cívicos, que llamamos SIL (sistema de información local). En una articulación inicial que hicimos con el MIDES, digitalizamos lo que era la guía de recursos del Socat (no sé si se siguen utilizando, desconozco, pero deben haber herramientas similares), capitalizando el trabajo de diagnóstico de cada territorio, donde se mapeaban territorialmente los servicios educativos, los CAIF, las policlínicas... planteamos una herramienta, que hoy está en proceso de construcción y consolidación. Esta herramienta, en formato web permite que cada alcalde, cada referente del MIDES, del INAU o del gobierno departamental, a la hora de actuar en territorio, tenga instrumentos ágiles y amigables de gestión de información donde pueda consultar cuáles son los referentes, cuántos CAIF hay en este territorio, qué necesidades hay de ampliar cobertura. Ese tipo de cosas son de enorme relevancia para el operador social en su intervención cotidiana, pero también son de relevancia para el decisor de la política, porque un intendente, ministro o un alcalde, puede ver cómo está la cobertura de programas o servicios específicos en cada territorio. Esta es una herramienta dinámica que, además, tiene la riqueza de ser participativa, porque la idea es que los operadores que están en el territorio sean quienes van actualizando la información.

Las estrategias locales de comunicación las hemos trabajado, en particular, por convenios de cooperación con la Universidad de la República, donde estudiantes avanzados nos han desarrollado proyectos locales de comunicación, en esta línea se favorecen cuestiones más cercanas en los territorios donde operan estas lógicas y no quedar tan ligados a lo meramente institucional.

Como rasgos más destacables de la experiencia de Centros Cívicos debiéramos mencionar: la convergencia geográfica, los abordajes con los destinatarios en torno a comunidades de referencia, que en realidad lo que quiere decir es que cuando los vecinos o vecinas quieren ejercer derechos no están preguntando cuál es el organismo para efectivizar los mismos; tenemos que romper algunas concepciones más sectoriales y tener esa mirada integral. Hay una predominancia de programas del gobierno central. Es decir que si bien el Centro Cívico es una estrategia del gobierno departamental, tiene sus herramientas fundamentales en programas que responden a políticas sectoriales, que se articulan, obviamente, con las políticas locales y departamentales.

La gestión de la articulación en el territorio es otro tema primordial. Aquí hablamos mucho tiempo de coordinación y articulación, pero una cosa es predicarla y otra es practicarla. Para eso se requiere de tiempos que no pueden estar solo ligados a la voluntad o compromiso de los operadores que están en el territorio, o sea, hay que generar marcos institucionales que favorezcan eso.

Esta es una consideración más reciente, porque es a la luz de la inclusión de los Municipios, pero estamos convencidos de que si bien el proyecto de Centro Cívico antecede la existencia de Municipios, la perspectiva y la participación de cada Municipio en un Centro Cívico, no sólo es fundamental para la potencialidad de ese espacio, sino que puede determinante en el funcionamiento del mismo.

Para ir cerrando compartir algunos datos que tienen que ver con la presencia de organismos y programas en cada una de las localidades. En Barros Blancos, donde está el Centro Cívico Dr. Salvador Allende, funcionan 22 programas que corresponden a 11 organismos. Aquí se mantiene vigente el desafío de romper con algunas cuestiones de la sectorialidad para dar lugar a una visión más integral y horizontal a nivel de los territorios. Qué tan dispuestos estamos a ceder? siempre en la lógica del discurso y de la práctica. Decimos: sí, hay que desconcentrar, hay que descentralizar, pero a la hora de la toma de decisiones ¿dónde trasunta la dinámica del poder?, ¿dónde se definen los recursos?, ¿se resuelve en el territorio o hay que consultar a una oficina que está en la centralidad del país o del departamento para ver si hay recursos? Todas esas cosas hacen al fondo de la cuestión.

Centralidad y territorialización. Por dónde pasan las decisiones? La desconcentración y la descentralización, ya se ha dicho a lo largo de esta jornada, no son lo mismo, y no quiere decir que esté mal desconcentrar, pero descentralizar implica ceder un montón de cosas que hay que ver en qué medida hoy se están planteando.

También está el tema de los procesos de acumulación/aprendizaje versus la relativa innovación. Planteo esto porque hoy se habló mucho del tema del proceso. A mí me parece fantástico y tenemos que darnos cuenta de lo que significa para el Estado, pero también es bueno analizar la lógica de generar desde el Estado políticas públicas, políticas centradas en los

derechos de las personas, cuánto estamos trabajando en la lógica de avanzar en procesos y cuánto nos hacemos la trampa al solitario. De repente se sale con un dispositivo, cambió el referente de turno y eso genera: vamos a cambiar este programa por este otro. Eso, a veces, por lo complicado, no porque esté mal, en los territorios genera desgaste en la propia comunidad de referencia. Es la cuestión de cómo generar credibilidad cuando uno invita a la gente a apropiarse y a participar. Tiene que ver con el respeto y la sostenibilidad de ciertos procesos.

Desarrollo local y municipalización. Hoy estamos todos con el discurso del desarrollo local y se insiste mucho con lo fantástico de los Municipios, pero hay limitantes, no sólo porque manejan pocas capacidades, pocos recursos y toman escasas decisiones, sino también porque en el territorio, en ese gobierno de cercanía, que se expresa cuando los escolares le pueden plantear al presidente un montón de cosas, también se expresa en la cotidiana, cuando hay situaciones que les explotan a los alcaldes o alcaldesas de turno y a veces no hay capacidad de responder rápido. Hay una visión del proceso que hay que tomar con cuidado y ver qué tanto le podemos exigir a estos Municipios y cómo esa visión del proceso sigue para adelante.

Cómo trabajar permanentemente preservando la unidad departamental y evitando los falsos localismos. Esto de fomentar por un lado el desarrollo local y lo municipal, pero al mismo tiempo cuidar el programa departamental, el programa de política nacional. Eso marca todo y ahí, en el tema del diseño institucional, no hay una receta. Tenemos que ir pensando en un diseño que de a poco vaya respetando procesos y acumulados de cara a los vecinos, con los vecinos.

Ustedes saben que el departamento de Canelones está definido por microrregiones, pero eso implica tensiones muchas veces, a la hora de pensar con los Municipios, que legítimamente plantean sus demandas locales, y cómo visualizar la oportunidad de trabajar en conjunto.

Tres o cuatro pistas para seguir pensando.

La articulación no es algo que se hace de onda. Podemos hablar de cómo articulamos pero hay que generar mandatos institucionales y condiciones para llevarla adelante. No podemos seguir volcados a que tales espacios funcionan porque los operadores locales están comprometidos con las causas. Es fantástico el compromiso, pero no alcanza con eso. Tiene que haber reconocimiento, que es una parte importante de la tarea que se realiza.

Insistimos mucho en la idea de que el Centro Cívico aporta a la innovación, es una suerte de traje a medida. No es el único, por cierto, y hay otras experiencias públicas en otros departamentos. Nosotros en el 2008 ya estábamos planteando cómo hacer que esas políticas tan sectorializadas y centralizadas empezaran a dialogar con lo que pasa en las realidades departamentales y locales.

El abordaje de la participación no puede ser solo una rendición de cuentas. Hemos hablado un montón de los espacios de participación. Cada Ministerio tiene su figura y sus herramientas. En esa lógica es bueno empezar a pensar en cuáles pueden ser las cuestiones a potenciar, complementar, para no superponer ni desgastar la participación, sino promoverla y profundizarla.

La complementariedad con los Municipios en esta construcción es importante. Los Municipios se integran con funcionarios que responden a estatutos departamentales de funcionarios. También cabe analizar que en realidad no hay equipos técnicos en los Municipios. A veces cuando venimos con esta lógica de exigir proyectos de desarrollo local, no podemos tirar la papa caliente a los consejos municipales para que ellos resuelvan. Hay que ver cómo, desde los distintos organismos, que en este caso es lo que se trata de hacer, sino también los organismos nacionales que muchas veces están trabajando en esa territorialidad puedan aportar sustancia a esa necesidad de trabajar técnicamente por el desarrollo de esas localidades.

Me parece fundamental que este tipo de espacio se siga propiciando. Aportes desde la academia, aportes desde la práctica, aportes desde el propio diseño institucional son claves para poder visualizar, en esta misma lógica de los procesos, cómo vamos avanzando y, sobre todo, qué temas son importantes para seguir planteando en la agenda. A veces es bueno quedarnos más tiempo mirando y analizando esas dinámicas que se plantean los territorios, como Todos por la Educación, que viene a la cabeza en Nicolich, quizá debemos pensar más en estos espacios invertidos. Es decir, volvernó a encontrar y que venga Álvaro García, que venga el Intendente, que venga Ana Olivera, que vengan todos, pero antes de que ellos nos cuenten las visiones y líneas estratégicas, que también escuchen todas estas experiencias, no en la lógica de la demanda, porque esa la escuchan todos los días, sino de las propuestas más específicas para poder ajustar, mejorar y potenciar estos recursos públicos que hoy están actuando en el territorio.

Disculpen la extensión. Muchas gracias.

### **Espacio de intercambio**

Les agradecemos a todos los panelistas y ahora abrimos la posibilidad de que ustedes puedan hacer comentarios, reflexiones, preguntas.

### **Adriana Bazzani, Directora Departamental de Montevideo por el MGAP**

A partir de la última exposición, tengo preguntas y muchas dudas. Esto de los Centros Cívicos cómo está empalmando, si no se solapa con lo que entiendo debería ser la tarea municipal. Como gobierno de cercanía, como espacio, que la gente tenga herramientas para preguntar, consultar y respaldo. Saber si hay algún nivel de articulación entre el Centro Cívico y los Municipios. Si es así, de qué manera. Y si existe algún nivel de articulación, diálogo o coordinación, y cómo se ejecuta, si existe, con las MIPS.

### **Sonia Aguirre, Edila Departamental de Canelones**

Muy buena exposición la de Martín Pardo. Tengo el gusto de haber iniciado el Centro Cívico de Barros Blancos. Debido a eso que voy a hacer el comentario. Hace aproximadamente tres o cuatro días se ocupó el liceo de Barros Blancos, porque, según el profesor que habló en un programa de televisión, se sentían agobiados porque había un chico (fue el ejemplo que puso) que no quería vivir más, que no tenía ganas de vivir y que ellos no están preparados para eso; están preparados para enseñar, pero no para ese tipo de cosas, que les hacían falta asistentes sociales o psicólogos, que no tenían. En la entrevista que le hicieron dijo que no sabe si hay atención, si hay policía comunitaria, como ignorando todo nuestro Centro Cívico, que tiene todo, porque tiene INAU, asistentes sociales, Udelar, ASSE, todo. En la indignación porque yo conozco y sé, tuve que llamar al programa y explicarle que todo eso existe. ¿Será que se tendrán que pasar volantes o una comunicación a los institutos para que se enteren qué es lo que hay dentro del Centro Cívico? Muchas gracias.

### **Gastón Duffour, asistente académico del Programa Apex Cerro de la Universidad de la República**

Buenas tardes a todos y todas. Felicito a la mesa. Demuestran una diferencia y una diversidad de estrategias para abordar una problemática que tiene que ver con algo que en las exposiciones se expuso bien y fue algo transversal en toda esta lógica: las diferencias y necesidades que tenemos como personas que articulan el territorio y lo operan en intervenciones concretas sin poder definir nada. Hay un problema en la centralidad de querer definir.

Los decisores políticos, en la apertura de hoy, en ningún momento apareció la persona como sujeto de derechos, sino el desarrollo institucional de cómo generamos espacios para que la gente vaya y no como nosotros vamos hacia las personas, y cómo los operadores cotidianos estamos a la espera de la definición política. Entonces pasan estas situaciones que acabamos de ver, de que una persona que está institucionalizada en la ANEP, que es una de las instituciones más grandes que tenemos en este país, no sabe todos los recursos que existen para acompañar los trayectos de vida de las personas. No solo eso, sino que desintegramos a la persona sectorialmente, quedó explícito, como por ejemplo: regionalizamos el país de tres formas diferentes en una misma institución. Primaria lo regionaliza de una forma, Secunda-

ria de otra y el Consejo de Educación Técnico Profesional de otra, que no tiene nada que ver con la situación de la Universidad de la República, ni con la de ASSE, ni con la del MIDES.

Estaría bueno que saliera de esto, por la buena experiencia del Centro Cívico, es empezar a pensarnos como prestadores de derechos y de efectivización de políticas que permitan a la gente, como persona integral y no como suma de sectorialidades, llevar adelante un desarrollo, porque la desconcentración es empezar a repensar algunas cosas y la descentralización es un fundamento político de la fuerza política de gobierno, que tiene que ver con el poder a la gente. Esa es una dimensión que nosotros, como operadores, tenemos que estar sistemáticamente reclamando y tenemos que empezar a relevar en un tercer gobierno del Frente Amplio sobre cuándo vamos a empezar el proceso de descentralización del poder real. Eso es plata.

Una compañera lo traía como pregunta, lo dijo Altair Magri hoy y lo dijo Alejandro Milanesi también: cuándo vamos a empezar a dar capacidad de decisión a la gente que consideramos que es capaz de decidir o, el problema atrás, consideramos que los únicos que podemos decidir somos aquellos que tenemos cargos de responsabilidad. Ese tiene que ser un eje que tenemos que llevarnos como pienso para desarrollar estrategias comunes que adquieran integralidad en los sujetos y no la suma de las particularidades de cada uno de los problemas, porque es como atender la enfermedad y no prevenir en salud.

#### **ROSINA METHOL**

Muchas gracias a todos los que formularon preguntas y comentarios. Ahora le pasamos a Martín.

#### **MARTÍN PARDO**

Gracias por los comentarios y también por las consultas. A la compañera Adriana Bazzani le agradezco la pregunta. Al final, que fue tipo telegrama, yo exponía una definición que no es menor: los Centros Cívicos nacen en el 2008, la ley de Descentralización se pone a funcionar en el 2010, a partir de ahí rápidamente hubo un ajuste del formato, porque la gestión del gobierno local así lo exigía. Lo que nosotros planteamos al día de hoy es que todos los Centros Cívicos están dentro de los Municipios o viceversa. Incluso hay muchas veces confusiones respecto hasta dónde van los límites y los márgenes, pero estamos convencidos de que no es viable pensar la lógica del Centro Cívico en esa competencia sin una centralidad del Municipio, no porque el Municipio sea el dueño, sino sí porque tiene una referencia central en ser el gobierno de cercanía y la proximidad con los vecinos y las vecinas.

Hasta hace un rato estaba Ruben, que es uno de los alcaldes que coincide, justamente, con un Centro Cívico. El gobierno departamental hoy, y lo tienen claro también los compañeros que están en el equipo, no podemos funcionar en esta dinámica de la institucionalidad y de la interinstitucionalidad si no fuera por los Municipios instalados dentro no solo de los ámbitos



de coordinación, que muchas veces son los propios alcaldes quienes presiden estos espacios, sino en la lógica cotidiana de lo operativo, desde abrir el portón... Siempre está bueno tener en cuenta que los recursos humanos que los Municipios tienen están ahí y son supervisados por los alcaldes. Entonces, los distintos programas de gobierno departamental también responden a esas capacidades y a esa articulación con los Municipios.

El traje a medida que yo planteaba en realidad tiene que ver con eso: el Municipio tiene que estar adentro de esta lógica de articulación. Lo que planteaba Sonia es terrible, pero nos han pasado cosas como esa y otras. Hace unos 10 días, en Barros Blancos hubo una chiquilina en una situación que todavía no está del todo clara de violencia y abuso, y eso se da no solo en Barros Blancos, sino en la propia zona donde hay un montón de programas y de interinstitucionalidad trabajando en estos temas. Esos son los golpes que todos los días actúan sobre los operadores y que exigen permanentemente ajustar, replantear y seguir trabajando. Insistí mucho en el tema de la comunicación local, porque tiene muchísimo que ver.

Trayendo una preocupación que plantea permanentemente el alcalde de Barros Blancos. Barros Blancos tiene una complejidad territorial brutal, va desde el puente del arroyo Toledo hasta llegando a Pando. Es una extensión que muchas veces, en términos de complejidad sociodemográfica, no se puede atender en el único dispositivo del Centro Cívico. Ahí el propio Consejo Municipal está planteando otras estrategias de coordinación y articulación, para (suena medio loco) desconcentrar servicios dentro de la localidad. Una localidad que hace poco más de una década no tenía infraestructura, no tenía programas públicos, pero que hoy se está planteando la necesidad de atender a las más de 28 villas que tiene, en términos de poder desconcentrar algunas infraestructuras que están planteadas allí.

Hay previsto un centro de barrio, en el marco de una estrategia que el gobierno de Canelones está impulsando ahora. Es un dispositivo muy interesante en cuanto a la participación, porque son espacios que plantean la lógica de la cogestión entre los propios vecinos. Es un tema que tal vez fue pasado un poco por arriba, pero también es importante ver cómo llevar los servicios, que no es solo por los referentes institucionales, sino que también los propios referentes de la comunidades pueden ser los que cuidan los espacios y promueven las propuestas a nivel local. Gracias.

## **ROSINA METHOL**

Queremos agradecerles a todos los integrantes de la mesa, que cumplieron rigurosamente con los tiempos, a los comentarios y a las preguntas de ustedes, a la reflexión del compañero. La idea es hacer una relatoría al final, justamente para recoger los comentarios que no están en el panel, pero que está muy bueno recogerlos. Nos comprometemos a reenviársela a todos los participantes. También les recordamos a todos que nos dejen la ficha con los datos de ustedes, para poder sistematizar y procesar. Ha sido un placer escuchar los comentarios de todos ustedes. Les agradecemos a todos.



## **Mesa: Aportes de los gobiernos departamentales y municipales a la política social**

### **Participantes**

Fabiana Goyeneche, Directora Departamento de Desarrollo Social. Intendencia de Montevideo.

Cristian Ferraro, Alcalde del Municipio de San Jacinto.

Álvaro Gómez, Alcalde del Municipio de Toledo.

Darío Brugman, Alcalde del Municipio de Juan Lacaze.

Pedro Permanyer, Director General del Desarrollo Social. Intendencia de Tacuarembó.

### **Moderador**

Diego Lapeyre, Director Departamental de Montevideo – Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

**DIEGO LAPEYRE, DIRECTOR DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO. INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY (MODERADOR).**

El nombre que se le ha dado a la mesa es “Aportes de los gobiernos departamentales y municipales a la política social”. Para complementar lo que se ha venido trabajando en la mañana y en esto del territorio en primer plano, nos parecía importante resaltar experiencias que compañeros están desarrollando en diferentes ámbitos actividades puedan comentarlas y transmitir las. Cada integrante de la mesa tendrá un tiempo aproximado de 15 minutos para poder hacer su presentación y una vez que terminemos los compañeros presentes podrán hacer los comentarios y las consultas que les parezcan pertinentes.

Vamos a arrancar con Fabiana Goyeneche, de la Intendencia Departamental de Montevideo.

**FABIANA GOYENECHÉ<sup>33</sup>, DIRECTORA DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOCIAL,  
INTENDENCIA DE MONTEVIDEO<sup>34</sup>**

Muy buenas tardes para todas y para todos. El agradecimiento a la mesa, el gusto de compartir con todos ustedes esta instancia y, además, al Ministerio de Desarrollo Social y a la Intendencia de Canelones por la invitación. Valorar, sobre todo, la importancia de este seminario. Me hubiera gustado estar presente durante todo el día, pero no me fue posible por otros compromisos y otras responsabilidades, pero considero que todas las mesas son muy oportunas y con debates muy necesarios para la actualidad.

Trataré, procurando administrar el tiempo, de sintetizar el proceso por el que ha pasado la Intendencia de Montevideo dentro de las políticas sociales y el lugar en el que nos estamos ubicando ahora. La Intendencia tiene una historia muy particular y se encuentra actualmente en un lugar muy complejo, pero también con una gran ventana de oportunidades respecto a la articulación en los distintos niveles de gobierno para arribar a políticas departamentales.

¿Por qué digo esto? Porque la Intendencia allá por los años noventa, en particular cuando asume Tabaré Vázquez, el Frente Amplio, comienza a aplicar una serie de políticas sociales, muchas de ellas en carácter de diferentes tipos de comisiones, de juventud o de la mujer, por ejemplo, que empiezan a abonar la aplicación de políticas sociales en distintas áreas del territorio procurando cubrir determinadas necesidades sociales que tenía la población de Montevideo y que hasta ese entonces no se veían provistas ni cubiertas por otro tipo de políticas o por políticas a otro nivel, en este caso a nivel nacional o local.

Esta fue la característica de los primeros años y me atrevería a decir las primeras décadas la presencia, de programas muy fuertes que luego pasaron a ser los que hoy conforman el Departamento de Desarrollo Social. La mayoría de ellos al día de hoy persisten, conviven, no solo con las actuales políticas sociales del departamento de Montevideo, sino con aquellas que hoy son municipales y también con las nacionales.

---

33\_ Abogada y escribana pública. Ejerce la profesión liberal desde 2009. Integrante del Instituto Uruguayo de Derecho Penal. Formó parte de diversos encuentros y foros por los derechos humanos de las personas privadas de libertad; participó de conferencias, colaboró con las visitas de seguimiento del Relator de Naciones Unidas Contra la Tortura y realizó publicaciones sobre la temática. En función de su activismo en el movimiento social, compartió espacios con movimientos de participación social del Mercosur; apoyó encuentros de jóvenes con discapacidad e impulsó iniciativas por la igualdad de género y la diversidad sexual. Trabajó en la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES y es asesora jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas. Es segunda suplente del Intendente de Montevideo.

34\_ Versión revisada por la autora.

El Departamento de Desarrollo Social, en concreto, se crea en el 2005 y a partir de ahí queda constituida, hasta diciembre del año pasado, una nueva estructura que conserva sus rasgos principales intactos, que es la constitución del departamento con dos divisiones: la División de Salud y la División de Políticas Sociales, cada una de ellas con distintas unidades, primordialmente dentro de Políticas Sociales secretarías y dentro de Salud servicios, pero por las características de las prestaciones de salud, que sobre todo en el área social tienen que ver con el primer nivel de atención, también abordamos en esta instancia lo que tiene que ver con la División Salud. Siempre insisto en que no en vano se llaman divisiones en la Intendencia y a veces parece que tuvieron que funcionar como compartimentos estancos, cosas separadas y aisladas unas de las otras, pero lo cierto es que el Servicio de Atención a la Salud, que es la red de 24 policlínicas que tiene la Intendencia hoy en día, es una de las principales políticas sociales que la Intendencia de Montevideo aplica. Por eso en el Departamento de Desarrollo Social procuramos hacer un trabajo lo más transversal posible, no solamente a nivel de toda la Intendencia, sino a la interna del Departamento y de las políticas sociales.

Cuando nosotros asumimos esta administración, nos colocamos en el lugar especial en el que nos encontrábamos en ese momento, especial porque venimos de décadas de implementación de políticas sociales departamentales, solo que en el transcurso de este tiempo han ocurrido por lo menos dos fenómenos importantísimos, que son los que nos traen a este seminario también. Por un lado, la descentralización, con los 8 Municipios que conforman Montevideo hoy día, todos los cuales tienen sus equipos sociales y, además, la creación del Ministerio de Desarrollo Social, también en el año 2005, que hace que se comiencen a implementar políticas sociales específicas que se empiezan a compartir y a coincidir con las políticas sociales implementadas por la Intendencia, con otra característica adicional: no solamente se coincide con las políticas sociales a nivel departamental y nacional, sino que incluso muchos de los programas que hasta el día de hoy la Intendencia aplica exigen una coordinación. A modo de ejemplo, las líneas telefónicas de asistencia, que son 3 (una de asistencia a personas con intento de suicidio, que se llama Último Recurso; una de asistencia a mujeres en situaciones de violencia de género y otra que comenzó siendo de atención a personas seropositivo y hoy en día brinda información para SIDA y VIH, pero también enfermedades de transmisión sexual e interrupción voluntaria del embarazo. Son líneas 0800 y por sus características, su abordaje y cobertura es de nivel nacional, con la importancia, pero también los desafíos que eso representa, porque cuando nos llama una persona que tiene tendencias suicidas o una persona que acaba de ser víctima de violencia de género, se podrán imaginar que la Intendencia no le va a decir: discúlpame, estás fuera del área de Montevideo, te corto el teléfono. Eso nos implica una necesidad de coordinación con los organismos de los otros departamentos, dependiendo de la necesidad, con las unidades territoriales del Ministerio de Salud, con el Ministerio de Desarrollo Social, con las intendencias o con ASSE. Nos obliga a la coordinación permanente, pero también nos implica un desafío muy grande y no pocas dificultades.

Además, por supuesto, que no puede permanecer ajeno a la discusión profunda la cuestión presupuestal. Del presupuesto de la Intendencia de Montevideo se terminan financiando programas que tienen cobertura nacional.

Entonces, los desafíos que encontramos cuando comenzamos esta administración, con todos estos antecedentes, tenían que ver con lograr que las diferentes áreas del Departamento coordinen las acciones entre sí, el trabajo transversal entre las distintas divisiones, de manera tal que las políticas desarrolladas sean más integrales.

La División de Salud tiene el Servicio de Atención a la Salud, que, como les decía, son 24 políclínicas en todo el territorio de Montevideo, que trabajan en el primer nivel de atención, en la promoción de la salud, en la prevención, tiene médicos comunitarios y de familia, pero además tiene un policlínico odontológico, que es el mejor a nivel público en Montevideo. Y tenemos las distintas secretarías que conforman la estructura de la División de Políticas Sociales. Con la estructura que le dimos al Departamento el año pasado las secretarías son: Secretaría de Infancia, Adolescencia y Juventud; Secretaría para Igualdad de Género; Secretaría de la Diversidad; Secretaría de Educación para la Ciudadanía; Secretaría de Equidad Étnico-Racial y Poblaciones Migrantes; Secretaría de Accesibilidad para la Inclusión, Secretaría de las Personas Mayores y la Secretaría de Empleabilidad. Vale decir que esta reestructura y supresión de algunas secretarías y creación de otras se realizó tanto con funcionarios presupuestados de la Intendencia como contratados o designaciones directas que ya estaban en el Departamento o se trató de algún traslado interno de la propia Intendencia o pase en comisión, no se crearon cargos, no se hicieron nuevas contrataciones ni se generaron cargos de confianza.

Por otro lado, dentro de los desafíos encontramos promover la articulación intra e interinstitucional. A veces tenemos la preocupación de que sea más coordinar reuniones que ejercer realmente, de forma coordinadas, políticas públicas. Y definir la distribución de las competencias departamentales, municipales y nacionales, y evitar la superposición de las competencias. Empezamos a ver que algunas cosas las hacíamos igual que el MIDES, por poner un ejemplo, o que algunas cosas las estábamos haciendo nosotros y tal vez era mejor que las hicieran los Municipios. En toda esa línea es que hemos ido tratando de avanzar. Esto nos impuso el desafío de evaluar el trayecto recorrido, de manera de definir las políticas sociales que son compartidas con el gobierno nacional o el municipal, para definir una coordinación multinivel en la responsabilidad, gerencia y capacidad de gestión de cada nivel. Es decir, qué nos compete, qué podemos hacer, para qué tenemos presupuesto y qué no nos compete o no podemos hacer por nosotros mismos, pero sí podemos aportar a la política implementada en otro nivel de gobierno o en otro organismo con competencia específica.

Un imperativo estratégico para nuestra administración fue primero definir el lugar que tiene la Intendencia en el marco de los distintos sistemas nacionales integrales que se empezaron a implementar. El Sistema Nacional Integrado de Salud y el de Cuidados, ambos nos representaron un desafío con una pregunta muy fuerte: qué hacíamos con determinados programas. Así, tuvimos que definir, en el marco de esos dos sistemas, cómo nos íbamos a posicionar.

Es bastante inabarcable hablar de todos, pero les quiero mostrar algunos de estos programas que nos representaron estos desafíos y contarles las soluciones bien diferentes que hemos encontrado según cada uno de ellos.

Por ejemplo, dentro de las políticas gubernamentales que implementamos nosotros a nivel departamental, que no encontramos un semejante a nivel nacional o municipal, tenemos el Programa Cocina Uruguay, que es un programa de educación alimentaria que está hoy en la Secretaría de Educación para la Ciudadanía, dentro de la División de Políticas Sociales, y lo que hace es dar un curso de elaboración de alimentos, que dura aproximadamente cuatro días, en el que se le enseña a las personas a elaborar alimentos saludables con ingredientes que tienen bajo costo y que se pueden encontrar en el barrio, en una zona de fácil acceso y capacidad de compras para vecinos y vecinas. Se hace a través de dos vías. Por un lado se coordina con los Municipios y acá tenemos un trabajo muy coordinado por parte de los gobiernos municipales, con un camión cocina, que fue donado por la Embajada de Brasil hace varios años, que se instala en los Municipios y allí se hacen estos cursos de educación alimentaria. Le hemos dado un nuevo enfoque, que profundiza en determinadas poblaciones específicas, como es el caso de las personas diabéticas o celíacas, que tienen necesidades especiales, y tenemos un aula fija en el Mercado Agrícola de Montevideo, que acabamos de reinaugurar, que se equipó con cooperación de la OPP. Ahí están por comenzar los cursos y se van a destinar también a poblaciones específicas, con la característica de que haríamos un enfoque especial en mujeres víctimas de violencia. Estamos coordinando fuertemente con Comuna Mujer, que pertenece a la Secretaría para la Igualdad de Género.

Además de la coordinación con los Municipios, el desafío acá es que tanto a nivel de la Intendencia como a nivel del gobierno nacional, Ministerio de Salud primordialmente, pero también los Ministerios de Industria o Ganadería, la educación alimentaria y el derecho a la alimentación adecuada son un pilar muy importante para este quinquenio, en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible para el año 2030, pero también por las necesidades y las problemáticas que se han encontrado en la alimentación de la población uruguaya.

En Uruguay, en este momento, las enfermedades crónicas no transmisibles, del tipo cardiovascular, a causa de la mala alimentación, de la malnutrición o del sedentarismo, son de una preponderancia muy fuerte y están afectando de gran manera la calidad de vida de las personas, en todos los niveles socioeconómicos, porque sea por desnutrición o malnutrición, está afectando nuestra vida. El ayudar a la gente para que sepa cómo alimentarse, con qué alimentarse y qué es lo accesible, rompiendo esa barrera de pensar que solamente podemos comer sano con un alto poder adquisitivo son para nosotros prioridades. Como no existe ni en Montevideo ni a nivel nacional un programa similar, pero sí existe la prioridad de ir en esta línea, es un programa que hemos priorizado, pero que tiene una fuerte articulación con los Municipios, con los ministerios, con la FAO y con otros organismos que están trabajando en esta línea.

Volviendo al tema de los sistemas nacionales de los que les hablaba, desde que comenzamos este quinquenio tuvimos el desafío de pasar el programa “Nuestros Niños” al Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Este programa viene también de los años noventa y es una red de centros comunitarios de educación inicial que se cogen con organizaciones de la sociedad civil y se dedican a los cuidados de niños y niñas en Montevideo. En el marco de la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados se toma la decisión, a nivel departamental y nacional, de que la única institución rectora en política de primera infancia en el Sistema sea el INAU, aquí presente, y se coordinó para que este programa pasara a la órbita del INAU. Acá el Sistema nos lleva a que nosotros dejemos de ejecutar esa política, que pasa a ser de nivel nacional.

Sin embargo, a nivel del Sistema Nacional Integrado de Salud se planteaba la disyuntiva respecto de las policlínicas. Pero estas son para nosotros no solamente gestoras de salud, sino, además, son una herramienta muy importante para la aplicación de las políticas sociales. Me animaría a decir que es de las más importantes que tenemos en la Intendencia de Montevideo y tienen una relación y un vínculo muy fuertes con la comunidad en el territorio. Si bien se ha tomado la determinación de que sigan en la órbita de la Intendencia, sí se ha profundizado muchísimo la coordinación tanto con el Ministerio de Salud como con ASSE. ¿De qué manera? Con cosas muy específicas. Los medicamentos, por ejemplo, los provee ASSE, no la Intendencia, si bien se pueden conseguir en las propias policlínicas. Además, hay mucho personal de ASSE que ejerce funciones en las policlínicas, lo que no solo favorece la articulación entre los distintos organismos, sino que también potencia nuestra capacidad de trabajo, porque algo así como un tercio de la población de ASSE se atiende en las policlínicas de Montevideo. Eso hace necesario ese potenciar.

Ahora voy a pasar a dos temas más y con esto paso a cerrar.

Primero, como les decía, la Intendencia no vino a descubrir la pólvora ni a inventar nada demasiado revolucionario, en el sentido de que, afortunadamente, tenemos una trayectoria muy larga y rica en la implementación de políticas sociales, y eso nos representa la posibilidad de profundizar y animarnos a dar un paso más hacia adelante. Pero sí tenemos en la actualidad nuevos desafíos, que nos plantean cómo abordar, hasta dónde llegar, hasta dónde comprometer a la Intendencia en ese paso o hasta dónde esta tendría que dar un paso al costado y ceder, para que la ejecución de esa política fuera hecha por el gobierno nacional o con una descentralización con el gobierno municipal.

Algunos de estos desafíos en los que estamos trabajando en este momento y procurando que se articulen en los tres niveles de gobierno son, por un lado, todo lo que implica el cambio climático, con los nuevos problemas que hemos tenido con el clima, con inundaciones, con temporales. En este sentido, tenemos el programa que es el Fondo Solidario de Materiales, que está en ejecución desde los años noventa, que presta determinado fondo, que es distribuido por los Municipios de Montevideo —los recursos vienen de la Intendencia pero los Mu-



nicipios los adjudican—, para que la persona pueda adquirir determinados materiales para necesidades de vivienda. Está dirigido a personas de situación económica más vulnerada, que hace una devolución con una parte importante de subsidio. Se ha acudido a este fondo en determinadas ocasiones, por necesidades evidentes, cuando hay casos por problemas climáticos o casos de incendio, en las que no se realiza la devolución, sino que es un subsidio completo.

Lo que estamos procurando hacer, en articulación con el Centro de Coordinación de Emergencia Departamental y también con el Sistema Nacional de Emergencias, es ver la forma de redefinir ese fondo solidario para separar por un lado el fondo de materiales, para las personas que necesiten la ayuda con un subsidio, y por otro lado los fondos para casos de emergencia. Este es uno de los ejemplos de articulación más fuerte que tenemos, ya que en el Centro de Coordinación de Emergencia Departamental, como ustedes sabrán, funcionan los tres niveles de gobierno y los distintos organismos a nivel nacional, los distintos ministerios. Ahí hay, la verdad, una articulación y un funcionamiento muy fuerte y muy bien coordinado por parte de todas las instituciones.

Otro problema son los de convivencia y seguridad. Si bien la seguridad no es competencia de la Intendencia Departamental, no nos es ajena. La Intendencia es la gran puerta de entrada para la ciudadanía de Montevideo y por el desempeño diario del Departamento de Desarrollo Social solamente tiene más de 60 locales distribuidos en el territorio, muchos de ellos con problemas de seguridad. Hay vecinas y vecinos que hacen permanentes reclamos. Y estamos viendo, en coordinación con otras instituciones, la forma de encontrar mecanismos que puedan favorecer la convivencia de los vecinos, pero, además, cuestiones como la planificación territorial, el alumbrado, el espacio público, de manera de mejorar situaciones. Ahí la Intendencia, sin tener una competencia específica, es una articuladora esencial en todas esas propuestas.

Otro abordaje que se está cambiando de manera notoria es el vinculado al uso problemático de sustancias y las nuevas regulaciones en torno a la política de drogas. La Intendencia forma parte de la Junta Departamental de Drogas de Montevideo, la División Salud es la coordinadora de esa Junta y trabaja mucho en coordinación con la Junta Nacional y con la Secretaría Nacional de Drogas, que además, tiene una unidad móvil de atención y otras unidades que trabajan junto con INAU, con el Ministerio de Salud. Tiene un lugar que se llama Achique, que presta determinado abordaje al uso problemático de drogas. También el Espacio Ciudadela. Pero lo cierto es que ahora se nos han presentado, en el marco de la regulación del cannabis, en las políticas de alcohol, muchos nuevos desafíos, que tienen que ver con cómo se abordan las fiestas tradicionales, como el Carnaval, como la Expo Prado, y cómo se maneja el consumo de sustancias en esos ambientes. Las fiestas electrónicas que han estado tanto en los medios con respecto a la regulación y no regulación de sustancias. Cómo vamos a trabajarlas y, como les decía, las nuevas políticas de alcohol, que, para hacer una relativa comparación, a nivel de tabaquismo, la Intendencia de Montevideo ha sido una precursora en implementar políticas para tabaquismo, en las policlínicas, en implementar espacios libres de humo de

tabaco y, además, en todo lo que tiene que ver con el tránsito no puede permanecer ajena a las políticas vinculadas con el alcohol.

Para cerrar, porque me excedí en el tiempo, dejar dos reflexiones, ahora que estamos hablando tanto de descentralización y de los gobiernos en el multinivel.

Es importante generar instancias de reflexión en este sentido de las competencias establecidas por las normas, las establecidas por la vía de los hechos, en aquellos casos en que sabemos que no nos obliga la norma, pero empezamos a encontrar en el territorio y en el reclamo de la gente la necesidad de intervenir, regular o articular, y también aquello que queremos o encontramos la necesidad de cambiar.

Se nos presentan situaciones como, por ejemplo, en este momento, lo que no está vinculado directamente con las políticas sociales: se está tratando de abordar un sistema único de registro de alimentos a nivel nacional y todo lo que tiene que ver con regulación de ventas de productos alimenticios de almacenes en carnicerías y eso despertó todo un dilema. Se escuchan comentarios como: cómo puede ser que haya 19 regulaciones diferentes para los alimentos y para los registros. Parece que Uruguay es chiquito como una aldea, pero resulta que hay tantas regulaciones distintas. Por un lado tenemos eso, somos 19 mundos diferentes en un país chiquito de 3.000.000 y parece que tanta compartimentación puede ser perjudicial y, sin embargo, cuando abordamos otras áreas y vemos la necesidad de cercanía con la gente, que a veces se siente alejada de los gobiernos y de la administración, encontramos que hay necesidad de mayor descentralización, pero descentralización real, no reclamo de autonomía en el sentido de desconcentrar poder, pero que el rector siga siendo el gobierno nacional sobre el departamental o el departamental sobre el municipal, sino descentralizar de verdad, con presupuesto, con competencias y con verdadera autonomía y capacidad en la toma de decisiones, así como de responsabilidad.

Instancias como esta deben generar capacidad de reflexión sobre estos temas y posibilidades de pensarnos de manera diferente de verdad y de pensar en cambios sustanciales de verdad, que no solamente nos pueden llevar a modificaciones normativas a nivel de leyes o decretos, porque ahí es donde encontramos muchas de las obligaciones en cuanto a las competencias departamentales a nivel de la Constitución.

La dejo por ahí. Muchísimas gracias y perdón por el tiempo.

**CRISTIAN FERRARO, ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN JACINTO.**

Buenas tardes a todos, es un gusto ser parte de este seminario. Tuve la oportunidad de estar desde un principio y entender varias políticas que a veces son ajenas a lo que es la realidad que día a día tiene un Alcalde, un Consejo o el Municipio. El puerta a puerta, el día a día es más complejo de lo que parece. El relacionamiento directo que tenemos día a día es cruel muchas veces, porque las soluciones no son inmediatas. Hay procesos y hay cosas que hay que pulir, y a veces te sentís imposibilitado de poder ayudar automáticamente. Siempre rescato lo de las canastas, que son proporcionadas por Desarrollo Social. Cuando es una familia en situación compleja, llega, golpea el Municipio y una de las primeras posibilidades que tenés de ayuda son esas canastas puntuales, mientras se hace el procedimiento, se estudia, se ve el caso. Hay familias con problemas oncológicos que a veces no tienen la posibilidad de esperar un par de semanas. Y esa solución que podemos dar los Municipios es muy importante. A la familia le ayuda muchísimo y a uno como referente o como parte del Municipio lo reconforta.

Nuestra ciudad era pequeña hace un tiempo, pero ha ido creciendo de forma importante, estamos en el centro del departamento y es muy fácil de acceder, con fuente de trabajo como es el frigorífico, que es uno de los más importantes del país, estamos ubicados entre las Rutas 7 y 11, con facilidad de acceso desde el este, desde el centro, desde Montevideo. No es casualidad que familias con situaciones complejas, buscando oportunidades, lugar más seguro o trabajo, llegan a la ciudad. Caminás por calles de San Jacinto y te encontrás con familias nuevas, que provienen de lugares con situaciones complejas, que no estábamos acostumbrados en la ciudad.

Eso ha hecho que se haya retomado el trabajo en red. Red significa el conjunto de trabajo desde la Policía Comunitaria, Salud Pública, escuelas, liceos, jardín, Municipios y ahí tenemos la posibilidad de detectar, a veces hasta por medio de un mensaje de texto o cualquier medio de comunicación, que la maestra detecta que hay un chiquilín que viene hace varios días con problemas de calzado y automáticamente, por medio de esa red y gracias a los grupos organizados, se puede solucionar inmediatamente el problema, sin tener que esperar ningún papeleo, simplemente pudiendo proporcionar el calzado.

Esas cosas son buenas. El trabajo en red promueve talleres, detecta inconvenientes de violencia doméstica, de problemas de alimentación, etc. Rescatar esos grupos y fortalecerlos es importante. San Jacinto es una sociedad muy solidaria, ya sea por los grupos de Teletón que han sido premiados por tercera vez consecutiva como los que más aportan y con casos como el de Dolores siempre está la comunidad organizada. Pero no es casualidad que esté organizada, porque se incentiva constantemente desde el Municipio y se está apoyando a todos los centros educativos, a todos los centros organizados, centros deportivos, con una sola condición: el compromiso.

A veces se puede pensar qué cómodo el Alcalde, qué cómodo el Municipio. Scouts está arreglando dos espacios públicos. “Todos por San Jacinto” y otros grupos se encargan de juntar todas las donaciones y facilitan mucho el trabajo diario del Consejo y del Municipio. Tener esos grupos fuertes organizados facilita y es fundamental el apoyo diario de las políticas sociales, porque no solo lo complicado y los problemas son los que atienden las políticas sociales. Estos mismos grupos a veces se ven beneficiados. Hay cinco de ellos que organizan el Carnaval. Hay otros que organizan la festividad de San Jacinto. Entonces, se apropian del festejo y se apropian de los problemas. Eso ha dado mucho resultado en el otro período, del que también fui parte, y también en este nuevo desafío que son estas políticas de cercanía o descentralización, donde también es importante rescatar y apostar a lo que son los cabildos jóvenes, que ayudan muchísimo a detectar cosas que uno pasa por altos o cuando uno cree que es joven, pero no lo es, porque yo creo que conozco cosas de los jóvenes pero veo que no.

Y también vincularlos y ser parte. En nuestra ciudad, el grupo de Cabildo Joven ha hecho trabajos sociales, demostraciones en espacios públicos, pero lo que hemos detectado últimamente es que ese grupo, que son estudiantes de políticas sociales, de Facultad, de Magisterio, y no es decir que tienen la vida resuelta, pero están amparados, tienen familias detrás del grupo, pero estamos viendo que hay una importante cantidad de chiquilines que quedan relegados de eso. Tenemos que hacer nuevas jornadas en las que podamos incluir a los jóvenes, pero no a los jóvenes que ya tienen las cosas resueltas o que tienen metas y las cosas claras. Hay una gran parte de los chiquilines, que los ves todos los días, que no tienen todavía metas o propósitos, y tenemos que apuntar a ese grupo de jóvenes. Más que nada articular.

Lo principal lo que pueden hacer es tener los medios. Algunos dicen que no tenemos lo necesario, por supuesto, pero creo que no es así y a veces con poco se puede hacer mucho, con el apoyo de los grupos. Y seguir articulando en San Jacinto, como en otras ciudades, que tienen muchísima caminería rural y eso no es casualidad. Nosotros tenemos más de 300 km de caminería rural, que comprende gran parte del departamento, junto con Mígues, con Tala, con Montes.

Hablábamos del campo y de la parte urbana, pero también es muy importante el trabajo que se hace a través de las “Fomentos”, que son organizaciones que están en el medio rural, otras apuntan a mujeres rurales, otras a movimientos de juventud agraria, pero son todas referentes sociales que, sin querer o sin estar del todo apoyando al Municipio, terminan logrando algo que es magnífico: solucionar la parte social rural. Pueden detectar si hay una familia que tuvo un incendio, una familia que tiene problemas económicos... Son los primeros en dar ayuda y los segundos en ir al Municipio.

San Jacinto viene tornándose día a día como una ciudad más compleja, por el movimiento que viene llegando a la ciudad, que día a día se vuelve más importante. Tenemos la asistencia del MIDES, que llega a la zona quincenalmente y contar con ellos es muy importante para coordinar. Los mismos casos que ellos atienden en Barros Blancos, Pando, en Ciudad de la Costa y otros lugares son los que atienden en San Jacinto. Tener esa línea y ese conocimiento de las mismas personas es importante.

Luego está el trabajo con los chiquilines de Desarrollo Social, que yo en lo particular molesto a menudo, tanto sea Comuna Joven o parte de compañeros que están en otro territorio, pero siempre están para dar una mano.

Es muy importante que las políticas sociales pasen por los Municipios. El otro día pude asistir a una mesa departamental que, sinceramente, por ignorancia no sabía ni que existía y fui parte. Es importante el relacionamiento, sea de vivienda u otros temas, porque esas familias que llegan a San Jacinto quieren alquilar y no es tan fácil, no solo porque está casi todo alquilado, sino que los precios no son los más económicos y las condiciones son complejas. Las familias tienen que conseguir una garantía o un depósito de seis meses y es imposible. El Municipio no le puede dar una solución, entonces, intercambiar ideas, buscar opiniones o aconsejar es importante, porque vienen buscando oportunidades y las limitaciones son complejas.

Hablando de vivienda, tenemos dos cooperativas que están trabajando para poder surgir. Se espera un segundo complejo de MEVIR, con muchas personas anotadas. También un complejo de MEVIR en el pueblo de Tapia, que pertenece a la ciudad de San Jacinto, con más de 800 habitantes.

Las realidades de Canelones son todas distintas. San Jacinto es una ciudad que era hace un tiempo tranquila, pero se ha vuelto de zona roja también, porque entramos en el plan del Ministerio de Interior con las cámaras. Uno se pregunta por qué no La Paz u otras ciudades que son más grandes y más importantes, pero sin embargo eligen San Jacinto.

Lo de las cámaras no es casualidad. No es tanto por los problemas que tiene San Jacinto, sino que es un pasaje muy cómodo para que el que quiera circular de un lado a otro y poder detectar en la ciudad problemas de la capital es importante.

Les agradezco. Es una muy humilde opinión. No tengo la formación técnica, pero sí la sensibilidad para ver la problemática que día a día enfrenta cada uno de los puntos de la ciudad. Recorremos muchísimo. Es lo que nos toca como alcalde y por suerte los alcaldes tenemos un equipo atrás, del consejo, que no son más que los oídos propios del alcalde en todos los barrios. Por suerte están en distintos lugares, porque los concejales muchas veces no figuran, pero son una parte muy importante y están el día a día cerca de los problemas y las soluciones también.

Muchas gracias.

ÁLVARO GÓMEZ<sup>35</sup>, ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TOLEDO<sup>36</sup>.

Muchas gracias a todas y a todos. Un gusto.

Los aportes que los gobiernos departamentales y locales podemos hacer a las políticas sociales. Primero que nada quiero aclarar que en este momento en concreto, más que específicamente como alcalde, porque en esto de ser alcalde, después de cinco años se te cura la enfermedad, es decir, pasa, quisiera más como integrante de y como vecino, que junto con otros vecinos, concejales y técnicos trabajamos en el proceso de desarrollo local de Toledo. Esto es algo que uno hace por convencimiento y no solo por el cargo que ejerce hoy. Por una forma de ver la realidad, que es intentar verla desde y con los territorios.

Por acá voy a tomar algunas cosas que algunos compañeros y compañeras plantean muchas veces. Cuando se habla de las políticas sociales públicas, del Estado para los territorios, quiero poner en cuestión algunos términos que a veces se usan, que no son buenos a la hora de llegar a los territorios. Voy a hablar de tres palabras que habitualmente se usan. Una es intervención. Hay que intervenir en el territorio. La otra es desembarco. Hay que desembarcar las políticas públicas. Y la otra es el aterrizaje, cómo hacemos el aterrizaje de las políticas sociales públicas en los territorios.

Esto se lo copié a Andrea Bachino, si anda por ahí. Lo primero, la palabra intervención es agresiva. Los que vivimos algunas épocas atrás, vivimos con algunos gobiernos que intervenían la educación o intervenían la salud o intervenían los medios de prensa. Los territorios no se intervienen. Son los gobiernos autoritarios los que intervienen. No creo que las políticas sociales deban hacer intervenciones en los territorios. Tampoco creo que las políticas sociales deban tener desembarcos (el desembarco de tal proyecto o tal programa), porque los desembarcos son propios de los conquistadores. Colón desembarcó. Cortés desembarcó. Y así nos fue o les fue a quienes tuvieron que soportar los desembarcos. O desembarcan los militares en las batallas. El desembarco de Normandía. Pero las políticas sociales no son una batalla, sino que se hacen con gente en un territorio. Entonces, no hay que desembarcar.

Y otra palabra que se usa mucho para los territorios, para los Municipios en este caso, respecto a cómo vamos a hacer el aterrizaje de las políticas públicas o las políticas sociales. No me aterrices. El aterrizaje implica que vengo de arriba y vos estás abajo, y si yo estoy abajo es que me pisen cuando aterricen. Creo que las políticas sociales en los territorios deben llegar y cuando llegan deben caminar y cuando empiezan a caminar en el territorio, tienen que preguntar, escuchar y después decir: lo que vos tenés y lo que yo traigo o lo que yo te ofrezco, cómo lo hacemos juntos.

---

35\_ Alvaro Gómez, estudió Filosofía y Teología en la Facultad de Teología del Uruguay Monseñor Mariano Soler. Realizó el diploma en Educación Popular, en la Multiversidad Franciscana de América Latina. Fue coordinador de la pastoral de Adolescente y Juvenil, Diócesis de Canelones, coordinador del Convenio Casa Joven, Vida y Educación- Inau en Barros Blancos. Alcalde del Municipio de Toledo, en el período 2010 – 2015, y reelecto para el período 2015 – 2020.

36\_ Versión revisada por el autor.

Una cosa que escribíamos anoche es: ¿por qué tienen que preguntar y tienen que caminar y tienen que escuchar? Porque los territorios también tienen sus políticas sociales. Las políticas sociales no comienzan cuando llega el MIDES con un programa, el INAU con otro o el Ministerio de Educación y Cultura o el que fuere. Los territorios generan sus propias políticas, sus propias acciones, que no serán universales, que no tendrán todo el impacto esperado o que no se sabrán, pero existen.

Por ejemplo, las comisiones barriales generan políticas sociales, porque saben muy bien que a doña Juanita se le prendió fuego la casa y van los vecinos y le solucionan el problema consiguiéndole colchón y ropa. Antes de que existiera el MIDES ya había vecinos que conseguían colchones para otros vecinos, cuando se les prendía fuego el rancho. Hoy tenemos posibilidades de hacer eso con mayor eficiencia, con organizaciones que se dedican, pero eso ya existía.

Las movidas culturales de un barrio o de una ciudad no se hacen porque llega un Centro MEC, porque siempre hubo jóvenes que hicieron movidas culturales, toques de rock, de cumbias, que son movidas culturales que genera el territorio. Qué debería hacer el MEC cuando llega: preguntar qué tenés, qué puedo sumar.

Los vecinos que se organizan, por ejemplo, celebrando el Día del Niño: el territorio de Toledo no necesitó que alguien viniera a organizar algo, el Municipio gestionó algunas actividades, pero hubo varios que hicieron más actividades que las que hizo el Municipio. Prácticamente todos los barrios tuvieron su política social de recreación con el Día del Niño y lo generó el barrio. Algunos preciosos, otros con lo que pudieron, pero casi todos los barrios de Toledo, algunos con el Municipio, otros con ayuda y otros solitos, todos los barrios tuvieron algo para el Día del Niño. Eso es una política social.

Ustedes dirán: pero esa política social en el territorio no soluciona los problemas de recreación de los niños de Toledo. No, pero cuando llega un programa de recreación debe tener en cuenta a esos vecinos y a esos emprendimientos... o a los movimientos cooperativos o a las bibliotecas barriales, las mujeres que se juntan para defender sus derechos como mujeres, que son anteriores al Inmujeres. No hay grupos de mujeres que defienden sus derechos porque existe Inmujeres. Existe Inmujeres, porque ha habido mujeres defendiendo sus derechos mucho antes.

Entonces, lo que tenemos que aportar a la política social es que entienda que el territorio y las políticas sociales no comienzan con las políticas sociales y que ya están previamente. Lo que hay que hacer es fortalecerlas, potenciarlas, desde el territorio.

Cuando lo que llamamos políticas sociales llega a los territorios, ya no son más políticas del MIDES, del INAU, son de INAU o del MIDES o del MEC y del territorio. Y cuando los equipos que llegan y trabajan en el territorio, no que intervienen, no que desembarcan, no que aterrizan, sino que llegan, transitan, trabajan, escuchan y preguntan, esos equipos son del

organismo y son del territorio, porque si solo se referencian al organismo, entonces, intervienen, desembarcan y aterrizan, aunque en la teoría digan que no lo hacen.

En este sentido, para ir cerrando, me parece que deberíamos todos ir entendiendo, deshaciendo las miradas y reconstruyéndolas para entender que el territorio es un ecosistema social. No es un lugar indefinido o *carente de*. Es un ecosistema de prácticas sociales al que lo público llega para sumarse y no para inventar. El territorio no es el lugar de práctica, sino que es la única posibilidad de que las políticas sociales se materialicen. Si no hay territorio, no hay políticas sociales. Puede no haber políticas sociales, pero siempre va a haber territorio.

Las políticas sociales públicas solo toman sentido en la medida que pasan a formar parte del territorio. Si no hay territorio, no hay políticas sociales. Pongo un ejemplo y lo pongo porque es un programa al que quiero mucho, con el que hemos trabajado muchísimo: Jóvenes en Red. No existe porque existe Jóvenes en Red en Toledo. Existe, se materializa, toma vida, porque en Toledo hay jóvenes que necesitan de dispositivos como los que puede ofrecer Jóvenes en Red.

Y no hay que confundir Municipio con territorio, porque en Uruguay en algunos territorios hay Municipios, pero en otros no hay Municipio, pero sigue habiendo territorio trabajando. El Municipio no es el dueño del territorio. Donde hay Municipios mejor y ojalá que podamos seguir trabajando, pero en cómo las políticas sociales llegan a los territorios vale para donde hay Municipios, pero también para donde no lo hay. Tampoco se puede invadir, intervenir o aterrizar, porque no hay Municipios.

Cuál es el aporte que desde los Municipios y desde los territorios podemos hacer a las políticas públicas: primero que las políticas sociales pasen a ser del organismo a ser de los territorios con los diferentes actores; son políticas de los territorios y en los territorios y no del MIDES con el MIDES o de la Intendencia, sino con y en. Y que los equipos de trabajo, propios de las intendencias y del gobierno nacional entiendan que son parte del territorio y que construyen con el territorio y que el territorio no es foja cero, sino que tiene su vida, su política, sus herramientas, y que todo eso lo que hace es aportar al crecimiento de los Municipios o de los territorios.

El gran rol de los Municipios, que muchas veces se discute si deben tener personería jurídica, si no, más recursos, menos recursos, todos esos temas de discusión, pero creo que el gran rol de los Municipios es el de articular; es el de exigir que se ponga en una misma mesa en un rol de igualdad con el resto de los que ya están; es el de proponer, porque a veces desde el territorio se ven carencias, que desde fuera del territorio es muy difícil visualizar; es el de exigir respeto a los tiempos y las necesidades del territorio y que el que llega no sienta que llega con el descubrimiento de América, no son conquistadores. Y otro tema que creo que es muy importante: los Municipios tenemos el deber de cuidar el territorio. Esto es, tú vas a venir, pero



cuánto tiempo vas a estar, un año, seis meses, qué vas proponer y de lo que vas a proponer, qué vas a cumplir. Ese es un rol y es un derecho que los Municipios tenemos.

A veces te puede pasar que venga un proyecto y te digan: nosotros venimos seis meses. ¿Seis meses y después te vas? ¿Y lo que generaste, quién lo sigue? Entonces, cuidar el territorio es también exigir que lo que se haga acumule al territorio y no genere frustración. Esto es lo que podemos, desde los Municipios, aportar desde las políticas sociales de las cuales somos parte, pero también somos articuladores, proponentes y cuidadores del territorio.

Muchas gracias.

**DARÍO BRUGMAN<sup>37</sup>, ALCALDE DEL MUNICIPIO DE JUAN LACAZE.**

Buenas tardes a todas y a todos. La verdad que es un placer, un gusto y una distinción que nos hayan invitado a participar de esta jornada. Las felicitaciones profundas al Consejo Nacional de Políticas Sociales y al MIDES particularmente, que se han atrevido a organizar esto tan productivo y con tanta participación.

Me acompaña la Prof. Nelly Lueiro, que es nuestra encargada del área social del Municipio de Juan Lacaze, con quien vamos a contarles un poquito, primero una composición de lugar, segundo qué tareas específicas desempeñamos en el área social —donde está prácticamente ella sola, porque tenemos una crisis muy grande de funcionarios, pero lo que ella hace vale por muchos, ya lo van a ver— y, al final, unas reflexiones para compartir sobre la validez, los principios y las oportunidades que la asistencia a los Municipios significa para todos, a los efectos de crecer a favor de la gente.

Eso es, precisamente, el lema de Juan Lacaze, “nuestra gente, como superior objetivo”. Tenemos 14.000 habitantes. Tenemos una zona urbana y una suburbana, la famosa Villa Pancha. Dos zonas rurales: Colonia Cosmopolita y Paraje Minuano, que es la circunscripción territorial de nuestro Municipio, que está integrado por dos concejales del Frente Amplio, por el alcalde del Frente Amplio y dos concejales del Partido Nacional.

---

<sup>37</sup> Alcalde del Municipio de Juan Lacaze durante el período 2010-2015 y reelecto desde 2015 a la actualidad. Comerciante, trabajador papelerero durante 10 años, activista social desde los 19 años. Ha tenido un vasta labor en organizaciones sociales de Juan Lacaze. Fue secretario del Centro Comercial e Industrial de Juan Lacaze y cofundador y Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de esa ciudad entre los años 2000 y 2004. Electo en las elecciones internas de mayo de 2014 como candidato a Intendente por el Frente Amplio para las elecciones departamentales 2015.

En el caso del departamento de Colonia, el gobierno es del Partido Nacional y el intendente es el Dr. Carlos Moreira, que fue senador de la República. Somos el único gobierno local (reitero estas dos palabras que siempre manejamos: gobierno local) del Frente Amplio en el departamento de Colonia. Hay algo de lo que siempre nos sentimos orgullosos: logramos elaborar, en forma conjunta, un proyecto de gobierno conversado y votado por la unanimidad de alcalde y concejales titulares y suplentes de los dos partidos políticos. Lo que decimos: juntos logramos construir un rumbo.

¿De dónde venimos? Todos venimos de las distintas instituciones y movimientos sociales, algunos no orgánicos -fuerzas vivas-, económicos, culturales y deportivos. Juan Lacaze es la única ciudad netamente industrial de Uruguay y fue, lamentablemente, la única ciudad industrial obrera. Eso nos formó en la cultura del trabajo de las 8 horas, el compañerismo, la solidaridad y la participación.

Y lo que decía el compañero Alvarito: miren lo que la propia gente pudo generar en la ciudad trabajando en las fábricas esas 8 horas. La primera cooperativa de consumo del Uruguay se gestó en Juan Lacaze: La Unión. Los obreros tenían la Sociedad Mutualista Obrera. Cooperativa de Ahorro y Crédito (CINTEPA), que es la que existe y, orgullosamente, cuando llegamos a Canelones, aquí, frente al teatro, ustedes van a ver una sucursal, generada en las 8 horas de los telares de la fábrica textil Campomar y Soulas. Un banco de sangre. Dos hogares estudiantiles para los chicos jóvenes (textil y papelerero). Uno ya se cerró, porque era de los textiles, era el papelerero, de FANAPEL. Y en 1948 se creó la primera Caja de Ayuda Social del Uruguay, con cobertura prácticamente plena del trabajador, en caso de enfermedad, accidente, etc. Tenemos también el Único Sindicato del País, que se llama CUOPYC, que es el sindicato papelerero, que tiene un jardín de infantes que ahora pasó a ser CAIF y se llama Olof Palme.

¿A qué va todo esto? A que lo que tratamos de hacer es ir en línea, como proyecto de gobierno, al perfil y realidad actual de la ciudad, con relevante prioridad al área social, a través de la gestión proactiva... que se creó en el 2010 y a partir del 2015 podríamos decir que se está consolidando y se están empezando a recoger resultados interesantes.

Lo que comentaba anteriormente: la ciudad tiene las industrias históricas en creciente y preocupante descenso. Desde la década del noventa cayó la textil Campomar con 800 obreros. Se generó una nueva textil, Agolán, con 250, pero hace dos años cae Agolán y hoy solo queda una cooperativa de 150 personas y Fanapel, como saben, en los últimos días está en situación tambaleante.

Eso genera situaciones sociales y problemas en constante aumento, que, evidentemente, en el primer lugar que caen es en el Municipio. Antes la historia era ir a algún político o referente de la ciudad, algún edil, algún puntero político, para ver si se podía conseguir algo en la Intendencia. Hoy la realidad es que la gente va al Municipio. Para nosotros se ha sobredimensionado por parte de la población todas las posibilidades que puede dar el Municipio, pero, de todas formas, le ponemos el pecho a las balas y encaramos las limitaciones.

Situaciones de alimentación, de vivienda, de violencia, de salud, de vestimenta, de todo lo que se puedan imaginar. Y situaciones muy difíciles a veces, de las más difíciles, que ustedes se imaginarán cuáles pueden ser.

Le paso a Nelly para que explique cómo se generó el área social del Municipio.

**Nelly Lueiro, Funcionaria de Desarrollo Social del Municipio de Juan Lacaze.**

Muy buenas tardes para todos y para todas, es un placer ser parte de esta mesa.

Yo estoy trabajando desde el 2011, o sea, a un año de finalizar el primer período de historia del Municipio, y ahora cuatro años en este nuevo proyecto. Soy docente en temas de gastronomía. El departamento de Colonia tiene la única área gastronómica más importante, a través de las “escuelas del hogar”. Yo fui docente en esa área durante 26 años y también soy operadora en Psicología Social y paso, este año, a trabajar primero en la parte administrativa y de apoyo al alcalde y la gente empieza a animarse a traer las diferentes inquietudes. Este fue el primer contacto, después de tantos años en una comunidad educativa, eso da como posibilidad de que la gente confíe y encuentre un lugar de referencia bastante importante.

Con eso veíamos que teníamos grandes carencias, más allá de que se estaba trabajando en diferentes redes, pero teníamos una puerta de entrada bastante importante y un espacio de confianza, donde la gente iba a llevar sus problemáticas. Las situaciones estaban, las problemáticas estaban, lo que teníamos que ver era qué podíamos hacer. Ahí logramos mucho a lo largo de todo este tiempo, como hemos hablado y lo hemos vuelto a refrescar ayer con el alcalde, en lo que a nosotros nos interesa mucho, que es la escucha activa y en falta de posibilidades de hacer políticas sociales de respuesta para la población apelamos muchísimo a la creatividad. Creo que todos los uruguayos somos creativos, pero la sociedad de Juan Lacaze tiene una larga historia de lucha, conoce muchísimo de carencias y a la carencia le pone la creatividad al servicio de la población.

Ahí nace un equipo al que le dimos como nombre Equipo Social Comunitario. Nace por una empresa que se estaba retirando del parque industrial, de la que había una donación de tela polar. La ofrecieron, como posibilidad de que el Municipio la pudiera tomar o llevarla a Montevideo sin saber cuál era el destino final. La verdad, era mucha tela y no sabíamos qué hacer. Lo que sí estábamos seguros era que no era un momento para desaprovechar. Entonces, dijimos que sí e inmediatamente, al otro día ya estábamos trabajando, ya estaba todo el operativo en la calle, los camiones levantando el material, y se nos ocurrió que lo primero que podíamos hacer era acercarlo a todas las instituciones religiosas, que ya cuentan con talleres y crear, rápidamente, un equipo social comunitario.

Este equipo tiene como particularidad que tiene 4 años de trabajo, que es llevado adelante por 7 mujeres, que permanecen en el tiempo, que se autogestionan, tienen un alto sentido de pertenencia y compromiso, que son referentes principales, pero que trabajan con otros actores, tanto sea con jóvenes, con instituciones religiosas o diferentes organizaciones. No es una cosa menor que transcurran tantos años y sigan convocadas, con el único aliciente de la respuesta inmediata de la gente, cuando acercan y tienen una necesidad. Cuando se acercan porque necesitan para comer o necesitan un abrigo, sabemos que la necesidad no es para cubrir mañana, que a veces otras intervenciones no se adecúan a las necesidades, que sabemos que era para ayer. A través de este mecanismo, a través del Municipio y a través del equipo, le damos una respuesta bastante rápida. Prácticamente se acercan y ya se van con una canasta, con un abrigo.

A través del equipo también se consiguen donaciones de muebles, de camas, de colchones. Hemos trabajado a través del Comité Local de Emergencia. En el año 2014 tuvimos una problemática bastante importante con casi 130 personas evacuadas, que salieron en el medio de la madrugada, mojadas, muchas personas mayores y niños, y llegaron al primer lugar donde pudieron refugiarse y las primeras puertas que se abrieron, que fueron las del Anexo que tenemos al lado de la oficina central. Ahí fueron recibidos y se les pudo dar una respuesta inmediata de ropa. Se les pudo dar una leche calentita y empezar a articular para que tuvieran comedor y pudieran quedarse esos días ahí, calentitos, abrigados, que se pudieran llevar las cosas más básicas, que eran colchones, frazadas y canastas para la casa.

Todo eso se hizo a través del equipo, que la verdad contarles sobre él me llevaría mucho tiempo, porque es un grupo de mujeres realmente impagable, por el servicio y por la vocación que tienen, que se autogestionan.

Lo primero que hicimos con ese material, después de distribuirlo, fue hacer mantas. Pensamos que lo primero que podíamos solucionar era el abrigo. Así lo hicimos. El primer impacto fue la entrega de 1000 mantas.

En el 2014 se hizo la integración del Municipio a la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales. A partir del 2015 trabajamos en el Comité Local de Emergencia, que habíamos empezado en el 2014, pero más activamente lo hacemos a partir del 2015. Y este año se crearon las redes institucionales locales: todas las organizaciones, instituciones de participación que están dentro de Juan Lacaze las centralizamos ahí. Nos encontramos con la rica historia que tiene el Municipio, que tiene la mayor cantidad de historias de casos conocidos.

Una cosa que no es menor y hay que destacar es que a partir de la convocatoria de una necesidad en la población, que es una canasta, un abrigo, una ropa, nosotros podemos hacer. A lo que primero llamamos es a la escucha activa. Escuchamos al vecino, porque nos interesa el vecino y porque él es importante para nosotros.

A través de esa canasta o de esa solución inmediata podemos tener datos muy importantes y podemos hacer un diagnóstico primario, para saber en qué situación está. Y le pedimos tres cosas básicas: el carné de salud, las vacunas y la cédula, porque nos interesa, y muchísimo, el derecho a la identidad, el derecho a la salud y el derecho a la educación. Gracias a ese relevamiento que se hizo pudimos hacer derivaciones para los centros importantes, que están ahora dentro de la ciudad de Juan Lacaze, que es el área de CECAP y Áreas Pedagógicas. El grueso de la población que se derivó a estos dos programas salió de un diagnóstico que se pudo hacer a través de la política social del Municipio, lo que no es menor.

### **DARÍO BRUGMAN**

¿Qué hacemos? Sintetizando el concepto: una mirada integral para el abordaje de los distintos casos. O sea, no solamente la situación concreta que se presenta o que llega, sino que va más allá, qué pasa con la educación, la salud, la convivencia, etc.

La conexión, que creo que es una gran fortaleza de los Municipios. Tenemos conexión permanente, desde el 2010, con todas las instituciones públicas de la primera a la última. El entramado en redes se hace con lo público y con lo privado, sobre todo con las organizaciones sociales, pero las empresas y comercios también. Y lo otro que comentaba Nelly: stock propio de alimentos y ropa (con donaciones y el trabajo honorario del Equipo Social Comunitario).

¿Cómo se va construyendo la historia? Desplegando creatividad, acción y compromiso, intentando multiplicar el mensaje para ampliar participación en el trabajo social. Queremos más gente trabajando en las políticas sociales e integrándose. Dándole la mayor transparencia posible al abordaje y procurando generar confianza y lograr la inclusión social. Esto se ha venido logrando.

Capacitándonos todos los que estamos en el tema y potenciando cada vez más el trabajo en red. Ahora en la red de trabajo local, que todos los meses se reúne para intercambiar los casos y ayudar mutuamente.

Hay algunos casos de inclusión social: 120 computadoras desde Noruega para las ONG, instituciones de la sociedad civil y públicas; articulación directa con 3 centros de discapacidad, área social con Rotary de Noruega y local. Lo social no es solo la asistencia social, que no nos gusta mucho la palabra asistencia, porque en realidad es un apoyo para, pero hay que intervenir un montón de cuestiones de seguridad y convivencia. Hay un estrecho contacto con el jefe de policía. Se instalaron 2 mesas de convivencia y seguridad. Las políticas de prevención del delito también es política social. En vivienda se está construyendo en un terreno que conseguimos para gente en situación de emergencia. Colaboramos con las políticas sociales para bajar la emergencia. Canasta de materiales, donaciones de aberturas y chapas también.

El deporte, que para la convivencia, para la seguridad y para el esparcimiento estamos trabajando estrechamente con la Secretaría Nacional de Deporte y seguramente vamos a poder gestionar la plaza de deportes y quizá colaborar para que un club importante de la ciudad tenga un perfil diferente.

La educación, programas especiales, porque en una ciudad que, como decíamos al principio, está en descenso, con problemas laborales, eso repercute en lo social. Entonces, trabajamos mucho con los programas no formales. Hay dos programas no formales. Hay 120 chicos recuperados. Van a ver un cuadro de todas las entregas. Por ejemplo, 1200 canastas.

De las cuales tenemos 5 mensuales, que vienen de acción social, directamente del gobierno departamental, y aproximadamente 30 mensuales las hacemos a través del equipo. Para que tengan idea, son unas 50 canastas, frente a unas 400 canastas que logramos a través del Equipo.

#### **DARÍO BRUGMAN**

A modo de Reflexiones finales, realizo un punteo.

La nueva institucionalidad Municipios como interlocutores válidos.

El poder local, el gobierno colectivo de 5 personas que nos autocontrolamos. No es una persona, somos 5, un gobierno colectivo.

El conocimiento en detalle de los vecinos y las situaciones. Todas esas son fortalezas y oportunidades para trabajar en conjunto.

La presencia y la cercanía con la población es una tremenda ventaja, insustituible.

Obviamente hay que meter liderazgo, con perfil social y capacidad para el diálogo.

La despolitización de la asistencia social. Este es un fenómeno que en muchos lugares no se da. En cambio nosotros queremos trabajar con las políticas de inclusión y desarrollo humano. Ayudar a elevar el nivel de las personas.

Trabajo social desburocratizado, práctico, ejecutivo y eficiente, que dé respuestas que acompañen fielmente a las necesidades.

¿Cuántos más resultados favorables podríamos lograr si se trabajara al detalle con los gobiernos locales en coordinación con los departamentales?

Esta es una enorme oportunidad de trabajo conjunto. No invadiendo territorio, sino complementándose y, una palabra que debemos usar muchísimo: cooperando entre todos. Cada uno poniendo lo que tenga, sumando energía a favor de nuestra gente, porque ese es nuestro superior objetivo y en eso estamos todos de acuerdo.

Muchas gracias.

**PEDRO PERMANYER<sup>6</sup>, DIRECTOR GENERAL DEL DESARROLLO SOCIAL. INTENDENCIA DE TACUAREMBÓ.**

Primero que nada muchísimas gracias a toda la mesa, al equipo de organizadores y a todos ustedes, que tienen la paciencia de venir, escucharnos. A mí me toca agarrarlos cuando están más cansados, al final de la oratoria muy interesante de todos los compañeros.

Quiero tratar de ser lo más práctico posible y no teorizar demasiado, para que se pueda interpretar cuáles pueden ser los aportes que desde el gobierno departamental de Tacuarembó se vienen realizando en materia de proporcionar bienestar social, que es, en definitiva, de lo que hablamos cuando nos referimos a políticas sociales.

Por lo que escuché de los compañeros, tanto de la directora de Desarrollo Social de Montevideo como al alcalde, se nota claramente que tenemos problemáticas comunes y muchas veces hasta tenemos formas similares de enfrentarlas, con algunas diferencias tal vez en mecanismos y aplicaciones.

Está más que claro que todos entendemos que los gobiernos departamentales, antes de hablar de los gobiernos locales, han ido a lo largo de la historia —este no es un proceso que se esté dando ahora— incorporando tareas que en una primera instancia o en un marco institucional no le correspondían, pero que las fueron incorporando, sensibles a la realidad que les tocaba vivir.

---

38\_Licenciado en Ciencia Política. Master en Estudios Políticos Aplicados.

No es ajeno a lo que le pasa a los gobiernos locales. Decía recién el alcalde de Juan Lacaze: hemos tenido que ponerle el pecho a las balas a una expectativa muy grande que se generó en la población, en cuanto a la capacidad de ellos de solucionar determinadas problemáticas, cuando vemos que en realidad, institucionalmente, como gobierno local, no está en las capacidades financieras ni administrativas y de recursos humanos el enfrentar una serie de problemáticas que van surgiendo.

El gobierno de Tacuarembó en esto tiene una historia muy rica, desde hace muchísimos años, de ir incorporando en sus lineamientos estratégicos aquellas problemáticas que debería enfrentar, por decirlo de alguna forma, aunque coincido en que a veces estos términos suenan un poco violentos. Por lo menos interpretar y hacerse cargo.

Por eso, la Dirección de Desarrollo Social de la Intendencia de Tacuarembó es, después de la Dirección de Obras, es la dirección más grande que tiene la intendencia. Eso responde claramente a una historia. Esto no lo hizo este gobierno departamental ni el pasado, sino que fue una construcción colectiva de la ciudadanía, con la clase política y los actores sociales que, en conjunto, lo que por un lado porque se reclamó y por otro porque se legitimó y concretó.

Voy a hablar en términos generales de las 6 áreas estratégicas que trabajamos desde la Dirección de Desarrollo Social, junto a todo el departamento y la sociedad de Tacuarembó.

Tenemos programas y políticas muy fuertemente asociados al área. De hecho hay una dirección, dentro de la Dirección General, que se llama Dirección de Asistencia Social, que, entre sus cometidos, en forma muy resumida, debe trabajar la asistencia en materia de educación, ya sea en hogares estudiantiles en la ciudad de Tacuarembó, que permitan a estudiantes de las zonas rurales del departamento, que ya no tienen determinadas carreras y determinados años dentro de la educación secundaria y, por lo tanto, tienen que viajar a la ciudad y se contempla esa necesidad, con una clara lógica de generar una igualdad de oportunidades; y también hogares universitarios en la ciudad de Montevideo, así como becas económicas para estudiantes tanto en la ciudad de Montevideo como en Rivera, Salto y Paysandú, que son los lugares a los que Tacuarembó está enviando estudiantes a hacer estudios universitarios.

Otra de las áreas estratégicas en la que estamos trabajando es en referencia al adulto mayor. Recibimos hace poco en Tacuarembó a las compañeras del área del adulto mayor del MIDES y conversábamos sobre cómo nosotros tenemos líneas de acciones específicas en el área, pero somos muy conscientes de que no podemos abarcar toda la problemática del adulto mayor.

Los gobiernos locales, departamentales y nacionales en el territorio no tienen la capacidad de afrontar todos los problemas si no es desde una lógica de diálogo y de construcción de gobernanza, de construcción en conjunto, de poner, como bien decía hoy el compañero, recursos financieros, humanos, recursos en común para objetivos en común. Si no, entramos en lo



que exponía Milanesi hoy de mañana, en esa lógica de competencia entre instituciones donde todo se resuelve en un lado solo para que nadie más tenga crédito en mi logro.

Es muy injusto para la gente pensar así, porque nosotros sí tenemos la obligación de brindar bienestar social, pero tenemos la obligación de brindarlo de forma eficiente, porque ese bienestar se realiza invirtiendo recursos de todo tipo, que son de ustedes, que son de la gente. No ponernos nosotros como imperativo categórico la eficiencia, la transparencia, la despolitización de los recursos. sería de una injusticia social extremadamente inconcebible dentro de lo que pueden ser las acciones de un gobierno departamental.

En materia de adulto mayor tenemos convenios firmados con fundaciones como la Fundación Astur. La línea nuestra en relación al adulto mayor va muy asociada al tema de la recreación y a los espacios de esparcimiento. Consideramos que, como decíamos, no podemos hacernos cargo de toda la problemática del adulto mayor, pero dentro de nuestras capacidades enfrentar los problemas de soledad, sobre todo, que tiene el adulto mayor está dentro de nuestro alcance y dentro de nuestras posibilidades. Además, lo veíamos como una carencia a nivel departamental, porque se trabaja mucho a nivel de adulto mayor, pero más desde una óptica de derechos, pero no tanto desde esta perspectiva.

Otra área en la que trabajamos es en materia de género, equidad y diversidad sexual. Es una secretaría que tenemos dentro de la Dirección de Desarrollo Social, donde permanentemente se brinda apoyo psicológico y se descentraliza el servicio de apoyo psicológico, porque, como le pasa tal vez a todos ustedes, la gente de la ciudad, de los centros más urbanos del interior accede al entramado institucional que brinda servicios, pero aquellos que están en poblaciones más lejanas, en localidades más chicas, a veces ni siquiera tienen acceso a lo más básico en materia de salud, salud mental, atención primaria de salud. Si no cumplimos ese rol importante de coordinación y descentralización de los servicios... en este contexto descentralización capaz que no es la mejor palabra, que debería ser desconcentración, pero a lo que me refiero en líneas generales es que si no tenemos la capacidad de que todos accedan a los servicios, ya sea porque los reclaman o los brindan en la localidad, creo que no importa o sí importa la forma en que lo brindemos, pero importa que lo brindemos, porque brindar bienestar social es ayudar a que la gente viva mejor y tiene que ser el principio de cualquier actor que tenga sobre sus espaldas la obligación de bregar por el bienestar de una comunidad.

En materia de diversidad sexual realizamos distintos talleres, junto con colectivos que reclaman un trato igualitario dentro de la diversidad y apoyamos mucho a distintas organizaciones y tenemos convenios firmados de construcción de instituciones en conjunto, con instituciones como Apadista de Tacuarembó, que es Amigos y Padres del Discapacitado de Tacuarembó, una ONG que tiene más de 20 trabajando sobre la temática.

La cuarta área estratégica en la que trabajamos es participación ciudadana y promoción social. En esto voy a hacerle una corrección a Altair Magri, que puso hoy en el primer plenario: Tacuarembó tiene tal vez la trayectoria más rica a nivel del país, y así lo he leído, tal vez en América Latina... algunos teóricos manifiestan que el comienzo de la descentralización institucional se da en Montevideo en los años noventa, con los centros comunales zonales, el mes que viene, en Tacuarembó, en octubre, festejamos los 63 años del primer centro de barrio de Tacuarembó, que abarca una lógica muchísimo más amplia que la del centro comunal. Los centros de barrio son 7 en Tacuarembó y son estructuras descentralizadas que se crearon por la década del cincuenta, en 1953 se creó el primero. Primero cuento un poco de la infraestructura, para que tengan idea de en qué consisten, tienen piscina, anfiteatro, biblioteca, salones multiuso, comedor, policlínica, canchas polideportivas. Es una infraestructura vinculada a brindar servicios a la comunidad, pero que tiene la particularidad de que sus funcionarios son aportados por el gobierno departamental, pero quien los administra es una comisión de vecinos electa en elecciones libres, dentro de la comunidad, que cambia cada dos años. Es decir, la administración es totalmente de la ciudadanía.

Eso es único en el Uruguay y, en materia de descentralización, es en América Latina uno de los primeros instrumentos que se han brindado.

Lógicamente eso ha ido cambiando y se ha ido transformando. No tenían piscina en 1953, cuando surgió, pero sí tenía lavadero, porque una de las cosas que fue buscando fue formalizar el trabajo de todas aquellas mujeres que lavaban ropa a orillas del río. Siempre fue con un contenido social muy importante. Y les hago una anécdota que el intendente actual siempre cuenta: en aquel momento, cada tanto, se llevaban películas de Montevideo a Tacuarembó y hoy los centros de barrio están dentro de la trama urbana del departamento, pero antes terminaba la ciudad y dos o tres kilómetros más allá te encontrabas con el centro de barrio, que era lo único que había y alguna casita; en aquel momento, el intendente de la época, cuando había películas lo que hacía era tirar fuegos artificiales, entonces la gente veía los fuegos, que no eran muy comunes, y sabía que tenía que ir a mirar películas al cine en el centro de barrio.

Todo eso hacía a la construcción de capital social muy rico en Tacuarembó. Tal es así, que los centros de barrio fueron la única estructura social que quedó intacta, para conglomerar socialmente a la población, durante la dictadura. Ni siquiera el gobierno militar pudo desarticular todo el trabajo social que desde allí se desempeñaba.

En eso trabajamos mucho con la comunidad y se traspasan necesidades constantes de la que no puede hacerse cargo la comisión de vecinos.

La quinta línea estratégica que trabajamos es salud. Tenemos allí dos áreas muy fuertes: policlínicas departamentales que existen en cada uno de estos centros de barrio y atienden (para que ustedes se hagan un idea Tacuarembó tiene una población de aproximadamente 92.000 habitantes y en la ciudad viven unos 60.000) 28.000 asistencias en el correr del año. Tiene una particularidad, por eso yo decía hoy a la compañera directora de Montevideo que tenemos a veces los mismos instrumentos pero con un manejo muy diferente: estas policlínicas son 100 % financiadas por el gobierno departamental, de ASSE no reciben nada, no hay un solo médico de ASSE dentro de la policlínica. Pero miren de nuevo la importancia del grupo vecinos: la Intendencia brinda, dentro de esas policlínicas, enfermeras que son funcionarias municipales y doctores generales, pero todos los profesionales que trabajan dentro de una policlínica son contratados por la comisión de vecinos del centro de barrio. Todo persona que se atiende allí, sea por salud pública o por mutualista privada, paga un ticket y el 10 % de este va a la comisión.

Es un ejemplo claro de funcionamiento en red, de cooperación ciudadana con el gobierno departamental. También tenemos en materia de salud un programa que se llama Nodos de Salud, que fue financiado a través de OPP en un principio, que fue elaborado por técnicos departamentales y tiene identificados nodos en cada una de las localidades rurales. Cuenta con dos ómnibus equipados. Este programa arrancó y cuando terminó, se buscó socios para poder darle viabilidad y entre esos socios entraron el MIDES, la Universidad de la República, ASSE y Salud Pública. Y es un ejemplo de un ámbito de coordinación de política donde hay una lealtad y una sinceridad institucional muy grande, donde todos ponemos recursos y nadie intenta cobrar nada de ahí. Es un programa que ha sido elogiado, que ha tenido diferentes fuentes de financiamiento, nuevamente de OPP, porque lo interpreta como un modelo a seguir en el territorio nacional. Permite llevar asistencia odontológica, se realizan PAP, talleres de educación sexual en escuelas rurales... tiene un sistema y un funcionamiento que realmente han sido muy provechosos.

Y la última línea estratégica es en materia habitacional, en materia de vivienda. Tenemos lo que llamamos el Plan Gardel a través del cual se brinda, de forma transversal a todos aquellos sectores de la sociedad (adultos mayores, mujeres víctimas de violencia doméstica o cualquier tipo de persona que entre dentro de la población carenciada), un plan totalmente subsidiado, que no tiene retorno, que busca eliminar el hacinamiento, el colecho, el techo liviano, el piso de tierra y mejorar todo aquello que se refiere al hábitat de la familia más carenciada.

Como reflexión final, creemos que hay grandes problemas que tienen los gobiernos locales y departamentales, y que el Estado tiene grandes fallas a la hora de brindar soluciones en estas materias. Uno de ellos es el tema de la vivienda. A nosotros nos preocupa terriblemente el acceso a la vivienda de los sectores más populares.

Hoy miraba un mapa de las necesidades básicas insatisfechas que mostraba 5 de las 6 necesidades básicas insatisfechas, por dejar afuera educación, porque quiero ver cómo accede al estudio una persona que vive en un rancho de nailon... 5 de las 6 están asociadas a la vivienda. Sin embargo, yo invito a cualquier persona de bajos recursos a que vaya al Ministerio de Vivienda, a la Agencia Nacional de Vivienda, y (por lo menos en Tacuarembó) te dicen: vaya a la Intendencia. Esto no es pasarle factura a nadie, pero es comprometernos en la verdadera problemática que tenemos, que la sufrimos nosotros como gobierno departamental y la sufrirán ustedes como gobierno local, pero necesitamos ponerlas arriba de la mesa para dialogarlas y solucionarlas.

La mejor forma de solucionar es con lealtad institucional y es con diálogo, es cooperando y coordinando. El gran desafío para coordinar es lograr encontrar los incentivos para poner recursos en común, para poder solucionar problemas globales en cuanto a lo departamental y en cuanto a lo local.

Muchísimas gracias.

#### **DIEGO LAPEYRE**

Muchas gracias a todos los compañeros que integraron la mesa. Tendríamos unos 5 minutos para preguntas, comentarios del auditorio, en base a lo que aportó cada uno de su experiencia en los diferentes territorios donde se desempeña y cómo se despliega. Abrimos el debate y el intercambio.

#### **Espacio de intercambio**

Soy Concejal de Toledo. No voy a preguntar nada. Simplemente felicitarlos a cada uno de ustedes, porque la labor de todos es destacada. Así que muchas gracias y adelante. Estamos todos en esto.

Buenas tardes. Soy Concejal de la Ciudad de Toledo. Me quiero referir es a que todos los territorios no son iguales. En Canelones tenemos 30 Municipios y entre estos creo que hay pocos que se parezcan entre sí, porque nosotros estamos al lado de Suárez y tenemos diferentes prioridades. Lo mismo pasa con los compañeros de San Jacinto. No es lo mismo Toledo que San Jacinto.

Lo que quiero preguntar es si los presupuestos para todo el país son los mismos para todos los Municipios. La gran pregunta es: ¿es para todo el país el mismo presupuesto o hay alcaldías que tienen más presupuesto que otras?

Por otro lado, me parece que la ley de las alcaldías tendría que cambiar algunos artículos, en el sentido de que los cinco titulares tienen voz y voto y los demás son suplentes, pueden hablar, pero no tienen voto. Entonces, la gente se empieza a retirar. Habría que gestionar algo para cambiar algunos artículos de la ley. Los concejales suplentes se preguntan para qué van a ir al Concejo si tienen nada más que voz y no tienen voto. La dejo por ahí. Muchas gracias por escucharme.

Buenas tardes y felicitaciones por esto, que nos da pie a decir lo que sentimos y a halagar el trabajo de los demás. Vengo de Montevideo, Municipio B. De Montevideo no voy a hablar mucho, porque la verdad muchas cosas las comparto porque las vivimos. Aparte de ser concejal municipal, soy concejal vecinal. Tengo un centro cultural y me anoté y me llevo todo lo que dijo la gente de Toledo. Espectacular. Y comparto 100 % todo.

Cada 5 años cambiamos y no somos siempre los mismos. Las cosas que pasan en los barrios y en los territorios en lo social, en vivienda y en todo lo que se vive allí, perdura y queda. No cambia cada 5 años, cuando cambian los gobiernos.

Lo del ecosistema también me lo llevo para empezar a implementarlo, porque está maravilloso. Más allá de que estamos en pleno centro, que tenemos la Intendencia Departamental, que tiene una cantidad de cosas, muchas cosas las hacemos pura y exclusivamente con los vecinos. Nosotros vivimos en pleno barrio Sur, la cuna del candombe. Con los vecinos pudimos elaborar allí una red de turismo comunitario, con el cual terminamos la problemática que había en la calle con las drogas. Estábamos viviendo muy para adentro y empezamos a notar que vivíamos en un barrio que no solo vivía las Llamadas, sino todo el año. Y con esto del trabajo comunitario usamos todas las políticas sociales habidas y por haber, desde el arte de la vecina al menor que te empieza a contar su ejemplo en el tema de las drogas, para hacer un taller. Sinceramente felicito esto y a la gente de Toledo.

Voy a hacer un comentario sobre lo que mencionó el compañero. Cada Municipio tiene un presupuesto diferente. Eso lo define la OPP según variables de población, necesidades básicas insatisfechas y densidad. La OPP manda una partida a cada Municipio según la complejidad de cada Municipio.

Ahí hay otra situación diferente, que es que no todas las intendencias hacen llegar lo mismo a cada Municipio. Algunas intendencias mandan todo y otras retienen una parte para obras en los Municipios. Ahí ya hay 19 realidades. Quizá en una futura mejora de la ley de Descentralización habría que apuntar a esto, que se transparente más cuáles son los recursos que son para los Municipios, que no haya una especie de peaje de los gobiernos departamentales a los fondos que el gobierno nacional envía a los Municipios y que estos reciban lo que realmente les viene asignado.

Canelones ha avanzado mucho en la descentralización. Por ejemplo, cada Municipio tiene una cuenta bancaria para recibir su dinero, pero sabemos que hay intendencias de todos los partidos que con parte de los salarios de los Municipios deciden pagar la luz y el agua de los Municipios. Cosa que no está permitida, pero la hacen igual. O pagar el sueldo del alcalde, porque como la intendencia ya pagó otras cosas, este dinero no se lo doy al Municipio y de acá sale el sueldo del alcalde.

Hay realidades muy diversas. Hay 19 realidades. Si bien hay una ley nacional, hay 19 reglamentaciones que son aplicaciones de la ley de Descentralización. Así que un gran desafío hacia adelante en el proceso de descentralización de los gobiernos municipales es ahondar criterios y mejorar la equidad y la distribución de los ingresos.

#### **FABIANA GOYENCHE**

Respecto a los presupuestos, es cierto que no hay igualdad en la forma de distribuir el presupuesto y esta suerte de peaje es real en algunos sitios, pero también agregar que tampoco es el mismo presupuesto que tiene cada intendencia, tanto para los recursos propios que cada intendencia genera como los recursos que reciben del Ejecutivo nacional. Hay intendencias que reciben del Poder Ejecutivo un presupuesto que representa casi el 50 % de su presupuesto departamental. En el caso de Montevideo, por ejemplo, representa menos del 10 %.

Esta debería ser parte de una redistribución de los presupuestos para saber si no debería haber otro tipo de proporcionalidad en la distribución, porque la justicia financiera, distributiva y tributaria no tiene que ver con que a cada Municipio o a cada departamento se dé el mismo dinero, sino que el dinero o los recursos que cada uno necesite van a depender de dónde se mire.

Respecto a los concejales, el número de concejales y si deben tener suplentes o no y las capacidades que pueden tener o no esos suplentes siempre puede ser materia de discusión. No tengo una opinión formada, pero siempre puede ser materia de discusión y son cosas que nunca están zanjadas.

Comparto totalmente lo que se dijo y se replicó respecto de Toledo. Sumaría una cosa más: que todo eso que vos hablabas respecto del territorio tiene que ver con la participación. Nosotros, desde Desarrollo Social, hablamos siempre muchísimo de las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Y cuando hablamos de eso no es simplemente haciendo promoción de derechos y de libertades, sino, también —y esto no es capricho nuestro, es lo que indican los organismos internacionales en materia de derechos humanos— que las perspectivas de derecho en una política pública implica la participación, que no es otra cosa que construir la política pública con la gente, no para la gente, no hacia la gente, sino con la gente. Es la única forma real de consolidar una política de Estado, porque, si no, por más que institucionalidad que le demos, por más determinación, por más que hagamos leyes, les

damos los recursos y dotamos de todo lo necesario, una política pública diseñada, no solo mañana un gobierno que piensa diferente lo puede cambiar, sino que incluso...

Para cerrar, insisto: creo que el tema presupuestal y las capacidades de los concejales tiene que ser parte de una profundización en la discusión de hasta dónde queremos llegar con la descentralización.

Soy Rodrigo Roncio, del Gobierno de Canelones. Para mí el nudo de todo lo que hablaron en la mesa es cómo uno se toma el rol de promover lo que Fabiana decía recién acerca de la participación. Una discusión con un amigo me llevó a un término, a un concepto de la participación. Nosotros tenemos una larga conversación de sobreentendidos. La palabra participación últimamente se viene usando tanto que cuando la decimos, suponemos que el otro piensa más o menos lo mismo que uno de la participación, pero si no nos ponemos a discutir en serio cómo promovemos la participación, lo más probable es que apuntemos a paradigmas totalmente diferentes y nos agarremos casi a las trompadas, por más que no nos peguemos. Pensar en que antes de llevar una práctica tan directa, podernos centrar, como decía Álvaro, en el territorio y discutir cuáles son las prácticas de promoción de participación que tenemos y empezar a ponerle apellido a las cosas...

La directora del liceo donde yo daba clases decía que en los actos de fin de año participaban 400 gurises y en realidad los gurises estaban solamente parados ahí. Para esto ni siquiera decidían el orden y si se ponía primero un folclore, después una cumbia o vaya a saber qué. Estaban parados ahí, pero para ella participaban.

Capaz que nosotros nos tendríamos que dar una instancia de reflexión para profundizar cómo promovemos la participación, hacia dónde vamos y cuáles son las prácticas que llevamos para que realmente la construcción ciudadana y la transformación de los pueblos tenga valor más allá del gobierno que esté de turno, porque en realidad lo que termina sosteniendo cualquier proceso en el territorio, que día a día camine, surge de mucho más que nosotros, que un gobierno.

Muchas gracias.

**DIEGO LAPEYRE**

Como síntesis y para darle un cierre el compañero estuvo muy oportuno. Para terminar, el agradecimiento profundo a los compañeros de la mesa, que estuvieron compartiendo su actividad cotidiana, su saber y todo lo referido a la temática que nos trajo hoy acá. Agradecer la participación, el respeto, la escucha, el intercambio de cada uno de ustedes.



## **Mesa: Relaciones multi-nivel en las políticas sociales; vínculos entre gobierno nacional, departamental y municipal.**

### **Participantes**

María de Barbieri, Coordinadora General del Programa Uruguay Integra. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Lucía Echeverry, Directora General de Desarrollo Social. Gobierno de Canelones

Carlos Varela, Alcalde del Municipio B, Montevideo

Andrés Abt, Alcalde del Municipio CH, Montevideo

### **Moderador**

Dr. Martín Freigedo, Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

**MARÍA DE BARBIERI<sup>39</sup>, COORDINADORA GENERAL DEL PROGRAMA URUGUAY INTEGRA, OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO<sup>40</sup>**

Buenas tardes a todos. Gracias a la mesa por compartir este espacio en un tema que es bien fermental y ávido de acuerdos y de conversaciones. Estoy acá en representación de un equipo del área de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con el que venimos trabajando estos temas; trabajando mucho con los Municipios y los Gobiernos Departamentales, con los socios de territorio en los proyectos. La pregunta es ¿desde dónde trabajar las relaciones multinivel? Divido mis comentarios en dos partes, la primera tratando de ver qué implicancias tiene para los procesos de desarrollo la construcción de sistemas de gobernanza multinivel y la segunda más referida a los gobiernos municipales.

No suelo ser de las tirabombas, pero me gusta sí provocar, espero que en base a argumentos, acumulemos en un diálogo amplio y reflexivo sobre el tema.

Para ubicarnos me parecía relevante presentar algo de la OPP, comentar algunos énfasis del plan estratégico para este quinquenio.

<sup>39</sup> Licenciada en Sociología, Universidad Católica del Uruguay (UCU). Magister en Desarrollo Regional y Local, CLAEH – UCU. Consultora en Desarrollo Local y Coordinación de Fortalecimiento Institucional Programa Desarrollo y Gestión Municipal - BID/Oficina de Planeamiento y Presupuesto entre 2006–2009. Coordinación de investigación sobre procesos de descentralización y gobernanza territorial en FLACSO Uruguay.

<sup>40</sup> Versión revisada por la autora.

La Dirección de Descentralización e Inversión Pública es el área que hoy tiene el mandato de avanzar, generar insumos y mejoras para favorecer los procesos de desarrollo económico y social. Mejorar los servicios presentes en el territorio, así como también aportar en materia de inversión pública -muy asociado a infraestructura-. Fundamentalmente, su trabajo está asociado con los gobiernos sub nacionales, está orientado a la mejora de las capacidades de gobiernos sub nacionales en estos temas.

Esto es medio denso pero me parecía que era relevante comentar algo vinculado a enfoque de desarrollo territorio, porque territorio lo decimos tanto que corre peligro de convertirse en una de esas palabras que en un momento pierden sentido. Cuando hablamos de territorio, por lo menos desde el equipo en el que venimos trabajando estos temas, siempre decimos que involucra primero al desarrollo humano, desarrollo social inclusivo de las generaciones actuales y de las que vendrán, y segundo es que territorio se asocia a actores que toman decisiones, a quiénes deciden y sobre que deciden; sin embargo, hay muchas escuelas. Unos lo asocian más al debate sobre lo político, lo político institucional, la cooptación por redes más políticas del espacio, otros a la discusión más simbólica, identitaria, cultural; y otros a ese lugar donde habitan los recursos económicos que impulsan una economía.

Tendemos a pensar que es un espacio que se construye ¿no? Un espacio que se construye social e históricamente que lleva su tiempo y que implica actores, que no se construye por imposición, que supone un funcionamiento sistémico por parte de los actores, los sujetos ¿Y qué es ser actor de desarrollo? Eso nos habla mucho de lo que es territorio. El actor es aquel que puede decidir cosas sobre el territorio, que desde su hoy incide en el destino de su futuro, de su proyecto vital. Y si uno pensara en un continuo de decisiones que se van tomando e intentara diferencias cuáles son las decisiones que nos hablan de lo más o menos territorial, tiene que ver con la preeminencia de decisionalidad local, es decir, la fuerza que tienen las decisiones a nivel local sobre el destino de su territorio.

Cuando no hay ningún tipo de decisión a nivel local parece extraño que sigamos hablando de territorio, a no ser que expliquemos que es sólo el lugar donde habitan las personas. De lo contrario, a esta altura ya deberíamos haber avanzado en que la territorialidad tiene que ver con la decisionalidad local, por tanto tiene que ver con la discusión sobre el poder, sobre quiénes deciden y qué deciden. Y ahí es donde enganchamos con descentralización, cuando hablamos de poder hablamos de organización del Estado y cómo se organiza territorialmente.

¿Qué dimensiones involucra la descentralización? El hecho de que en nuestro país hayamos avanzado mucho en descentralización política no significa que necesariamente hayamos avanzado igual en las otras dimensiones. Descentralización política tiene que ver con elección de autoridades locales, con el avance de la democracia en ese sentido. Pero hay otras dimensiones que son bien importantes para que se consolide un proceso de manera más integral. Sumada a la descentralización administrativa, que suele ser la más conocida, a veces asociada a desconcentración y a cómo se organizan los servicios, quiero agregar la cuestión

sobre la descentralización social y la económica, que son dimensiones que se vinculan mucho con la visión de desarrollo que tenemos a nivel país. Si nosotros podemos analizar que hay una descentralización social y económica asociada a la distribución de los recursos sociales y la economía en el país, y a una distribución equitativa de los recursos sociales y económicos en el país, estamos directamente pensando en el modelo y en la visión de desarrollo de nuestro país.

Hay algunas variables, algunos recursos que tienen potencial, y que tienen más posibilidades si los trabajamos a nivel de desarrollo territorial. Pero hay otras áreas del desarrollo que requieren de otro enfoque de políticas y de otro alcance de políticas que lo superan y van más allá de la escala local de intervención.

Esta conversación nos parece bien relevante, no todo pasa por el desarrollo territorial, no todos los cambios en el proceso de desarrollo pasan por lo local, sin embargo un sistema armónico de transformación social y de políticas consonantes seguramente tenga mucho más arraigo si se mueve desde la energía social local y se trabaja en conjunto con las personas y las organizaciones locales. Seguramente, el involucramiento de los actores locales haga que una descentralización sea mucho más fuerte, más sostenible, genere que las políticas sectoriales, asociadas sobre todo a reducción de brechas, mejoren las condiciones de equidad a nivel territorial y logre que las políticas generales tengan una sensibilidad mayor que la que a veces encontramos. Con esta reflexión hago una primera síntesis.

Otro asunto estrechamente vinculado es el de las relaciones multinivel. Lo multinivel pone sobre la mesa al menos cuatro preguntas sustantivas. y seguramente a todos nos preocupen. ¿Cuál es el ámbito donde se discute el avance del proceso de negociación entre los diferentes niveles de gobierno? ¿Para qué políticas? No es cualquier agenda la que debiera pasar necesariamente por lo multinivel pero hay algunas política que es estratégicamente importante que pasen por los ámbitos multinivel. ¿Con qué recursos? Las conversaciones sin recursos parece que no modifican las decisiones, ¿no? Entonces ¿con qué recursos y finalmente, quiénes son los que debieran participar?

A continuación, en referencia al mapa de los municipios, este es nuestro nivel de gobierno novel, recién nacido, la segunda generación de descentralización municipal. No es que sea nuevo en el país el desafío del gobierno local, nosotros tenemos experiencias de muchos años en Uruguay, la experiencia de Montevideo ha venido abriendo camino en este sentido. pero esta es la construcción de un tercer nivel de gobierno. Hoy son 112 municipios, de los cuáles 23 están en su primera gestión.

El proceso de descentralización municipal, del cual estamos todos bien atentos a su evolución, es fermental en términos de innovación institucional, participación e incluso lo es en revisión de asuntos de la agenda política. Son los mismos gobiernos municipales y las comunidades que están con ellos los que vienen empujando y haciendo crecer este proceso que

tiene aún un marco normativo en fase de ajuste y adecuación de acuerdo a la marcha de su implementación. Si lo comparamos con respecto a otros países vamos a encontrar muchísimas diferencias.

Con respecto a nuestro país debe mencionarse que, esto viene avanzando, que no está estancado, y que por supuesto tiene evolucionar de acuerdo a los resultados y acuerdos que el propio sistema va generando. Al día de hoy ¿qué tenemos en términos normativos? Tenemos leyes de alcance nacional, tenemos modificaciones de leyes nacionales, leyes departamentales, reglamentaciones diversas. Contamos con una primera generación de descentralización municipal que se impulsó desde el ejecutivo con un fuerte apoyo político y una segunda generación que cuenta con acuerdos interpartidarios significativos para poder avanzar. Tenemos las definiciones del sistema electoral que son bien importantes, todos los sistemas de contralor que hacen a la descentralización, los cuáles no están acá en esta presentación, pero es bien relevante toda la reglamentación que viene generando el Tribunal de Cuentas y permea la jurisprudencia sobre el tema. Las reglamentaciones departamentales que -como ustedes saben- de alguna manera desde lo nacional se han ido transfiriendo muchas definiciones al nivel departamental. Estas reglamentaciones construyen proceso: las reglamentaciones de funcionamiento, de asignación de recursos, de ordenación del gasto, entre otras, producen características específicas en la expresión institucional del gobierno local.

Si me dan dos minutos, recorreremos juntos las competencias de nivel subnacional, porque cuando hablamos de competencias que es una palabra que se escucha muy poco, hablamos concretamente de la materia de gobierno. ¿a Ustedes qué les resuena? Yo reconozco que sabemos a veces poco sobre este tema porque no ha estado mucho en discusión. El hueso del asunto de la organización territorial del Estado tiene que ver con la organización del sistema competencial entre los diferentes niveles de gobierno, en otras palabras quién es el responsable, de qué campos de políticas, con qué se financian y a quién se le piden cuentas sobre los resultados en las mismas.

En definitiva si recorremos las competencias que hoy tienen los Municipios van a ver que muy pocas son las que uno podría llamar exclusivas. Esta definición no existe hoy en nuestra reglamentación, la traigo fundamentalmente para entender la jerarquía que tiene la gobernanza multinivel en este contexto. Es un análisis que les propongo hacer, básicamente todas las competencias municipales son compartidas con otros niveles de gobierno. En este plano no estoy hablando de hecho, es decir de lo que hoy está sucediendo, sino que estoy hablando de lo que hoy la norma habilita.

Por ejemplo, “emitir opiniones sobre proyectos en territorio” no es vinculante, aunque parece claro que hay una definición de una facultad que se le otorga a los Municipios, pero no es vinculante. “Crear ámbitos de participación”, ahí hay un mandato, “rendir cuentas a gobiernos departamentales”, “régimen de audiencia pública”, es parte del sistema de contralor entre los distintos niveles de gobierno. Y esto es de alcaldes y concejales, las atribuciones es algo un

poco más concreto que las competencias y permite distinguir de cierta forma las responsabilidades de unos y otros. Las competencias refieren a la distribución en los distintos niveles de gobierno, las atribuciones tienen que ver con la función de alcaldes, alcaldesas y concejales.

Pero, ¿qué está sucediendo hoy en los Municipios? A partir de la experiencia del Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal -que es un sistema de financiamiento de transferencias del gobierno nacional - se generó -no quiero ser exagerada- un cambio muy importante en las reglas de juego, porque se definieron claramente algunos instrumentos e incentivos para la mejora en la gestión local. Los Municipios trabajaron muchísimo durante enero, febrero, marzo y abril del año pasado, para tener por primera vez en funcionamiento 112 planes quinquenales. Las condiciones de partida no eran uniformes ni simples para disparar procesos de planificación, estratégica, operativa y en algunos casos participativa. No sólo los Municipios estuvieron capacitándose para esto, sino que debieron encontrar estas capacidades en sus equipos, generar acuerdos en sus concejos y coordinar con los gobiernos departamentales para poder concretar sus propuestas. Esto va asociado a transferencias de recursos y aquellos que no cumplen con lo previsto no reciben las transferencias asociadas. Hay indicadores de avance que se reportan semestralmente en un ámbito que va acompañando todo este proceso y que es la Comisión Sectorial de Descentralización.

¿Qué sucedió? Los Municipios definieron prioridades, de todas las prioridades que establecieron objetivos estratégicos: 9 de cada 10 plantean objetivos vinculados a servicios y 8 de cada 10 plantean objetivos vinculados a desarrollo social. Un poco más de la mitad preocupados por el desarrollo organizacional. Estos objetivos estratégicos suponen inversión en recursos, 2 de cada 10 asociados a desarrollo económico y a ambiental un poco menos. En particular en lo social, cuando desagregamos, la mitad de los Municipios se propone para el quinquenio invertir en algunas acciones en cultura, 4 Municipios de cada 10 en el país se plantean objetivos vinculados a espacios de deporte, de recreación, a mejora de sus plazas y sus espacios públicos locales y otro tanto a la creación de espacios públicos nuevos.

Con esto me voy acercando al cierre, yo quería dejar planteada esta conversación para que la podamos retomar. Cuando hablamos de relaciones multinivel, de la articulación entre diferentes niveles de gobierno debemos incorporar que aparte de la voluntad de la cooperación es clave considerar el sistema institucional como funciona y entender los sistemas de regulación e incentivos existentes hacia donde están operando. El desafío que tenemos, aparte de dar respuestas eficientes es lograr mejorar las bases institucionales trabajando para que este sea un proceso sostenible. ¿Cómo lo podemos hacer funcionar mejor en términos de coordinación intergubernamental? Por un lado, considerando y repasando las competencias y atribuciones diferentes y complementarias entre organismos y diferentes niveles de gobierno. Por otro lado, asumiendo que hay distintos grados de madurez institucional y que todos tenemos que aportar lo propio, para que la eficiencia en la política o en la solución inmediata, simultáneamente avance en las bases institucionales de los procesos que tienen vocación de largo aliento.

Podemos llegar rápido a través de un Municipio a generar un cambio, un resultado, sin embargo, a la par de tratar de lograr ese cambio, ese resultado, esa mejora, tenemos que lograr construir las bases institucionales para que eso se pueda sostener. Los Municipios tienen mucha capacidad de respuesta rápida porque trabajan muy enganchados con la comunidad, entonces- hablo desde el gobierno nacional en este momento- encontramos enseguida un aliado para trabajo en territorio, sin embargo, nuestra preocupación, nuestra alerta es cuál es la base institucional que hace sostenible esta articulación, esta complementariedad.

Cierro dejando algún comentario: hoy hay gran heterogeneidad de nuestras estructuras territoriales a nivel país y sabemos que si miramos más abajo de lo departamental es aún más diversa. ¿Cómo acompañamos esta heterogeneidad de estructura territorial con propuestas que mejoren las condiciones para la equidad territorial en un proceso de descentralización que tendió a uniformizar?. La normativa nacional es para todos igual -sea un Municipio chiquito, mediano o grande- e incluso, si lo pensamos en términos de estructuras territoriales, las hay muy disímiles y los reglamentos departamentales tampoco entraron en ese tema. En otros países cuando se habla sobre ese tema, se identifican algunas variaciones asociadas a estructuras territoriales, más de frontera, más asociadas a turismo, más de costa, más en zonas de difícil acceso, con rezago.

Por último, decir hoy, Municipios sujetos de desarrollo es un tremendo desafío, por todo lo que dijimos antes, porque creemos que hay que tener esa visión y ese norte sin embargo, hay que ir avanzando integralmente, nivelando y generando las mejores condiciones posibles en términos organizacionales, financieros, sociopolíticos, entre otros, de manera que el proceso siga permeando a la sociedad en su conjunto y los recién creados gobiernos municipales puedan asumir desafíos mayores en conjunto con el resto de los actores involucrados..

Entonces, ¿cuál es nuestra agenda? Promover y acompañar a los gobiernos municipales, apoyando el avance del proceso a nivel nacional y departamental, con la convicción de que la mejor organización territorial del Estado, se construye social e históricamente, de manera gradual y en base a acuerdos amplios. Por otro lado, trabajamos para que la agenda de lo local, la agenda de lo territorial sea agenda de primer nivel, no agenda de segundo nivel. Que en la visión de desarrollo de nuestro país, lo local y lo territorial, lejos de ser el patio trasero, sean un semillero de oportunidades para aportar a los procesos de transformación estratégico a nivel país.

Muchas gracias y quedo a la orden.

LUCÍA ETCHEVERRY<sup>41</sup>, DIRECTORA GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. GOBIERNO DE CANELONES.

Buenas tardes para todas y todos. Cuando me pasaron la invitación y veía la denominación de la mesa decía... grande ¿no? Primero porque hay cuestiones vivenciales de oportunidades que he tenido por distintas circunstancias que me han permitido conocer estos niveles y bueno, esas cuestiones vivenciales atraviesan mucho cuando uno quiere hacer cierta elaboración que despoje un poquito de las vivencias...

Hay cinco puntos que para mí eran importantes, me parecía válido poner en debate. El primero de ellos era pensar cómo caracterizar las relaciones multinivel más allá de lo que en el transcurso de la mañana de hoy nos planteaban, sobre todo desde la ciencia política, analizando la experiencia de Uruguay. Me parecía que hablar de relaciones multinivel -en lo personal- tenía sentido si efectivamente la trataba de caracterizar. Estas relaciones multinivel entre gobierno nacional, departamental y municipal se dan porque estamos construyendo una gobernanza multinivel. Y esto fundamentalmente entendido como una forma de gobernar distinta, verdad? Una nueva forma de gobernar donde efectivamente -en este concepto que es la gobernanza- hay necesariamente que negociar, cooperar y coordinar distintos actores públicos de distinto nivel, pero también actores privados. Ahí está la clave, si estamos yendo hacia eso, en que podamos efectivamente hablar de que estamos yendo hacia la formulación y la implementación de políticas sociales en este marco de gobernanza multinivel.

Creo que en realidad, como lo dijeron algunos en la exposición de la mañana -y algo también decía María ahora-, estamos en una fase más de implementación que de formulación de las políticas desde esta relación multinivel, con pasos muy importantes; pero por ahora en esa fase. Como muchos de ustedes estoy segura, estamos convencidos que hoy por hoy no hay un sólo actor o un único actor que sea capaz de dar respuestas universales y globales a las problemáticas particularmente sociales. Ahí efectivamente se necesita, se requiere de la complementación de todos los actores, y eso fundamentalmente porque los problemas sociales o las dimensiones sociales no pueden tampoco formularse, identificarse y construirse en su diagnóstico, en su solución y en sus valoraciones posteriores si no es en un enclave territorial, con las particularidades en las que se expresan en cada uno de estos territorios.

---

<sup>42</sup>\_Asistente Social, trabajó en proyectos de desarrollo local en la zona oeste de Montevideo, y en Institutos de Asistencia Técnica en Cooperativas de Ayuda Mutua. Ocupó cargos gerenciales en el PIAI, y de allí pasó a ocupar el cargo de Directora Nacional de Vivienda en el MVOTMA. En la actualidad se desempeña como Directora General de Obras en la Intendencia de Canelones.

Ahí el tercer punto, en realidad, las políticas que más han sido descentralizadas, o que podríamos definir las como las que han vivido un proceso de descentralización mayor son las políticas sociales. Si uno piensa en la política económica o en la política de trabajo o en la industrial podemos ver como distintos niveles de desconcentración o de formulación distinto pero son las ppss las que han vivido mayormente la descentralización. Y en ese marco, a mí me parece que dejaría de hablar de relaciones multinivel como forma nueva de gobernar y empezaría a hablar de un multinivel en las distintas formas de dar respuestas y de construir respuestas a esas problemáticas, porque lo que hay también en los territorios por parte de la gente, de las organizaciones, de los técnicos de las instituciones, son distintas formas de valorar las problemáticas, distintas formas de resolverlas, distintas formas de cooperar, y distintos tiempos de acumular y de hacerse y de apropiarse de esas respuestas que se van generando.

El cuarto punto me parece muy importante -y es algo en lo que hemos venido conversando con otras compañeras y compañeros de desarrollo social de la Intendencia de Canelones-, tiene que ver con la posibilidad de avanzar en diagnósticos multiniveles, pero multiniveles en esta lógica de visiones que son diferentes, que tienen diferentes tiempos, diferentes posicionamientos pero que son capaces de juntarse para un diagnóstico integrado. Mauricio hablaba de la planificación integral, yo digo bueno, el paso primero es el diagnóstico integrado. En estos tiempos, y eso es para mí la clave de la esencia de las relaciones multinivel, el que podamos hablar no tanto de multinivel como formas de relacionamiento entre los organismos del gobierno, sino como forma de encarar y ejecutar las acciones en un territorio -que son seguramente diferentes-, y los tiempos de apropiación de esas respuestas para que sean efectores o que realmente transformen la realidad.

Yo me pregunto, pensando en las Mesas Interinstitucionales como figura institucional de la articulación, más allá de las ingenierías que después se requieran, ¿no habrá que pensar que de acuerdo a las características en que estos territorios viven estas diferentes problemáticas, sean también convocadas, coordinadas por otros organismos? Son un instrumento creado por el MIDES que no deja de pertenecerle, pero en la lógica de ser consistentes quizás haya territorios donde la problemática de salud, o de seguridad, o de vivienda, o de trabajo, sea prioritaria de alguna manera y llegamos en ese diagnóstico integrado. Entonces, ahí habrá un tiempo para que llegue la maestra comunitaria, y después habrá un tiempo para que lleguen otros dispositivos de salud...

Me parecía bueno plantearlo porque creo que tiene que ver también -estas formas de relacionamiento multinivel miradas desde la gobernanza- con la necesidad de comenzar a caminar por el paradigma de la integración de los recursos y de los programas que hacen a las políticas públicas, y sobre todo a las políticas sociales. Creo que aún estamos en el paradigma de la agregación y eso nos está restando y por eso bienvenido también el debate en esta clave.



Por último, el quinto punto, tiene que ver con algunas cuestiones que para mí es importante analizar en la realidad de hoy, en la que tengo la oportunidad y la alegría de volver a enamorarme de este trabajo, que tiene que ver con debilidades y fortalezas. Una es -y lo han dicho-, la disparidad desde el punto de vista del acceso y el manejo de los recursos materiales y económicos. Creo que es una debilidad sobre todo en el primer nivel de gobierno, determinar el radio de los Municipios. Hay ahí todavía una cuestión para avanzar en el tema de la autonomía, no sé si de la autonomía pero sí de la mayor disposición presupuestal. El tema autonomía también merece otro debate, y además me parece bien importante, -lo decía Salvador ahora a lo último haciendo el raconto de cómo era el proceso de descentralización en el país- yo creo que si algo tenemos los uruguayos es enorgullecernos de que siendo un país tan chico -más allá de lo que planteaba Adrián- tenemos tres niveles de gobierno.

Tres niveles en un sistema político electoral como el que tenemos no es menor, me imagino que los alcaldes lo podrán decir ¿no? Lo que en algunos lados puede ser una práctica compensatoria en el primer nivel respecto de quien gana el nivel nacional; otros podrán decir que es oportunista. Yo creo que es efectivamente la posibilidad de transformar en el marco en que podamos involucrar al conjunto de la población en una participación real de control y de formulación de las políticas ¿no?, las dos cosas.

Lo otro que veo como una fortaleza -particularmente en Canelones- es la estabilidad y la profesionalidad de los recursos humanos que están trabajando en el territorio que es bien importante. Le da certeza a la gente, a la gente que está allí -no trabajando desde el punto de vista remunerado- sino porque es su lugar, porque lo quiere, porque lo siente y allí quiere construir su trayectoria vital, jóvenes, niños, adultos de todas las características. Que podrán ser pocos, porque si yo no digo eso van a cobrármelo, pero que tienen estabilidad y tiene profesionalidad, y eso es muy importante porque son los elencos que quedan en el territorio. Ahí hay un acumulado, y tenemos que lograr que la formulación de la política pública en este territorio, donde se expresan las relaciones multinivel, efectivamente también involucre los principios éticos de los funcionarios porque son los que van a darle continuidad, y a mí me parece que eso también -en esta lógica de que efectivamente el territorio en primer plano genere esta política- pasa por esa consideración. Bueno eso son los cinco puntos.

**CARLOS VARELA<sup>42</sup>, ALCALDE DEL MUNICIPIO B, MONTEVIDEO<sup>43</sup>**

Buenas tardes a todos y todas. Vamos a tratar de ser breves en la medida de generar el tiempo necesario para un intercambio, porque entre otras cosas, varias de las cosas que dijo María (De Barbieri) me provocaron hacer algunas apreciaciones.

Primero que nada el agradecimiento al Consejo Nacional de Políticas Sociales por este encuentro. Abrir un foro de debate sobre la articulación entre los tres niveles de gobierno y analizarlo en conjunto me parece bien importante.

Lo segundo es pedir disculpas porque posiblemente caiga en algunas apreciaciones muy montevideanas y en algunos casos no correspondan a otras realidades territoriales, pero indudablemente uno analiza desde la perspectiva de donde está participando.

Vamos a tratar de no caer tampoco en la debilidad más académica de entrar en la discusión de la descentralización o la desconcentración, o todo el tema de las competencias que se planteaban, y hacer un planteo más de la perspectiva de mi rol, que es un rol político. Y de la perspectiva de ese rol político sí no caer en decir lo políticamente correcto porque estamos en un encuentro de reflexión, y por tanto, no aportaríamos nada si simplemente decimos algo para quedar bien entre nosotros.

El diálogo que se planteó durante el día es el territorio como primer plano, y yo creo que es central ese planteo en tanto toda política pública tiene impacto positivo o negativo en un territorio. Personalmente no conozco una sola política pública que no tenga un impacto en el territorio, de mayor grado, de menor grado, de signo positivo o de signo negativo pero la tiene, entonces es bien interesante analizar las políticas públicas y particularmente las políticas sociales en términos de ese impacto.

Y en ese sentido la política pública debe ser vista como ese paquete de herramientas que tiene el Estado. Y entendemos al Estado en un sentido amplio, en esta visión de los tres niveles, en el orden que querramos, sea gobierno nacional, el gobierno departamental y ahora los gobiernos locales, o con el orden inverso como establecen las teorías más modernas en las cuales cada vez más el ciudadano reivindica su gobierno de cercanía y mucho menos los gobiernos de segundo y primer nivel.

---

42\_ Alcalde reelecto del Municipio B desde 2015. Ocupó dicho cargo de 2010 a 2015. Anteriormente se desempeñó como Director de la División Promoción Económica de la Intendencia de Montevideo. A su vez, fue electo primer suplente de diputado por el Frente Amplio, asumiendo en varias oportunidades. Además, actuó como secretario asesor en temas parlamentarios en tareas de asesoramiento y apoyo jurídico-legislativo. Ha participado de diversos programas de formación e intercambio en el exterior. Desde el año 2000 ejerce la carrera docente en la Facultad de Derecho – Universidad de la República, dictando en la actualidad las clases de “Teoría del Estado y Principios del Derecho Constitucional”, y “Derecho y Ciudadanía” de la carrera Relaciones Internacionales y Relaciones Laborales.

43\_ Versión revisada por el autor.

Entonces hay una inversión de la carga pero, hoy los conocemos o los planificamos de esta manera acá, o sea, esa caja de herramientas que el Estado tiene para construir una sociedad cohesionada y equitativa. Y ese es el objetivo central de las políticas públicas, y si hay una entidad pública que no persigue esto ese es el primer problema que tenemos porque ahí no habría forma de articular las relaciones internivel si no tenemos primero en claro qué entendemos por las políticas sociales y cuál es el objetivo que persiguen, que en última instancia es la solución de los problemas que están instalados en la sociedad.

De una concepción moderna del Estado, obviamente se impone la intersectorialidad y se impone la interinstitucionalidad. Me parece que hoy eso no es novedad, creo que está instalado que es la forma de visualizar o encarar la política y de visualizar y encarar la lógica del Estado, de salir de aquel Estado estructurado, vertical y abrirse a transversalizar. Pero permítanme, es un aporte personal esta visión, más que nunca se impone la necesidad de la participación de la sociedad en la construcción de las políticas públicas. Y ahí tal vez sí, en el planteo de esta tridimensión que se nos plantea en el seminario, nos está faltando una cuarta dimensión que es el valor y la importancia de la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas.

La interdisciplinariedad, la intersectorialidad y la interinstitucionalidad, no solamente vista desde la perspectiva racionalista y mucho menos economicista que lo tiene, pero sin lugar a dudas la participación ciudadana genera el empoderamiento, esto de la gobernanza que un poco decía Lucía (Etcheverry), para el caso concreto de saber y entender el por qué de la política pública que se está aplicando. Pero mucho más aún la capacidad de que la sociedad en su conjunto se comprometa, entienda y acompañe el por qué de las políticas públicas, y no caer como caemos hoy en esa lógica absolutamente individualista y economicista de “yo pago impuestos, reclamo lo mío y no me importa el resto”. Esto, entre otras cosas, es parte de no entender y no ser parte de la construcción de las políticas.

Uno entiende que desde la perspectiva de la participación ciudadana se genera el compromiso, el empoderamiento, la gobernanza y por tanto la legitimación de esas políticas. Y desde esta perspectiva los gobiernos de cercanía pueden ser, o debieran ser, los generadores del consenso social. Creo que estamos en condiciones de que los gobiernos locales sean llamados a lograr la construcción del consenso social entre los distintos ámbitos de gobierno, y entre estos y la participación de la sociedad civil, en tanto, el gobierno de cercanía se llama así por esa relación más directa con el ciudadano.

A modo de ejemplo de experiencias positivas y negativas -acá está Ana (Olivera) que debe recordar como experiencia negativa- lo que nosotros llamamos la experiencia de la calle Madrid. La calle Madrid es una calle de Montevideo, en la intersección de Madrid y Fernández Crespo, a una cuadra del Palacio Legislativo existía finca, propiedad del Estado, ocupada por una familia rodeada de basura, como si viviera adentro de una usina de residuos en medio de la ciudad. Esa familia estaba compuesta por la madre y sus cuatro hijos menores a cargo ya

que el padre estaba privado de libertad. Había diez equipos sociales trabajando con esa familia, diez, y puedo enumerar las distintas instituciones que, de forma directa o indirecta, estaban asociadas y el problema no se solucionaba. No logramos generar la red focal necesaria para atender y ahí entramos a economizar en tanto no tenía sentido que diez equipos sociales estuvieran atendiendo la situación particular desde el enfoque suyo cuando la situación era integral. Ahora podemos decir que por suerte, luego de 4 ó 5 años, se ha solucionado o va camino a una solución definitiva.

Pero por el contrario, para no hablar sólo de las verdes, para hablar de las maduras - y acá tengo a la concejala Cristina Olivera de mi Municipio- encontramos al grupo de trabajo en fincas, un grupo interinstitucional que cuando se conformó el Municipio ya venía funcionando y el Municipio se integró y ayudó a potenciar también desde su perspectiva atendiendo realidades bien complejas como lo que fue la ex mutualista COMAEC, en Bulevard y Maldonado, una finca ocupada con muchos problemas de inseguridad, higiene, salubridad para el barrio. Como lo fue también el caso del ex Hotel Casino en el Parque Rodó, o el tema de salud - tengo al Director Departamental de Montevideo aquí presente también-, el tema dengue, una transversalidad, un trabajo articulado entre el gobierno nacional, el gobierno departamental y el gobierno municipal que lograron excelentes resultados.

Entonces, ¿en qué va la diferencia del resultado, malo o bueno? En la capacidad de coordinación de esa actuación estatal y también cómo se acercó o cómo se trabajó con los colectivos sociales que estaban relacionados a esto.

Entonces, sobre las experiencias, las buenas y las malas, para tener en cuenta. Lo primero es reconocer que existen problemas de tensión y protagonismo, ese es un tema que encontramos presente, a veces son de los organismos y a veces son de las personas. Y tenemos que saber que esto ocurre, y trabajar con ese conflicto para lograr el objetivo, ahí podríamos sumar el tema de las comunicaciones, los vínculos, las relaciones. Pero más grave que esto es una situación en la cual, a veces, los organismos, y particularmente el Poder Ejecutivo -el primer nivel de gobierno- baja línea y no desembarca en los territorios. Determina qué es lo que hay que hacer pero no construye conjuntamente el cómo hacerlo, el para qué hacerlo. Y en función de eso se da el primer cortocircuito y muchas veces el mal resultado de la política pública. O, por el contrario, sí desembarca pero no coordina, entonces hace un gran despliegue del poder público en un territorio pero sin coordinación, sin articulación. O te avisa cuando ya está instalado o le faltan los vínculos necesarios con el territorio para ver “ustedes que están en el territorio si pueden facilitar esto y lo otro”. Obviamente eso arriesga ir al fracaso, una muy buena política mal articulada atenta a la posibilidad de tener un buen resultado, una política más discreta, menos planificada, menos ambiciosa pero bien articulada y planificado su desembarco en el territorio, el resultado puede ser fantástico. Y entonces, desde esa perspectiva, a nosotros nos gusta hablar, aunque sea duro, de una mirada utilitaria de los gobiernos de cercanía por los otros niveles de gobierno. También esto aplica al Gobierno departamental sobre los municipios.

Y en este sentido, creo que también podríamos hablar de la decisión y los liderazgos colectivos en estos procesos, y lo ato al punto uno, cuando yo quiero liderar y el protagonismo llevármelo yo (el municipio) sin entender que hay otros actores que también tienen crédito en ese trabajo, es muy difícil procurar o generar articulación y trabajo colectivo. Si por el contrario, reconocemos que somos un equipo los que estamos encarando, analizando y buscando la solución al problema, posiblemente se fortalezca ese vínculo de articulación territorial-interinstitucional y el resultado para quien -supuestamente como servidores públicos estamos trabajando- siempre es mejor.

En síntesis, planteando algo de lo que decía María (De Barbieri) con referencia al poder, en última instancia ese conflicto de protagonismo, a veces de falta de vinculación, está asociado al tema del poder. Reconocer que hay otros es reconocer que tengo que compartir el poder, ni que hablar si entramos ya al concepto de la descentralización, que indudablemente va de suyo que es pérdida de poder para alguien porque que va hacia otro centro de poder.

Entonces, terminando, yo creo que lo que debiéramos construir en este internivel es una lógica de cooperación rompiendo con la lógica de la competencia que es lo que generalmente vemos. Desterrar la competencia entre organismos públicos que tratan de buscar soluciones a los problemas de la gente e instalar la lógica de la cooperación a favor de los problemas de la gente. Muchas gracias.

**ANDRÉS ABT<sup>44</sup>, ALCALDE DEL MUNICIPIO CH, MONTEVIDEO.<sup>45</sup>**

Muy buenas tardes para todas y para todos, es un placer estar acá compartiendo con uds. Por supuesto que primero agradecerle a los organizadores, al CNPS, a participar de esta actividad.

Me parece fundamental, desde los lugares que operamos nosotros, cada tanto tener un momento de parar la máquina y sentarnos un poco a reflexionar si lo que estamos haciendo va en el camino correcto o hay algo para mejorar o algo mejor para poder articular entre todos nosotros.

Para nosotros, la visión que tenemos desde el Municipio, tiene que ver primero con lo que es para nosotros una política social. Lo que buscamos dentro de las políticas sociales que pode-

---

44\_ Alcalde del Municipio CH desde 2015. 2009 y 2004 Electo Diputado (S) de la Lista 71. 2002 Asesor de la Presidencia de la Cámara de Representantes. 2000 Edil (S) Departamental por la Lista 71. 1995-2000 Edil Local del CCZ N° 5. 2002 Miembro del Concejo de la Facultad de Derecho, delegado de la Comisión de Asuntos Docentes. 1998 Miembro del Claustro de la Facultad de Derecho. 1998 Pre. Del Grupo de Jóvenes del centro Recordatorio del Holocausto. 1995 Miembro del Centro de Estudiantes de Facultad de Derecho. 1993- 1996 Miembro y Líder de Hashomer Hatzair.

45\_ Versión revisada por el autor.

mos desarrollar desde nuestro territorio, y con las competencias que tenemos en el Municipio, es mejorar las desigualdades que tienen las distintas personas para mejorar la calidad de vida, para mejorar los derechos humanos de cada uno de ellos, y desde ahí que el Municipio se sienta como un instrumento de desarrollo humano.

En nuestra propuesta del Plan de Desarrollo Municipal, nuestro objetivo es que el mismo cumpla la función de ser un instrumento de desarrollo humano. Como ustedes saben, como se estuvo hablando antes, nosotros tenemos la posibilidad y el rol de estar articulando directamente con una gran cantidad de organismos que no están dependiendo directamente de nosotros, pero lo lindo que tiene el lugar desde el cual estamos trabajando nosotros es ser ese gobierno real de cercanía. Es lo que nos hace que tengamos que actuar directamente en temáticas que no son propias a nuestras competencias y a nuestras obligaciones, pero lo tenemos que hacer porque nuestra visión es ser un instrumento de desarrollo humano, y tiene que ver con el mejorar la calidad de vida de las personas.

Desde esa manera, interactuamos muchas veces con el MIDES, con el MSP, con la OPP -que comparto con María (de Barbieri) que nos tiene que dar más recursos para poder desarrollarnos más, y se lo vamos a decir así a (Pedro) Apezteguía en la próxima reunión-. Esto nos hace ser un órgano de articulación principal y activo con cada uno de los distintos organismos. ¿Por qué? Porque cuando vienen a nuestra oficina permanentemente las personas, no podemos decirles que tal tema no es competencia nuestra. Nos parece que la responsabilidad que tenemos que tener al frente de un organismo como estos es intentar buscar una solución.

Sabemos que no es competencia nuestra pero lo peor que podemos hacer es darle la espalda y no tener como ese problema como propio e ir buscando una solución al mismo. Y de esa manera integramos las distintas mesas interinstitucionales, para ir generando esa red que nos pueda mejorar la calidad de vida a todas nuestras personas.

¿Cómo hacemos nosotros y cuáles son las acciones y búsquedas de equilibrio que llevamos para las desigualdades dentro de nuestro Municipio? Tiene que ver con nuestras líneas estratégicas que yo les decía antes en nuestro Plan de Desarrollo.

Nuestro Plan de Desarrollo está dividido en cinco líneas estratégicas. Su primer línea estratégica viene en la búsqueda del empoderamiento de los espacios públicos. Dentro de eso, queremos fomentar los espacios públicos para que de ahí podamos llevar adelante políticas de integración, de convivencia, del disfrute del espacio. Nosotros en nuestro Municipio -y comparto una cosa que dijo Carlos (Varlea) antes, lamentablemente yo voy a hablar de la perspectiva de mi territorio, entonces nuestras líneas pueden ser diferentes a las que ocurran en otro Municipio-, pero por ejemplo, nosotros contamos en un Municipio que las necesidades básicas de sus habitantes están casi todas satisfechas entonces, en base a eso, pensamos en un desarrollo a otra escala.

Nuestra segunda línea tiene que ver con el tema del medioambiente, de hacer un Municipio limpio, disfrutable, y amigable al medioambiente. Nuestra tercera línea estratégica tiene que ver con la participación, el desarrollo comunitario. Y nuestra cuarta línea, que tiene que ver un poco con los temas que pensamos tratar en el día de hoy, que van con la tercer línea y la cuarta, que la usamos solamente como ejemplo, y tiene que ver con un Municipio accesible, seguro y transitable.

Nosotros manejamos la seguridad no como el tema de la seguridad en el combate contra el delito, manejamos el tema de la seguridad en su sentido más amplio y que abarque a todas y todos sus habitantes para poder construir desde ahí una convivencia integral, dinámica y funcional buscando que todos se sientan seguros en los espacios públicos, que se sientan seguros a poder transitar, que se sientan seguros en el disfrute del territorio, y de esa manera en nuestro Plan de Desarrollo lo trabajamos y lo entendemos así.

¿Por qué? Porque creemos que es fundamental para mejorar desde ahí la convivencia. Y en ejemplos clave que tuvimos en este año de gestión que llevamos adelante nuestro Municipio, tiene que ver con algunos de los temas que se hablaron anteriormente. El tema de las fincas abandonadas, nosotros estamos trabajando directamente en el grupo que está trabajando sobre esta temática. Tenemos aproximadamente unas cien fincas abandonadas en nuestro Municipio y hemos hecho ya tres intervenciones puntuales, una fue en Villa Dolores, otra en Parque Batlle y otra en Punta Carretas, donde logramos sacar una finca abandonada; se terminó demoliendo y en la misma se está construyendo un espacio público para generar convivencia e integración.

El cambio de vida de la gente que vivía en su entorno fue brutal, y eso fue como una mirada puntual de un tema que entre todos lo pudimos articular, trabajar en conjunto con otras dependencias y mejorar ese punto puntual cambiando ese lugar para transformarlo en un nuevo espacio de convivencia. Participamos en la mesa de convivencia y con Carlos (Varela) estamos juntos trabajando una temática que todos tienen que conocer, que tiene que ver con los locales nocturnos y ese es un lugar de plena articulación, ahí estamos nosotros, está el Ministerio del Interior, hay distintas dependencias de la Intendencia, está el Defensor del Vecino, están los vecinos, están los empresarios e intentamos articular también para mejorar y llevar diferentes normativas para mejorar la convivencia en ese espacio.

Otro tiene que ver con los grupos de vecinos. En nuestro Municipio hay ocho comisiones de “vecinos alerta”, que lo que buscan ahí es mejorar la seguridad en su entorno. ¿Qué es lo que hicimos con ellos? Articulamos con el Ministerio del Interior directamente para que conozcan lo que está pasando con estos vecinos y ver cómo podíamos planificar nuestro desarrollo en mejorar la iluminación, mejorar la poda, con el mismo plan que tenga el Ministerio del Interior. El Ministerio del Interior nos dice, nosotros tenemos un problema en determinada

plaza y nosotros vamos ahí y vemos cómo la podemos iluminar, estamos con la implementación de cuidaparques en determinados lados para ir construyendo desde ahí ese rol dinámico de vinculación directa con distintas reparticiones. Y lo de la participación del grupo interinstitucional busca exactamente eso, ver qué enfoque nacional hay sobre determinadas temáticas y poder bajarlas directamente a nuestro territorio, para que lo que se planifique a nivel central lo podamos ejecutar directamente en nuestro Municipio.

También dentro de nuestro Plan de Desarrollo Municipal, otro tema que para nosotros tiene que ver también con las políticas sociales, tiene que ser la perspectiva de género, y nosotros lo hemos incorporado de una forma transversal en todas las líneas. Todas las líneas en nuestro Plan de Desarrollo mantienen la perspectiva de género, y eso nosotros lo hacemos sensibilizando primeramente a la población en las distintas acciones y actividades que hacemos directamente en el territorio. La otra vez tuvimos una reunión para planificar una actividad en la cual -yo hoy comentaba-, cuando en un lugar se dice “niños y niñas, hombres y mujeres” es a veces simplificar la temática, entonces cuando en una reunión estamos planificando y ya el nombre de la actividad es “niñas y niños” nosotros lo que queremos hacer es ir un poco más allá y plantear cuáles van a ser directamente las acciones en esa actividad que van a buscar una igualdad en el género y que no sea sola y simplemente en nombre de la misma.

Entonces dentro de eso estamos intentando capacitar a nuestros funcionarios, ya hemos hecho distintas actividades con cada uno de ellos para que se sepa un poco cómo hay que trabajar en dicha temática y también con el tema de la violencia doméstica en el cual, en uno de los Centros Comunales nuestros, en el Centro Comunal N° 5, hay una oficina que atiende directamente esta temática para poder involucrarnos, seguir involucrados con lo que pasa en el territorio y desde ahí brindar asistencia a las personas que sufren violencia doméstica.

¿Cómo desarrollar las tareas de políticas sociales directamente en el día a día en nuestro Municipio? Participando como les decía en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, en el Consejo Nacional de Políticas Sociales. Esto lo trabajamos con nuestros funcionarios, acá está Rosana García que es una compañera que trabaja con nosotros en el Municipio, y es la que está involucrada en esta temática y en conjunto con nuestros funcionarios, con las áreas sociales, el Centro Comunal 5, el Centro Comunal 4, distintos funcionarios que necesitamos que todos se involucren en esta temática. Nuestro territorio, como se está trabajando en Montevideo, y en la región que trabajamos en conjunto con el Municipio B, el Municipio C y el CH, estamos hoy con la problemática de lo que tiene que ver con la infancia, con el tema de salud mental, con el tema de vivienda y población en situación de calle.

Nuestro Municipio, como yo les decía al comienzo, cuenta con las necesidades básicas satisfechas de casi todos sus habitantes, aunque, en determinados lugares esos indicadores son distintos y a veces, a través de la medición que nos hacen, dejamos afuera una cantidad de personas que viven en estos lugares que no tienen la cobertura necesaria para poder ser atendidos por distintas políticas sociales. Frente a eso nosotros estamos planteando esta visión en



cada una de las mesas. Hay un dato también importante que nosotros tenemos: a nuestro territorio ingresan todos los días 90 mil personas que vienen de todos lados, y a veces esa gente cuando viene a nuestro territorio viene con sus necesidades básicas insatisfechas pero, como están en nuestro territorio se le cataloga que es una persona que tiene necesidades satisfechas y no es atendida de la manera que se debería atender.

Y para eso nosotros estamos planteando una cantidad de problemas que tenemos, por ejemplo, no calificamos para tener un CAIF, estamos luchando en la Mesa para poder tener CAIF en ese lugar, que quizá no sea directamente para las personas que viven ahí pero para todas esas madres que vienen a trabajar de otros lados y pueden tener un problema de dónde dejan a sus niños podamos tener un lugar para que se le de esa colaboración desde el territorio.

Esto, como yo les decía, lo hacemos adelante con todos nuestros funcionarios municipales, bajando esta misma línea de acción a todas estas personas que nos ayudan a poder llevar adelante estas actividades y estas acciones directamente en nuestro Municipio. Y también lo que hacemos es apoyar directamente las distintas organizaciones sociales, culturales, gubernamentales que están en nuestro territorio que van con esta misma línea, y de esa manera trabajamos en las mesas de convivencia. Trabajamos con todo lo que tiene que ver con el tema de salud, estamos planificando asambleas de salud, estamos planificando distintas actividades con organizaciones que trabajan sobre el tema de salud para poder ayudar, y la idea es de poder ayudar las buenas prácticas y ayudar y motivar a estas organizaciones que desarrollan políticas en el territorio con la infraestructura que nosotros podamos brindarles desde el Municipio.

Lo mismo lo hacemos con el tema del deporte, con las organizaciones deportivas de nuestro territorio, y con el tema de la educación con las distintas escuelas que trabajan y que están en nuestro Municipio, dándoles todas las herramientas de desarrollo que podamos brindar desde nuestro Municipio.

Y otro tema que quería tratar que ocurre mucho en nuestro Municipio tiene que ver con la población en situación de calle. Para nosotros el tema de la población en situación de calle es un tema de Derechos Humanos y es un tema que queremos abordar y para eso lo hemos incorporado en nuestro Plan de Desarrollo Municipal y en cada una de las reuniones interinstitucionales lo planteamos, lo planteamos porque no podemos creer que un uruguayo, un compatriota nuestro, esté viviendo en esa situación. Nos parece que esa es la población más vulnerable del país, porque ni siquiera una persona que está en un lugar irregular está tan vulnerable como estar en la calle.

Dentro de eso estamos articulando y hemos generado ya tres reuniones con todos los organismos que la atienden el tema, la situación de la población en situación de calle para conocer cómo trabajan, para ver cómo podemos articular, cómo podemos mejorar. Estamos viendo la posibilidad de que haya un refugio cerca del Municipio, ver cómo podemos atender a esta

población que viene permanentemente a nuestro territorio y ver cómo podemos trabajar para mejorar la calidad de vida de estas personas que se encuentran en nuestro Municipio como en todo Montevideo.

¿Cómo pensamos también dentro de nuestras líneas el poder mejorar las oportunidades para mejorar las políticas sociales directamente en nuestro Municipio? Tiene que ver también con un desarrollo económico. Nosotros creemos que cuanto más oportunidades podamos abrir desde el Municipio vamos a ir mejorando la calidad de vida de las personas, vamos a ir mejorando la parte económica de las personas y vamos a poder mejorar las políticas sociales. Entonces para eso hay distintos puntos, uno tiene que ver con una Oficina de Turismo que tenemos en el Municipio, nuestro Municipio es el punto de mayor afluencia turística de Montevideo. Carlitos (Carlos Varela) dice porque tiene la Ciudad Vieja, que va todo el mundo a mirarla, pero la cantidad de crecimiento que tenemos en el Municipio a través de la Ley de Inversiones ha hecho que el punto de mayor construcción de nuevos emprendimientos hoteleros están hoy en el Municipio CH. Y entonces en eso queremos todavía potenciarlo para ir generando más oportunidades turísticas desde ahí.

Otra tiene que ver con un convenio con el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Hemos tenido la suerte, a través de esas reuniones de coordinación en conjunto con el Ministerio del Interior de hacer un convenio con las personas privadas de libertad para que trabajen en los espacios públicos, trabajándolo como la primera línea que les decía: generar de los espacios públicos el empoderamiento, la convivencia, la integración. Y para eso tuvimos por primera vez personas privadas de libertad trabajando en el espacio público, y para nosotros fue algo fantástico porque se vio integración, se vio cómo se trabajaba, se vio el desarrollo de una zona en la cual queremos que eso siga construyéndose desde ese lugar.

El tema de la contratación de las ONGs que trabajan en nuestro Municipio, tenemos el barrio con Tacurú, tenemos a CIEDUR que también trabaja dentro de nuestro Municipio para poder darle oportunidad a través de distintos convenios socioeducativos que llevamos adelante en nuestro Municipio para ir dando distintas oportunidades a la gente. Y después también el mejoramiento de las distintas ferias, tanto nocturnas que llevamos adelante por nuestro Municipio, como las que se encuentran todo el día en nuestro territorio, como diurnas para que estén más ordenadas, más organizadas y le den más oportunidades de desarrollo a cada uno de ellos. Esto está dentro de nuestra línea de impulsar un desarrollo turístico, económico y urbanístico y también se encuentra en nuestra tercer línea estratégica que tiene que ver con la participación ciudadana y el desarrollo comunitario.

También, dentro de las líneas de nuestro Plan de Desarrollo, pensamos en la mejora del medioambiente como un Derecho Humano a tener una mejor calidad de vida de las personas que trabajan y que están en nuestro territorio. Y para eso, lo que nosotros hacemos directamente desde nuestro Municipio es trabajar y mejorar lo que tiene que ver con todos los entornos, desde las podas, la limpieza, campañas educativas, en lo que tenga que ver con la

mejora de los espacios públicos, que es uno de nuestros principales desarrollos que queremos impulsar para ir mejorando cada vez el entorno y poder hacer que el tema del medioambiente sea algo comprometido dentro del Municipio y dentro de todos los vecinos que están en nuestro territorio.

Para ir terminando, el área social del Municipio es la que trabaja directamente con nosotros, todas las políticas. Nosotros tenemos una vez por mes una reunión directamente con las áreas sociales para saber cuáles son las temáticas que se están abordando. También, por supuesto, que hay reuniones cada quince días de las áreas sociales para ir coordinando las distintas interacciones que se hacen en las Mesas Interinstitucionales pero le da un enfoque y una mirada humanista a cada una de las propuestas que debemos desarrollar desde el Municipio.

Otro que tiene que ver con la tarea operativa en el desarrollo de las actividades que les decía antes como la mejora del medioambiente, como las distintas acciones que hacemos en el territorio, la fiscalización a través de nuestros cuerpos inspectivos y todo lo que tiene que ver con los actos administrativos que tenemos que hacer para desarrollar después realmente estas actividades en el territorio.

Esto era un poco lo que yo les quería presentar, para nosotros es fundamental esta articulación, lo entendimos así desde el comienzo y por eso hemos vuelto a trabajar en mesas que antes nuestro Municipio no participaba, en todos los ámbitos de coordinación en conjunto con todos los organismos nacionales que actúan directamente en el territorio porque nos parece fundamental como vecinos, y como somos un real gobierno de cercanía, que las personas primero vienen a nosotros, estar en concordancia con las distintas entidades nacionales para poder mejorar la calidad de vida de la gente. Muchas gracias.

#### **MARTÍN FREIGEDO:**

Muchas gracias Andrés, creo que las cuatro exposiciones nos dejaron varias cosas, varias preguntas. Como reflexiones generales diría primero, entender que el territorio es una construcción social y que está en disputa y esto se dijo ¿no? Está en disputa y voy a retomar dos cosas que dijo hoy Salvador Schelotto que me parecen fundamentales: está en disputa cada vez más por dos razones, primero porque hay una nueva forma de intervención del gobierno en el territorio, hay un presencia mucho mayor del gobierno nacional en el territorio, y segundo porque se hizo la reforma institucional -y acá lo celebro porque es de las primeras veces que lo escucho y yo lo vengo defendiendo hace rato-, quizá la reforma institucional más grande de los últimos 100 años en Uruguay, que es la creación de los Municipios.

Esto obviamente aumentó la capacidad de disputa de ese territorio porque -Carlos decía, hay que coordinar, hay que cooperar- obviamente la coordinación tiene riesgos muy altos porque se intercambian recursos y se intercambia poder, sin intercambiar poder no hay coordinación real. Se puede intercambiar información pero no hay coordinación de políticas. Cuando se coordinan políticas se negocia, uno gana y otro quizás pierde, y se intercambian recursos. Entonces las nuevas formas de intervención del territorio con el estado, y la nueva descentralización a partir de la ley, generaron un montón de conflictos que están latentes y que tenemos que abordarlos.

Creo que en esta mesa eso fue lo que se discutió un poco, ¿cómo logramos abordar eso? porque tenemos que entender que hay que cooperar y que tenemos que trabajar en conjunto. Entonces, en ese sentido, me gustaría disparar el debate para ese lado, ¿cómo podemos solucionar esos problemas, qué es lo que tenemos y cómo lo podemos mejorar?

Tenemos poco tiempo, menos de media hora y la idea es abrir el espacio a debate, a preguntas, lo único que les pido es que las preguntas y las intervenciones sean concretas porque somos muchos y así tenemos capacidad de varias intervenciones y respuesta de los expositores.

## Mesa de cierre

### Participantes

Ana Olivera<sup>46</sup>

Presidenta del Consejo Nacional de Políticas Sociales

Martín Dibarboure, Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Cristina Lustemberg, Subsecretaria de Salud Pública

Yamandú Orsi, Intendente de Canelones

### Moderador

Matías Rodríguez, Director Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Coordinador del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

**MATÍAS RODRÍGUEZ, DIRECTOR NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. COORDINADOR DEL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. (MODERADOR)**

Vamos a dar comienzo a la mesa de cierre, a la mesa final, después de una jornada de todo el día. Nos encontramos a las 9 de la mañana y durante toda la mañana y toda la tarde estuvimos generando distintos espacios de discusión, de encuentro, de reflexión. Contamos ahora con Cristina Lustemberg, subsecretaria del Ministerio de Salud Pública; Yamandú Orsi, intendente de Canelones; Martín Dibarboure, subdirector de OPP y Ana Olivera, subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social. Repasaremos con ustedes cómo fue la jornada.

En la mañana tuvimos una primera mesa en la que discutimos sobre descentralización, reflexiones sobre el proceso uruguayo, donde tuvimos la oportunidad de que distintos actores de la academia pudieran aportar en la discusión que planteamos para la jornada. Luego tuvimos una segunda mesa a la que invitamos a organismos públicos, que hablaron más desde la gestión. Tuvieron la oportunidad de hablar los Ministerios de Desarrollo Social, de Salud Pública, Vivienda, además de la ANEP, el INEFOP, sobre los desafíos para el desarrollo territorial de los organismos, modelos de desconcentración. Y en la tarde generamos tres espacios paralelos de discusión sobre distintos puntos. La mesa 1 trabajó sobre buenas prácticas en materia de coordinación interinstitucional en el territorio. La mesa 2 sobre los aportes de gobiernos departamentales y municipales en las políticas sociales. La mesa 3 sobre relaciones multinivel en las políticas sociales, vínculos entre el gobierno nacional, departamental y municipal.

<sup>46</sup> La subsecretaria del MIDES, Ana Olivera, aprovechó su intervención de cierre para hacer un breve repaso de la jornada. De común acuerdo, no incluimos dicha presentación para evitar reiteraciones.

Nos parece bueno y necesario cerrar esta excelente jornada, en la que participaron más de 250 personas de todo el país, que nos encontramos a discutir sobre diversos temas. Ese es un indicador de que hay muchísimo interés en debatir sobre estos temas. Vamos a darle espacio al cierre. Invitamos primero a Ana Olivera a que haga uso de la palabra.

### **MATÍAS RODRÍGUEZ**

Ana lo decía por lo bajo... quiero agradecer a Yamandú Orsi. Muchísimas gracias a Yamandú y a la Comuna Canaria por recibirnos y para poder prestarnos el escenario para generar este diálogo. Quisiera agradecerles a todos los panelistas de todas las instituciones, de todos los organismos. Estas cosas suceden porque hay equipos atrás, hay gente que las hace posibles y que se encarga de pensar, de comunicar, de llamar, de convocar. Así que, muy especialmente, quiero agradecer al equipo de la Dirección de Políticas Sociales y a todo el equipo de la Dirección de Gestión Territorial también, que fueron los que hicieron posible que este seminario se pudiera realizar. Martín, adelante.

### **MARTÍN DIBARBOURE<sup>47</sup>, SUBDIRECTOR DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO<sup>48</sup>**

Buenas tardes para todos y todas. Gracias por la invitación. Voy a ser muy breve, porque el trabajo lo han hecho ustedes durante el día.

Algunos apuntes importantes, que me imagino que ya los habrán escuchado también de parte de los expositores de la Universidad, hoy de mañana.

Comienzo por la necesidad de planificación y perspectiva de trabajo. Venimos con una cantidad de historia acumulada, de políticas acumuladas, de programas que hemos hecho en base a un montón de necesidades. Programas que nosotros mismos nos quejamos, porque se superponen, que se gasta el doble. No necesariamente la superposición es una cosa mala de por sí. El desafío es identificar dónde podemos hacer más sinergia. Como integrantes del Consejo de Políticas Sociales nos han pedido cómo podemos poner esto en la agenda, como dice el GPS, "recalculando..."

---

47\_ Contador Público, egresado de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República en 1986. Miembro del Colegio de Contadores, Economistas y Administradores Uruguay. Actualmente es Sub director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República desde el 2005. Fue director del Proyecto Zona de Actividad Logística de Montevideo (ZAL) de la Intendencia Municipal de Montevideo, desde 2013 a 2015. Se desempeñó como Gerente Económico Financiero de Alcoholes del Uruguay S.A. (ALUR S.A.), empresa del grupo ANCAP. En el Poder Ejecutivo, fue Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República desde setiembre 2009 a febrero 2010.

48\_ Versión revisada por el autor.

Ustedes más que nadie saben que hemos tenido notables performances en los indicadores. Estamos en la mayoría de ellos, en el “podio” en América Latina y, sin embargo, cuando vamos a temas como territorio o cercanía seguimos viendo, midiendo y sintiendo casi que una interpelación por las asimetrías que tenemos. Somos conscientes de eso.

A nosotros nos asocian mucho con los fondos (Oficina de Planificación y Presupuesto) pero nos compete también la descentralización, que es económica, es fiscal, es política, es social... y podemos seguir poniéndole apellidos. Cuando hablamos de descentralización fiscal o administrativa casi estamos hablando de autonomía. Y cuando hablamos de descentralización administrativa se parece mucho a desconcentración y no tanto a descentralización. Acá hay gente que estudia eso. Nosotros hablamos de territorio y básicamente de territorio con mayúsculas, desde la lógica económica. Ahí es donde aparece la planificación.

Nosotros tenemos la responsabilidad de mirar al Uruguay con una mirada transversal, en la planificación y en la descentralización, con el apellido “social”. Estaba leyendo a Heckman, un economista premio nobel del año 2000 que me encantó. El plantea que hay políticas que son a la vez justas porque promueven la equidad y promueven la eficiencia.

Acá nosotros tenemos prácticamente escrito lo que nosotros queremos desde el Consejo. Tenemos la inversión en los programas y la inserción en el territorio, la medición de las inequidades territoriales, que las hay, porque vaya que se han aumentado las partidas económicas desde el gobierno central hacia el territorio, nunca va a alcanzar, porque el bienestar de la gente ¿dónde termina? porque cuando llegamos es cuando tenemos una pantalla nueva y otros desafíos. Entonces, no es solamente el tema económico, es también el tema de cómo abordar con eficiencia pero también con la justicia, como se planteaba.

A la propuesta que nos hacen, yo traigo cuatro o cinco puntos, que hemos hablado en el gabinete y hemos hablado en el Consejo, que creo que son insumos para el día de hoy.

Primero, gastar bien. ¿Esto quiere decir que gastamos mal? No. Gastar bien quiere decir poner el foco en la cosa a la que se precisa llegar, los pixeles famosos, hay que poner el zoom cada vez más. Nos cuesta mucho más llegar a esa inequidad que queremos resolver. Esto hace a una lógica de una destreza en el diseño de programas y de políticas.

En segundo lugar gestionar por resultados. La gestión por resultados es algo que vino para quedarse. América Latina debe trabajar mucho en eso. Uruguay está en los primeros lugares en la medición, de los resultados. Resultados no como el indicador, resultado medido como el cambio de bienestar de la gente o el acceso a derechos o servicios y a satisfacer aquellas necesidades básicas que no tiene.

La gestión por resultados es algo muy complejo. La evaluación de la política pública es muy compleja, hay metodologías muy complejas. Ahí es donde precisamos trabajar fuertemente

en el territorio. Aquello de la línea de base, en la cual se partió y a partir de lo cual cambió el bienestar de la gente. Si no se hace en clave de territorio, los números van a seguir dando más o menos bien, más o menos por encima, pero cuando vemos con zoom nos da muy mal y el que nos interpela es el territorio.

Cuarto, la cultura presupuestaria. Dejamos ya de trabajar con culturas sectoriales. Ya uno no habla tanto de infraestructura, ya no habla tanto de social, ya no habla tanto de medio ambiente. Lo habla transversalmente. Hoy los presupuestos se leen horizontalmente (por área estratégica lo llamamos nosotros). Típico caso se el programa de “tobilleras”. Todo el mundo dice que es un programa del Ministerio del Interior, pero el MIDES trabaja con ese programa. Es un programa que atraviesa varios ministerios. Cuando queramos acordar y es lo que estamos haciendo hoy, por eso ha cambiado la cultura. Hemos aprendido a mirar el presupuesto al revés, a leerlo por área estratégica, la educación, la sostenibilidad ambiental, etc.

Por último, creo que hay que algo que la fuerza política ha logrado y lo tengo que decir con mucho orgullo, pero por otro lado nos redobla el desafío el gasto público social hoy no se discute. Antes el gasto no tenía el apellido social. Ustedes vieron que cuando hubo algún prurito en alguna discusión parlamentaria, todo el mundo acordó que el gasto social no se toca. Esto es mérito de la acumulación política y de haber puesto el foco en algo que Uruguay necesitaba.

Como integrante del Consejo, creemos que más descentralización implica más democracia, más equidad. Desde la Oficina, a pesar de que nos ven como los “malos” de la película, estamos dispuestos a seguir trabajando para ser justos, equitativos, para colaborar y que los recursos que tengamos vayan destinados con el foco puesto en el lugar donde necesitamos, que el cartucho pegue justamente donde queremos impactar.

Muchas gracias.



CRISTINA LUSTEMBERG<sup>49</sup>, SUBSECRETARIA DE SALUD PÚBLICA<sup>50</sup>

Muchas gracias por permitirnos este espacio al final. Creo que hay que nombrar a Adriana Brescia como dirección del Ministerio de Salud Pública, que representa el trabajo de todos los directores departamentales. Hablaremos un poco de hacia dónde vamos como Ministerio de Salud Pública.

A mí me toca estar en esta mesa formando parte del Consejo de Políticas Sociales y poniendo el centro en lo que ustedes han trabajado, vinculado a por qué el trabajo en territorio, por qué el trabajo interinstitucional, por qué la importancia de la conjunción de las políticas del gobierno nacional y cómo a través del departamental llega a cada uno de los Municipios.

Hoy acá hay alcaldes de todos los lugares del país, lo que nos ratifica hacia dónde debemos ir como país, donde no hay mejor inversión que en las personas y en las políticas sociales.

Se hacía referencia a James Heckman, que es un economista republicano de la Universidad de Chicago (ganó el premio Nobel con otro economista, que es Mc Fadden), que hace muchísimos años demostró la importancia para los países de invertir en políticas sociales. Ha asesorado a gobiernos demócratas y republicanos en Estados Unidos que tiene una realidad diferente en su inversión en políticas sociales, pero ganó el premio Nobel demostrando lo que son las tasas de retorno de inversión en esta área. Porque los países cuando hacen recortes, lo que no deben dejar es de invertir en las políticas sociales. El modelo de los nórdicos a partir de 1938 es otro ejemplo, que muestra que lo que se invierte en los primeros años de la vida tiene el mayor retorno, donde las inversiones son como los cimientos, cada etapa consolida la siguiente.

Hacia ahí es donde vamos en los últimos años como fuerza política, haciendo un claro énfasis en el gasto en las políticas sociales. Pero hoy particularmente, hablo desde mi lugar de Salud. Ustedes saben que nuestro país invierte 9,2 % del PBI en salud. Desde el año 2008 estamos llevando a cabo una reforma en el sistema que ha garantizado el acceso universal, pero hoy estamos aún identificando 15 problemas sanitarios que Uruguay tiene. Como MSP hicimos una planificación estratégica hacia el 2020, basada en una concepción que a veces nos cuesta trabajar a los que estamos en política, de indicadores de resultados. Cuando uno se compromete con indicadores de resultados, se compromete con la ciudadanía, se compromete a rendir cuentas. A veces en salud todo es medible.

---

49\_ Médica Pediatra. Referente de primera infancia del Sector Salud en el Comité de Coordinación Estratégica de Políticas de Infancia y Adolescencia, con activa participación en la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia 2010 – 2030 (ENIA). Del 2005 al 2011 se desempeñó en el sector público como Responsable del Área Niñez y Adolescencia de ASSE. Desde enero 2012 a febrero 2015 Coordinadora del Programa Uruguay Crece Contigo – Área de Políticas Territoriales de la OPP. A partir de marzo 2015 es Subsecretaria de Salud Pública del Ministerio de Salud Pública de Uruguay.

50\_ Versión revisada por la autora.

Hicimos un proceso de identificar estos 15 problemas sanitarios que Uruguay mantiene, algunos están vinculados a la primera infancia, que pese a todos los avances se mantienen dificultades, así como problemas que atraviesan los jóvenes y los adolescentes.

En los últimos días me tocó hablar de algunas iniciativas que estamos haciendo, poniendo en la agenda el embarazo no intencional en la adolescencia. Y una aplicación que lanzamos que tiene un nombre por el cual a veces me hacen bromas, que fue propuesto por los jóvenes, que es Gurú del Sexo, que informa sobre sexualidad, sobre el uso adecuado de anticoncepción, sobre servicios de salud, temas de interés para los jóvenes y adolescentes.

El otro día, cuando discutíamos en torno a la planificación del Plan de Infancia y Adolescencia, al trabajar a través de objetivos sanitarios puede quedar como una mirada muy sanitaria, pero los invito a verlo en la página del Ministerio de Salud Pública, son problemas identificados desde el punto de vista de salud pública con una concepción de la salud como un derecho, del Estado garante de ese derecho y atravesado por una concepción que incorpora todas las determinantes sociales. Por eso es muy importante, cuando construimos este diseño, que cada uno de los problemas identificados tenga líneas de acción para llegar a comprometernos a metas, a indicadores de resultados. En el plan se identifican columnas que tienen que ver propiamente con nosotros como Ministerio que es autoridad sanitaria, qué tenemos que corregir, qué decretos, qué ordenanzas, qué cosas tenemos que ir viendo para poder llegar a eso. Y líneas de acción que tienen que ver con los prestadores propiamente dichos, tanto del ámbito público como privado. El eje mayor de nuestras líneas de acción tiene que ver con las acciones intersectoriales, la salud no se puede construir si no se atraviesan todos los niveles de gobierno, si un territorio no lo atravesamos y vemos qué problemas de salud hay en esa localidad, en ese territorio, qué servicios tenemos del ámbito público y privado. Esto es un desvelo para nosotros, ya han escuchado al Dr. Basso en cada una de las instancias destacar este aspecto. No dejamos de ver los avances de la reforma pero sabemos que aún tenemos dificultades. Con las características que tiene nuestro país, no hay reforma de salud que pueda garantizar el acceso, que garantice nivel de calidad (y ahí vemos algunos problemas) si no hacemos una verdadera integración del sistema. Donde pongamos el centro en las personas, los individuos, el territorio con sus características y complementemos los servicios públicos y privados, fortalezas y debilidades, recursos humanos, tecnología, en función del problema de salud que tengan en cada uno de los lugares.

En eso estamos, identificando cada una de las dificultades que tenemos en las brechas de los tiempos de espera, en las cantidades y dificultades que tenemos con los recursos humanos, en lo que es el modelo de atención en cada uno de los niveles, pero para eso precisamos un empoderamiento de los ciudadanos, de ver la salud como un derecho, en una construcción colectiva, que atraviese la prevención, la promoción, la atención, la realimentación. Hoy más que atención de la salud son los cuidados de la salud.

Por eso la mirada de esta construcción, como concordamos con el MIDES, debe incluir a las distintas sectoriales, cada uno haciendo lo suyo poer a su vez trabajando en conjunto Este trabajo es sumamente complejo. Atravesar las políticas de un gobierno nacional en un Municipio. Las características y particularidades que tiene cada uno de los departamentos. Estamos en Canelones que tiene una complejidad, con sus particularidades, las regiones, las rutas, las características, el modo de promoción. Un mismo departamento puede tener múltiples características, pero también hay que saber cómo se empodera la ciudadanía en el lugar y los une a todos, para tratar de resolver en un territorio los problemas que tienen los ciudadanos.

En eso estamos más que comprometidos, sin desconocer que tenemos dificultades, pero no hay abordaje, no hay un país que avance a mediano y largo plazo si no tenemos esta visión.

Nuestro compromiso desde el sector salud es trabajar integrados de esta manera, nuestros Directores Departamentales integrados a todas las Mesas Interinstitucionales. Vengo en este momento de trabajar en el departamento de Salto. No hay otra manera de abordar los problemas si no es con esta mirada, si no se hace que estas claves se aterricen y se empoderen los territorios y, en función de eso, que veamos en cada una de las instituciones, en cada una de las sectoriales, cómo los abordamos.

Muchas gracias por la jornada.

**MATÍAS RODRÍGUEZ**

Antes de darle la palabra a Yamandú, contarles que Wilson Netto, el presidente del Codicen, tenía toda la intención de llegar esta mañana para participar en la mesa, se complicó y se había comprometido a llegar para la mesa de cierre, pero lamentablemente no pudo llegar y envía el saludo a todo el seminario y pide las disculpas del caso. Ahora sí, Yamandú Orsi.

**YAMANDÚ ORSI<sup>51</sup>, INTENDENTE DE CANELONES.**

Muchas gracias por venir hasta acá. Muchas gracias por organizarlo en el interior. Canelones también es el interior, a pesar de que es un interior particular.

Lo decía Ana recién, es cierto que más de una vez en el Congreso de Intendentes escuchamos, en esta lógica de los gobiernos departamentales, como los malos de la película, cuánto nos toca a cada uno y en algún momento al discutir, hablábamos del gasto social y lo difícil que es de encontrar. No porque no se haga, al revés, porque hay un montón de cosas que se hacen, pero a esta altura ya nadie habla de eso porque ya está como parte de ese ABC del que siempre hablamos.

Lo otro que resta decir, después de tanto trabajo, es que los gobiernos departamentales son maravillosas pistas de aterrizaje de las políticas que se articulan a nivel nacional, pero a partir de la creación del Municipio, donde el actor local está muy claro, con una particularidad inédita porque llegamos a todo el territorio, hoy los gobiernos departamentales asumen una función que no es menor, que es articular todo lo que pasa a nivel nacional y cómo atraviesa en el territorio.

Siempre pongo el símil con las provincias argentinas o con los estados brasileños. ¿Qué quiero decir con esto? Que si los gobiernos departamentales leemos bien los mensajes, entendemos bien los mensajes y logramos hacer un buen aterrizaje de todo eso en el territorio, quédense tranquilos de que tenemos la gente, existe el conocimiento, a partir de la creación de los Municipios existe la presencia en cada uno de los territorios y, por lo tanto, con nuestros brazos, con nuestros trabajadores, con nuestra gente, si los gobiernos departamentales armamos un buen descenso de estas políticas y las articulamos bien, creo que la discusión está saldada.

Los vecinos no reconocen si quien vino es tal Ministerio o tal gobierno, no. Nuestra gente precisa soluciones que quienes tenemos la responsabilidad tenemos que cumplir y tenemos que hacerlo bien.

Entonces, aquella discusión sobre si te doy más a vos o paso más para allá tiene que cambiar y se tiene que transformar en qué nos toca hacer a cada uno de nosotros. No nos toca hacer lo mismo. Hay mucha fórmula inventada. Nos ha pasado a veces de encontrarnos en el territorio y decir: ¿qué andás haciendo vos acá? Y estamos, de repente, inventando cosas que no están inventadas.

---

51\_Profesor de Historia, Instituto de Profesores Artigas. Trabajó como docente en diversos centros de educación secundaria de los Departamentos de Canelones, Florida y Maldonado. Fue electo primer suplente de Diputados en la lista 609 en el año 2004. Electo primer suplente al cargo de Intendente de Canelones en los años 2005 y 2010. Fue Secretario General de la Intendencia de Canelones durante 10 años (2005 - 2015), acompañando los dos períodos al Dr. Marcos Carámbula al frente de la Comuna. El 9 de julio de 2015 asumió como Intendente de Canelones, tras ser electo en las Elecciones Departamentales del 10 de mayo del 2015.

Como gobierno departamental asumo. En nuestro caso ofrecemos toda nuestra infraestructura, toda nuestra gente, todas nuestras ganas para que ustedes, desde el gobierno nacional, desde los diseños nacionales, que tienen respaldo de ley, ley presupuestal, rendiciones, y tienen respaldo de todo el espectro político del país, o tienen la discusión por lo menos a ese nivel, lo menos que podemos hacer, y creo que con eso es bastante, es generar los aterrizajes y dar la penetración de esas políticas a través de nuestros Municipios, que por suerte llegaron para resolver aquello que desde la centralidad de las capitales era una utopía.

Gracias por dar esta discusión. Gracias por ponerle tanta energía y gracias por enseñarnos y recordarnos que la descentralización es la participación y es, en nuestro caso, además una necesidad, pero también es una filosofía que nos viene bien como país. Muchas gracias.

Matías Rodríguez

Muchas gracias a todos. De esta forma le damos cierre al seminario. Muchísimas gracias.

