

Evaluación diagnóstica del “Plan Artigas”

Mayo 2014

Evaluación diagnóstica de las acciones realizadas en el marco del Plan Artigas.

Avances y dificultades de la implementación del Plan y del funcionamiento de la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales (MIPS).

Documento de Trabajo N° 20

Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Daniel Olesker – Ministro

Lauro Meléndez - Subsecretario

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Director: Juan Pablo Labat

División de Evaluación. Director: Martín Moreno

Departamento de Evaluación de Programas: Virginia Rojo. Equipo: Emilio Aguirre, Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Ana Ermida, Tomás Evans, Meliza González, Carolina Haselbeck, Lucía Olivera, Valentina Perrota, Mario Real

Departamento de Evaluación Institucional y Dispositivos Territoriales: Federico Da Costa. Equipo: Fabricia Assandri, Andrea Fernández, Cecilia Giambruno

Departamento de Trabajo de Campo Evaluación: Carolina Ortiz de Taranco. Equipo: Magdalena Aguiar, Noel Alpuin, Claudia Barboza, Karen Cuelho, Mario De Pena, Victoria D’Onofrio, Matilde Goñi, Belén Masi, Juan Meyer, Natalia Reyes, Cecilia Reynaud, Valeria Santana, Alberto Zas

División de Monitoreo. Director: Virginia Sáenz

Departamento Sistemas y Procesos: Gonzalo Dibot. Equipo: Luciana Bonilla, Lucía del Castillo, Elina Gómez, Diego Tuzman

Departamento Planificación y Diseño: Equipo: Paola Castillo, María del Carmen Correa, Leticia Glik, Gabriela Ugo

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo. Directora: Lorena Custodio

Departamento Análisis y Estudios Sociales: Luis Lagaxio. Equipo: Natalia Caballero, Karina Colombo, Elisa Failache, Ana Victoria González, Federico González, Gabriela Mathieu, Martina Querejeta, Lucas Suárez, Mariana Tenenbaum, Laura Zacheo.

Departamento de Geografía: Federico Carve. Equipo: Carlos Acosta, Guillermo D’Angelo, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz

Encargada Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez, Matías Bleier

Departamento Administración y Soporte: Diego Martínez. Supervisores: Vanesa Bogliacino, Manuela Likay, Marcelo Ruival, Gimena Zugasti

Departamento de Trabajo de Campo de Programas: Israel Falcón. Subjefe: Jorge Vera. Coordinadores: Melissa Faggiani, Jhonny Reyes, Leonel Rivero, Valeria Unibazo

Observatorio Social. Director (interino): Milton Silveira

Departamento de Gestión y Desarrollo: Ana Laura Casotti. Equipo: Alejandro Guedes

Departamento de Estadísticas Sociales. Equipo: Cecilia de Rosa, Julio Llanes, Gabriela Pedetti

Departamento de Repertorio de Programas Sociales: Manuel Píriz. Equipo: Rafael Giambruno

Sistema de Información Integrada del Área Social. Director: Milton Silveira

Coordinador informático: Guillermo Gelós. Equipo: Andrea Acosta, Serrana Alonso, Diego Cabrera, Marcelo Lozano, Diego Olave

Autores

Martín Moreno

Federico Da Costa

Fabricia Assandri

Andrea Fernández

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo - Mayo de 2014

18 de Julio 1453. CP. 11200. Montevideo, Uruguay

Teléfono: (0598) 2400 0302 Int. 1855

www.mides.gub.uy

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
INFORME	8
Introducción	8
Metodología	9
I. El Plan Artigas y su implementación desde la MIPS	10
a) Fortalezas	11
b) Debilidades	13
II. La Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales	15
a) Fortalezas	15
b) Debilidades	17
Conclusiones y perspectivas	18
ANEXO	19

RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe realiza una evaluación diagnóstica del funcionamiento del Plan Artigas y el accionar de la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales (MIPS) de Artigas en el mismo. El objetivo es caracterizar el proceso por el cual el Plan Artigas se llevó adelante, los aspectos positivos y negativos de este proceso, dando cuenta del rol de la MIPS en su creación, implementación y coordinación.

Paralelamente, se dedica un apartado al funcionamiento de la Mesa, siendo el Plan una oportunidad privilegiada para analizar el mismo. Esta evaluación servirá como insumo para el análisis y evaluación de las Agendas Estratégicas del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS).

Se llevaron a cabo doce entrevistas, para lo cual se realizó un muestreo teórico tomando en cuenta dos grandes criterios: la participación de las instituciones en la Mesa y el número de metas en el Plan asociadas a cada institución.

A continuación se presentan los principales resultados arrojados por el diagnóstico, desde una óptica de fortalezas y debilidades registradas tanto en el desarrollo del Plan Artigas como en el funcionamiento de la Mesa.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO SOBRE EL PLAN ARTIGAS

Fortalezas

En lo que refiere a la organización, el Plan fue una herramienta importante, dando lugar a la planificación conjunta de las distintas líneas de trabajo de los Ministerios y de la Intendencia en un ámbito común. Esto trajo un elemento novedoso en las dinámicas de trabajo al partir de metas concretas y preestablecidas.

En cuanto a la metodología, se valoró la inclusión de una caracterización a nivel departamental en el documento del Plan, dando a conocer datos objetivos sobre por ejemplo, la ecología, la economía y la composición socio-demográfica del territorio. Esta caracterización constituyó un respaldo técnico importante para llevar a cabo el Plan. Asimismo, un aspecto valorado por los entrevistados fue el soporte mediante el cual se llevó a cabo la difusión del Plan –un libro al alcance de la ciudadanía e instituciones–.

En suma, el Plan pudo ser discutido a nivel local, y se pudieron proponer ciertos cambios. Sin embargo -y como contracara de lo antes mencionado-, los actores locales no participaron en el diseño inicial del Plan.

Un aspecto más discutido pero que tuvo sus efectos positivos fue el diseño del Plan y de su presupuesto a nivel central. La definición a nivel central de las metas y del presupuesto asignado a las mismas favoreció la organización del trabajo -en parte gracias al hecho que se definieron prioridades-, pero también porque las acciones tenían un presupuesto asignado que posibilitaba y aseguraba su concreción. El apoyo político –el plan es encomendado expresa y directamente por el presidente de la república– no fue un hecho menor, ya que habría producido un mayor compromiso de los representantes institucionales.

Debilidades

La definición de metas realizada mayoritariamente a nivel central, recibió ciertas críticas por parte de los entrevistados, explicitando de esta manera la tensión que puede existir entre distintos niveles de decisión y más generalmente con lo que refiere al proceso de descentralización.

Dentro de las debilidades del Plan se destaca **el desconocimiento del Plan** en una parte de los integrantes de la Mesa. Hay que tener en cuenta en este punto la alta rotación de integrantes de la MIPS, sin embargo, también puede estar significando que el Plan, como estrategia global, no supo permear en la totalidad de las instituciones locales. Si bien gran parte de las metas se cumplieron, estas no siempre fueron asociadas al Plan sino a la planificación específica de una institución en particular (incluida en el marco del Plan Artigas).

Un aspecto señalado por los entrevistados fue la participación no constante de todas las instituciones vinculadas al Plan. En ciertas ocasiones cada una de las instituciones llevaba a cabo la gestión para el cumplimiento de una meta, pero sin coordinar en la Mesa, lo que no contribuyó al fortalecimiento de la inter-institucionalidad a nivel local, aunque en términos de concreciones las mismas sí se alcanzaran.

En lo que refiere a la redacción del plan, si bien se apreció el contar con metas concretas y pre-definidas, no se definieron metas intermedias que hubiesen podido ser una guía para el cumplimiento de las metas finales y al rol de las mesas en el seguimiento de las mismas.

En cuanto al tiempo que se le dedicó al Plan en la Mesa, existen apreciaciones diferentes según las instituciones consultadas. Por un lado, se estima que se le dedicó un tiempo importante y significativo, por otro lado se estima que se le dedicó un tiempo insuficiente. En relación con este punto, hay quienes consideran que el Plan fue un proceso que culminó, mientras que para otros en cierta manera el Plan sigue en la Mesa y se sigue trabajando en el mismo.

La Mesa ha sido un ámbito de seguimiento y monitoreo del Plan, según los entrevistados, cumpliendo un rol no menor en el desarrollo del mismo. En este sentido, se entiende a la Mesa como un espacio de coordinación y no de ejecución.

LA MESA INTERINSTITUCIONAL DE POLITICAS SOCIALES

Fortalezas

Se considera a la Mesa como un espacio favorable a la relación y coordinación entre las instituciones, espacio que se fue formalizando, siendo este proceso favorable para la organización y el reparto de las tareas, el respeto del orden del día y el compromiso en general en cuanto a la participación en este espacio.

La apertura de Mesas Temáticas contribuyó tanto a la organización como a la participación. Esto no supone que las relaciones se circunscriban únicamente a estos ámbitos (MIPS y Mesas Temáticas), en la medida que muchas de las coordinaciones se realizan bilateralmente entre instituciones. A su vez se destacó el buen clima entre los miembros de la misma.

El Plan aparece como un elemento motor importante, ya que parte de las fortalezas citadas por los entrevistados se las relaciona a la gestión específica del Plan. En suma, mediante el Plan Artigas se habría dado un acercamiento de otras instituciones a la Mesa, lo que favoreció la coordinación global en el departamento.

Debilidades

La no constancia en la participación trajo consecuencias para la planificación interinstitucional de ciertas líneas estratégicas del Plan Artigas, por no disponer de toda la información necesaria para trabajar en ellas. A esto se suma la rotación de los participantes, y la consecuente necesidad de “puesta al día” y el hecho que los cargos institucionales de quienes participan son dispares, no teniendo todos la misma jerarquía o poder de decisión –si bien el decreto promulgado el 1º de agosto por el poder ejecutivo establece, en su artículo 4º que deben participar los representantes de mayor nivel jerárquico de las instituciones con anclaje en territorio¹.

En lo que refiere al liderazgo de la Mesa, hay distintas percepciones, de lo cual se destaca que el liderazgo en la Mesa no es claro, lo que puede estar relacionado con el cambio organizativo que trajo la puesta en práctica de las MIPS, la cual es relativamente reciente. Por un lado, el MIDES es considerado como coordinador de la Mesa.

Uno de los planteos de la MIPS de Artigas que surge de las entrevistas es la falta de recursos, en particular, en cuanto al espacio de funcionamiento y a un equipo de trabajo propio, lo que estaría generando una sobrecarga de trabajo en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

¹ Véase el decreto del Poder Ejecutivo Número 336, del 1º de agosto de 2011

A MODO DE CIERRE

Esta aproximación es una primera mirada evaluativa al espacio de articulación y coordinación que es la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales. Por lo tanto, es necesario seguir profundizando el análisis de estos espacios, en un contexto de proliferación de esta línea de trabajo, de los espacios convocados y de las recientes agendas departamentales. Más allá de algunas limitaciones señaladas el Plan Artigas parece ser de utilidad para la agenda de trabajo de las MIPS, ayudándolas en “llenarlas de contenido”, favoreciendo la programación y planificación de las actividades, el compromiso y el trabajo interinstitucional.

En la doble dimensión de análisis propuesta en este informe, se observa que el Plan Artigas ha logrado un nivel alto de concreción –en términos de realización de lo planificado–. Por otra parte, como otro eje del análisis, puede verse al Plan como instrumento para el fortalecimiento del espacio de coordinación y articulación territorial privilegiado a nivel departamental, y en este sentido los logros del Plan son relativamente más magros, dada la propia manera cómo el plan fue definido e instrumentado posteriormente. Por último, se observan algunas debilidades en la conformación de las MIPS que afectan su funcionamiento y legitimidad entre sus propios miembros (y en consecuencia en su capacidad de gestionar la implementación de estos planes), esencialmente dos temas de carácter operativo, la alta rotación de los representantes/participantes en las MIPS (por ausencia o cambio) y la heterogeneidad entre niveles jerárquicos de los mismos.

En anexo se presenta una síntesis en base a lo relevado en los organismos responsables sobre el conjunto de acciones previstas en el marco del Plan, dando cuenta de los avances, dificultades y otros aspectos como la identificación geográfica y el grado de participación de la Mesa en las distintas acciones. Esta síntesis proporciona otra mirada para analizar los avances del Plan Artigas.

INFORME

Introducción

El Plan Artigas es un plan de desarrollo, con enclave local, para atender las principales dificultades del departamento. Nace de una iniciativa del Presidente de la República, encargándosele al Gabinete Social, en particular a su ámbito asesor el Consejo Nacional de Políticas Sociales y organismos descentralizados del Gobierno Nacional, en conjunto con el gobierno Departamental de Artigas y los Gobiernos Locales. A nivel territorial es la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales (MIPS) la encargada de velar por el desarrollo y gestión del mismo.

En el decreto de creación de las MIPS se establece que las mismas deben “*Definir y acordar anualmente la Agenda Social Departamental o Local, con delimitación de prioridades y cronograma de ejecución de acciones*”². En este marco, se define a la mesa como el espacio para la coordinación por excelencia para la gestión y ejecución del Plan. Si bien cada una de las instituciones que forman parte del Plan y de la Mesa cuenta con su propia agenda de trabajo, la participación en las MIPS y la coordinación en las mismas era una de las tareas a desarrollarse en el marco del Plan.

Teniendo esta situación como contexto, este informe se centra **por un lado en los avances, logros y debilidades del Plan Artigas y su gestión desde la MIPS y por otro lado en el funcionamiento de la Mesa**, buscando describir cuál ha sido el rol de la Mesa en el cumplimiento de las distintas metas y la opinión de los distintos referentes institucionales sobre el funcionamiento y la gestión del Plan.

El presente documento se estructura de la siguiente forma: a) se comienza con una breve **descripción metodológica** del trabajo realizado para este diagnóstico; b) en un **primer apartado** se desarrolla cómo funciona el Plan Artigas en la MIPS, dando cuenta de las fortalezas y debilidades del mismo; c) en un **segundo apartado** se detalla el funcionamiento de la MIPS; d) se concluye con algunas **perspectivas** sobre el Plan y futuros proyectos de este tipo; e) se presenta, en **anexo**, una síntesis que reúne distinta información para cada acción prevista en el Plan.

² Véase el decreto del Poder Ejecutivo Número 336, del 1º de agosto de 2011

Metodología

La estrategia metodológica que se consideró más adecuada para dar cumplimiento a los objetivos mencionados en la introducción fue la cualitativa, optando por entrevistas semi- estructuradas (en base a una pauta elaborada por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES –DINEM–, conjuntamente con la Dirección Nacional de Gestión Territorial –DNGT–).

Para esto se realizó un muestreo teórico en donde se tuvieron en cuenta dos criterios básicos. Por un lado, la participación de las distintas organizaciones en las mesas realizadas desde 2011 hasta la fecha de realización de las entrevistas, buscando contar con organizaciones que tuviesen un alto nivel de participación en la mesa y otras con un nivel menor. Por otro lado, se tomó en cuenta el número de metas asociadas que tenían estas instituciones en el Plan, de modo a contar con organizaciones que tuviesen distintos niveles de metas comprometidas. Para esto se seleccionaron un total de 13 instituciones³.

Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de una hora y la pauta fue realizada en base a los siguientes ejes temáticos: perfil institucional de las instituciones entrevistadas, funcionamiento del Plan y rol de la MIPS en el Plan.

A continuación se presenta una tabla con las instituciones entrevistadas y los entrevistados:

Institución	Representante
Intendencia Departamental de Artigas (IMA)	Anaí Riera-Directora de Desarrollo Social.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	Dany Silveira- Encargado de oficina.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	José E. Velloso- Administrativo.
Obras Sanitarias del Estado (OSE)	Gustavo Harry -Jefe técnico.
Banco de Previsión Social (BPS)	Isabel Moneta- Gerenta
Consejo de Educación Secundaria (CEP)	Lilian Grosh- Inspectora Zona Norte 1
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)	Roberto Paz- Director de Vivienda.
Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)	María José Piñeiro- Directora- y Miriam Soravilla- Subdirectora-
Ministerio de Salud Pública (MSP)	María Teresa-Directora Departamental de Salud.
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Roberto do Santos- Jefe de Oficina y Omar Álves-Director Departamental
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)	Sonia González-Directora Departamental.
Administración de los Servicios de Salud del Estado-Red de Asistencia Primaria (ASSE-RAP)	Lucy Medina- Directora del Centro de Salud.

³ Se concretaron 12 entrevistas de las 13 pautadas.

I. El Plan Artigas y su implementación desde la MIPS

En esta primera parte se hará foco en el Plan Artigas. Por medio de esta evaluación diagnóstica uno de los puntos que se quisieron abordar es cómo la Mesa, a partir de las definiciones del Gobierno Nacional y de los distintos Ministerios, plasmadas en el Plan Artigas, realizaron la coordinación, operacionalización y seguimiento de las acciones y metas planteadas. Se busca comprender cuáles fueron las fortalezas y debilidades en esta interacción, con el fin de generar insumos para mejorar la ejecución de este tipo de planes o agendas a futuro. A continuación se presenta un cuadro, a modo de síntesis, con las fortalezas y debilidades del Plan Artigas que se desarrollan adelante.

Cuadro n°1: Fortalezas y debilidades del Plan Artigas según los entrevistados.

PUNTOS CLAVES	FORTALEZAS	DEBILIDADES
El Plan sirvió como una herramienta guía para la organización del trabajo en la Mesa.	Guía del quehacer de la mesa en el período, organizando temas y acuerdos y fortaleciendo el trabajo en red existente en la mesa.	
La caracterización del plan presentó una visión actualizada del departamento con base empírica y multidimensional.	Caracterización objetiva del departamento, alejando las definiciones de política de percepciones	Desconocimiento del Plan por parte de algunos integrantes de la Mesa.
El diseño del Plan fue básicamente realizado a nivel central desde Montevideo. Definición central de metas y acciones. Las acciones comprometidas en el plan fueron respaldadas con un presupuesto ya definido.	La definición central es la condición que posibilita la presupuestación, asegurando la materialidad de las propuestas. Apoyo político desde el ejecutivo, “espaldarazo”, que legitima la propuesta a la vez que realza el lugar de la misma entre las instituciones. Posibilidad de modificaciones o ajuste al cumplimiento de algunas metas desde lo local. Soporte elegido para la impresión y difusión del Plan.	Burocratización no aceptada a nivel territorial, distintos tiempos en las instituciones. Definición central, con poco margen para las propuestas de carácter local esencialmente para las que suponen erogaciones y reserva presupuestal específica. Las líneas son perceptibles como parte de la institución y no del Plan (por fuera de la MIPS). No se visualiza fácilmente como globalidad, sino como una suma de acciones específicas. Si bien la definición central de las acciones, presupuesto y metas tiene como fortaleza el “asegurar” las mismas, en cierta forma independiza parte de los logros de la gestión concreta de la MIPS ⁴ .
	Valoración en el establecimiento de metas finales.	Se reclama –como necesario para el rol de la MIPS en el seguimiento del plan- la definición de metas intermedias.
	Cumplimiento de las metas en la mayoría de los casos más allá de la fragmentación en la gestión. Los resultados finales se alcanzan más allá de los procesos –e incluso debilidades- que pueden existir en la MIPS.	

⁴ De manera tal que algunas metas se alcanzan más allá de la acción coordinada y acuerdos que se den en la mesa, por lo que el Plan no es necesariamente una herramienta que necesite del buen funcionamiento de la MIPS para concretarse en su totalidad, aspecto que de alguna manera podría empoderar a la MIPS en el territorio.

a) Fortalezas

En lo que refiere al Plan Artigas y su gestión desde la MIPS, se identificaron como principales fortalezas, la existencia de un plan como herramienta para la organización del trabajo, que sirve para la planificación conjunta de las distintas líneas de los ministerios y la Intendencia en un lugar común. Esta fortaleza recalca más bien a nivel organizativo, tanto del trabajo de la mesa como de algunos elementos de la gestión.

“Y sirvió de guía respecto a lo que se pretendía de los distintos sectores de la sociedad y de los organismos gubernamentales fundamentalmente”
(Entrevistado n° 1⁵).

“A mí me parece que ha servido de guía para ir alcanzando los objetivos planteados (...) Es trabajar sobre algo concreto”
(Entrevistado n° 2).

“La percepción es que primero nos ayudó a operativizar, racionalizar recursos, pensar juntos, planificar”
(Entrevistado n° 3)

Si bien no fue uno de los elementos que se profundizan en la investigación, esta dinámica de organización del trabajo presenta algunos cambios implícitos. Trabajar por resultados y una planificación conjunta del trabajo a largo plazo aparece como una novedad, asimismo trabajar sobre un conjunto de metas planteadas y concretas y no sobre la coordinación o resolución de ciertas demandas que pueden surgir de manera no planificada.

El plan incluyó un aspecto metodológico valorado por los entrevistados, con algunos bemoles, que fue la integración al documento del Plan de una caracterización del departamento. Esta contuvo elementos del sistema territorial, ecológicos, económicos y elementos de la realidad socio-demográfica del departamento, entre otros. La valoración de la caracterización por los entrevistados hace foco en lo abarcadora de la misma, y cómo el contar con dichos datos a nivel agregado permitió partir de una mirada de la realidad objetiva y con respaldo técnico, no necesariamente basada en las percepciones.

“yo creo que fue muy bien elaborado en cuanto a que se partió de la realidad concreta”
(Entrevistado n° 4).

“se hizo una investigación bien profunda y se hizo un buen diagnóstico”
(Entrevistado n° 2).

Otra fortaleza rescatada por los entrevistados fue el soporte elegido para la divulgación del Plan, es decir, que el documento estuviese en un libro y al alcance de la ciudadanía e instituciones. Si bien no se destacaron elementos del uso en sí del libro, o en qué efectivamente se vio el impacto del mismo, se manifestó la importancia de hacer

⁵ Para respetar el anonimato de los entrevistados se referencia cada una de las citas con un número. Cabe aclarar que los números atribuidos no tienen relación alguna con el orden en el que aparecen los entrevistados en la tabla presentada en metodología.

tangible el Plan.

En suma, parte de los entrevistados valoran el lugar que el Plan ha dado a los actores locales y se plantea como fortaleza el trabajo en red interinstitucional que este generó para identificar ampliaciones o modificaciones a lo ya definido. En este sentido se destaca la posibilidad de que diversas instituciones, a través de la MIPS, se implicaran en el plan y lo pudieran poner en discusión, aunque el margen de acción de los actores e instituciones locales haya sido reducido.

“O sea, la mesa se apropió y dijo “pero acá falta tal cosa” y le fue añadiendo, que también es una riqueza que se pudieran hacer de este plan y a la vez dejarlo como algo vivo de poder irle agregando otras cosas que se veían desde el nivel local”
(Entrevistado nº 5).

“Fundamentalmente (...) es el tema de la participación de nosotros mismos, del departamento, de poder identificar cuáles son las sensibilidades y aquellos aspectos que son más vulnerables, que de alguna forma vamos pensando en lo colectivo (...). Y después buscar juntos que eso me parece que es uno de los fuertes, que también el Plan de alguna forma ayuda a sostener el trabajo en red, el trabajo interinstitucional que es fundamental, la territorialización, la descentralización de alguna manera en ese aspecto al menos. Distintos aspectos de la calidad de vida”
(Entrevistado nº 3).

Asimismo, los entrevistados valoraron que el Plan tuviese un presupuesto asignado a nivel central para el cumplimiento de las metas asumidas en el mismo. Se valoró la construcción del Plan desde su información contextual y el respaldo presupuestal tras el mismo. La asignación de presupuesto es también una forma de organización del trabajo y definición de prioridades.

“Este plan fue armado a nivel central, en Montevideo con una propuesta de unificar todas las políticas sociales en el territorio.”
(Entrevistado nº 5).

El respaldo del plan desde el Presupuesto Nacional plantea un escenario de trabajo distinto al que comúnmente tiene lugar en la mesa y los entrevistados manifiestan que de este modo se logró un mayor compromiso interinstitucional en lo que refiere a las acciones y al cumplimiento de las mismas.

“yo veo que tiene de riqueza y es que tiene presupuestación, es posible. Porque si nosotros armáramos una mesa, desde la mesa plantear todo eso como idea, como una propuesta, eso después cuando aparece la etapa de la presupuestación, los recursos siempre se te truncan, ha sido muy difícil ejecutar ideas de la mesa sin recursos, que esos es uno de los grandes debes”
(Entrevistado nº 5)

“tenía una implicación de que participaran los ministerios y el espaldarazo del gobierno nacional ha sido muy importante”
(Entrevistado nº 4)

“si alguna ventaja tenía el Plan Artigas al haber sido hecho desde Montevideo es que casi que era un calco del presupuesto, entonces como que cualquier cosa que

dijera estaba financiado porque coincidía con las premisas del presupuesto”
(Entrevistado nº 6)

Esta fortaleza presenta algunas ambigüedades, que refiere en parte al hecho de que la definición del diseño a nivel central, a la vez que limita lo local lo posibilita, esto último esencialmente desde dos dimensiones: presupuestalmente y por el apoyo político que recibe. A continuación presentaremos las principales debilidades del Plan Artigas mencionadas por los entrevistados.

b) Debilidades

El aspecto más cuestionado por los entrevistados refiere a las definiciones de acciones y líneas prioritarias, como se acaba de detallar en el punto anterior, por haber sido realizado a nivel central. Los entrevistados hablan de una definición del diseño hecho desde “la capital”, desde “Montevideo”, situación que excede al plan en sí mismo, ya que hace referencia a una tensión manifiesta y latente que es la existente entre el nivel de decisión departamental y central, ubicado como Montevideo. A este punto se le adjudica un significado que va más allá del Plan, planteando la tensión entre el centralismo y la descentralización, ya que si bien este aspecto es referenciado por varios entrevistados, el mismo lo podríamos encontrar en otras relaciones de nivel central y departamental.

Si bien el diseño central tuvo la capacidad de unificar los distintos tiempos de las instituciones y los procesos que cada una de las acciones debían seguir dentro de las mismas, presentó algunos inconvenientes y demoras en la implementación, ya sea a nivel local o central, generando ciertas dificultades que se hacían presentes en la mesa

“tiene la desventaja de que es un tanto aéreo, (...) que es a control remoto. Y la realidad del lugar, eso es difícil, es difícil de superar porque difícilmente a la distancia se palpe la realidad”
(Entrevistado nº 6).

Otra situación que se relevó en el trabajo de campo y en distintos espacios de encuentro con la Mesa es **el desconocimiento**, de varios de los integrantes actuales, **del Plan en su conjunto**. Si bien esta situación se liga fuertemente con la alta rotación de integrantes de las MIPS, también plantea que no necesariamente el Plan, como estrategia global, permeó en la totalidad de la institucionalidad departamental. En efecto, si bien dio cumplimiento –mayoritariamente– a las metas, las mismas no necesariamente se visualizaban como parte de un plan o de un todo organizado sino como parte de los propios compromisos de las instituciones en particular. En distintas instancias de las entrevistas, cuando se consultó a los entrevistados sobre el Plan y sus acciones, parte de ellos plantearon conocerlo “solo de oído” o no tenerlo claro, pero al consultarlos por una línea o proyecto en concreto de la institución a la cual representaban afirmaban que la conocían y que el proyecto había sido realizado. Esta fragmentación de la información y la no visualización de acciones puntuales como parte de un todo –el Plan Artigas–, abre diversas preguntas e interrogantes sobre la acogida del plan a nivel territorial y sobre la creación del mismo y el lugar de la mesa en su definición.

I: “¿Nunca le dieron el Plan en papel?”

E: No, (...) nos debe el Plan aún, justamente para compartirlo y tenerlo. Estaría bueno porque seguramente el mayor conocimiento favorecería esta instancia de evaluación.”
(Entrevistado nº7)

Otro de los elementos que se manifestaron fue el hecho que, si bien a nivel programático había un acuerdo y respaldo de las distintas instituciones, en la mesa no se contó siempre con la participación de todas las instituciones involucradas o comprendidas en el plan. Si bien se cumplían algunas metas encargadas a estas instituciones, la información o ejecución no “pasaba” por la mesa y era gestionada directamente por la institución. Esta situación es una de las debilidades en la ejecución del plan dado que no se aporta en los espacios de coordinación y gestión, más allá que se hayan logrado las metas, lo cual –desde la perspectiva de algunos actores locales– debilita la construcción y/o fortalecimiento del entramado interinstitucional.

En lo que refiere al diseño del Plan, una de las críticas es que no se hayan definido metas intermedias. Las metas integradas al plan eran metas “finales” y no existían necesariamente concreciones intermedias que pudieran ayudar al mismo. Sin embargo, es importante destacar que las metas se cumplieron; y esto más allá que la acción haya sido fragmentada o coordinada.

Al indagar sobre el tiempo del Plan y el espacio que el mismo había ocupado en la mesa encontramos dos situaciones opuestas. Por un lado, se sostiene que el Plan tuvo un tiempo de ejecución y discusión pero ya no está en la agenda de la Mesa. Por otro, se plantea que el Plan es un continuo por lo que de alguna manera u otra, estuvo presente en todas las reuniones y se sigue trabajando en él. Las apreciaciones sobre la presencia del Plan en las reuniones de la mesa son dispares, hay quienes plantean haber trabajado en el mismo durante un tiempo prolongado y quienes consideran que debería habersele dedicado más tiempo.

“en todas ellas [las reuniones] se trataba el plan, porque aparte de que hubieran otros temas para tratar en el orden del día siempre al final el tema era Plan Artigas y los avances (...) a veces había mesas que era exclusivamente tratar el plan, y otras que si habían otros temas se trataban los otros temas pero siempre se le daba un espacio a ver los avances del plan”
(Entrevistado nº 9).

“Que yo me acuerde...Habrán sido cuatro o cinco reuniones, cinco reuniones, cinco, cinco de treinta, cinco de treinta y cinco”
(Entrevistado nº 6).

Más allá de la periodicidad con la que se abordara el Plan Artigas, los entrevistados reconocen la Mesa como un ámbito de seguimiento de las acciones del mismo y consideran que cumplió un rol importante en ese aspecto, lo que no implica que así haya sido en la ejecución. En relación con este punto, parece importante destacar que la Mesa sigue entendiéndose como un espacio de coordinación y no necesariamente de ejecución.

“en todas ellas se trataba el plan, porque aparte de que hubieran otros temas para tratar en el orden del día siempre al final el tema era Plan Artigas y los avances, o sea que permanentemente se le ha estado haciendo un seguimiento al tema de Plan Artigas”

(Entrevistado nº 9).

En efecto, como todo proceso –que supone la implementación y la articulación, y aún más por el hecho de ser novedoso–, presentó ciertos cuestionamientos en su ejecución, que pueden presentarse a su vez como enseñanzas y como una oportunidad, tanto para realizar ajustes en futuros Planes como en el accionar de la Mesa.

II. La Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales

En esta segunda sección se hará énfasis en la MIPS, buscando analizar su funcionamiento. La posición de los entrevistados en cuanto al funcionamiento general de la MIPS presenta aspectos favorables y ciertas debilidades, que pueden ser tomadas como líneas y oportunidades de cambios. En el siguiente cuadro se presentan las principales valoraciones realizadas por los entrevistados.

Cuadro nº2: Fortalezas y debilidades de la MIPS según los entrevistados.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
Puesta en funcionamiento de mesas temáticas, lo que favorece el encuentro y acercamiento entre instituciones a nivel local.	Poca visibilidad local.
Reparto de tareas. Cuenta con organización del trabajo.	Diversas jerarquías, no todos tienen el mismo poder de decisión. Participantes de referentes institucionales de nivel jerárquico no acorde a las definiciones que se espera la mesa pueda tomar.
Compromiso entre quienes participan	Rotación de participantes. Falta de constancia entre los participantes (participación intermitente). Rotación de referentes institucionales en las instituciones participantes. Ausencia de algunos actores/instituciones.
	Si bien la mesa es un espacio de <i>coordinación</i> , aparece la demanda de la falta de recursos no solo humano sino también de presupuesto.

a) Fortalezas

La Mesa es vista por los entrevistados como un espacio jugando un rol importante, siendo un ámbito donde comenzar las articulaciones, tomar o retomar contacto con las demás instituciones y discutir algunos aspectos de las acciones a llevar a cabo.

“Y lo otro es que las veces que he participado (...) todo el mundo se siente partícipe de la Mesa y parte de, que eso a veces es difícil. No es que voy a hacer numerito a esperar allí, no, participa y se involucra al trabajo de la Mesa”
(Entrevistado nº 8).

“Yo noto que hay más participación, más trabajo interinstitucional, se han abierto más unidades temáticas dentro de la propia mesa”

(Entrevistado nº 4).

Los entrevistados plantean que en el correr de este tiempo la Mesa ha ido adquiriendo ciertos formalismos que se fueron construyendo: se perciben mejoras en cuanto a la organización del trabajo, existe un mayor respeto del orden del día, así como una mayor división de las tareas entre las instituciones, entre otros aspectos. Esto último se propicia por la apertura de Mesas Temáticas en las que participan exclusivamente las instituciones involucradas en los temas específicos de cada área.

“La mesa ayuda como a intercambiar, colectivizar pero hay otro movimiento que nos permite hacerlo rápido”
(Entrevistado nº 3).

En los discursos de los entrevistados la Mesa aparece como una instancia en sí misma, lo cual no quita que los vínculos entre las instituciones se mantengan dentro y fuera de la misma, teniendo un peso fuerte las vinculaciones directas fuera de este ámbito.

“Es lo que he podido ver en estos últimos períodos. O sea, la mesa como ámbito facilitador, después cada institución de lo que surge de acuerdos y de coordinaciones lo continua haciendo”
(Entrevistado nº 3).

En varios casos se mencionaron las fortalezas de la Mesa nivel general pero ligadas a la gestión misma del Plan, visualizando la Mesa como ámbito donde comenzar las articulaciones, tomar contacto con las demás instituciones y discutir algunos aspectos de las acciones a llevar a cabo. Por su parte, también se destacó el buen clima entre los miembros de la Mesa.

“Es lo que he podido ver en estos últimos períodos. O sea, la mesa como ámbito facilitador, después cada institución de lo que surge de acuerdos y de coordinaciones lo continua haciendo”
(Entrevistado nº 3).

“La mesa ayuda a intercambiar, colectivizar pero hay otro movimiento que nos permite hacerlo rápido”
(Entrevistado nº 3).

“A mí me parece que es como instancia de discusión me parece que está bien ¿no? porque es ahí donde se plantean los temas, se plantean las acciones y bueno las acciones tienen sus otros tiempos que no es de la mesa”
(Entrevistado nº 7).

Dentro de las fortalezas o aportes del Plan a la Mesa, se menciona el hecho que si bien no hubo una participación de todos los organismos e instituciones que intervinieron en el Plan, se dio un acercamiento de algunas instituciones a la Mesa, siendo antes su presencia tangencial. Este acercamiento se vio fundamentalmente a través de temáticas que involucraron a estas instituciones, lo que propició tener una visión más global de la coordinación en el departamento. Como contracara, esta participación –propiciada por el plan– no siempre fue constante. A continuación se presentan las principales debilidades de la Mesa enunciadas por los entrevistados.

b) Debilidades

Los entrevistados mencionan ciertas dificultades que refieren al hecho que no todas las instituciones convocadas participan de la MIPS. Esto dificulta la planificación interinstitucional, repercutiendo en el seguimiento de las temáticas, ya que no había quien aportara información y decisión sobre las mismas y por lo general los nuevos representantes no cuentan con la información ni con las estrategias para que esta les llegue.

Junto con una participación no siempre constante de los participantes, la rotación de los mismos en la Mesa, es –desde la perspectiva de los propios participantes de la MIPS– un inconveniente para el funcionamiento de la misma.

En suma, parte de los entrevistados plantea el hecho de que no todos los representantes tienen la misma capacidad de decisión a la interna de sus instituciones. Esta situación repercute en el funcionamiento de la Mesa, por dos motivos. Por un lado, porque no se cumple el decreto, promulgado el 1º de agosto de 2011, que instituye, en su artículo 4º, que deben participar aquellas personas con mayor jerarquía de las instituciones presentes en el departamento: *“Los representantes de las entidades que integren la Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales serán designados por sus respectivos representados, observando el criterio de mayor nivel jerárquico en el territorio, y podrán ser removidos de la misma forma en cualquier momento.”*

Por otro lado, esta no presencia de representantes con capacidad de decisión implica el trasladar a la Mesa la imposibilidad de definir ciertos aspectos, a la espera o autorización de un jerarca, lo que puede producir cierta frustración en cuanto a la capacidad de la Mesa de llevar a cabo ciertas acciones, y en consecuencia un riesgo de deslegitimación del espacio.

En esta línea parte de los entrevistados plantea como debilidad que la Mesa no tenga recursos –espacio de funcionamiento y equipo de trabajo propio–, generando una sobrecarga de trabajo en el MIDES. Teniendo presente que la MIPS es un espacio de coordinación y no de ejecución, cabe preguntarse cómo juega el reclamo de presupuesto en este esquema o cómo podría incorporarse una definición en este sentido en la gestión de las MIPS.

En lo que refiere al liderazgo de la Mesa las opiniones están encontradas. Por un lado hay una visualización del MIDES como coordinador de la Mesa. Por otro lado, parte de los entrevistados plantea que el liderazgo ha ido cambiando y que son distintas organizaciones las que llevan adelante los temas, liderando en función de la temática que se esté analizando. Sin embargo, no se visualiza un liderazgo claro en el Plan, sino una participación acotada en función de la temática, las metas asociadas y la institución.

“Para mí las Mesas Interinstitucionales son un organismo muy importante, muy importante. Es una buena herramienta (...) cualquier institución que iba y planteaba... entre todos tratábamos de buscarle la solución, de aportar, de ver en qué podía en cada una intervenir”.
(Entrevistado nº 2).

Conclusiones y perspectivas.

Este informe es una primera evaluación diagnóstica del Plan previa al fin del período designado para el cumplimiento del mismo (2015). Este buscó dar a conocer las principales acciones que se llevaron a cabo y cómo afectaron a la dinámica del funcionamiento de la MIPS y de la inter-institucionalidad a nivel departamental.

La génesis del Plan tuvo un diseño centralizado, con presupuesto y metas asignadas. Sin entrar en el análisis sobre el proceso de diseño y las posibles mejoras al mismo, la llegada al departamento implicó una novedad en la organización y en la gestión de la Mesa, la cual se reflejó en la definición de metas a seguir –ya sea para cada organismo como a nivel interinstitucional–, en el diseño del plan –partiendo de una caracterización–, así como en el soporte elegido para su divulgación. Uno de los puntos fuertes fue que el plan constó de un presupuesto para el cumplimiento del conjunto de las metas así como del apoyo político.

Cada una de estas decisiones implicó un nuevo escenario para la MIPS y para la gestión del Plan. Si bien la Mesa pudo beneficiarse en parte con estas nuevas condiciones, algunos indicadores –como el bajo conocimiento del Plan por algunos miembros de la misma o la no identificación de ciertas acciones como parte del Plan sino más bien como metas de la institución–, plantean la necesidad de debatir si las condiciones que brindó el Pan son suficientes para que éste permee la Mesa y sus actores y así fomentar la gestión interinstitucional a nivel departamental, o si se hacen necesarias otras condiciones para que esto suceda y reforzar el entramado interinstitucional.

Al indagar sobre el funcionamiento de la Mesa, tanto en relación al Plan como en su funcionamiento *per se*, se encontraron algunas condiciones que pueden haber influido en el punto antes mencionado, como ser la rotación de su participantes. A esto se suma el hecho que en varias ocasiones quienes asisten no son los representantes con mayor nivel jerárquico dentro de la institución. Estos dos fenómenos afectan tanto al desarrollo de la Mesa como a la posibilidad de que se realice una acumulación inter-institucional.

Por otro lado, en cuanto a la MIPS más específicamente, este diagnóstico revela una ambigüedad que no es menor en cuanto al rol de la misma. Si bien la mesa es un espacio de coordinación, surge el reclamo por parte de los entrevistados de la falta de capacidad de este espacio para decidir y ejecutar decisiones, en parte por la presencia no constante de las autoridades, lo que sería un obstáculo para el cumplimiento de las actividades previstas, y, más generalmente, para el proceso de descentralización.

Más allá de las distintas debilidades y fortalezas del Plan y su imbricación con la Mesa, muchas de las metas se han cumplido y otras están en vías de cumplirse. Este proceso plantea distintos elementos de cara al aprendizaje y mejora de la gestión, tanto a nivel de próximos Planes como en lo que refiere a las Agendas Estratégicas y el funcionamiento de las MIPS en su conjunto. La posibilidad de incluir estos aprendizajes en futuras instancias es uno de los desafíos que quedan planteados y para los cuales el Plan Artigas ha brindado una guía.

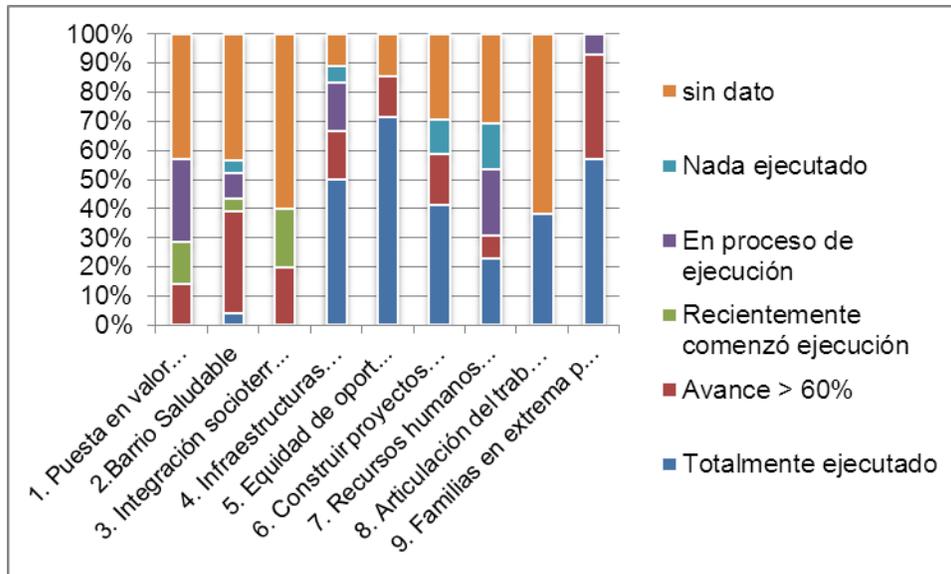
ANEXO

En complemento de este informe se presenta un resumen en base a un relevamiento de datos realizado por la Dirección Nacional de Gestión Territorial⁶ en el marco del cual se le pidió a los organismos responsables de llenar una ficha en la cual se detalla para cada acción programada el grado de avance o porcentaje de ejecución; la importancia atribuida a dicha acción por el organismo responsable; el territorio en el cual se llevó a cabo la acción; las dificultades para la implementación y los logros obtenidos, entre otros. Existe una cantidad significativa de acciones para las cuales no se cuenta con ninguna información (20 acciones) o la información con la que se cuenta es parcial e incompleta.

I. Avances en la ejecución de actividades

En cuanto al grado de ejecución de las actividades previstas, es importante destacar que buena parte de las mismas se encuentran “sin dato” o con datos no válidos (aproximadamente el 28%). Dentro de las actividades para las cuales tenemos la información, cerca de la mitad (48,5%) se han ejecutado en su totalidad y 26,8% se ejecutaron a más del 60% (y se siguen ejecutando). Estas dos categorías sumadas representan aproximadamente el 75% de los casos con dato.

Gráfico n°1: Grado de avance según línea estratégica.



⁶ Este relevamiento, su metodología y herramientas estuvieron a cargo de la Dirección Nacional de Gestión Territorial, los datos aquí presentados surgen de este relevamiento.

Cuadro n°1: Avances en la ejecución de las acciones por línea estratégica.

Linea Estrategica	Nada ejecutado	En proceso de ejecución	Recientemente se comenzó la ejecución	Se está ejecutando y el avance es mayor al 60%	Totalmente ejecutado	Sin dato	Total
1. Puesta en valor del Río Cuareim y su cuenca	0	2	1	1	0	3	7
2. Barrio Saludable	1	2	1	8	1	10	23
3. Integración socio-territorial: entre barrios, entre localidades y con el resto del país.	0	0	1	1	0	3	5
4. Infraestructuras y equipamientos de calidad en los servicios públicos sociales	2	6	0	6	18	4	36
5. Equidad de oportunidades al inicio de la vida: Embarazo y primera infancia	0	0	0	1	5	1	7
6. Construir proyectos de vida en Artigas: Adolescencia y juventud	2	0	0	3	7	5	17
7. Recursos humanos y sociedad civil	2	3	0	1	3	4	13
8. Articulación del trabajo con la actividad productiva	0	0	0	0	5	8	13
9. Familias en extrema pobreza y situaciones de especial vulnerabilidad	0	1	0	5	8	0	14
Total	7	14	3	26	47	38	135
% del total	5,2%	10,4%	2,2%	19,3%	34,8%	28,1%	100%
% del total con dato	7,2%	14,4%	3,1%	26,8%	48,5%	-	100%

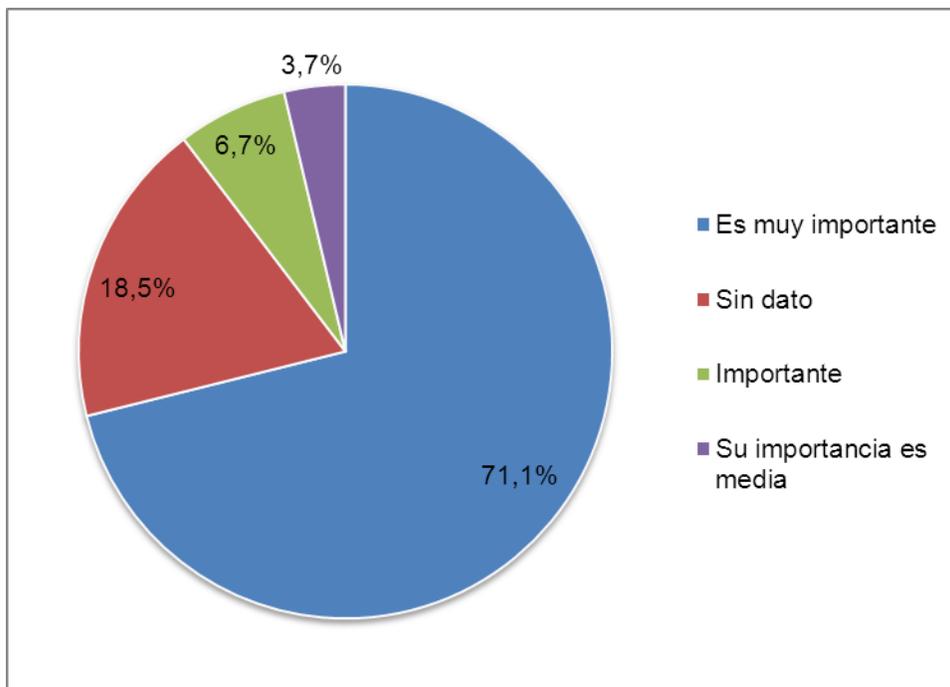
II. Importancia de las acciones

Como se observa en el siguiente cuadro, la cantidad de acciones que no se consideran como siendo “muy importantes” son un caso al margen, lo cual habla de la pertinencia de las acciones previstas y desarrolladas en el plan desde el punto de vista de los actores locales.

Cuadro n°2: Nivel de importancia atribuido a las acciones.

NIVEL DE IMPORTANCIA ATRIBUIDO	CANTIDAD DE ACTIVIDADES
Muy importante	96
Importante	9
Importancia media	5
Sin Dato	25
TOTAL	135

Gráfico n°2: Nivel de importancia atribuido a la acción.



III. Identificación geográfica

Para cada acción programada se indica la zona en la cual se llevó a cabo la misma. En cerca del 36% de las acciones, que son un total de 135, no se dispone del dato. Si dejamos de lado los casos sin dato, para cerca de la mitad de las acciones (49,4%) la zona de intervención ha sido el Departamento, seguido por las ciudades de Artigas y Bella Unión consideradas en conjunto (20,7%), y luego las acciones que se llevaron a cabo específicamente en la ciudad de Bella Unión (8%) y de Artigas (6,9%).

Cuadro n°3: zona en la que se desarrolló la acción.

IDENTIFICACION GEOGRAFICA ⁷	TOTAL	% del total	% del total con dato
Todo el Departamento	43	31,9	49,4
Artigas y Bella Unión	18	13,3	20,7
Bella Unión	7	5,2	8,0
Ciudad de Artigas	6	4,4	6,9
Pintado	1	0,7	1,1
Baltasar Brum, Topador	1	0,7	1,1
Sequeira, Paso Campamento, Topador, Bolsa, Rincón de Pacheco	1	0,7	1,1
Tomas Gomensoro, Topador, Sequeira	1	0,7	1,1
Pueblo nuevo y Hospital	1	0,7	1,1
Tomas Gomensoro, Topador, Sequeira, Yacaré	1	0,7	1,1
Regional	1	0,7	1,1
Yacaré	1	0,7	1,1
Otro	2	1,5	2,3
Sin Dato	48	35,6	-
Total	135	100	100

⁷ Con el objetivo de visualizar más fácilmente en qué zonas se llevaron a cabo las acciones: en los casos en que la actividad se llevó a cabo en *la ciudad de Artigas y Bella Unión y en otras localidades del Interior*, se consideró que el territorio de implementación de la acción fue el Departamento. Se aplicó el mismo criterio en cuanto a la *cuenca del río Cuareim*. Cuando la acción se llevó a cabo en *uno o varios barrios dentro de la ciudad de Artigas o de Bella Unión*, se consideró que el territorio de implementación de la acción fue la ciudad en cuestión.

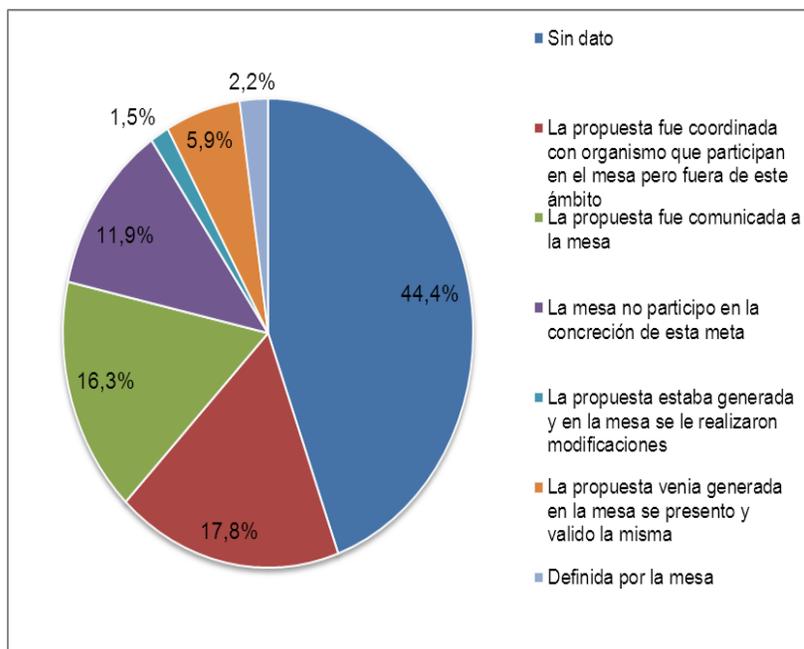
IV. Grado de participación de la Mesa en las actividades

En lo que refiere al grado de participación de la MIPS para cada una de las actividades, para el 44,4% acciones no se dispone del dato. Para aquellas actividades que sí se dispone del dato, en cerca del 32% de los casos la propuesta fue coordinada con un organismo que participa en la Mesa pero fuera de éste ámbito y en 29,3% de los casos la propuesta fue comunicada a la mesa. En un poco más del 21% de los casos para los cuales tenemos datos, la mesa no participó en la concreción de la meta.

Cuadro n°4: Grado de participación de la Mesa en la concreción de la acción.

Grado de participación de la Mesa	Total	% del total	% del total con Dato
Definida por la mesa	3	2,2%	4,0%
La mesa no participo en la concreción de esta meta	16	11,9%	21,3%
La propuesta estaba generada y en la mesa se le realizaron modificaciones	2	1,5%	2,7%
La propuesta fue comunicada a la mesa	22	16,3%	29,3%
La propuesta fue coordinada con organismo que participan en el mesa pero fuera de este ámbito	24	17,8%	32,0%
La propuesta venia generada en la mesa se presentó y valido la misma	8	5,9%	10,7%
Sin Dato	60	44,4%	-
Total	135	100,0%	100%

Gráfico n°3: Grado de participación de la mesa.



V. Dificultades

A continuación se presenta un cuadro con las principales dificultades registradas por los organismos responsables en lo que refiere a la concreción de las acciones previstas. Como se puede apreciar en el mismo, para cerca del 44% de los casos, no se dispone del dato.

Cuadro n°5: Dificultades en el proceso de implementación de las acciones.

Dificultades	Total	% del Total	% con dato
No hubo	36	26,7%	47,4%
Falta de recursos	12	8,9%	15,8%
Falta de recursos y de coordinación	6	4,4%	7,9%
Demoras por procedimientos administrativos	3	2,2%	3,9%
El Programa	3	2,2%	3,9%
Coordinación	2	1,5%	2,6%
Novedad del proyecto.	2	1,5%	2,6%
Falta de descentralización	2	1,5%	2,6%
Atraso en la transferencia para finalizar viviendas	1	0,7%	1,3%
Falta de recursos y de coordinación, poco compromiso y participación ciudadana	1	0,7%	1,3%
No avanzó en grandes superficies	1	0,7%	1,3%
Falta mayoría para aprobación de la norma	1	0,7%	1,3%
Dificultades de acceso a tierra con servicios para las cooperativas.	1	0,7%	1,3%
Poca participación ciudadana	1	0,7%	1,3%
Algunos liderazgos complejos han parado las obras	1	0,7%	1,3%
No se logra tener un plan integrado.	1	0,7%	1,3%
Sin referente de programa por mucho tiempo	1	0,7%	1,3%
Falta de difusión en la comunidad	1	0,7%	1,3%
Sin dato	59	43,7%	-
Total	135	100%	100%