

**CONSULTORÍA OIT: COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL  
Y PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY**

**Coordinadora: Carmen Midaglia**

**Investigadores asociados: Florencia Antía, Marcelo Castillo y Guillermo Fuentes**

**Informe final**

**Junio de 2013**

I.	Introducción.....	3
II.	El contexto social en Uruguay .....	5
III.	Los programas dirigidos a los grupos vulnerables: El Plan de Equidad y la Red de Asistencia para la Inclusión Social (RAIS) .....	8
	III.1- Breve historia del Plan de Equidad y su contexto de referencia .....	8
	III.2- La agenda social del primer gobierno del FA y los cambios procesados en el actual período.....	12
	III.3- La RAIS y sus programas.....	13
IV.	Los principales ámbitos de coordinación de los programas dirigidos a grupos vulnerables .....	21
	IV.1- El Ministerio de Desarrollo Social y la coordinación en el área social.....	21
	IV.2- Los espacios de coordinación .....	23
	IV.3- El Consejo Nacional de Políticas Sociales .....	26
	IV.4. La coordinación de los programas sociales “prioritarios” .....	30
	IV.5- Evaluación de los programas sociales y desarrollo de los sistemas de información como sustento de la coordinación .....	31
V.	Cuellos de botella para la coordinación.....	33
VI.	Conclusiones finales.....	35
VII.	ANEXOS .....	38
	Anexo 1. Listado de Personas entrevistadas en el marco del estudio .....	38
	Anexo 2: Programas sociales incluidos en el Plan de Equidad.....	39
	Anexo 3. Listado de Programas socio – asistenciales analizados en el informe.....	44
	Anexo 4. Cuadros analíticos de los programas socio – asistenciales .....	52
	Anexo 5. Principales ámbitos de coordinación y articulación en los que participa el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).....	56
VIII.	Referencias Bibliográficas.....	58

## I. Introducción

La primera década del siglo XXI trajo entre otros tantos desafíos para los países de América Latina, el de lograr ampliar y garantizar una serie de derechos vinculados a la seguridad social para gran parte de la población. Dicho problema fue instalado a raíz de las dificultades para incorporar a la población a los esquemas de protección existentes, basado fundamentalmente en la pertenencia al mercado formal de empleo. Las altas tasas de informalidad que han caracterizado históricamente a la región, sumado a la importante proporción de personas en situación de pobreza e indigencia, hizo patente la necesidad de orientar los esfuerzos públicos hacia la ampliación del pilar solidario de estos esquemas de protección social.

En este sentido es que surge la idea de Piso de Protección Social (PPS) identificando una serie de bienes y servicios sociales que los ciudadanos deberían recibir a lo largo del ciclo de vida, orientados por principios tales como la universalidad de los bienes sociales, la no discriminación, la solidaridad en su financiamiento y la alta calidad de los servicios públicos, entre otros (OIT, Recomendación N° 202, Art. 3).

Tomando en cuenta esos principios los Estados pueden considerar diferentes enfoques de protección a partir de la combinación específica del universo de prestaciones públicas disponibles, que tienden a dar lugar a distintos regímenes de bienestar y amparo social adecuados a los diversos contextos nacionales de referencia. En ese sentido, la recomendación de dicho organismo internacional, en sus artículos 9 y 10, realiza prescripciones sobre las características que pueden adquirir, en la práctica, los Pisos de Protección Social. En particular, establece que la combinación de prestaciones y políticas en un país determinado puede darse “(...) *por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguros sociales, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo a la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo*” (art. 9). La clave fundamental está dada por la combinación de las políticas del piso de protección “(...) *con otras políticas que fomentan el empleo formal, la generación de ingresos, la educación, la alfabetización, la formación profesional, las competencias y la empleabilidad, que reducen la precariedad, y que promueven el trabajo estable, la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles en un marco de trabajo decente*” (art. 10). Por tanto, las Conferencias Internacionales del Trabajo de 2011 y 2012 establecen la necesidad de articular con coherencia a las distintas políticas de los sistemas de protección social.

La conformación de estos pisos no parten de cero, sino que cualquier proceso que implique definiciones políticas e institucionales en esta área, necesariamente debe tener en cuenta las estructuras ya existentes. El desafío radica en el hecho de que en la mayoría de los países de la región, estos programas pocas veces fueron pensados en clave de integralidad y complementación. Sobre todo esta situación se ha podido observar en relación a los programas de corte focalizado, destinados a la atención de la emergencia social, la indigencia, y/o la exclusión de ciertos colectivos. Es aquí donde la necesidad de una potente coordinación interinstitucional se hace imprescindible, justamente para dotar a esta oferta pública dispersa de la coherencia y articulación interna de forma de promover intervenciones eficientes y a la vez un enfoque político que trascienda la “mera sumatoria de programas” como estrategia básica de protección. Hoy más que nunca, luego de procesadas una serie de revisiones y recortes de los “incompletos sistemas de bienestar” Latinoamericanos en la década de los años 90’ se

torna esencial abordar política y analíticamente los esquemas de bienestar y protección de estos países en clave sistémica, es decir, concebirlos con las articulaciones imprescindibles entre los propios componentes de asistencia y de ellos con los servicios de orientación universal, entre los que se podría incluir, con los cuidados del caso debido a los niveles de informalidad laboral, los de empleo.

En relación a este punto, en Uruguay a partir del año 2005, con la llegada al gobierno del Frente Amplio (FA) se inició un proceso de construcción institucional destinada a intentar asumir estas nuevas tareas vinculadas a la coordinación, como el Gabinete Social o el Consejo Nacional de Políticas Sociales.

En este sentido, el objetivo del presente trabajo es realizar un mapeo de las instancias de coordinación y gestión de políticas de protección social, y fundamentalmente aquellas vinculadas al Piso de Protección Social (PPS) del país. En este proceso, será necesario abordar cuestiones tales como: ¿qué programas sociales integran hoy en día el PPS uruguayo? ¿Cuál es su alcance en términos de cobertura y bienes o servicios entregados a la ciudadanía? ¿Cómo ha sido el funcionamiento de los ámbitos de coordinación reseñados? ¿Con qué recursos cuentan para incentivar la participación de los diferentes actores involucrados?, entre otras.

El estudio se organizará de la siguiente manera:

- 1- Presentación del contexto socioeconómico del país y su evolución en los últimos años, como forma de contextualizar el surgimiento de los espacios de coordinación y algunos de los nuevos programas sociales.
- 2- Identificación de los programas sociales dirigidos a los diferentes grupos vulnerables, su evolución, sus principales características, las interconexiones existentes (o no) entre los programas contributivos y no contributivos, así como también la presentación de los diferentes intentos por dotar de mayor coherencia a los mismos (Plan de Equidad y Red de Asistencia para la Integración Social).
- 3- Análisis de los principales ámbitos de coordinación interinstitucional de los programas dirigidos a la población vulnerable a la pobreza o pobre, en los ámbitos macro, meso y micro (dinámica de funcionamiento, principales productos, fortalezas y debilidades, procesos de institucionalización).
- 4- Reflexiones en torno a las experiencias exitosas identificadas, así como también sobre los cuellos de botella y principales dificultades reconocidas en los procesos de coordinación, como forma de extraer elementos que ayuden a pensar y reformular estas y otras experiencias a nivel regional.

Para ello, se realizaron una serie de entrevistas a informantes calificados, pertenecientes tanto al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), como a los distintos ministerios y agencias que participan de los ámbitos identificados<sup>1</sup>. En segundo lugar, se recurrió también a información secundaria proveniente de documentos oficiales (memorias, rendiciones de cuentas, leyes y decretos) además del procesamiento de la base de datos

---

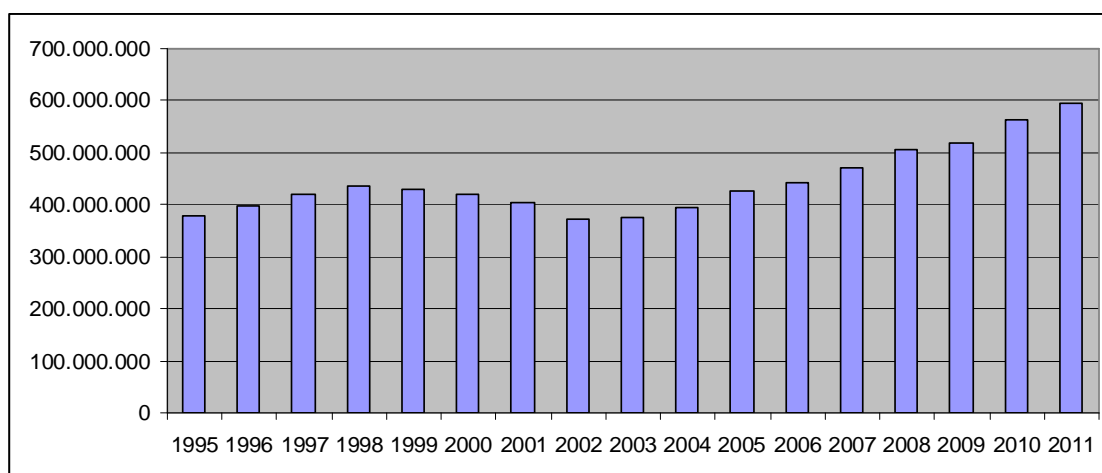
<sup>1</sup> El listado completo de personas entrevistadas puede consultarse en el Anexo 1 de este informe.

de programas sociales que produce el propio MIDES a través de su Observatorio Social de Indicadores y Programas<sup>2</sup>.

## II. El contexto social en Uruguay

Uruguay experimentó a comienzos del siglo XXI una profunda crisis económica y social, que afectó fuertemente el desempeño de los principales indicadores sociales. Junto a la drástica caída de la actividad económica, se produjo un aumento de la incidencia del desempleo, la pobreza y la indigencia, que alcanzaron niveles sin precedentes en la historia del país (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Producto Interno Bruto. Miles de pesos a precios constantes de 2005**



Fuente: Bonino, Román y Willebald 2013: cuadro A3.

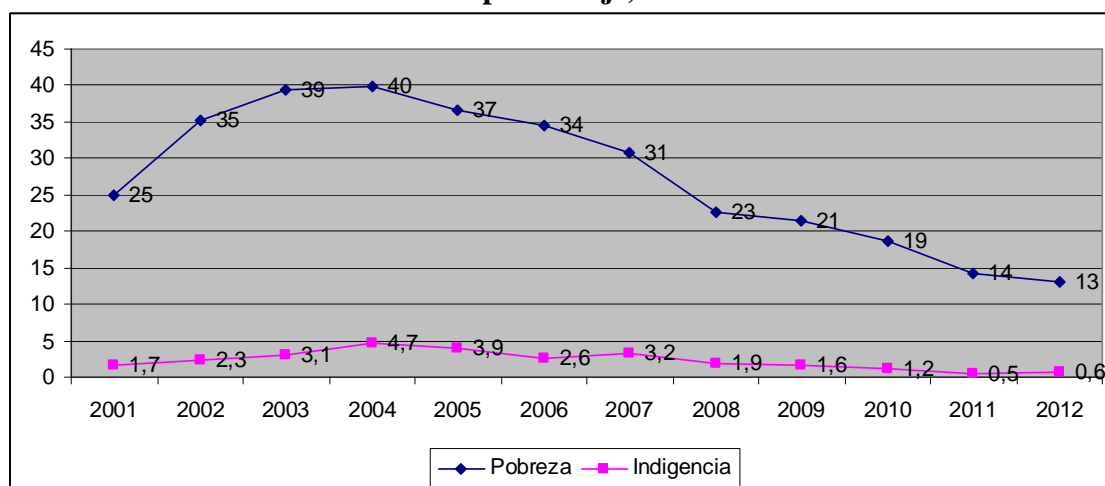
La economía comenzó a recuperarse lentamente en 2004, iniciándose así una fase expansiva que se extiende hasta la actualidad. Este desempeño favorable se reflejó en un aumento de las tasas de empleo y una caída del desempleo, que junto al despliegue de un conjunto de medidas de políticas públicas desde el gobierno nacional a partir de 2005 – especialmente, la reinstalación de los Consejos de Salarios, la expansión de las transferencias monetarias dirigidas a la población vulnerable, la formalización del empleo, entre las más destacadas – supusieron una mejora de los principales indicadores sociales (PNUD 2008).

En tal sentido, como se observa en el gráfico que sigue, la incidencia de la pobreza pasó de un pico de 40% de las personas en 2004 a 13% en 2012. Similar evolución tuvo el indicador de indigencia, según el cual en 2004 un 4,7% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema, mientras que en 2012 se había reducido al 0,6% de la población.

---

<sup>2</sup> Se puede consultar en la página electrónica del ministerio: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

**Gráfico 2. Evolución de la pobreza y de la indigencia. 2001-2012 (en porcentaje).**



Fuente y notas: Pobreza: INE 2013: cuadro 7. Incidencia de la pobreza en personas, total país 5000+. Método del ingreso 2006 (todos los años, salvo 2001) INE 2006: cuadro 37 (año 2001).

Indigencia: INE 2013: cuadro 2. Incidencia de la indigencia en personas, total país 5000+. Método del ingreso 2006 (todos los años, salvo 2001). INE 2006: cuadro 36 (año 2001).

En el plano de los indicadores del mercado laboral, en los últimos cinco años se observa una evolución muy positiva, tanto de la tasa de participación como la de empleo y desempleo, que habían sufrido un fuerte deterioro en el contexto de recesión y crisis económica. Especialmente favorable es el desempeño del desempleo, que se ubicó en niveles muy bajos, llegando al 6,1% en el año 2012 (cuadro 1).

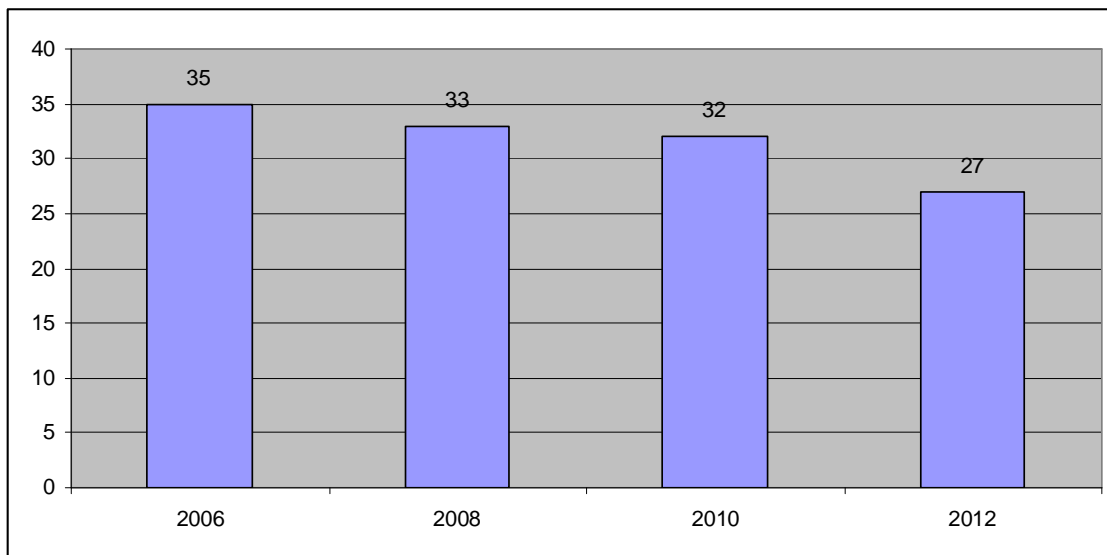
**Cuadro 1. Indicadores del mercado de trabajo. 1995-2012**

Año	Tasa de participación	Tasa de desempleo	Tasa de empleo
1995	59,4	10,4	53,2
1996	58,5	12,0	51,5
1997	58,0	11,6	51,3
1998	59,9	10,1	53,9
1999	58,2	11,3	51,6
2000	58,6	13,6	50,6
2001	60,6	15,3	51,4
2002	59,1	17,0	49,1
2003	58,1	16,9	48,3
2004	58,5	13,1	50,8
2005	58,5	12,2	51,4
2006	60,9	11,4	53,9
2007	62,7	9,6	56,7
2008	62,6	7,9	57,7
2009	63,3	7,7	58,4
2010	63,3	7,1	58,8
2011	64,5	6,0	60,7
2012	63,8	6,1	59,9

Fuente: Amarante et al 2011: Tabla A1, sobre base de Encuesta Continua de Hogares (período 1995-2010). INE (período 2011-2012)

Asimismo, se produjo una reducción de la informalidad laboral, que pasó de 35% de los ocupados en 2006 a un 32% en 2012, lo cual supuso una expansión del acceso a las prestaciones que ofrece el sistema de Seguridad Social (gráfico 3).

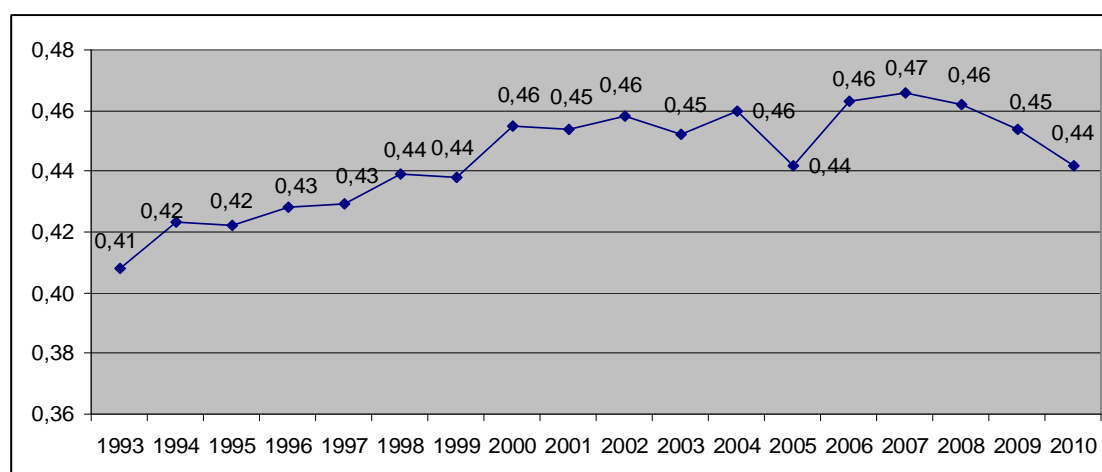
**Gráfico 3. Porcentaje de ocupados no registrados a la seguridad social. 2006-2012**



Fuente: Reporte Social 2011: cuadro 16, sobre la base de INE (período 2006-2010). Presidencia de la República, sobre la base de INE (año 2012)

La desigualdad acompañó en buena medida la evolución de los indicadores antes referidos. Aún cuando Uruguay se ubica entre los países con mejor desempeño distributivo, en la década de los noventa comenzó a manifestarse una tendencia a la concentración del ingreso, que se profundizó durante la crisis de 2002, y que sólo empezó a revertirse moderadamente a partir del año 2008 (gráfico 4).

**Gráfico 4. Evolución del Índice de Gini. 1993-2010**

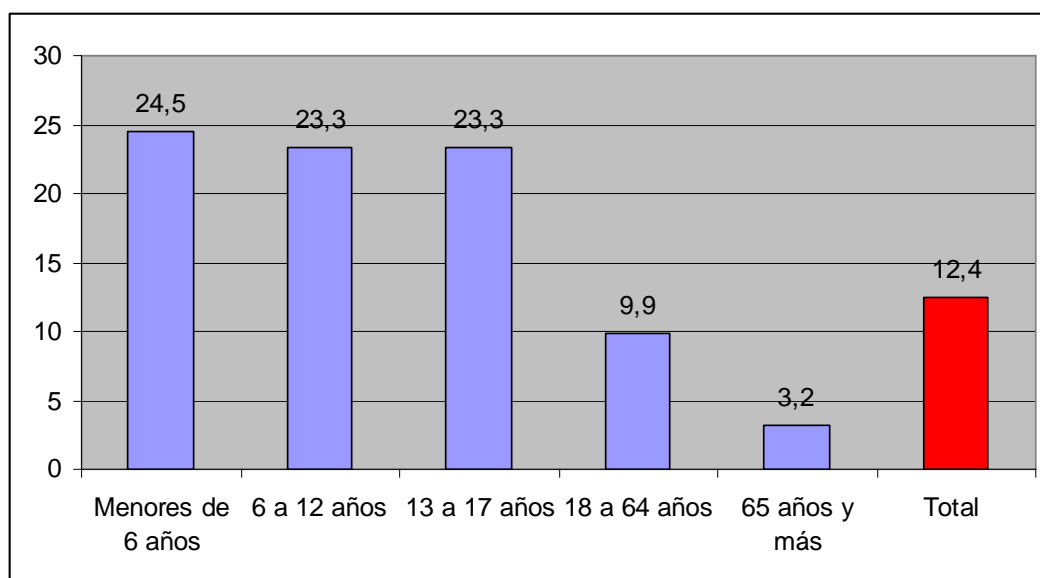


Fuente: Amarante et al 2011: Tabla A1, sobre base de Encuesta Continua de Hogares. Áreas urbanas.

A pesar del favorable desempeño en varios planos, subsisten varios problemas sociales de relevancia. El repertorio es amplio, y abarca áreas tan dispares como los insuficientes niveles de escolarización de la población joven (Filgueira et al 2005) o los significativos

procesos de segregación residencial que aquejan a las principales ciudades del país (véase al respecto Kaztman y Retamoso 2005). Asimismo, entre los asuntos más acuciantes se encuentra la elevada incidencia de la pobreza entre los sectores más jóvenes de la población, que aun cuando se redujo fuertemente, se mantiene en niveles muy elevados cuando se la compara con la incidencia de la pobreza en la población adulta (gráfico 5).

**Gráfico 5. Incidencia de la pobreza en personas en 2012, según grupos de edades (%). Total país**



Fuente: INE 2013: cuadro 8

### **III. Los programas dirigidos a los grupos vulnerables: El Plan de Equidad y la Red de Asistencia para la Inclusión Social (RAIS)**

#### **III.1- Breve historia del Plan de Equidad y su contexto de referencia**

El primer gobierno de una coalición política de izquierda en el país, encabezado por el Frente Amplio (2005-2010), impulsó una serie de ajustes y revisiones en materia de protección y bienestar social, que tuvieron la intención de resolver un conjunto de situaciones vinculadas a la pobreza e indigencia social. Deben tenerse en cuenta en el análisis de ese período, las críticas condiciones socioeconómicas reseñadas anteriormente, vinculadas a la crisis económica que atravesó Uruguay entre finales del año 2001 y prácticamente a lo largo de todo el año 2002.

En dicho contexto es que debe ubicarse la creación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que tenía como objetivo principal satisfacer las necesidades básicas de aquellos hogares del extremo inferior de la estructura socioeconómica, estimados en el entorno del 8% de la población, a través de la distribución de una transferencia monetaria (Ingreso Ciudadano) complementada con otras prestaciones sociales. Esa iniciativa se diseñó como una intervención pública transitoria, para operar en coyuntura (específicamente entre los años 2005 y 2007



inclusive) en el intento de aliviar y moderar la vulnerabilidad social de la época. Ese programa logró una cobertura significativa, en la medida que alcanzó a 102.353 hogares beneficiarios, estimados en un 9,6% del total de hogares del país. Además, este programa impactó a nivel socioeconómico, reduciendo a la mitad la proporción de personas en condición de indigencia, y disminuyendo moderadamente la cantidad de personas en situación de pobreza (Arim y Vigorito, 2007).

Una vez finalizado el PANES, a inicios del año 2008 se instrumentó una iniciativa de mediano y largo plazo: el denominado Plan de Equidad. La diferencia entre este último programa público con el anterior radica en que el de Equidad se proyectó para trascender la problemática de la pobreza e indigencia, abordando el problema más amplio de la desigualdad social. No obstante, se propuso de manera manifiesta continuar con el descenso de los niveles de vulnerabilidad social existentes.

De esa forma, el Plan de Equidad incluyó dos dimensiones: por una parte, los componentes estructurales de la matriz de protección social, y por otra, los componentes de la red de asistencia e integración social (MIDES 2008). Los primeros abarcan una serie de reformas de las políticas públicas que inciden sobre la equidad social, entre los que se incluye la reforma tributaria, la reforma de la salud, las políticas de empleo, la política de vivienda, la política educativa y un plan para promover la equidad de género.

Entre los segundos, el Plan de Equidad buscaba consolidar y expandir el sistema de asistencia social, articulándolo con el resto de políticas sociales ya institucionalizadas, es decir: las prestaciones sectoriales clásicas y/o reformadas de opción universal como educación y salud (MIDES 2008).

Este plan se estructuró en base a un conjunto de componentes de protección propios, que a su vez, pretendieron vincularse con la amplia gama de servicios sociales ya existentes. En el universo de las prestaciones consideradas estratégicas, figura el clásico instrumento de transferencias monetarias de la Seguridad Social, las Asignaciones Familiares (AFAM), pero reformulado a partir de la aprobación de la ley N° 18.227 de febrero de 2008, con la finalidad de incorporar a los menores de edad y a las mujeres embarazadas pertenecientes a los hogares socioeconómicamente vulnerables, independientemente del tipo de ocupación (formal o informal) del jefe de familia. La recepción de la transferencia está condicionada a la asistencia de los niños y adolescentes a los centros educativos y a la realización de controles sanitarios periódicos, como forma de favorecer la inversión en capital humano. Este último requisito también se establece para que las embarazadas obtengan la AFAM.

El monto de esta asignación es diferencial y escalonado según la edad y el grado de adscripción de los jóvenes al sistema de educación formal. El instrumento que se utiliza para ajustar esta prestación es el Índice de Precios al Consumo, con el propósito de mantener su poder adquisitivo, y a la vez, como una medida contra cíclica que contenga la pérdida de bienestar en etapas de crisis económica (Arim, Cruces y Vigorito, 2009).

Las nuevas AFAM del Plan de Equidad estipularon como meta alcanzar a 500.000 beneficiarios a fines del 2009 (MIDES 2008). En la actualidad, las mismas cubren aproximadamente a 400.000 menores de edad (Repertorio de Políticas Sociales, 2013) y la brecha de cobertura entre lo proyectado y la realidad se explica por diversas razones: problemas legales de tenencia de los jóvenes, disminución de las situaciones de pobreza económica, entre otras.

La tramitación parlamentaria de la ley que habilitó la puesta en marcha de las AFAM del Plan de Equidad contó con un amplio apoyo político, tanto de la bancada oficialista como de la oposición. El respaldo político legislativo que suscitó esta iniciativa se explica por el fuerte arraigo que posee el mecanismo de las Asignaciones Familiares en el esquema nacional de bienestar social, al punto que la versión original de esa prestación data de los años cuarenta, y su discusión fue enmarcada en la órbita de los Consejos de Salario de la época.

En el marco del Plan de Equidad también tuvieron lugar modificaciones del sistema existente de pensiones a la vejez, que implicó la generación de una prestación complementaria, pasible de ser percibida a partir de los 65 años – y no a los 70 años de edad según la disposición existente hasta ese momento – para que los ciudadanos de estos tramos etarios en condiciones de pobreza estructural contaran con apoyaturas económicas básicas (MIDES 2008).

Las transferencias monetarias de ese Plan (AFAM y nuevas pensiones a la vejez) se complementaron con un conjunto de programas sociales que se encuadran en la propia iniciativa y promueven la instalación de la mencionada red moderna de asistencia. Entre ellos figuran: apoyaturas alimentarias (tarjeta prepaga asociada a los hogares con mayores dificultades económicas y beneficiarios de AFAM); servicios de educación inicial (Plan CAIF, Centros Diurnos, Jardines de Infantes, entre otros); estrategias de educación básica (Maestros Comunitarios, universalización de la educación física); programas de educación media (propuestas de revinculación a la enseñanza formal, aulas comunitarias); alternativas de formación profesional básica; medidas de participación juvenil; acciones en materia de empleo (estrategias de empleo protegido, pasantías y becas laborales, recalificación y cooperativas sociales) y mejora de la atención a la salud infantil y adolescente (MIDES 2008; Midaglia y Silveira, 2011). El conjunto de programas asciende a la cifra de 49, la mayoría de los cuales se ubica en la órbita del MIDES, seguido por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), mientras que los demás se encuentran dispersos en diferentes unidades ejecutoras (cuadro 2)<sup>3</sup>.

## **Cuadro 2. Organismos responsables de los programas sociales del Plan de Equidad**

<b>Organismo</b>	<b>Cantidad de programas</b>
Ministerio de Desarrollo Social	20
Administración Nacional de Educación Pública	11
Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay	5
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	4
Ministerio de Educación y Cultura	3
Ministerio de Salud Pública	2
Administración de Salud del Estado	2
Banco de Previsión Social	1
Gobierno Departamental de Montevideo	1
<b>Total</b>	<b>49</b>

Fuente: MIDES, s/f

<sup>3</sup> El Anexo 2 presenta mayor detalle acerca de los objetivos de cada uno de los programas que conforman la red de asistencia del Plan de Equidad.

A su vez, el MIDES se concibió como la agencia encargada de la coordinación general de esta iniciativa a través del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) que funciona en su esfera. Las entidades públicas involucradas en los diversos componentes del Plan fueron aquellas que a su vez eran integrantes plenos del CNPS, como se detallará más adelante.

En síntesis es posible afirmar que el Plan de Equidad pretendió convertirse en una estrategia de:

- a) Renovación y ampliación de las prestaciones sociales ya existentes, dirigidas a los grupos de población en situación de pobreza, al menos en una primera instancia<sup>4</sup>.
- b) Reunificación en su órbita bajo el formato de Plan de los diversos programas y servicios públicos localizados en diferentes Ministerios e Institutos pertenecientes a la Administración Central, que atendían a los segmentos vulnerables, en pos de lograr intervenciones públicas de tipo integral, reordenando así el patrón histórico de provisión estatal.
- c) Consolidación de una red moderna de asistencia, articulada institucionalmente con el resto del sistema de protección y bienestar (denominada Red de Asistencia e Integración Social) de la que no disponía el país, en tanto estructura estable y con criterios unificados de acción.

El concepto político de Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) parece indicar la necesidad de enfocar al sistema de protección y bienestar en su conjunto, es decir, con sus distintas partes, considerando desde un “polo” estrictamente de bienestar asociado a la seguridad social y el mercado de empleo, pasando por otro específicamente de protección universal que incluye salud y educación, hasta uno de asistencia, estrechamente vinculado con los anteriores.

Se puede afirmar que esa Red de Asistencia en su formulación original en el marco del Plan de Equidad intentó asemejarse al actual concepto de Piso de Protección, en la medida que contemplaba un “núcleo duro e innovador de prestaciones de asistencia y a su vez promocionales, articuladas con los servicios de protección universal. A su vez esta Red se concebía en un marco de las reformas sectoriales más amplia como la de salud (Sistema Integrado de Salud) y empleo (Consejo de Salarios) con la pretensión política de lograr vías de comunicación regulares.

Para cerrar esta breve reseña del Plan de Equidad importa indicar que su versión inicial abrió un debate político acerca de las posibilidades de reestructuración de esa Red de Asistencia enunciada en el mencionado Plan. En el actual gobierno de izquierda (2010-2014) dicha Red pasó a denominarse con el término de RAIS y dio lugar a una subcomisión específica del Consejo de Políticas Sociales para su tratamiento, sin embargo en su proceso de reformulación, si bien se elaboraron productos específicos

---

<sup>4</sup> En la primera etapa se pretendía abordar la pobreza y la desigualdad socioeconómica, para luego avanzar en otro tipo de desigualdades como las de género, étnico-raciales y generacionales. El presupuesto político del momento, basado en diagnósticos nacionales, refería a que los problemas de insuficiencia económica de los hogares tenían una estrecha relación con los atributos de los integrantes –mujer, niño, joven, de etnia/raza distinta a la blanca, etc.-, a lo que se sumaba la localización territorial.

(Documento de la Reforma Social) aún parece continuar hasta el presente la revisión y ajuste de esa Red

### **III.2- La agenda social del primer gobierno del FA y los cambios procesados en el actual período**

La primera administración política de izquierda dejó un conjunto de temas para seguir debatiendo, y en consecuencia, revisar las líneas de acción pública en el campo de la protección social (particularmente sobre el formato que asumiría la RAIS) que inauguró el Plan de Equidad y los programas incorporados originalmente. Entre los temas más destacados que se consideraban pendientes de un tratamiento más detallado y amplio figuraban:

- a) la revisión de los criterios de focalización de algunos programas, específicamente la Tarjeta Alimentaria;
- b) la extensión de los servicios de atención a la Primera Infancia (Plan CAIF);
- c) la posible ampliación de las estrategias educativas de apoyo a la enseñanza formal (Maestros y Aulas Comunitarias, entre otros);
- d) la redefinición del espectro de acción de las nuevas AFAM, vislumbrándose tres posiciones distintas, a saber: i) mantener el nuevo régimen de acuerdo a los criterios aprobados por ley; ii) generar un aumento de los montos de la transferencia y una posible extensión de cobertura captando a la totalidad del quinto quintil de población (es decir, grupos pobres, indigentes y algunos segmentos que se ubicaban en el límite superior de la pobreza); iii) universalización de las Asignaciones del Plan de Equidad a todas las personas entre 0 y 18 años, dada la importancia estratégica de ese grupo etario en un país con una estructura demográfica envejecida. Algunos entrevistados señalaron sobre este tópico la falta de suficiente tiempo político para procesar una seria discusión sobre la orientación que debían asumir las AFAM. Si bien en el actual gobierno no se trató este tema, la discusión no parece estar saldada (Técnico entrevistado).
- e) Se esbozó, de manera preliminar, una iniciativa de complementación del esquema de protección social vigente (prestaciones universales y las incluidas en el Plan de Equidad) relativo a la creación un sistema de cuidados que corrigiera los “vacíos” de intervención pública.

En el actual período de gobierno se trató parcialmente la agenda anteriormente planteada, y en ese sentido se hicieron algunos ensayos para reformular el Plan de Equidad y la red de asistencia emergente (RAIS). En una situación similar de escaso avance se ubica el Sistema Nacional de Cuidados. En cambio, se hicieron esfuerzos sostenidos por mejorar la focalización de la Tarjeta de alimentación.

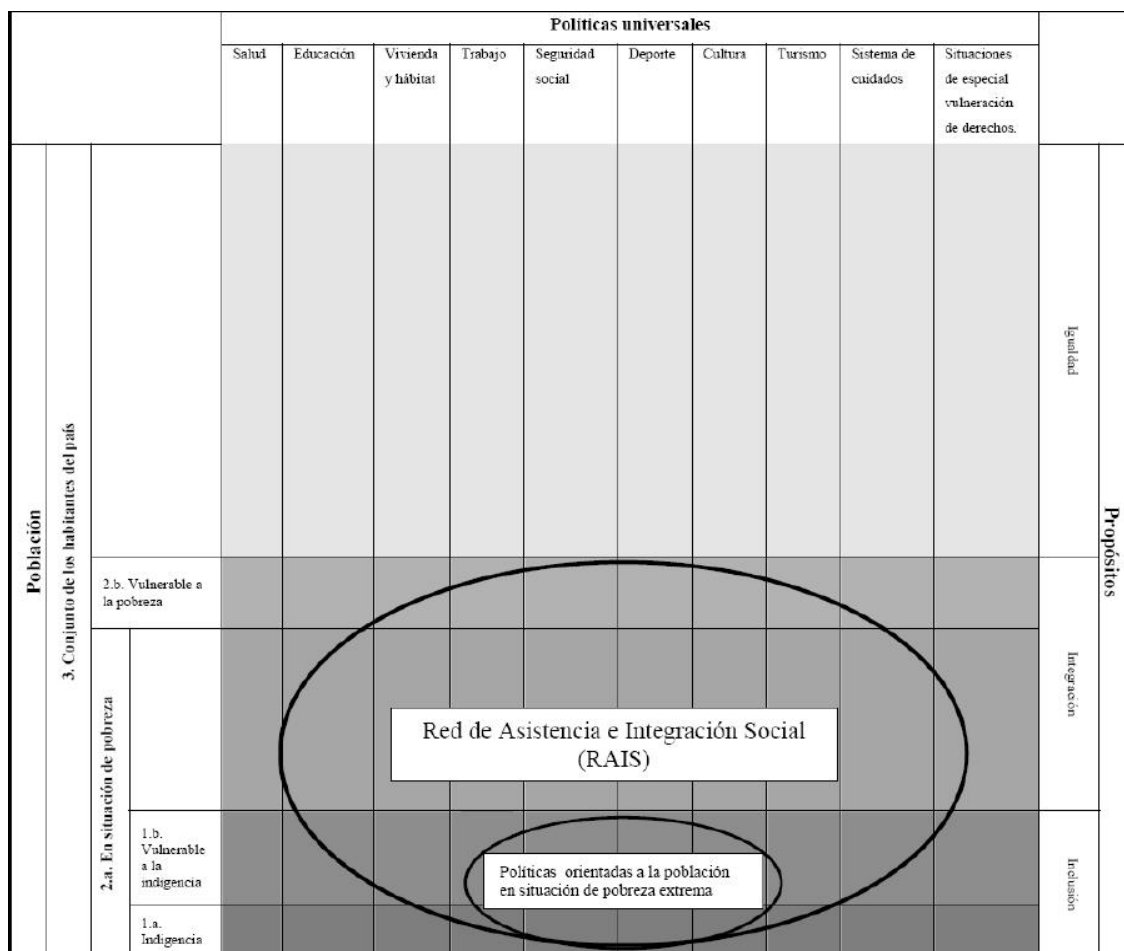
No obstante esto, se realizaron algunas innovaciones de protección social hacia grupos altamente vulnerables que resulta difícil identificar en cuanto a su direccionalidad sociopolítica y línea de acumulación. En ese marco se ubica una iniciativa pública sobre la problemática de la vivienda y el hábitat, el Plan Juntos, y otra de asistencia socio-sanitaria, Uruguay Crece Contigo, que en lugar de continuar con los principios de

unificación institucional promovidos a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social, se localizaron en la órbita de la Presidencia. A esto se agregan nuevos programas sociales anunciados por el MIDES, calificados de estrategias sociales prioritarias, tales como Jóvenes en Red y Cercanías, que se detallarán más adelante.

### III.3- La RAIS y sus programas

En el año 2011, con miras a redefinir los objetivos estratégicos del gobierno en el plano de las políticas sociales, se planteó el proyecto de impulsar una reforma social, como forma de continuar avanzando en la construcción de la nueva matriz de protección social. La misma integra componentes estructurales de carácter universal, junto a la RAIS (CNPS 2011), siguiendo la orientación establecida en el Plan de Equidad. Entre los primeros se ubican las políticas sectoriales tradicionales –educación, salud, vivienda, seguridad social – que tienen una orientación universal, y cuyo objetivo es la promoción de la igualdad. El segundo componente corresponde a la RAIS, y es el destinado a atender: i) la población en situación de pobreza y vulnerabilidad a la pobreza; ii) la población que experimenta condiciones de extrema pobreza y; iii) la población en situaciones de especial vulneración de derechos asociados a la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica (Figura 1).

**Figura 1. Representación gráfica de la RAIS**



Fuente: CNPS, 2011.

Esta nueva formulación de la RAIS supuso una continuación de los programas fundamentales implementados bajo la órbita del Plan de Equidad. Con ellos se buscó captar a la población vulnerable e incorporarla al uso de los servicios universales, en el entendido de que: *“la lógica tradicional de incorporación de estas personas a los sistemas universales no funciona. Los derechos existen, los sistemas existen, pero no hay vínculo entre ellos y las capacidades de la gente para insertarse”* (Autoridad política entrevistada).

La RAIS incorporó también un mayor énfasis en un conjunto de programas focalizados en la población en situación de pobreza extrema. De esa forma, durante la segunda administración del gobierno frenteamplista, a esta red se incorporaron algunas prestaciones sociales nuevas, entre las que se destacan tres programas. En primer lugar, el llamado “Jóvenes en Red”, centrado en la atención a las personas adolescentes y jóvenes que carecen de vínculos con el mercado de trabajo y con el sistema de educación formal. Este programa es coordinado por el MIDES, en articulación con una serie de ministerios e institutos que operan en diferentes esferas: los ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Turismo y Deporte, Defensa, los organismos formales de la educación y el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU). En segundo lugar, el programa “Cercanías”, que centra la atención en las unidades familiares que requieren de apoyos públicos, ya sea para acceder a los servicios sociales existentes, así como en términos de apoyaturas socio-técnicas de acompañamiento del núcleo familiar para resolver tensiones internas. Tiene también un carácter interinstitucional bajo la coordinación del MIDES. Por último, entre las líneas priorizadas se encuentra la iniciativa socio-sanitaria “Uruguay Crece Contigo”, que tiene por objetivo consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia y a las mujeres embarazadas en contextos de vulnerabilidad social y sanitaria. A diferencia de los programas anteriores, se ubica en la órbita de la Presidencia de la República, en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dichas intervenciones son profundizadas y ampliadas en siete zonas de los dos principales departamentos del país, Montevideo y Canelones, que experimentan situaciones de alta vulnerabilidad social y económica, con problemas de seguridad y convivencia.

Tal como se dijo anteriormente, resulta pertinente asociar como se mencionó en ítems anteriores el “Piso de Protección Social” en Uruguay en una primera instancia con el Plan de Equidad y en segundo lugar con la reformulación de ese Plan apuntando hacia lo que denominó como, la reforma social, y al interior de ella la revisión de la denominada RAIS de 2011. No obstante, cabe realizar dos advertencias. La primera es la definición acerca de la noción y los alcances de la RAIS, ya que los distintos entrevistados interpretan de distinta manera los programas y la población a la que estaría dirigida dicha red. Para algunos, la RAIS alude a los programas sociales dirigidos a las tres categorías de población antes referidas, de forma coincidente con lo planteado en el documento elaborado por el CNPS (2011); es decir, la RAIS *“es el conjunto de herramientas disponibles para la población vulnerable a la pobreza”*, incluyendo también a la población en situación de pobreza extrema (Autoridad política entrevistada). Otros manifiestan, en cambio, que la RAIS refiere exclusivamente a los programas sociales que se concentran en la población en situación de pobreza extrema. En tal sentido, *“La RAIS sería, a la interna del MIDES, lo re focalizado, que es en lo que finalmente se termina trabajando”* (Técnico entrevistado)

Cabe suponer que las diversas opiniones relevadas son producto de un proceso de reformulación del Plan de Equidad y sus diversos componentes que continúa en abierto y es objeto de distintas visiones y posturas políticas al interior de la coalición de izquierda sobre el significado y alcance de la protección básica.

La segunda advertencia a realizar es que en el contexto uruguayo no se ha utilizado el concepto de “piso de protección social” como eje articulador del sistema de protección. Ello puede ayudar a entender el hecho que los informantes consultados manifestaran diferentes visiones acerca de “dónde” corresponde ubicar el piso de protección social. Algunos entrevistados indican que existe cierta indefinición acerca de si el piso de protección social corresponde a las políticas dirigidas a la población en situación de extrema pobreza de la RAIS, o a las políticas orientadas a la población en situación de vulnerabilidad social de esa Red (Autoridad política entrevistada), mientras que otros objetan que la RAIS sea equiparable al piso de protección social, dado que ésta no incluiría los servicios universales de salud y educación (Técnico entrevistado).

Dichas constataciones no le quitan validez al concepto de RAIS, pero colocan cierta indefinición sobre los alcances de la misma y la población a la que está dirigida. Seguramente esto es propio de los ajustes a lo que fue objeto el concepto de “red de asistencia e integración social” en el contexto de cambio de los responsables políticos del área social, en un proceso aun abierto.

De todas formas, a los efectos de este estudio resulta importante lograr una aproximación a los programas sociales que formarían parte de la RAIS. A esos efectos, el criterio tomado es el que define el documento oficial del CNPS (2011) antes referido. Para ello se analiza la información provista por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES, en particular la base de datos del Repertorio de Programas Sociales<sup>5</sup> relevados en el año 2012.

A mayo de 2013, este sistema identificó un total de 428 programas sociales ejecutados por organismos nacionales, aun cuando se encuentra actualmente finalizando el proceso de recolección de información. Sin embargo, para este informe sólo se incluye información referente a los programas de tipo socio-asistencial, entendiéndolos como los programas sociales no contributivos y los que orientan su acción hacia poblaciones en situación de vulnerabilidad social.

La base de datos que facilitó la DINEM cuenta con información relativa a 233 programas socio-asistenciales desarrollados por organismos públicos de alcance nacional, activos al año 2012<sup>6</sup>. No se incluyeron programas de tipo corporativo, es decir, aquellas intervenciones desarrolladas por los organismos para sus propios funcionarios<sup>7</sup>.

El cuadro 3 muestra la distribución de programas socio-asistenciales según su radicación institucional en los organismos públicos nacionales relevados por parte del Repertorio. Tal como cabría esperar por sus cometidos organizacionales, el INAU y el

---

<sup>5</sup> El Repertorio de Políticas Sociales define a un “Programa Social” como “...una iniciativa pública o privada que brinda una o un conjunto de prestaciones sociales (bienes y servicios) con uno o varios objetivos sociales para una población definida” (MIDES, 2010).

<sup>6</sup> El listado total de los 233 programas sociales que se analizan en este informe se puede consultar en el Anexo 3.

<sup>7</sup> Ello implica que quedó fuera de esta base una importante cantidad de programas desarrollados por los ministerios de Defensa Nacional, Interior y Universidad de la República (UdelaR).

MIDES son las entidades públicas que tienen mayor despliegue de este tipo de prestaciones sociales. En el caso del INAU, se trata de intervenciones de pequeña magnitud, de corte integral, para la infancia y la adolescencia en situación de vulnerabilidad. Las intervenciones del MIDES en cambio, tienen diferentes magnitudes ya que incluyen programas que cubren una amplia variedad de objetivos. Así, figuran desde iniciativas de apoyo a cooperativas o emprendimientos sociales, casas de breve estadía para personas en situación de calle o que sufren maltrato o violencia de género, hasta subsidios o transferencias monetarias de amplio rango de cobertura (como por ejemplo la Tarjeta Uruguay Social, de apoyo monetario a la alimentación de personas).

<b>Cuadro 3. Nombre del Organismo de Radicación Institucional de los programas socio-asistenciales</b>		
	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Administración de los Servicios de Salud del Estado	6	2,6
Administración Nacional de Educación Pública	25	10,7
Banco de Previsión Social	17	7,3
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	59	25,3
Instituto Nacional de Colonización	1	0,4
Ministerio de Desarrollo Social	37	15,9
Ministerio de Educación y Cultura	10	4,3
Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca	3	1,3
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	15	6,4
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	1	0,4
Ministerio de Turismo y Deporte	7	3
Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	7	3
Ministerio del Interior	11	4,7
Movimiento por la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural	2	0,9
Presidencia y Oficina de Planeamiento y Presupuesto	6	2,6
Universidad de la República	26	11,2
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

Pasando a otro tópico de análisis, se puede decir que dado el tipo de población que se busca atender mediante estas intervenciones, se requiere un importante número de técnicos y personal en general. En ese sentido, en el cuadro que se presenta a continuación se puede apreciar el muy alto número de programas sociales (75,5%) que brindan apoyo profesional para la población beneficiaria, a través de, por ejemplo, el dictado de clases, talleres o diferentes modalidades de capacitación. Las prestaciones socio-asistenciales también utilizan el otorgamiento de materiales o la construcción de infraestructura como instrumentos predominantes de política. En este caso se trata de infraestructura habitacional (fundamentalmente para personas jubiladas) o la oferta de colonias de vacaciones. En definitiva, es alto el porcentaje de programas que ejecutan sus acciones mediante instrumentos que implican un uso intensivo de mano de obra para trabajar con la población beneficiaria.

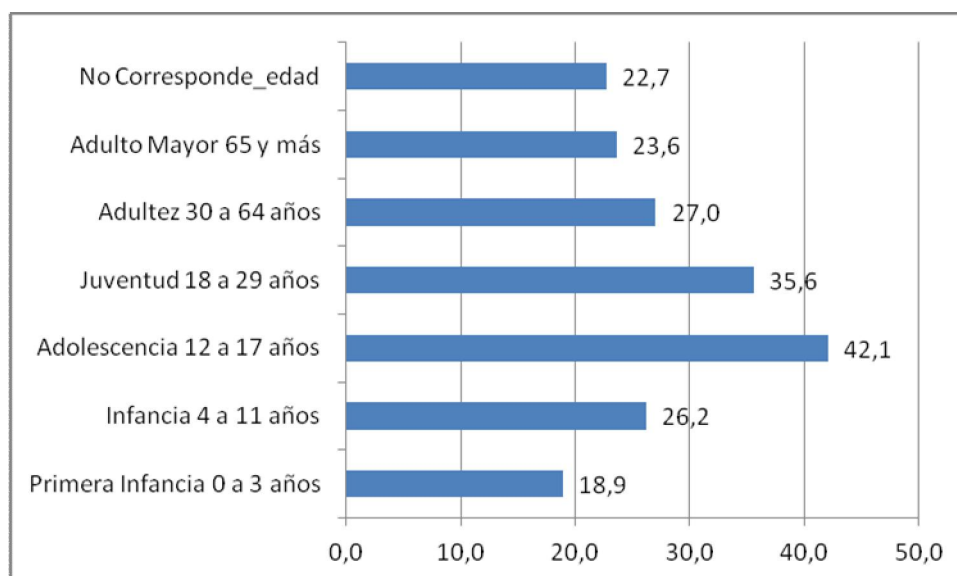


<b>Cuadro 4. Instrumentos de política utilizados en los programas socio – asistenciales</b>				
<b>Instrumentos</b>	<b>No</b>	<b>Si</b>	<b>sin dato</b>	<b>Total</b>
<b>Transferencia Monetaria con contraprestación</b>	70,0	18,5	11,6	100
<b>Transferencia Monetaria sin contraprestación</b>	84,5	3,9	11,6	100
<b>Transferencia Monetaria contributiva</b>	85,4	2,6	12,0	100
<b>Transferencia Monetaria no contributiva</b>	86,3	1,7	12,0	100
<b>Apoyo Profesional</b>	15,0	75,5	9,4	100
<b>Especias o Materiales</b>	53,2	36,5	10,3	100
<b>Pasantías o Becas</b>	70,8	17,2	12,0	100
<b>Créditos o Garantías</b>	80,7	8,2	11,2	100
<b>Infraestructura</b>	64,4	25,8	9,9	100
<b>Regulación</b>	79,4	10,3	10,3	100

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

Más allá de los instrumentos o herramientas utilizados por los programas socio-asistenciales que se analizan aquí, interesa ver el perfil etario de la población beneficiaria.

**Gráfico 6. Criterios etarios de atención de los programas socio–asistenciales (porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

Nota: Los valores no suman 100% porque los programas pueden atender a más de un tramo de población.

Como se puede observar en la gráfica anterior, poco más de un quinto (22,7%) de los programas no establecen criterios etarios para seleccionar a las personas con las que se trabajará. Adicionalmente, a tono con las prioridades de las dos administraciones frenteamplistas, los programas destinados a la infancia, la adolescencia y la juventud ocupan gran relevancia en el conjunto de esta oferta.

Independientemente del perfil etario de la población beneficiaria, este tipo de prestaciones destinan sus acciones a distintas unidades receptoras, ya sea individuos,

algunos miembros, el hogar en general o instituciones u entidades sociales. Como se aprecia en el cuadro 5, más del 70% de estos programas orientan sus intervenciones a individuos en situación de vulnerabilidad socioeconómica, mientras que el hogar como destino de las prestaciones tiene un lugar marginal, con poco más del 10% de los programas socio-asistenciales<sup>8</sup>.

<b>Cuadro 5. Unidad receptora de las prestaciones sociales (Porcentaje)</b>				
	<b>Individuo</b>	<b>Hogar en general</b>	<b>Algunos miembros del hogar</b>	<b>Instituciones u Organismos</b>
<b>No</b>	19,3	80,3	84,5	83,7
<b>Si</b>	71,2	10,3	6,0	6,9
<b>sin dato</b>	9,4	9,4	9,4	9,4
<b>Total</b>	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

Nota. Si bien parece que las columnas individuo y algunos miembros del hogar no suman 100, en realidad quedan con esos valores por redondeo, en el cálculo sí suman 100.

Más del setenta por ciento de estos programas destinan sus intervenciones a individuos en situación de vulnerabilidad socioeconómica, mientras que el hogar como destino de las prestaciones tiene un lugar marginal en estas políticas sociales, con poco más del 10% de los programas socio-asistenciales<sup>9</sup>.

Como se puede apreciar en el cuadro 6, entre los 105 programas socio-asistenciales que trabajan con individuos, poco menos de la mitad (45,8%) tienen una cobertura baja (menor a 500 personas). Casi un quinto de las intervenciones (18,1%) tiene un carácter masivo, es decir, son programas que trabajan con más de 5000 personas. En cierta forma, no extraña esta distribución, ya que se trata de programas que están diseñados para atender problemáticas o asuntos sociales particulares y que por tanto tienen que trabajar con pequeños números para contemplar así las necesidades de grupos sociales específicos.

---

<sup>8</sup> Interesa agregar que la categoría “algunos miembros del hogar” reúne intervenciones para situaciones específicas o etapas del desarrollo humano tales como programas materno - infantiles o de salud sexual y reproductiva, entre otros. Asimismo, la denominación de instituciones u organismos hace referencia a programas que buscan trabajar con asociaciones civiles, grupos de vecinos organizados, colectivos vulnerables, entre otros.

<sup>9</sup> Interesa agregar que la categoría “algunos miembros del hogar” reúne intervenciones para situaciones específicas o etapas del desarrollo humano tales como programas materno - infantiles o de salud sexual y reproductiva, entre otros. Asimismo, la denominación de instituciones u organismos hace referencia a programas que buscan trabajar con asociaciones civiles, grupos de vecinos organizados, colectivos vulnerables, entre otros.

<b>Cuadro 6. Tamaño de los programas según cantidad de unidades receptoras</b>		
<b>Cantidad de unidades receptoras</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>100 o menos</b>	22	21,0
<b>101 y 500</b>	26	24,8
<b>501 a 1000</b>	13	12,4
<b>1001 a 5000</b>	25	23,8
<b>más de 5000</b>	19	18,1
<b>Total de programas</b>	105	100

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

Cuando se analiza la forma en la que se instrumentan los programas, se constata que existe una alta proporción de programas que se co-ejecutan con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y en segundo lugar, con Gobiernos Departamentales (Cuadro 1 del Anexo 4).

Independientemente del volumen de programas que co ejecutan algunos organismos son valorados políticamente como socios estratégicos en la implementación de este tipo de acciones que integran el Piso de Protección. Al respecto una de las autoridades políticas entrevistadas manifestó que el aliado *“histórico es el BPS en todo lo que tiene que ver con transferencias. Son aliados necesarios. El otro en este momento es UCC [Uruguay Crece Contigo] en la OPP, porque dentro de los programas prioritarios es una apuesta muy importante. En materia de Cuidados identifico al BPS, MSP, MTSS, como actores que van conduciendo el proceso.”*<sup>10</sup> (Autoridad Política entrevistada).

En este tipo de programas co-ejecutados, tanto el organismo principal (donde está radicado institucionalmente el programa) como los co-ejecutores, realizan tareas diferenciales. En el total de la oferta de programas socio-asistenciales, los organismos principales realizan en mayor medida tareas de coordinación, diseño y de financiamiento (Cuadro 2 del Anexo 4). Coincidentemente las entidades socias, involucradas en la instrumentación de esas prestaciones, también realizan algún tipo de tarea de coordinación (Cuadro 3 del Anexo 4).

El cumplimiento de ese tipo de tareas viene dado, indudablemente, por el tipo de relación que tienen los organismos públicos. Al respecto una de las personas entrevistadas grafica claramente el vínculo del MIDES con dos de sus socios estratégicos. *“El MIDES todavía carga con la idea de que es el ministerio de los pobres, aunque últimamente a partir del Gabinete [Social] se ha despegado un poco de esta idea, y se lo ve también como articulador. En el caso del BPS, la relación es productiva pero no es tan estrecha como fue en el período anterior, básicamente porque el MIDES no tenía aparato de gestión propio, y dependía del BPS. Ahora la relación se institucionalizó. Sí hay un vínculo muy estrecho para el tema de*

<sup>10</sup> La persona entrevistada se refiere a la siguientes entidades públicas: BPS: Banco de Previsión Social, OPP: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, MSP: Ministerio de Salud Pública, MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

*identificación de población objetivo de los programas prioritarios. Con INAU hay un trabajo bastante más estrecho que en otros momentos, muy vinculado al SIRPA. En este período ha quedado más claro que el INAU se encuentra en el entorno del MIDES.”<sup>11</sup>* (Autoridad política entrevistada).

Más allá de las participaciones diferenciales en la co-ejecución de este tipo de programas, a efectos del objetivo de este trabajo interesa ver la articulación de estos programas con planes o sistemas de políticas más generales. En el cuadro 7 se puede observar que la mitad de estas intervenciones sociales pertenece a un plan o sistema de coordinación o articulación formalizado, como por ejemplo, el Plan de Equidad.

<b>Cuadro 7. Participación del programa en algún plan o sistema de coordinación o articulación formalizado</b>		
	Frecuencia	Porcentaje
<b>No</b>	106	45,5
<b>Si</b>	106	45,5
<b>Sin datos</b>	21	9,0
<b>Total</b>	233	100

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

El Cuadro 4 del Anexo 4 presenta la radicación institucional de los planes, estrategias públicas o sistemas de políticas sociales en los que se inscriben los 106 programas que están enmarcados bajo esos formatos. La ANEP, el MIDES y el Consejo de Políticas Sociales, son las entidades y ámbitos que cuentan con mayor cantidad de programas enmarcados en planes. Si se toma en cuenta que el MIDES es el responsable público en última instancia de lo que acontece en el CNPS (porque lo coordina según lo establecido por ley) resulta razonable que este organismo sea el que más despliega o tenga en su órbita planes que incluyen a numerosas intervenciones socio-asistenciales (33 en total).

Por último, un asunto que también reviste importancia para este trabajo está dado por el tipo de vinculación de los programas socio-asistenciales con los planes, estrategias o sistemas en los que se inscriben. El cuadro que sigue muestra que la coordinación de acciones entre el programa y el plan es la actividad más habitual, al tiempo que también es significativo el trabajo con los mismos grupos de población, lo cual es lógico porque se trata de intervenciones de tipo integral.

---

<sup>11</sup> La persona entrevistada se refiere a la siguiente entidad pública: INAU: Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay; SIRPA: Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (entidad creada en este período de gobierno en la órbita del INAU).

<b>Cuadro 8. Tipo de vinculación del programa socio asistencial con el plan o sistema</b>		
	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
<b>Coordina Acciones</b>		
<b>Si</b>	82	35,2
<b>Comparte población beneficiaria</b>		
<b>Si</b>	64	27,5
<b>Comparte oficinas territoriales</b>		
<b>Si</b>	27	11,6
<b>Otros</b>		
<b>Comparte base de información de beneficiarios.</b>	1	0,4
<b>Elabora proyectos de leyes</b>	15	6,4
<b>El programa es administrado por el sistema, unidad o dirección</b>	10	4,2

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

En síntesis, como cabría esperar, la mayoría de los programas socio-asistenciales que formarían parte de la RAIS tienen baja cobertura, se enmarcan en planes más amplios, y pese a ello, operan de manera “individual” con los mismos grupos de población, evidenciándose la necesidad de permanentes coordinaciones.

#### **IV. Los principales ámbitos de coordinación de los programas dirigidos a grupos vulnerables**

##### **IV.1- El Ministerio de Desarrollo Social y la coordinación en el área social**

El Ministerio de Desarrollo Social uruguayo se creó en el año 2005 por la ley N° 17.866, y se le encomendó, entre otras, la función de coordinar las intervenciones sociales dirigidas a los grupos de población vulnerable, en un intento por limitar la fragmentación y desarticulación de la oferta pública existente en esta área. Además, se le asignó la tarea de dirigir y monitorear la puesta en práctica de los planes sociales de transferencias monetarias reseñados en secciones precedentes.

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

Interesa anotar que esta nueva secretaría de Estado se instaló luego de que el país transitara por veinte años de sucesivos ajustes y revisiones tendientes al “recorte” del esquema tradicional de bienestar nacional, en el que predominaban pautas de protección universales. Uruguay no estuvo ajeno a la desordenada incorporación de un conjunto de programas focalizados hacia la pobreza, muchos de los cuales eran temporales y financiados con préstamos internacionales. Esta oleada de intervenciones de acceso restringido y de operativa integral tendía a residualizar la matriz de protección social, en la medida que la inversión social se mantenía controlada y se deterioraba la calidad de las prestaciones públicas.

En este contexto, la alternativa político-institucional a la que se recurrió para la puesta en práctica de ese tipo de iniciativas dentro de una estructura estatal sectorializada, supuso la utilización de mecanismos calificados de “by pass”. Los mismos se tradujeron en la localización de una serie importante de programas de combate a la pobreza en esferas públicas que carecen de especialización en la temática, así como en las tareas de ejecución, al tiempo que no tienen la obligación legal de rendir cuentas de la misma forma que sí deben hacerlo las restantes unidades ejecutoras pertenecientes a la Administración Central. Un claro ejemplo es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (Midaglia, 2011).

La creación del MIDES tendió a debilitar el uso de mecanismos institucionales de excepción para abordar la problemática de la vulnerabilidad, propiciando el traslado de dichas estrategias sociales a su propio seno, bajo un cambio de orientación política que pareció reconocer que la función de coordinación intraestatal formaba parte de la habitual dinámica pública. No obstante, cabe reiterar que en el actual período de gobierno se volvieron a enmarcar protecciones focales en la órbita presidencial, algunas de las cuales integran el paquete de programas considerados como prioritarios.

De acuerdo a lo planteado, el sello de distinción del nuevo Ministerio se centraba en la construcción institucional y el buen desempeño de la compleja función de coordinar y articular la oferta pública direccionada a los estratos pobres, que aún mantenía niveles significativos de dispersión pese a los esfuerzos por reubicar las protecciones focalizadas en la nueva secretaría de Estado. Las principales dificultades para desarrollar los cometidos estratégicos de coordinación responden a razones de distinta naturaleza, a saber:

- a) una de índole estrictamente institucional, referida a la ausencia de espacios instituidos con recursos propios (humanos, materiales, financieros) y legitimados en el plano estatal para esa tarea;
- b) a la desigualdad de poder en términos de tradición, capacidad organizativa e institucional (procedimientos, cuadros funcionales especializados, infraestructura disponible, etc.), a lo que se agrega los montos de presupuesto público que disponen las clásicas sectoriales (Trabajo, Salud, Educación y Vivienda) comparativamente con la nueva entidad ministerial;
- c) el último problema a superar que posibilitaría avances en la coordinación responde a razones de naturaleza específicamente política, relativas a la voluntad de cooperar por parte de las autoridades sectoriales de turno en pos de una intervención pública eficiente, cuyos réditos políticos inmediatos son difusos (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2011).

El MIDES se lanzó inmediatamente a tratar de generar ámbitos especializados de coordinación al interior del Estado y con la sociedad civil, que han tenido distinto rendimiento entre ellos y a lo largo de los dos períodos de gobiernos que se analizan en este trabajo. Entre los primeros figura la creación por Decreto presidencial N° 236/005 del Gabinete Social y el Consejo de Políticas Sociales. Interesa anotar que el Consejo sufrió algunas variaciones menores en su forma de conducción a partir de modificaciones del decreto original. A esto se agrega la instalación, en el año 2011, también por decreto, de las Mesas Interinstitucionales que trabajan a nivel del territorio como manera de articular la oferta pública social en los ámbitos locales. Por último cabe

mencionar, los Consejos Sociales que al igual que las Mesas tiene un funcionamiento que se enmarca en las esferas territoriales.

Importa mencionar, que de forma simultánea con la instalación de espacios de coordinación, se tomó la decisión de construir y rearmar los sistemas de información social que disponía el país de acuerdo a lo estipulado con el literal D del artículo 9 de la ley N° 17.866, de manera de contribuir a la articulación entre las entidades públicas. En este marco se concibió el Sistema de Integrado de Información del Área Social (SIAS) y el Observatorio Social de Indicadores y Programas, entre los más destacados, en tanto herramientas renovadas de información pública, las cuales serán abordadas en un ítem específico de este documento.

#### **IV.2.- Los espacios de coordinación**

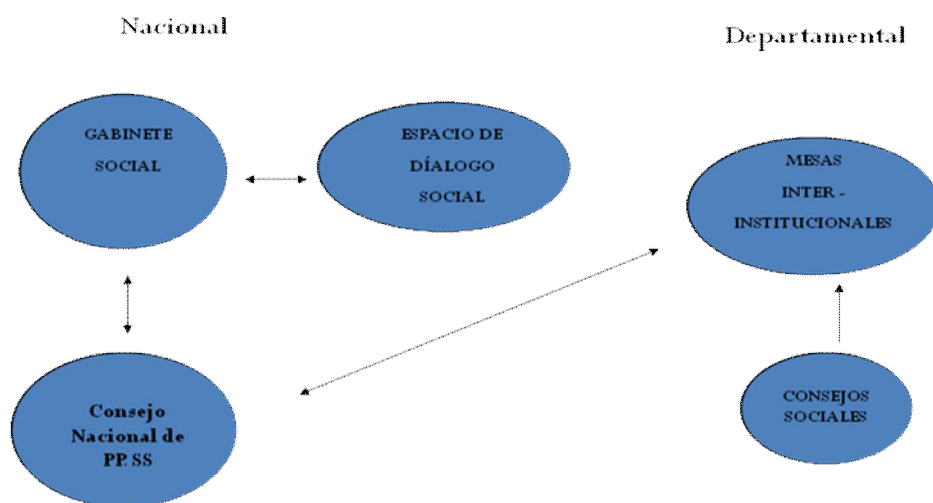
A partir de la operativa propia del MIDES como ya se señaló se promovieron una serie de instancias de coordinación de alcance nacional y territorial, así como de funcionamiento macro, meso y micro nivel. Este trabajo centra la atención en las dos primeras categorías de coordinación, en particular los espacios más relevantes – de nivel macro y meso-, debido que en esos ámbitos se procesan las definiciones de las estrategias de protección, así como se consagran importantes articulaciones entre los organismos públicos que trabajan en el área social.

Como claramente lo plantea uno de los entrevistados para este estudio, las principales instancias de coordinación en el área social involucran generalmente al MIDES y “(...) tienen tres niveles: Gabinete, Consejo y Mesas Interinstitucionales, que se organizan como círculos concéntricos” (Autoridad política entrevistada)

En líneas generales, como lo muestra la Figura 2, en la esfera nacional se creó el Gabinete Social (espacio macro del gobierno) y el Consejo Nacional de Políticas Sociales, y este último se transformó en una pieza clave en la primera administración de izquierda para el diseño de propuestas interinstitucionales y de colaboración horizontal entre agencias y ministerios sociales. El decreto que habilitó su funcionamiento fue un intento de generar cierto grado de respaldo político e institucional a esta nueva instancia articuladora.

Estos espacios específicos de coordinación se encuentran activos hasta el presente, aunque su funcionamiento ha sufrido algunas variaciones, propias de los cambios de gobiernos, rotación de participantes y redefinición de la agenda política en los temas sociales.

**Figura 2. Mapa de espacios de coordinación del MIDES (niveles nacional y departamental)**



Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria relevada

Nota. El espacio de diálogo social es uno de los ámbitos de intercambio con la sociedad civil.

A continuación se detallan los cometidos y dinámica de las mencionadas esferas de acción pública.

El Gabinete Social es un espacio de coordinación intersectorial de políticas públicas presidido por el MIDES e integrado por representantes de organismos estatales de relevancia en materia social y económica, tales como: el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); el de Educación y Cultura (MEC); el de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); el de Salud Pública (MSP); el de Turismo y Deporte (MTD); el de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA). Su función refiere a la definición de las áreas prioritarias del Gasto Público Social y a la articulación y cooperación de los organismos nacionales y municipales (Art. 1º del Decreto de creación) (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2011). Mientras que durante el primer gobierno de izquierda el Gabinete se reunía con escasa frecuencia, en la segunda administración de izquierda aumentó la periodicidad de sus reuniones, celebrándose los encuentros de manera quincenal según la opinión aportada por las personas entrevistadas. Para la amplia mayoría de los informantes consultados, la mayor dinámica de trabajo del Gabinete tuvo impactos directos sobre la lógica de funcionamiento de la instancia meso, el Consejo de Políticas Sociales:

*“(…) Desde el año 2010 (…) han habido transformaciones sustantivas. El Gabinete tiene mucha frecuencia de reuniones, y ha generado instancias propias, comisiones o grupos de trabajo, independientes del Consejo” (Autoridad política entrevistada)*

*“Si vamos a comparar períodos el Gabinete tiene hoy un rol más protagónico de elaboración, de armado de políticas y en el período pasado el Gabinete Social establecía las directivas y el que trabajaba sobre esas directivas era el Consejo”. (Autoridad política entrevistada)*

*“(…) hubo un cambio importante, lo que funcionó en este período regularmente fue el Gabinete Social. En cambio en el anterior (…) el Gabinete se reunió pocas veces y el Consejo terminó funcionando como una de las principales instancias de coordinación (...). En aquel momento los que estaban en el Consejo eran los representantes*



*ministeriales que más entendían de las temáticas que se trataban en ese espacio. En este período no fue así, el protagonismo lo tenía más el Gabinete que el Consejo”.* (Autoridad política entrevistada)

*“El rol del Gabinete Social, al menos en estos últimos años (...) fue asumir lo que le asigna la Ley, que es coordinar las políticas sociales. (...). Estos años han habido algunos puntos fuertes de actividad, (...) básicamente son las dos Rendiciones de Cuentas, unificando el planteo que se hace a Presidencia (...) Un segundo bloque de trabajo fue en torno al diseño de proyectos comunes (...) y uno tercero referido a programas sociales prioritarios”.* (Autoridad política entrevistada)

El Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) , tiene establecida la ejecución de los acuerdos programáticos definidos en el Gabinete, no obstante, como ya se planteó, este ámbito de coordinación jugó en el período anterior un papel político importante en la medida que se encargó del diseño de una de las medidas de protección más relevantes, y hasta el momento vigentes, como el Plan de Equidad y a su vez indirectamente respaldó la elaboración de una importante política pública dirigida a la infancia como fue la “Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia” (ENIA), la que posteriormente no logró instrumentarse en los términos que había sido definida.

En el inicio de este nuevo período gubernamental se promovieron cambios en el funcionamiento del Consejo, y pasó de estar presidido por la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES a la Subsecretaría de esa cartera ministerial, reforzando así su jerarquía política. No obstante en esta nueva etapa su dinámica de acción fue más irregular, como se apreciará en los extractos de entrevistas que se expondrán en los siguientes párrafos.

En el Consejo participan referentes importantes, en algunos casos la segunda línea de mando del MEF, MEC, MTSS, MSP, MTD y MVOTMA, al que se agrega la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Se contempla también la inclusión de representantes de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados tales como la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Banco de Previsión Social (BPS), el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y del Congreso de Intendentes. Este ámbito se tratará de forma más detallada en el punto subsiguiente. Según información aportada por los entrevistados en este período de gobierno se invitó a participar a otros organismos que no estaban contemplados, como el Instituto Nacional de Empleo y formación profesional -INEFOP- (en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), el Ente Público encargado de agua y saneamiento (Obras Sanitarias del Estado –OSE-), y a la Universidad de la República. *“De esos tres el único que ha participado en reuniones es el INEFOP (...)”.* (Autoridad política entrevistada)

Las Mesas Interinstitucionales, al igual que las otras esferas de acción mancomunada, son coordinadas por el MIDES y tienen como tarea esencial el ensamblaje a nivel territorial de la oferta pública social. A ellas asisten los representantes locales de los organismos contemplados en el CNPS. Desde su instalación, su funcionamiento ha sido muy variable e irregular. Sin embargo, han intentado generar y ejecutar proyectos territoriales para las diferentes zonas de referencia, de acuerdo a las opiniones vertidas por informantes entrevistados para este estudio.

Los Consejos Sociales son instancias territoriales de intercambio con las organizaciones de la sociedad civil (OSC). El MIDES apoya técnicamente a este espacio y busca promover contactos fluidos con las Mesas Interinstitucionales que funcionan en esas localidades. En el presente, se encuentran instalados 20 consejos sociales en 18 departamentos del país (todos excepto la capital del país). De manera similar al caso anterior, su pauta de acción es fluctuante y muy desigual entre ellos (Muñiz 2009; Cruz y Pérez, 2008, Bica, 2007 e ICD, 2009).

En el marco de este estudio se identificaron otras esferas de coordinación de intervenciones públicas, como el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, la Comisión de Lucha contra la Violencia Doméstica, y las Mesas de Coordinación Zonal, entre otras, que no se analizan en esta oportunidad debido a su especificidad temática. En el Anexo 3 se puede apreciar la totalidad de los ámbitos de coordinación de distinto nivel que el MIDES preside o en los que participa, las entidades públicas involucradas y los resultados obtenidos. El mismo deja en evidencia la multiplicidad de instancias coordinadoras que tuvieron lugar a partir de la instauración de ese nuevo organismo público y a la vez la significativa productividad del período de referencia.

A estos numerosos ámbitos de coordinación y articulación hay que añadirle otros de alcance micro, relativos al intercambio y colaboración en la instrumentación de programas sociales de orientación integral que provee simultáneamente distintos bienes sociales.

### **IV.3- El Consejo Nacional de Políticas Sociales**

Como ya se planteó, el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) se consagró como una esfera relevante de coordinación de la provisión de bienes sociales de rango intermedio, que obtuvo los permisos políticos necesarios, no sólo para traducir en líneas operativas las decisiones del Gabinete Social, sino también para generar nuevas propuestas de intervención. El ejercicio de sus propias tareas facilitó la construcción y renovación de una agenda social que incluyeron temas de diversa índole, desde problemas de implementación de políticas públicas, pasando por la definición de estrategias de acción, hasta el debate sobre los resultados alcanzados en materia de vulnerabilidad social.

El intenso dinamismo de la fase fundacional supuso encuentros semanales, quizás indicativos de un volumen considerable de trabajo. En cambio, en el segundo mandato de izquierda se desaceleró su funcionamiento y se pasó a intercambios mensuales.

El universo de entrevistados coincidió en la disminución de las actividades y de productividad del Consejo, como también en la pérdida de visibilidad pública. Sin embargo, se constataron variaciones de énfasis en el posicionamiento de los informantes en relación a este tema. Para algunos las modificaciones en su funcionamiento fueron propias de una nueva etapa, con una agenda en formación que dio lugar a un ritmo irregular de reuniones debido a la ausencia de urgencias y definiciones del Gabinete o del Poder Ejecutivo que lo involucran. Para otros, en cambio, su accionar se debilitó sustantivamente y se desdibujó el papel que tenía que cumplir.

*“El Consejo tiene el valor que se constituye en un espacio de articulación de los Ministerios y efectores públicos en materia social (...) El funcionamiento en este período 2010, 2011 y 2012 ha sido irregular o mejor dicho variable pese a que está institucionalizado y cuenta con una secretaría técnica. (...) Su rol en este período a diferencia del anterior (...) no le ha sido fácil desempeñarlo (...) pero hizo algunas cosas”* (Autoridad política entrevistada).

*“Si bien tiene una gran potencialidad, sobre todo porque (...) además de contar con los ministerios incorpora a los efectores de política (...) su funcionamiento se definió con una menor regularidad de reuniones y enfocadas en determinadas temáticas (...)”* (Autoridad política entrevistada)

*“En el segundo período, su funcionamiento (...) fue bastante errático y sobre todo no incidió en la discusión presupuestal”.* (Autoridad política entrevistada)

*“En el período pasado yo tengo una conceptualización muy positiva del Consejo, (...) tenía una delegación muy fuerte en el armado de políticas y eso llevó al funcionamiento distinto (...) al actual período donde el Consejo ha tenido otro rol. En el período pasado no solo que se diseñaba políticas (...) sino que también se coordinaba cómo iba a ser su ejecución (...) y eso da mucha fortaleza. (...) En el período actual el rol del Consejo fue bastante menor”* (Autoridad política entrevistada).

Por otra parte, si bien tenía estipulado la participación “obligatoria” de los subsecretarios ministeriales, en la práctica estos jefes políticos asistían de manera ocasional debido al incremento de la actividad del Gabinete Social, que pasó de un funcionamiento mensual a quincenal. En definitiva, el aumento de la operativa del nivel macro terminó compitiendo con el propio Consejo y sus posibilidades reales de tomar decisiones, ya que asistían representantes de rango medio o medio-bajo.

*“El año pasado los ministerios y organismos dejaron de ir o de enviar representantes de primer nivel porque no había un ámbito de trabajo. Es más a esto se agregó que se empezaron a generar (...) otros ámbitos diríamos que descentralizados (...) distintos al Consejo. (...) El Consejo se vació por dos vías: porque a nivel central los Ministros eran los que tomaban las decisiones y por la emergencia de otros ámbitos que se crearon y que eran de más dinamismo (...)”* (Autoridad política entrevistada).

*“La participación (...) tiene altibajos. Como al Gabinete a veces no puede ir el ministro va el subsecretario, y por consiguiente hay un corrimiento de la jerarquía de los participantes en ese espacio (...)”* (Autoridad política entrevistada)

De acuerdo a lo que se evidencia en la figura N° 3, en el marco del Consejo existen una serie de subcomisiones que tratan temáticas específicas. La mayoría de estos grupos de trabajo fueron creados en la actual etapa administrativa. En el período anterior existían dos subcomisiones de importancia: la de transferencias, abocada a ensayar posibles escenarios para la instrumentación de las AFAM del Plan de Equidad y otra, el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia que, como se mencionó, estuvo centrado en la creación de una estrategia de trabajo para la infancia y la adolescencia (ENIA), con un plan operativo proyectado hasta el año 2015. Al respecto algunos de los entrevistados tuvieron una visión muy crítica sobre el amplio universo de espacios de coordinación que se han generado desde la creación de ese nuevo Ministerio. *“(...) El rol de articulación del MIDES en la práctica (...) no lo hace a través de 47 ámbitos de reunión, todos paralelos, que además no están jerarquizados, organizados verticalmente y a veces se superponen”.* (Técnico entrevistado)

**Figura 3. El Gabinete Social, sus consejos y comisiones**



Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

En una primera instancia, la multiplicación de las comisiones del Consejo parece contradictoria con el descenso de su dinámica de acción. Sin embargo, la pauta de funcionamiento de cada uno de esos colectivos fue sumamente diferenciada. Algunos de ellos, en particular los que provenían del período anterior, se desactivaron y sustituyeron sus encuentros por intercambios informales, como la propia Comisión de Transferencias. Otras, de reciente creación como la de Territorio, adquirieron un ritmo significativo de trabajo que dio lugar a la elaboración de planes de alcance departamental representativos de la problemática socioeconómica de las regiones de referencia.

*“Entre algunos temas importantes que trabajó el Consejo, a través de las subcomisiones, se ubica una que tiene un muy buen desempeño como es la de territorio que se creó en este período. (...) Es una comisión que le ha dado seguimiento (...) a las articulaciones de las políticas sociales en los departamentos a través de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales. Además esta comisión se encarga de la elaboración de los llamados planes departamentales, que se asimilan a agendas de desarrollo social departamentales. Otras Comisiones como la de transferencias funcionaron apenas en el inicio de este período. (...) La que funcionó a término fue la Comisión de erradicación de la pobreza”.* (Técnico entrevistado)

*“(...) se empezaron a generar otras Comisiones (...). Por ejemplo se creó una Comisión para trabajar con las Mesas Interinstitucionales y los planes departamentales, una Comisión sobre el sistema de cuidados. Sobre esta última se crearon dos, una por decreto y otra que formó el Consejo. A una de ellas iban representantes políticos y a la otra iban técnicos, entonces ahí el sistema de cuidado que era un tema de agenda del Consejo tuvo como un sistema paralelo y se generaron ruidos. (...) Otra cosa importante es que se incorporan otras prestaciones a partir de exigencias del propio Presidente, por ejemplo el programa Jóvenes en Red, (...) la atención a algunas zonas complejas y otros programas prioritarios, y (...) las articulaciones en torno a estas iniciativas se hacían más por fuera del Consejo.” (Autoridad política entrevistada)*

*“Lo más importante que tiene es la comisión territorial, por todo el vínculo con las Mesas [Interinstitucionales]. (...) No se barajó coordinar a los programas prioritarios desde el Consejo, porque se conformó un comité coordinador, dependiente del Gabinete” (Autoridad política entrevistada)*

Cabe indicar como un rasgo de pérdida de relevancia política del Consejo, la instauración de dos comisiones particulares en el marco del Gabinete Social: la relativa a Juventud, que funciona de manera paralela a la localizada en el marco del Consejo, y con tareas de diferente jerarquía y proyección. Mientras que la Comisión de escala macro se encarga del análisis en profundidad de las condiciones de la franja etaria juvenil en condiciones de vulnerabilidad social (por ejemplo las personas que no estudian ni trabajan), la de nivel meso elabora informes sobre los derechos de las y los jóvenes.

La otra unidad temática del Gabinete se aboca nada menos que a la coordinación de algunos de los componentes de los programas sociales calificados como prioritarios para la presente administración, y mencionados brevemente en otro apartado. Dos de estas iniciativas sociales se enmarcan en el MIDES: los ya mencionados “Jóvenes en Red” y “Cercanías”, mientras que la tercera, como también se dijo, “Uruguay Crece Contigo”, se ubica en la órbita de OPP en Presidencia de la República, aun cuando se disponía de encuadres institucionales especializados en materia de pobreza y/o salud en otros espacios institucionales.

Los cambios relatados en torno a la pauta de acción del Consejo generaron percepciones diferentes entre los entrevistados consultados sobre la productividad de ese ámbito. A grandes rasgos, y con la intención de ilustrar el clima de opinión reinante, se identifican dos posiciones relativamente divergentes. Por una parte, están los que consideran que si bien el Consejo no tuvo desempeño destacado, consiguió elaborar nuevos lineamientos de acción tales como los planes territoriales, y de forma incipiente comenzó a procesar la temática sobre la instauración de un nuevo sistema de cuidados. Sin embargo, otros entienden que la productividad de esa instancia coordinadora fue casi nula y no ha producido lineamientos públicos para el campo social que generan impactos políticos, a diferencia de la fase anterior.

*“Algunos de los temas que tuvo el Consejo (...) fue la revisión del Plan de Equidad que dio lugar a un documento que se llamó “la Reforma social” que es el marco conceptual de la protección (...) Después otros temas fueron un plan de erradicación de la pobreza extrema que no termina de ser aprobado (...); y el enfoque que debería tener la creación de un sistema de cuidados (...). Sobre este tema aún no se ha avanzado más allá de algunas acciones piloto (...). El Consejo no pudo dotar de orientación estratégica, organizar y articular el conjunto de prestaciones sociales. Ese rol lo desempeñó en el período anterior (...) con la elaboración del Plan de Equidad y la*

*definición de la Estrategia de Infancia Adolescencia (...). En este período, las propuestas del Consejo no tuvieron ese impacto pero algo se logró avanzar. (Técnico entrevistado).*

*“En este período (...) se destacan como producto el documento de la “Reforma social”, que se pensó como la reformulación del Plan de Equidad, y las agendas departamentales. Con sistema de cuidados lo que ha pasado es que ha sido discontinuado, pero haber empujado y contar un documento de discusión fue importante. Otro tema del Consejo ha sido el programa Cercanías, que fue producto de un documento del Consejo, que cambia la modalidad de intervención”. (Autoridad política entrevistada).*

*“El Consejo tuvo en el primer período de gobierno productos importantes como el Plan de Equidad y la ENIA que si bien no era propiamente del Consejo remitía al Consejo (...). En este período el Consejo como tal no ha proyectado ningún proyecto de ley, programa y los cambios que se han hecho, por ejemplo en la Tarjeta Uruguay Social, no pasaron por el Consejo sino que se trabajaron directamente en el Gabinete” (Autoridad política entrevistada)*

Una última cuestión a mencionar, es la casi unanimidad de opiniones entre los informantes calificados en relación a los factores que incidieron en el cambio de dinamismo del Consejo. Los mismos se detallarán en la sección que trata los obstáculos o “cuellos de botellas” a superar en materia de coordinación, no obstante vale la pena mencionar algunos de ellos, tales como: la falta de conducción y/liderazgo político de ese espacio; los cambios de orientación y estrategia de acción del Ministerio en el que se enmarca el Consejo; la falta de continuidad de la agenda de temas sociales planteados en el gobierno pasado, entre los más destacados.

#### **IV.4. La coordinación de los programas sociales “prioritarios”**

La actual administración de gobierno ha priorizado tres programas sociales focalizados para trabajar con un pequeño segmento de población en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema. Esos son, como se mencionó en la sección III.3, los programas Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red. Se trata de intervenciones que tienen una conducción interinstitucional, al involucrar la articulación entre varios servicios sociales existentes.

Para facilitar la gestión de esas intervenciones, el MIDES creó un espacio de coordinación de los tres programas, cuyo propósito es generar una canasta de prestaciones básica para ofrecer a la población beneficiaria de los tres programas. La comisión, integrada por los directores de cada uno de los programas, se ha abocado a definir el conjunto de bienes básicos y posteriormente a negociar su disponibilidad con los ministerios que operan en los programas. (Autoridad política entrevistada).

*“Y desde el Mides se generó un espacio de coordinación de los tres programas, para esto que se visualizaba, que los tres van a tener que generar una canasta de prestaciones muy básica, y se decidió juntar, identificar esa canasta, e ir interactuando con las sectoriales de forma conjunta.” (Autoridad política entrevistada).*

La comisión cobró mayor sentido al iniciarse la implementación, desde mayo de 2013, del programa “7 zonas”, donde los tres programas tienen que concentrar su accionar. *La intensificación del accionar de estos programas se da con las 7 zonas prioritarias Este*

*terminó de cerrar con el 7 zonas, porque ahí los tres tienen que concentrar su accionar.* (Autoridad política entrevistada).

Importa agregar, brevemente, que el proyecto “7 zonas” consiste en la selección de esa cantidad de zonas de intervención conjunta por parte de diferentes organismos públicos (ministerios, gobiernos departamentales y municipales), como se dijo, co dirigidos por los ministerios de Desarrollo Social y del Interior. El proyecto busca trabajar con 31.151 personas ubicadas en cuatro zonas de Montevideo: Marconi, Cantera del Zorro, Chacarita de los Padres, Santa Teresa, Barrio Ituzaingó y dos en la ciudad de Las Piedras: Vista Linda y Obelisco, y Villa Manuela en Barros Blancos (Presidencia de la República<sup>12</sup> y entrevista a autoridades políticas). El plan contempla intervenciones en materia de acceso a la vivienda, culminación de educación, capacitación e inserción laboral, acceso a servicios de salud. Contempla asimismo transferencias monetarias para servicios de cuidado infantil (guarderías privadas). Por último, el Ministerio del Interior refuerza, con recursos humanos, su trabajo en las zonas seleccionadas.

Retomando la mirada sobre la coordinación de los programas prioritarios, para finalizar interesa mencionar que parece existir cierta discrepancia o desconocimiento acerca del vínculo de la Comisión de programas prioritarios con el Gabinete Social. Para unos “(...) esto es una comisión del Gabinete, o en todo caso de quien el Gabinete delegue.” (Autoridad política entrevistada). Para otros, en tanto, no existe un referente claro. “(...) este ámbito de coordinación no tiene un referente institucional en el Gabinete ni en el Consejo” (Autoridad política entrevistada).

#### **IV.5- Evaluación de los programas sociales y desarrollo de los sistemas de información como sustento de la coordinación**

En lo que refiere a la evaluación de los programas sociales que integran la RAIS, al MIDES le cabe un rol prioritario, a través de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, a la que le compete realizar “*el seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales implementados por el Ministerio y de las restantes políticas y programas nacionales sin perjuicio de las competencias de otros organismos en la materia*” (MIDES 2011: 301). Desde allí se ha impulsado la evaluación del régimen de Asignaciones Familiares instalado por el Plan de Equidad, con el asesoramiento de la Universidad de la República<sup>13</sup>, así como evaluaciones de un conjunto de programas socioeducativos y sociolaborales (véase al respecto MIDES 2011). Además, se está trabajando en el diseño de evaluación de los programas prioritarios (Autoridad política entrevistada y a técnico).

---

<sup>12</sup> <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/olesker-consejo-ministros-13-mayo>

<sup>13</sup> Entre las prestaciones más destacadas de la RAIS, cabe señalar que las evaluaciones realizadas sobre los programas de las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y la Tarjeta Alimentaria indican que ambos contribuyeron a expandir la llegada de las prestaciones sociales hacia los estratos de menores ingresos, que anteriormente se encontraban virtualmente desprotegidos, especialmente entre los hogares integrados por niños y adolescentes (Vigorito y Colafranceschi 2012, MIDES 2011). Ello tuvo impactos importantes en términos de reducción de la indigencia, aunque menores en el plano de la pobreza. Según dicha evaluación: “(...) en la actualidad, el acceso a prestaciones en los estratos de menores ingresos sea casi universal, no existiendo brechas significativas con el grupo de adultos mayores, tradicionalmente cubierto por el ala no contributiva de las transferencias. Persisten, sin embargo, grupos con cobertura baja, como es el caso de los hogares que no cuentan con menores de 18 ni con mayores de 65 años” (Vigorito y Colafranceschi 2012: 31).

Asimismo, se han realizado esfuerzos por avanzar en la construcción de sistemas de información sobre las políticas sociales. En particular, cabe destacar la creación del Observatorio Social de Programas e Indicadores y del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIIAS). Este último tiene como cometido “(...) *generar un sistema interinstitucional de información integrada, que vincule datos de los distintos organismos, tanto de sus programas sociales como en su ejecución y sus respectivos beneficiarios.*” (Artículo 621 de la ley 18.719). Aun cuando este sistema se encuentra en una fase intermedia de desarrollo, ha mostrado utilidad para impulsar la mejora de la calidad de la información generada por los distintos organismos que operan en el área social, proveer a otros organismos información que facilite una mejor focalización, así como facilitar el control de las contraprestaciones establecidas en las Asignaciones Familiares (Técnico entrevistado).

Sin embargo, a pesar de estos avances, subsisten problemas en materia de evaluación de las políticas sociales, que surgen tanto de las falencias en el diseño de los programas sociales, de la disparidad de esfuerzos de evaluación de las distintas intervenciones sociales, como de la dispersión institucional de los espacios dedicados a la evaluación dentro del campo social.

En el primer plano, el propio MIDES (2011) destaca la existencia de una serie de problemas en el diseño de buena parte de los programas sociales, que dificultan su implementación y obtención de resultados. De esa forma, se alude a la fragilidad en el diagnóstico del problema, el débil vínculo entre la intervención planificada y el impacto deseado, la falta de claridad en la definición de objetivos y población objetivo, la ausencia de conceptualizaciones operacionalizables, y la fragmentación de los programas que implementa el MIDES, entre los déficits más destacados (MIDES 2011: 302-303).

En segundo lugar, las evaluaciones realizadas sobre los programas que integran la red de asistencia social tienen un carácter dispar, en la medida que algunas prestaciones han sido objeto de evaluación sistemática mientras otras no, lo cual plantea un panorama en el que el conocimiento sobre los resultados e impactos de los diversos programas es altamente heterogéneo.

En tercer lugar, se identifica una fragmentación de los espacios de evaluación, que se encuentran dispersos en diferentes ministerios y agencias públicas. Algunas áreas cuentan con agencias de evaluación específicas, como por ejemplo, el área de la educación, en la que opera la Gerencia de Investigación y Evaluación de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), o más recientemente, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa creado en el año 2013. Mientras tanto, otras arenas de políticas sociales no disponen de ámbitos institucionales dedicados a la evaluación y han sido objeto de evaluaciones de carácter puntual o esporádico, como por ejemplo, el campo de la salud. Aun cuando en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se han creado unidades destinadas al seguimiento de distintas políticas sociales –como el Área de Gestión y Evaluación del Estado o el recientemente creado Observatorio de Políticas Públicas- estas experiencias no permiten avizorar un cambio en el carácter fragmentado y parcial de la evaluación de los programas que integran la RAIS.



## V. Cuellos de botella para la coordinación

De acuerdo a lo manifestado por las diferentes personas entrevistadas, en líneas generales, los problemas o “cuellos de botella” existentes en el caso del área social uruguaya, a la hora de realizar una efectiva coordinación de los diferentes esfuerzos institucionales, no difieren demasiado de lo observado por buena parte de la literatura sobre la materia. En este sentido, sin lugar a dudas el gran condicionante para esta actividad es el de la voluntad política de las altas esferas de gobierno. En la medida en que no exista un serio compromiso con la tarea de coordinar, será prácticamente imposible que la misma logre cumplir con los productos que se esperan.

*“El éxito de este tipo de espacios depende de la combinación entre el diseño del espacio y la “buena onda” de los participantes. Pero esta última es una 60%, el diseño importa menos porque lo básico es la voluntad de coordinar, yo le llamo tirar los alambrados abajo. Una de las cosas más problemáticas que tiene el Estado es la compartimentación, el no leerse uno al otro.”*(Autoridad política entrevistada).

Justamente, en contextos de fuerte compartimentación de las actividades sectoriales, los intentos por establecer efectiva coordinación interinstitucional deberán apoyarse en sólidos acuerdos políticos. En el caso del objeto de este informe, claramente el primer período de gobierno del Frente Amplio (2005-2009) tuvo en el PANES y el Plan de Equidad grandes proyectos que permitían aunar esfuerzos dispersos en el entramado institucional del Estado uruguayo. La existencia de un proyecto claro, con recursos disponibles para distribuir entre los diferentes actores participantes, sumado al importante factor simbólico que implicaba formar parte del primer gobierno de izquierda en la historia del país; facilitó enormemente la tarea de coordinación. Como lo manifestó uno de los entrevistados,

*“Lo que hubo en el período pasado, seguramente también influido por el grado de compromiso adicional que conllevaba el hecho de ser el primer gobierno de izquierda, que te hacía ser mucho más responsable, con una mirada más ancha de la cancha, de alguna manera una de las cosas que había que demostrar era que podíamos gobernar, entonces eso también te da una visión de mayor amplitud. Yo creo que en alguna medida parte de eso se perdió en este período.”* (Autoridad política entrevistada).

El problema fue que superado este primer momento o “luna de miel”, ante la falta de otro gran proyecto común, rápidamente comenzaron a operar nuevamente las lógicas sectoriales. Si bien es claro que dicha situación antecedía al gobierno del FA, también es cierto que el nuevo partido en el gobierno no supo o no pudo quebrar esta lógica. De manera que, sin el apoyo político explícito, estos espacios (Gabinete Social, Consejo de Políticas Sociales, Mesas Interinstitucionales) quedan a merced de una serie de bloqueos burocráticos, y al conflicto entre las diversas lógicas organizativas existentes en el área social, que además se combinaron con la lógica de asignación de cargos basada en el reparto entre sectores del Frente Amplio. Este último punto, determinó que muchas veces las diferencias entre sectores se trasladaran al funcionamiento de los organismos públicos, minando en buena medida la cooperación para la coordinación.

Esta dependencia del liderazgo, y sobre todo de la concepción sobre la función de la coordinación que se tenga, es en buena medida la explicación de por qué los roles del Gabinete y el Consejo difirieron tanto de un gobierno a otro de un mismo partido. En la medida en que los principales referentes políticos (ministros por ejemplo) del primer período de gobierno, se dedicaron a establecer grandes líneas que posteriormente fueron

discutidas y gestionadas por el Consejo; el mayor protagonismo que adquirió el Gabinete en el actual período, de alguna manera vació de contenido al Consejo (Autoridad política entrevistada). No obstante, también otros entrevistados identificaron una debilidad intrínseca a quienes lideraron la coordinación en el Consejo, en el sentido de que los mismos no lograron consolidar una agenda compartida de tareas:

*“La agenda [del Consejo] terminó siendo la agenda del coordinador del Consejo, y por eso tuvo etapas: derechos económicos y sociales primero, porque había expectativas de financiación; y terminó viniendo el sistema de cuidados. Por lo tanto, se está expuesto a los cambios en la orientación de la dirección. (...).Entonces, terminás siguiendo temas de coyuntura. Un ejemplo son los planes departamentales, que arrancan de [el presidente José] Mujica prometiendo en [el departamento de] Artigas que volvía en 40 días con un plan. Como lo había pedido el presidente, las instituciones se vieron apretadas por cumplir, y ahí funcionó. Como fue exitoso, se ha querido replicarlo a otros departamentos, pero ahí la cosa desbarrancó por falta de apoyo de las otras instituciones, porque no planifican en el largo plazo la territorialización de sus intervenciones.”* (Técnico entrevistado).

Por otra parte, también las entrevistas dieron cuenta de una tensión vinculada a la “propiedad” de la política o programa objeto de la coordinación. En la medida en que la coordinación no es visualizada como una actividad que “paga” políticamente, los diferentes actores participantes pueden tener la tendencia a querer posicionarse como aquellos que efectivamente implementan la política. El problema que surge cuando esta lógica se instala en los espacios de coordinación es que seguramente termine primando la competencia por sobre la colaboración.

*“Hay una cuestión que tiene que ver con la empatía de quienes tienen que coordinar pero también hay una cuestión con la voluntad política que exista para coordinar, que importe más el producto que quién lo hizo. De esa manera es que efectivamente el foco está en quién recibe la política y no en quién la hace.”* (Autoridad política entrevistada).

En este mismo sentido, puede ser mucho más tentador concentrarse en las cuestiones de más corto plazo, lo que puede terminar por debilitar uno de los principales roles de la coordinación que justamente es la planificación conjunta, y el establecimiento de una mirada de largo plazo (Técnico entrevistado).

Un punto de especial consideración es el hecho de que el liderazgo de esta coordinación a nivel del área social le corresponde al MIDES. Esto plantea la cuestión de las capacidades de ejercer efectivamente esa coordinación por una institución relativamente nueva, que debe negociar y acordar con actores históricos muy fuertes, tanto presupuestal como políticamente. Este hecho, convive con la necesidad de ministerios como el MIDES de lograr posicionarse públicamente. En este sentido, la lógica que termine siendo priorizada impactará directamente sobre la calidad de la coordinación. Así, algunos entrevistados han percibido una merma en el tipo de liderazgo de estos espacios ejercido por el MIDES, pero al mismo tiempo también se ha observado una búsqueda de este ministerio de adquirir mayor protagonismo público, lo que determinó que se dejaran de lado los espacios de coordinación existentes, optando en cambio por acuerdos de tipo informal (Autoridad política entrevistada).

En relación a los puntos a partir de los cuales se podría mejorar o evitar algunos de estos cuellos de botella, los entrevistados señalaron básicamente por un lado, dotar a estos espacios de coordinación de los recursos necesarios para que asuman tareas de seguimiento de los programas comunes que se vayan implementando, además de colaborar con los diferentes organismos en la solución de los problemas que puedan ir surgiendo (Técnico entrevistado). Por otra parte, como forma de comprometer políticamente a los distintos actores en la implementación de las nuevas iniciativas, se podría intentar, como ya se ha hecho en algunos casos, involucrarlos en la gestión cotidiana del programa, para que su participación no se limite únicamente al diseño del mismo (Autoridad política entrevistada y técnico entrevistado). Además, ante la percepción de que existen demasiados ámbitos de coordinación, que se solapan, pero además no aparecen jerarquizados ni conectados entre sí, una buena alternativa pasaría por intentar racionalizar y reducir estos espacios (Técnico entrevistado). Finalmente resulta interesante subrayar la opinión de uno de los entrevistados en relación a cómo mejorar estos instrumentos:

*“Hay dos cosas que pueden ayudar que estos instrumentos de articulación sean más productivos o, que son la cuestión de la agenda y la cuestión de los liderazgos. El funcionamiento es una combinación de esas dos cuestiones pero es difícil si los actores políticos de gobierno no tienen esa visión de conjunto que te ayuda la continuidad de una agenda de temas políticos. No hubo un corte o ruptura de un período a otro sino un stop”.* (Técnico entrevistado).

## **VI. Conclusiones finales**

A partir del análisis de la información primaria y secundaria relevada y analizada sobre los diferentes espacios de coordinación interinstitucional del área social uruguaya, se pueden confirmar algunas de las cuestiones preliminares en relación a este estudio. En primer lugar, se puede constatar que durante los últimos dos períodos de gobierno ha existido cierta dosis de continuidad en cuanto al enfoque con el que se han abordado en Uruguay los problemas referidos a la protección social en general, y a la atención de las poblaciones y colectivos en situación de vulnerabilidad social en particular. Dicha continuidad se ve reflejada en los sucesivos pasajes o transiciones del Plan de Emergencia hacia el Plan de Equidad en el período pasado, y de este último – aunque de forma menos concreta y clara – hacia la denominada Reforma Social y la conformación de la RAIS.

Como fue explicitado a lo largo de este informe, dicha reforma y su Red de asistencia puede ser asociada teóricamente con la noción de Piso de Protección Social, entre otras cosas, como consecuencia de que la misma se propone oficiar como un canal de vinculación y re vinculación del componente asistencial con los esquemas tradicionales de protección, a un conjunto de la población que no ha logrado integrarse mediante los canales tradicionales basados en la pertenencia al mercado formal de empleo. No obstante cabe recordar que esa Red parece encontrarse aún en proceso de revisión.

Pero si bien el caso uruguayo tiende a presentar a priori importantes ventajas a la hora de consolidar un piso de protección lo suficientemente sólido y universal – entre otras cosas por sus pequeñas dimensiones tanto territoriales como en términos de población – lo cierto es que el repaso del conjunto de iniciativas públicas existentes no hace más que ilustrar de forma clara la absoluta prioridad que ha adquirido en el contexto actual, la

inversión técnica, y sobre todo política, en el desarrollo de instancias de coordinación potentes al interior del sector público.

En este mismo sentido, en relación a la necesidad de establecer instancias formalizadas e institucionalizadas de coordinación interinstitucional, ambos períodos han mantenido cierta coherencia en la orientación hacia la valorización política de las actividades de coordinación. Sin embargo, el proceso no parece seguir los mismos niveles de acuerdo en lo relativo a quién debe hacerse cargo de promover y orientar dicha coordinación, más allá de que legalmente esta sea una competencia del Ministerio de Desarrollo Social. En cierta medida, se advierte una cierta desaceleración del ritmo con el cual estos temas avanzaron durante el primer gobierno del Frente Amplio. De acuerdo a las opiniones relevadas en este sentido, parece confirmarse que este freno en el funcionamiento de algunos ámbitos – particularmente el Consejo – se explica por efectivos cambios de la orientación política de los principales cargos del Poder Ejecutivo.

Estos vaivenes en cuanto a la preeminencia del Consejo o del Gabinete Social en los últimos dos períodos de gobierno, no hace más que explicitar algunos problemas relacionados con ciertas ambigüedades en la conformación inicial de estos espacios, que justamente habilitan posteriores confusiones o diferentes apropiaciones de los roles de cada uno de los espacios. Dicha volatilidad, en contexto de gobiernos de un mismo partido, también dan cuenta de lo costoso y complicado de mantener cierta continuidad en el funcionamiento, entre otras cosas debido a la necesidad aparente de poner en marcha procesos “con sello propio”. Esto explicaría en parte por qué los nuevos programas prioritarios impulsados por el actual gobierno han optado por construir sus propios espacios de coordinación, de forma independiente a las capacidades ya instaladas en el Estado uruguayo.

Definida analíticamente la RAIS como el componente clave del Piso de Protección Social para el caso uruguayo (con las advertencias antes realizadas), de acuerdo a la información presentada se desprende que aún no terminan de estar claros la orientación, ni el contenido que esta Red debe tener. Esta cuestión no es menor, ya que de dicha definición dependerá en buena medida el alcance y la profundidad de la reformulación de los programas ya existentes, o incluso la creación de nuevas iniciativas en materia social. Claramente el universo de programas definidos para este estudio presenta importantes problemas en relación al alcance de sus prestaciones, debido fundamentalmente a que no logran acercarse a cubrir a la que fue señalada como su población objetivo. En tanto parte de un “piso”, estas iniciativas debería aspirar a llegar a la totalidad de beneficiarios, o de lo contrario las grietas pueden impactar en la sostenibilidad de toda la arquitectura social.

En relación a la consolidación de la RAIS como piso de protección, parece interesante también observar algunos aspectos vinculados a las características de la institución encargada de velar por su concreción y funcionamiento: el MIDES. Un elemento clave de cualquier piso de protección, como ya fue mencionado, es la capacidad de que buena parte de las iniciativas implementadas tengan como uno de sus principales objetivos, oficiar de puente o nexo con las políticas sociales de corte más universal como la sanitaria, la educativa o la seguridad social. En este sentido, el hecho de que aún la tendencia mayoritaria sea la de considerar al MIDES como un “ministerio para pobres”, puede incidir negativamente en la capacidad del mismo para lograr trascender con sus programas la atención a los grupos más vulnerables de la población.

No obstante esto, la principal conclusión parece ser que efectivamente Uruguay ha dado importantes pasos hacia la consolidación de un piso de protección social efectivo, que trascienda la mera enunciación de derechos, sin correlato sustantivo. Se han creado espacios de coordinación, que a pesar de los problemas reseñados, han comenzado a introducir prácticas que antes no existían, y que como todo cambio cultural, implicará ritmos diferenciales de adaptación para diferentes entornos organizativos. La propia formulación del Plan de Equidad, su puesta en marcha y seguimiento, parecen oficiar como auspiciosos ejemplos de prácticas virtuosas en este sentido. De cualquier manera, también se torna necesaria la implementación de algún tipo de instancia de evaluación de la coordinación, como forma de ajustar procedimientos, racionalizar esfuerzos y generar correas de transmisión de prácticas virtuosas que puedan ir apareciendo tanto a nivel nacional como local.

En definitiva, en relación a las enseñanzas o aprendizajes que puede dejar el caso uruguayo sobre la construcción de un piso de protección social en general, y en particular, la generación de espacios de coordinación interinstitucional que funcionen de forma efectiva; dos son las que destacan. En primer lugar, el repaso de la trayectoria del país – con sus respectivos vaivenes – a lo largo de los dos períodos de gobierno del Frente Amplio, dan cuenta de lo indispensable que es el fuerte compromiso político de los principales referentes institucionales para que cada una de estas iniciativas funcionen. En aquellos momentos en los cuales el Presidente “apadrinó” el espacio, la coordinación se realizó de forma mucho más virtuosa. En segundo lugar, y en forma absolutamente complementaria al primer punto, la coordinación adquirirá real sentido y logrará reunir el apoyo de los diferentes actores involucrados, en aquellas políticas o programas donde el propio espacio de coordinación tiene recursos propios que necesitan ser gestionados. En la medida que existan estos recursos, los ministerios sectoriales tendrán mayores incentivos para participar activamente, porque en el espacio hay distribución de recursos. De lo contrario, habrá dificultades para reconocer las ganancias o ventajas de permanecer allí, y el espacio será advertido como un punto que distrae de las tareas rutinarias de cada uno. Resumiendo: apoyo político y recursos para gestionar, esos parecen ser ingredientes esenciales de la receta.

## VII. ANEXOS

### Anexo 1. Listado de Personas entrevistadas en el marco del estudio

<b>Personas entrevistadas</b>	<b>Cargo</b>
Mariana Drago	Directora de <b>Coordinación Interdireccional</b> del MIDES
Wilson Galli	Director/Representante del <b>Banco de Previsión Social</b> en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
Luis Garibaldi	Director/Representante del <b>Ministerio de Educación y Cultura</b> en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
Miguel Lorenzoni	Ex funcionario de la <b>Dirección Nacional de Política Social</b> (en el Repertorio de Programas Sociales)
Pablo Martínez	Asesor de la <b>Asesoría Macro en Políticas Sociales</b> del MIDES y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
Daniel Olesker	Ministro de Desarrollo Social
Manuel Piriz	Encargado de Repertorio de Programas Sociales en la <b>Dirección Nacional de Monitoreo y Evaluación</b> del MIDES
Matías Rodríguez	Director <b>Instituto Nacional de la Juventud (INJU)</b>
Andrés Scagliola	Director de la <b>Asesoría Macro en Políticas Sociales</b> del MIDES
Milton Silveira	Encargado/Representante del MIDES en el <b>Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS)</b>
Rafael Tejera	Funcionario de la <b>Asesoría Macro en Políticas Sociales</b> del MIDES en la Secretaría técnica del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
Bruno Vera	Secretaría Técnica del <b>Instituto Nacional de la Juventud (INJU)</b>

## Anexo 2: Programas sociales incluidos en el Plan de Equidad

Fuente: MIDES. s/f. Reformulando el Plan de Equidad. Documento para discusión del Ministerio de Desarrollo Social (mimeo).

### A. Prestaciones monetarias no contributivas

Componentes	Políticas y prestaciones	Objetivo	Ejecutor
Prestaciones sociales no contributivas	Asignaciones Familiares	Transferencia monetaria condicionada a niños/as y adolescentes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica	MIDES- BPS
	Asistencia a la Vejez	Transferencia monetaria a mayores de 65 años y menores de 70 con carencias críticas	MIDES- BPS

### B. Políticas de Educación y Atención a la primera infancia e infancia

Componentes	Línea de Acción	Programas Sociales	Objetivo	Ejecutor
Políticas de Educación y Atención a la primera infancia e infancia	Aumento de la cobertura y mejora de la calidad en la Atención a la Primera Infancia	Plan CAIF	Mejorar el desarrollo integral, crecimiento y maduración de la primera infancia en situación de pobreza	INAU
		Programa Centros Primera Infancia (ex Centros Diurnos)	Atender a niños y niñas menores de 4 años procurando prevenir y revertir situaciones de vulnerabilidad y fomentar su desarrollo integral	INAU
		Programa Nuestros Niños		IMM
		Programa Aduana	Sistema de apoyo al control de salud desde el nacimiento hasta los 2 años de edad	ASSE
		Educación Inicial	Aumento cobertura Educación Inicial	ANEP
	Mejora de rendimiento y asistencia en Enseñanza Primaria	Maestros Comunitarios	Reducir la deserción escolar y brindar apoyo pedagógico específico a los niños de bajo rendimiento escolar	ANEP-CEIP - MIDES
		Educación Física en las Escuelas (ex Estrategia de Recreación y Deporte)	Universalización de la educación física en escuelas públicas de todo el país	ANEP
		Club de Niños en convenio	Mejorar el rendimiento y asistencia de los niños/as que concurren a las escuelas públicas	INAU

### C. Políticas de educación y atención a la adolescencia y juventud

Componente	Línea de acción	Políticas y prestaciones	Objetivo	Ejecutor
Políticas de Educación y atención a la Adolescencia y Juventud	Mejora del nivel educativo de los adolescentes y jóvenes adultas que se encuentran fuera del sistema educativo formal	Programa Puente de Acreditación	Facilitar la culminación del ciclo primario escolar a adolescentes entre 13 y 17 años favoreciendo la continuidad del ciclo educativo	ANEP-MIDES
		Programa Impulso a la Universalización del Ciclo Básico	Reducir la deserción del Ciclo Básico en 78 liceos de Montevideo e Interior, donde el 60% de los adolescentes matriculados está en riesgo de deserción	ANEP-CES
		Programa Aulas comunitarias	Programa dirigido a estudiantes que se desvincularon de la educación formal o están en riesgo de hacerlo.	ANEP-CES-MIDES
		Programa "Pintó Deporte en el Liceo"	Incrementar los niveles de actividad física y deportiva de alumnos de secundaria	ANEP/CES
		Becas de Apoyo Económico	Programa de apoyo económico dirigido a estudiantes del ciclo básico que están en riesgo de abandono	MEC
		Ciclo Básico Tecnológico Agrario en régimen de alternancia	Ampliación de cobertura en los internados de 12 " escuelas de alternancia" para adolescentes del medio rural	ANEP/CETP
		Educación Técnica Formación Profesional de Base. Plan 2007 (En su modalidad intramuros y comunitaria)	Lograr una mejor inserción social y una certificación laboral.	ANEP/CETP
		Fondo de Equidad (compra de equipos y materiales para cursos del CETP)	Compra de materiales y equipos para jóvenes de 15 a 20 años, pertenecientes a hogares de menores ingresos	ANEP/CETP
		Pasantías Laborales del CETP	Prevención del abandono de los estudios por razones económicas, dirigido a jóvenes mayores de 16 años	ANEP/CETP
		Programa Nacional de Educación y Trabajo de CECAP	Programa de educación no formal dirigido a jóvenes de 15 a 20 años con primaria completa y ciclo básico no iniciado o inconcluso	MEC
Programa Aprender Siempre	Programa de educación no formal dirigido a personas mayores de 20 años	MEC		



Componente	Línea de acción	Programas Sociales	Objetivo	Ejecutor
Políticas de Educación y atención a la Adolescencia y Juventud	Promoción de la atención primaria de salud en los adolescentes	Arrimate a la Salud	Espacio Adolescente: espacio de atención y promoción diferencial de salud que brinda servicios de calidad para ese grupo etario	MIDES-ASSE-MSP
		Programa Nacional de Salud Adolescente	Mejorar la calidad de vida de la población adolescente promoviendo su crecimiento y desarrollo integral	MSP
		Servicio de tratamiento de adicciones (Departamento de prevención de adicciones)	Ampliación de programas de atención de adicciones del INAU (incremento de 100 cupos anuales adicionales)	INAU/Intendencias/ASSE
		Programa de acompañamiento a madres adolescentes.	Prevención de reiteración de embarazo en adolescentes	MSP
		Carné de Salud Adolescente	Atención primaria de salud en adolescentes certificada con el carné de salud	ASSE/Sistema Mutual/UdelaR/ANEP/CES/MIDES/Infamilia
	Espacios de participación adolescente y juvenil para la inclusión social	Talleres Artístico Culturales	Promover la cultura como herramienta de integración social democratizando el acceso a bienes y servicios culturales	MIDES (INJU), en coordinación con otras instituciones en algunos programas específicos: MEC, MTD, Intendencias Dptales., UdelaR, PNUD
		Amplificá tu voz	Promover la participación juvenil en el eje comunicacional	
		Arrimate Espacio Joven	Reformulación del Programa Arrimate Espacio Joven – Asesorar, capacitar y apoyar la participación política y social para la defensa de los derechos de los jóvenes	
		Talleres de Cultura e Inclusión Social	Promover el acceso a la creación de la cultura y arte mediante proyectos de formación cultural	
		Centros Juveniles	Incorporación de 4 Centros Juveniles nuevos en locales del PIAI	

#### D. Trabajo promovido

Componentes	Programas Sociales	Objetivo	Ejecutor
Trabajo Promovido	Uruguay Trabaja	Proceso de realización de actividades de valor público que tiene al trabajo como factor socioeducativo. Involucra acompañamiento social por 9 meses y actividades de capacitación laboral	MIDES/BPS
	Objetivo Empleo	Subsidio a la contratación de desocupados de larga duración por empresas. Orientación y capacitación laboral	MTSS

#### E. Seguridad Alimentaria

Componente	Programas sociales	Objetivo	Ejecutor
Seguridad alimentaria	Tarjeta Alimentaria – Plan de Equidad	Brindar apoyo alimentario a población en situación de pobreza extrema. Refuerzo en la tarjeta alimentaria a hogares con mayor índice de carencias críticas	MIDES-BPS
	Plan Alimentario Nacional (PAN)	Implementar sistema de canastas como complemento alimentario recomendado básicamente por instituciones de Asistencia Médica y ligándolas al primer nivel de atención	MTSS-INDA
	Asistencia a las instituciones Públicas y Privadas (AIPP)	Apoyar con asistencia alimentaria a Instituciones públicas con servicios sociales.	MTSS-INDA
	INDA – CAIF (Centros de atención integral a las familias)	El objetivo del programa es contribuir a mejorar el estado nutricional de os niños que asisten a los centros CAIF	MTSS-INDA

## F. Integración Social

Componentes	Línea de acción	Programas Sociales	Objetivo	Ejecutor
Programas de inclusión social	Programas de Inclusión Social	Uruguay Integra	Programa de carácter socioeducativo y comunitario que promueve la generación de vínculos, habilidades y herramientas que permitan la inclusión social	MIDES en convenio con OSC
	Promoción de emprendimientos productivos	Desarrollo Local DL (Emprendimientos productivos)	Programa de promoción, asistencia técnica y financiera para emprendimientos productivos de población en situación de pobreza	MIDES-MIEM-MGAP-LATU-A NEP/CETP-UDELAR
		Cooperativas sociales	Promover el desarrollo de cada grupo y cada socio, la formación profesional y el acceso al crédito	MIDES-INEFOP-UDELAR
	Discapacidad	Capacitación laboral (PRONADIS)	Asistencia a la discapacidad	MIDES
		Convenio MIDES – CINDIS (PRONADIS)		MIDES
		Apoyo a personas con movilidad reducida (PRONADIS)		MIDES
		Instituto Nacional de ciegos “Gral Artigas” (PRONADIS)		MIDES
		Paseos y disfrute del tiempo libre (PRONADIS)		MIDES
		Curso de intérprete en lengua de señas (PRONADIS)		MIDES
		Centro de rehabilitación Tiburcio Cachon (PRONADIS)		MIDES
		Curso de capacitación en actividades de la vida diaria para personas trabajadoras con no videntes (PRONADIS)		MIDES
Banco de Ayudas Técnicas (PRONADIS)		MIDES		

### Anexo 3. Listado de Programas socio – asistenciales analizados en el informe.

<i>Nombre del programa</i>	
Acoso Sexual laboral	Perfil Club de Niños en convenio
Acreditación de saberes por experiencia de vida	Pesquisa Neonatal
Adultos Mayores	Plan CAIF
Albergues para niños, niñas y sus referentes adultos víctimas de violencia familiar	Plan Juntos
Ambulatorio (Departamento de prevención de adicciones)	Policlínica (Departamento de Servicios Médicos)
Ambulatorio y resolución de crisis	Préstamos a Pasivos para acceso a prótesis
Apoyo a mujeres con VIH	Préstamos Sociales a Pasivos
Apoyo a Personas con Movilidad Reducida	Primer Nivel de Atención de la DNSP
Áreas Pedagógicas	Primera Experiencia Laboral
Asesoramiento jurídico	PROCLADIS
Asignaciones Familiares - Plan de Equidad	Progama de Medidas Privativas de Libertad y de Semilibertad
Asistencia a la Vejez	Programa Alimentario Nacional para la atención del Riesgo Nutricional (PAN-RN)
Atención 24hs a Madres adolescentes con hijos	Programa APRENDER
Atención 24hs a niños y niñas en situación de calle y calle crítica	Programa atención en situacion de calle
Atención a alumnos sordos	Programa Calle
Atención a la Infancia y Adolescencia en situación de calle	Programa Centros Primera Infancia
Atención a la salud en el Hospital de Clínicas Dr. Manuel Quintela	Programa Clubes de Niños y Adolescentes.
Atención en servicios y comunidad	Programa de Acogimiento Familiar
Atención integral para personas mayores en situación de calle	Programa de adjudicación de tierras - Colonización
Ayudas extraordinarias (Apoyos económicos para la concurrencia a centros de rehabilitación para beneficiarios de asignaciones familiares o pensionistas por invalidez)	Programa de Adolescencia - APEX CERRO
Becas de acceso a la continuidad educativa	Programa de Alimentación Escolar
Becas de alojamiento	Programa de Apoyo a Enfermos Crónicos (PAEC)
Becas de apoyo económico (SCBU)	Programa de Apoyo a Estudiantes Sordos
Becas de boleto urbano	Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas (AIPP)
Becas de Comedor Universitario	Programa de Atención a Colectivos Vulnerables
Becas de transporte interdepartamental	Programa de Atención Primaria Habitacional - Proyecto UNA ONU
Biblioteca - APEX	Programa de atención y tratamiento
Boleto gratuito para estudiantes de Ciclo Básico de Enseñanza Media	Programa de Aulas Comunitarias (PAC)
Calle crítica	Programa de becas
Campamentos Educativos Primaria	Programa de Capacitación Laboral para

<i>Nombre del programa</i>	
Canasta para pensionistas	Trabajadores Rurales
Casa Breve estadía	Programa de Formación de Educadores Sociales FES
Centro Cultural Urbano	Programa de Formación Permanente
Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito (CAVID)	Programa de Inclusión Social
Centro de Atención a niños y niñas víctimas de maltrato, violencia infantil y abuso Sexual	Programa de Inserción
Centro de atención situaciones críticas- CENASC	Programa de intercambio cultural
Centro de Formación Popular Bella Unión	Programa de intervenciones constructivas - Vivienda Nucleada
Centro de Formación Popular Oeste de Montevideo	Programa de Inversión Productiva (PIP)
Centro de recursos para alumnos ciegos y con baja visión	Programa de Medidas Socioeducativas de Base Comunitaria (PROMESEC)
Centro de Rehabilitación Tiburcio Cachón	Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)
Centro Diurno	Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA)
Centros de Atención a jóvenes con consumo de sustancias psicoactivas	Programa de Prevención
Centros de atención a niños, niñas y adolescentes	Programa de Rehabilitación Cardiovascular
Centros de Atención a Padres y Madres Adolescentes con sus hijos	Programa de soluciones habitacionales para mujeres en salida de violencia doméstica
Centros de atención de niños, niñas y adolescentes con discapacidad	Programa del Adulto Mayor
Centros Educativos de Tiempo Extendido	Programa Educativo de Verano
Centros hospitalarios de internación de larga estadía	Programa Estudio, Ingreso y Derivación
Centros Juveniles	Programa identidad
Centros Locales	Programa Impulso a la Universalización
Centros para niños con trastornos psiquiátricos compensados	Programa Integral Metropolitano
CEPES	Programa Inter In
Ciclo Básico Nocturno plan 2009	Programa Microcrédito Rural
Clínicas de atención a problemática psiquiátrica aguda	Programa Nacional de Educación y Trabajo
Compromiso de accesibilidad	Programa Puente de Acreditación
Compromiso Educativo	Programa Rumbo
Conectá joven	Programa turismo social para quinceañeras
Consultorio Jurídico de Agrimensura	Programa Usinas Culturales
Cooperativas Sociales	Programas de acción social por la música (orquestas infantiles)
Credimat	PROIMUJER
Departamento de Apoyo Socioeconómico	PROJOVEN
Departamento de Atención a Niños, Niñas, Adolescentes y Familia	Provida (Departamento de Servicios Médicos)
Departamento de Emprendimientos Laborales	Proyecto Cercanías
Departamento de Legitimación Adoptiva y	Proyecto de Cuidadoras de Primera Atención
	Proyecto de medidas alternativas a la

<i>Nombre del programa</i>	
Adopción	privación de libertad
Departamento de Orientación e Inserción Laboral de Adolescentes	Proyecto Enlace
Departamento de Recreación y Deporte	Proyecto Fábrica de Cultura y Escuelas
Departamento Jurídico	Proyecto Flor de Ceibo
Departamento Línea Azul	Proyecto Tribal
Departamento Médico Quirúrgico (DEMEQUI)	Proyectos culturales y tutorías para jóvenes privados de libertad
Desarrollo Local DL (emprendimientos productivos)	Recepción, validación y seguimiento de los trastornos del aprendizaje
Educación en cárceles	Relaciones Intergeneracionales
Educación en Contexto de Encierro	Revés a las drogas
Educación Especial	SAI PPL
Educación Técnica Formación Profesional de Base	Salud Bucal
Equinoterapia	Salud Bucal (Departamento de Servicios Médicos)
Equipos Barriales Operativos	Salud Ocupacional
Escuela Nacional de Policía	Segundas Lenguas y Lenguas Extranjeras
Escuelas de tiempo completo	Servicio Atención Integral a la Familia (SAIF)
Espacio Adolescencia	Servicio de Atención Psicológica
Espacio Familia y Hogares Especiales	Servicio de Cateos
Espacio Infancia	Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)
Espacios de Formación Integral EFI	Servicio de Psiquiatría (Departamento de Psiquiatría)
Estudios y Apoyo Académico	Servicio de recepción de denuncias de supuestos tratos discriminatorios
Familia de Cuidados Transitorios	Servicios de Apoyo Médico (Departamento de Servicios de Apoyo)
Focco-Fortalecimiento de capacidades y competencia	Servicios Materno Infantil
Fondo de Ayudas Técnicas	Servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia basado en género
Fondo de Inversiones Locales	Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)
Formación Artística para niños y adolescentes	Sistema Nacional de Comedores
Formación y Aprestamiento Laboral del Adolescente	Subsidio especial por inactividad compensada
Fortalecimiento de la sociedad civil organizada (Sub Programa Personas Mayores y Sub Programa Personas con Discapacidad)	Subsidio por desempleo
Fortalecimiento de Organizaciones de Asalariados Rurales	Taller Educativo Laboral y Bolsa de Trabajo
Fortalecimiento y Empoderamiento de las Trabajadoras Domésticas	Talleres Ocupacionales
Gestión de Habitat - Fortaleciendo vínculos	Tarjeta Uruguay Social
INDA - CAIF (Centros de atención a la infancia y familia)	Trabajadores en Actividad

<i>Nombre del programa</i>	
Infancia - APEX	Trabajadores en Seguro de Desempleo
Inserción Social y Comunitaria	Transito Educativo
Instituto Nacional de ciegos Gral. Artigas	Trata de mujeres en situación de explotación sexual
Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera (IMAF)	Turismo interno para trabajadores y adultos mayores
Jóvenes en red	Turismo Joven
Knock Out a las Drogas	Turismo para estudiantes
La Escuela y la Biblioteca un cuento nos une.	Turismo para población vulnerable
Laboratorio de ortopedia	Turismo Social
LE 1 / Plan Nacional de Relocalizaciones	Unidad de atención de salud para personas sordas
LE2 2 /Microcréditos ANV	Unidad de Extensión Cerro Largo
LE2 3 /Acciones de recuperación de fincas ocupadas y atención integral de la familia	Unidad de Extensión de Artigas
LE2 3 /Asentamientos irregulares - DINAVI/MVOTMA	Unidad de Inclusión Ciudadana
Maestros Comunitarios	Unidad de Intervenciones Familiares
Más promotores y promotoras de inclusión	Unidad de Perinatología (Ex Sanatorio Canzani)
Medidas Curativas	Unidad de rehabilitación básica funcional
Nexo	Uruguay Clasifica (PUC)
Nivel ciudadano y ambulatorio	Uruguay Crece contigo
Objetivo Empleo	Uruguay Estudia
PAS - Programa Aprender Siempre	Uruguay Integra
Pasantías laborales del CETP	Uruguay Trabaja
Penas Alternativas	Vivienda y Banco de Materiales
Pensión de huérfanos por violencia doméstica	Vivienda y soluciones habitacionales
Pensión por Vejez e Invalidez	Yo si puedo
Acoso Sexual laboral	Perfil Club de Niños en convenio
Acreditación de saberes por experiencia de vida	Pesquisa Neonatal
Adultos Mayores	Plan CAIF
Albergues para niños, niñas y sus referentes adultos víctimas de violencia familiar	Plan Juntos
Ambulatorio (Departamento de prevención de adicciones)	Policlínica (Departamento de Servicios Médicos)
Ambulatorio y resolución de crisis	Préstamos a Pasivos para acceso a prótesis
Apoyo a mujeres con VIH	Préstamos Sociales a Pasivos
Apoyo a Personas con Movilidad Reducida	Primer Nivel de Atención de la DNSP
Áreas Pedagógicas	Primera Experiencia Laboral
Asesoramiento jurídico	PROCLADIS
Asignaciones Familiares - Plan de Equidad	Progama de Medidas Privativas de Libertad y de Semilibertad
Asistencia a la Vejez	Programa Alimentario Nacional para la atención del Riesgo Nutricional (PAN-RN)
Atención 24hs a Madres adolescentes con hijos	Programa APRENDER
Atención 24hs a niños y niñas en situación de	Programa atención en situacion de calle

<i>Nombre del programa</i>	
calle y calle crítica	
Atención a alumnos sordos	Programa Calle
Atención a la Infancia y Adolescencia en situación de calle	Programa Centros Primera Infancia
Atención a la salud en el Hospital de Clínicas Dr. Manuel Quintela	Programa Clubes de Niños y Adolescentes.
Atención en servicios y comunidad	Programa de Acogimiento Familiar
Atención integral para personas mayores en situación de calle	Programa de adjudicación de tierras - Colonización
Ayudas extraordinarias (Apoyos económicos para la concurrencia a centros de rehabilitación para beneficiarios de asignaciones familiares o pensionistas por invalidez)	Programa de Adolescencia - APEX CERRO
Becas de acceso a la continuidad educativa	Programa de Alimentación Escolar
Becas de alojamiento	Programa de Apoyo a Enfermos Crónicos (PAEC)
Becas de apoyo económico (SCBU)	Programa de Apoyo a Estudiantes Sordos
Becas de boleto urbano	Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas (AIPP)
Becas de Comedor Universitario	Programa de Atención a Colectivos Vulnerables
Becas de transporte interdepartamental	Programa de Atención Primaria Habitacional - Proyecto UNA ONU
Biblioteca - APEX	Programa de atención y tratamiento
Boleto gratuito para estudiantes de Ciclo Básico de Enseñanza Media	Programa de Aulas Comunitarias (PAC)
Calle crítica	Programa de becas
Campamentos Educativos Primaria	Programa de Capacitación Laboral para Trabajadores Rurales
Canasta para pensionistas	Programa de Formación de Educadores Sociales FES
Casa Breve estadía	Programa de Formación Permanente
Centro Cultural Urbano	Programa de Inclusión Social
Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito (CAVID)	Programa de Inserción
Centro de Atención a niños y niñas víctimas de maltrato, violencia infantil y abuso Sexual	Programa de intercambio cultural
Centro de atención situaciones críticas-CENASC	Programa de intervenciones constructivas - Vivienda Nucleada
Centro de Formación Popular Bella Unión	Programa de Inversión Productiva (PIP)
Centro de Formación Popular Oeste de Montevideo	Programa de Medidas Socioeducativas de Base Comunitaria (PROMESEC)
Centro de recursos para alumnos ciegos y con baja visión	Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)
Centro de Rehabilitación Tiburcio Cachón	Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA)
Centro Diurno	Programa de Prevención
Centros de Atención a jóvenes con consumo de sustancias psicoactivas	Programa de Rehabilitación Cardiovascular
Centros de atención a niños, niñas y	Programa de soluciones habitacionales para



<i>Nombre del programa</i>	
adolescentes	mujeres en salida de violencia doméstica
Centros de Atención a Padres y Madres	Programa del Adulto Mayor
Adolescentes con sus hijos	
Centros de atención de niños, niñas y adolescentes con discapacidad	Programa Educativo de Verano
Centros Educativos de Tiempo Extendido	Programa Estudio, Ingreso y Derivación
Centros hospitalarios de internación de larga estadía	Programa identidad
Centros Juveniles	Programa Impulso a la Universalización
Centros Locales	Programa Integral Metropolitano
Centros para niños con trastornos psiquiátricos compensados	Programa Inter In
CEPES	Programa Microcrédito Rural
Ciclo Básico Nocturno plan 2009	Programa Nacional de Educación y Trabajo
Clínicas de atención a problemática psiquiátrica aguda	Programa Puente de Acreditación
Compromiso de accesibilidad	
Compromiso Educativo	Programa Rumbo
Conectá joven	Programa turismo social para quinceañeras
Consultorio Jurídico de Agrimensura	Programa Usinas Culturales
	Programas de acción social por la música (orquestas infantiles)
Cooperativas Sociales	PROIMUJER
Credimat	PROJOVEN
Departamento de Apoyo Socioeconómico	Provida (Departamento de Servicios Médicos)
Departamento de Atención a Niños, Niñas, Adolescentes y Familia	Proyecto Cercanías
Departamento de Emprendimientos Laborales	Proyecto de Cuidadoras de Primera Atención
Departamento de Legitimación Adoptiva y Adopción	Proyecto de medidas alternativas a la privación de libertad
Departamento de Orientación e Inserción Laboral de Adolescentes	Proyecto Enlace
Departamento de Recreación y Deporte	
Departamento Jurídico	Proyecto Fábrica de Cultura y Escuelas
Departamento Línea Azul	Proyecto Flor de Ceibo
Departamento Médico Quirúrgico (DEMEQUI)	Proyecto Tribal
Desarrollo Local DL (emprendimientos productivos)	Proyectos culturales y tutorías para jóvenes privados de libertad
Educación en cárceles	Recepción, validación y seguimiento de los trastornos del aprendizaje
Educación en Contexto de Encierro	Relaciones Intergeneracionales
Educación Especial	Revés a las drogas
Educación Técnica Formación Profesional de Base	SAI PPL
Equinoterapia	Salud Bucal
	Salud Bucal (Departamento de Servicios Médicos)
Equipos Barriales Operativos	Salud Ocupacional
Escuela Nacional de Policía	Segundas Lenguas y Lenguas Extranjeras
Escuelas de tiempo completo	Servicio Atención Integral a la Familia (SAIF)

<i>Nombre del programa</i>	
Espacio Adolescencia	Servicio de Atención Psicológica
Espacio Familia y Hogares Especiales	Servicio de Cateos
Espacio Infancia	Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)
Espacios de Formación Integral EFI	Servicio de Psiquiatría (Departamento de Psiquiatría)
Estudios y Apoyo Académico	Servicio de recepción de denuncias de supuestos tratos discriminatorios
Familia de Cuidados Transitorios	Servicios de Apoyo Médico (Departamento de Servicios de Apoyo)
Focco-Fortalecimiento de capacidades y competencia	Servicios Materno Infantil
Fondo de Ayudas Técnicas	Servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia basado en género
Fondo de Inversiones Locales	Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)
Formación Artística para niños y adolescentes	Sistema Nacional de Comedores
Formación y Aprestamiento Laboral del Adolescente	Subsidio especial por inactividad compensada
Fortalecimiento de la sociedad civil organizada (Sub Programa Personas Mayores y Sub Programa Personas con Discapacidad)	Subsidio por desempleo
Fortalecimiento de Organizaciones de Asalariados Rurales	Taller Educativo Laboral y Bolsa de Trabajo
Fortalecimiento y Empoderamiento de las Trabajadoras Domésticas	Talleres Ocupacionales
Gestión de Habitat - Fortaleciendo vínculos	Tarjeta Uruguay Social
INDA - CAIF (Centros de atención a la infancia y familia)	Trabajadores en Actividad
Infancia - APEX	Trabajadores en Seguro de Desempleo
Inserción Social y Comunitaria	Transito Educativo
Instituto Nacional de ciegos Gral. Artigas	Trata de mujeres en situación de explotación sexual
Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera (IMAF)	Turismo interno para trabajadores y adultos mayores
Jóvenes en red	Turismo Joven
Knock Out a las Drogas	Turismo para estudiantes
La Escuela y la Biblioteca un cuento nos une.	Turismo para población vulnerable
Laboratorio de ortopedia	Turismo Social
LE 1 / Plan Nacional de Relocalizaciones	Unidad de atención de salud para personas sordas
LE2 2 /Microcréditos ANV	Unidad de Extensión Cerro Largo
LE2 3 /Acciones de recuperación de fincas ocupadas y atención integral de la familia	Unidad de Extensión de Artigas
LE2 3 /Asentamientos irregulares - DINAVI/MVOTMA	Unidad de Inclusión Ciudadana
Maestros Comunitarios	Unidad de Intervenciones Familiares
Más promotores y promotoras de inclusión	Unidad de Perinatología (Ex Sanatorio Canzani)
Medidas Curativas	Unidad de rehabilitación básica funcional

<i>Nombre del programa</i>	
Nexo	Uruguay Clasifica (PUC)
Nivel ciudadano y ambulatorio	Uruguay Crece contigo
Objetivo Empleo	Uruguay Estudia
PAS - Programa Aprender Siempre	Uruguay Integra
Pasantías laborales del CETP	Uruguay Trabaja
Penas Alternativas	Vivienda y Banco de Materiales
Pensión de huérfanos por violencia doméstica	Vivienda y soluciones habitacionales
Pensión por Vejez e Invalidez	Yo si puedo

#### Anexo 4. Cuadros analíticos de los programas socio – asistenciales

<b>Cuadro 1. Participación de organismos públicos nacionales en co ejecución de programas socio – asistenciales (en número de programas)</b>	
<b>Nombre organismo nacional</b>	<b>Cantidad de programas co ejecutados</b>
<b>ANEP</b>	28
<b>ASSE</b>	20
<b>BPS</b>	9
<b>Corte Electoral</b>	1
<b>Empresas públicas y otros públicos OSE, ANTEL, ANCAP, BROU, BHU, Correos</b>	10
<b>Entidades Privadas (Transporte y otras)</b>	13
<b>Gobiernos Departamentales</b>	35
<b>Gobiernos Locales (Municipios)</b>	1
<b>INAU</b>	9
<b>MDN</b>	4
<b>MEC</b>	11
<b>MEF</b>	1
<b>MGAP</b>	2
<b>MI</b>	11
<b>MIDES</b>	31
<b>MRREE</b>	2
<b>MSP</b>	12
<b>MTD</b>	4
<b>MTOP</b>	1
<b>MTSS (incluye INEFOP e INDA)</b>	29
<b>MVOTMA (incluye ANV)</b>	16
<b>OPP (incluye JND y CND)</b>	10
<b>Organismos internacionales (incluye fondos internacionales y embajadas o consulados)</b>	5
<b>Organizaciones de la Sociedad Civil (ECA's, ONG's)</b>	64
<b>Poder Judicial</b>	1
<b>Sistema Integrado de Salud</b>	4
<b>UDELAR</b>	9

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

<b>Cuadro 2. Tipo de participación en los programas sociales por parte del organismo principal</b>					
<b>Organismo Principal</b>		<b>No</b>	<b>Si</b>	<b>sin dato</b>	<b>Total</b>
<b>Diseño</b>	Frecuencia	14	196	23	233
	Porcentaje	6,0	84,1	9,9	100
<b>Financia</b>	Frecuencia	17	193	23	233
	Porcentaje	7,3	82,8	9,9	100
<b>Aporta Recursos Físicos</b>	Frecuencia	40	170	23	233
	Porcentaje	17,2	73,0	9,9	100
<b>Aporta Recursos Humanos</b>	Frecuencia	19	191	23	233
	Porcentaje	8,2	82,0	9,9	100
<b>Aporta Bienes para su distribución</b>	Frecuencia	110	99	24	233
	Porcentaje	47,2	42,5	10,3	100
<b>Coordina</b>	Frecuencia	6	204	23	233
	Porcentaje	2,6	87,6	9,9	100
<b>Ejecuta</b>	Frecuencia	26	184	23	233
	Porcentaje	11,2	79,0	9,9	100
<b>Evalúa y/o Monitorea</b>	Frecuencia	28	182	23	233
	Porcentaje	12,0	78,1	9,9	100

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

<b>Cuadro 3. Tipo de participación en los programas sociales por parte del co ejecutor 1</b>					
<b>Organismo co ejecutor</b>		<b>No</b>	<b>Si</b>	<b>Sin dato</b>	<b>Total</b>
<b>Diseño</b>	Frecuencia	168	37	28	233
	Porcentaje	72,1	15,9	12,0	100
<b>Financia</b>	Frecuencia	156	49	28	233
	Porcentaje	67,0	21,0	12,0	100
<b>Aporta Recursos Físicos</b>	Frecuencia	121	84	28	233
	Porcentaje	51,9	36,1	12,0	100
<b>Aporta Recursos Humanos</b>	Frecuencia	110	97	26	233
	Porcentaje	47,2	41,6	11,2	100
<b>Aporta Bienes para su distribución</b>	Frecuencia	165	40	28	233
	Porcentaje	70,8	17,2	12,0	100
<b>Coordina</b>	Frecuencia	105	102	26	233
	Porcentaje	45,1	43,8	11,2	100
<b>Ejecuta</b>	Frecuencia	123	84	26	233
	Porcentaje	52,8	36,1	11,2	100
<b>Evalúa y/o Monitorea</b>	Frecuencia	151	54	28	233
	Porcentaje	64,8	23,2	12,0	100

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.



<b>Cuadro 4. Nombre del Organismo Responsable del Plan o Sistema</b>		
	Frecuencia	Porcentaje
<b>Sin definición</b>	5	2,1
<b>ANEP</b>	19	8,2
<b>BPS</b>	1	0,4
<b>Consejo Nacional de Políticas Sociales</b>	17	7,3
<b>INAU</b>	1	0,4
<b>MVOTMA</b>	7	3,0
<b>MIDES</b>	18	7,7
<b>MEC</b>	5	2,1
<b>MGAP</b>	1	0,4
<b>MSP</b>	2	0,9
<b>MTSS</b>	16	6,9
<b>MI</b>	1	0,4
<b>UdelaR</b>	10	4,3
<b>ASSE</b>	1	0,4
<b>MTOP</b>	2	0,9
<b>No corresponde</b>	127	54,5
<b>Total</b>	233	100

Fuente: Elaboración propia en base a Repertorio de Programas Sociales – MIDES, abril 2013.

**Anexo 5. Principales ámbitos de coordinación y articulación en los que participa el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)**

<b>Ámbito</b>	<b>Función</b>	<b>Rol del MIDES</b>	<b>Organismo Participantes</b>	<b>Principales Productos</b>
Gabinete Social	Coordinación de Políticas intersectoriales	Preside	MEF, MEC, MTSS, MSP, MINTUR, MVOTMA, OPP y el Congreso de Intendentes	Plan de Equidad
Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS)	Coordinación de Políticas intersectoriales	Preside	MEF, MEC, MTSS, MSP, MTD, MVOTMA, OPP, Congreso de Intendentes, ANEP, BPS, INAU e INE.	Elaboración del Plan de Equidad Informe ODM
Mesas Interinstitucionales (MI)	Articulación territorial de Políticas Sociales	Coordina	Representantes locales de los organismos participantes del CNPS	Proyectos territoriales para ejecución Coordinación con OPP y MEC.
Consejos Sociales (CS)	Articulación territorial y promotor de intercambio con las MI	Apoyo técnico	Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)	20 Consejos Sociales en 18 deptos.
Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE)	Articulación de políticas intersectoriales de la temática específica	Coordina	MSP, MEC, MI, MTD, ASSE, ANEP – CEP, ANEP – CES, ANEP – CETP, INAU.	Componente de infancia y adolescencia de la Red de Asistencia del Plan de Equidad. Elaboración de la ENIA 2010- 2030. Plan de Acción 2010-2015 (asociado a la ENIA 2010 – 2030).
Mesas de Coordinación Zonal (INFAMILIA)	Articulación territorial de políticas intersectoriales de infancia y adolescencia en condición de vulnerabilidad	Coordina	Representantes locales del MSP, MEC, MI, MTD, ASSE, ANEP – CEP, ANEP – CES, ANEP – CETP, INAU y OSC y vecinos.	72 mesas de coordinación en territorios con intervención de de INFAMILIA. 25 planes regionales para la infancia y la adolescencia.
Plan de Lucha contra la violencia doméstica	Articulación de políticas intersectoriales dirigidas a sectores vulnerables	Preside	MI, MSP, INAU, Poder Judicial, ANEP, Congreso de Intendentes, Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual.	Plan Nacional de lucha contra la Violencia Doméstica.



<b>Ámbito</b>	<b>Función</b>	<b>Rol del MIDES</b>	<b>Organismo Participantes</b>	<b>Principales Productos</b>
Plan Nacional de igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres	Articulación de políticas intersectoriales	Preside	S/D	Comisiones de género instaladas en siete ministerios, un ente autónomo y dos empresas públicas.
Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y el Adolescente	Intercambio y seguimiento de políticas	Co – Preside (con MEC)	MEC, MIDES, INAU, ANEP, Poder Judicial, Congreso de Intendentes, Colegio de Abogados, OSC, Instituto Pediátrico Morquio.	S/D
Comisión Sectorial de la Seguridad Social	Articulación de políticas intersectoriales	Integrante	MEF, MTSS, MSP, OPP.	Diálogo Social promovido. Proyectos de ley del seguro de desempleo y flexibilidad del sistema jubilatorio
Comité de Erradicación del Trabajo Infantil	Articulación de políticas intersectoriales	Integrante	MTSS, IMM, INAU, ANEP, MIDES, PIT/CNT, OIT/CINTERFOR	S/D
Comité de Dirección del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS)	Construcción de sistemas de información	Integrante	INAU, MSP, BPS, ASSE	S/D
Sistema Nacional de Emergencia	Coordinación de Políticas intersectoriales dirigidas a sectores vulnerables	Integrante	Dirección Nacional de Emergencias, Comisión Asesora Nacional para Reducción de Riesgo y Atención de Desastres, Org. de la Ad. Central y comités departamentales de emergencias.	Materiales para sitios afectados por factores meteorológicos

Fuente. Elaboración propia en base a Presidencia de la República – MIDES (2010).

## VIII. Referencias Bibliográficas

Arim, Rodrigo; Cruces, Guillermo y Vigorito, Andrea. 2009. “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”. Santiago de Chile: CEPAL.

Arim, Rodrigo y Vigorito, Andrea 2007. Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006 (montevideo: mimeo).

Amarante, Verónica; Colafranceschi, Marco y Vigorito, Andrea. 2011. “Uruguay’s Income Inequality and Political Regimes during 1981–2010”, *Working Paper* No. 2011/94, UNU-WIDER.

Bica, Y. 2007. “Diagnóstico sobre el Espacio de Diálogo Social - Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas”, ANONG, Montevideo, 2007.

Bonino, Nicolás; Román, Carolina; Willebald, Henry. 2012. “PBI y estructura productiva en Uruguay (1870-2011): Revisión de series históricas y discusión metodológica”, *DT 05/12*, Instituto de Economía, UdelaR, Montevideo.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). 2011. *La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*. Documento aprobado por el CNPS el día 19 de setiembre de 2011. Disponible en: <[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)>. Consulta: 18/04/2013.

Cruz, A. y Pérez, L. 2008. “Los retos de la relación de la sociedad civil con el Estado en el Uruguay: ¿nuevos paradigmas de participación?”, IX Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México – VII Conferencia Regional ISTR América Latina y el Caribe, México.

Filgueira, Fernando; Hernández, Diego; Retamoso, Alejandro y Luna, Juan Pablo. 2005. *Panorama de la Educación en el Uruguay: Una década de transformaciones 1992-2004*. ANEP-CODICEN, Montevideo.

ICD. 2009. Estudio de caso - La relación Estado – Sociedad Civil: los ámbitos de participación. Índice CIVICUS de la Sociedad Civil en Uruguay. Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). Montevideo.

INE. 2013. *Estimación de la pobreza por el Método del Ingreso. Año 2012*, INE, Montevideo (versión revisada al 15 de abril de 2013).

INE. 2006. *Líneas de pobreza e indigencia 2006 en Uruguay. Metodología y resultados*. INE, Montevideo.

Kaztman, Ruben y Retamoso, Alejandro. 2005. “Segregación Residencial, Empleo y Pobreza en Montevideo”, *Revista de la CEPAL*, N° 85, Santiago de Chile, Abril.

Midaglia, Carmen; Castillo, Marcelo y Fuentes, Guillermo. 2011. “El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay”, *Revista Chilena de Administración Pública*, v.: 1/2 15,p.: 21 - 40, Santiago de Chile.

Midaglia, Carmen y Silveira, Milton. 2011. “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas

de Renta en Uruguay”, en Barba, C. y Cohen, E. (Coord.) “*Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*”, CLACSO, México.

MIDES (2013): Base de datos del Repertorio de Programas Sociales del Observatorio Social de Indicadores y Programas. La base solo incluye a los programas socio – asistenciales (233) y fue proporcionada por la Dirección Nacional de Monitoreo y Evaluación en abril de 2013. Años anteriores de la totalidad de programas sociales se puede consultar en la página electrónica del Observatorio en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).

MIDES – OPP – AGEV. 2012. *Reporte Social 2011. Principales características del Uruguay social*, Montevideo. Disponible en: [http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento\\_mides\\_312.pdf](http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento_mides_312.pdf). Acceso 30/04/2013.

MIDES. 2011. *Informe MIDES. Evaluación y seguimiento de programas 2009-2010*, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.

MIDES (Ministerio de Desarrollo Social). 2008. Plan de Equidad, Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).

MIDES. s/f. Reformulando el Plan de Equidad. Documento para discusión del Ministerio de Desarrollo Social (mimeo).

Muñiz, María Marcela. 2009. “La participación ciudadana para el control de políticas públicas en el espacio local. Atendiendo la experiencia de los Consejos Sociales”, Monografía de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

PNUD. 2008. *Informe sobre desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*, PNUD, Montevideo.

Presidencia de la República – MIDES. 2010. *Informe de Transición de gobierno 2009 – 2010. Ministerio de Desarrollo Social*, Presidencia de la República Oriental del Uruguay – Oficina de Planeamiento y Presupuesto – Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Montevideo. Consultado en página electrónica del MIDES, [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy), el 12 de marzo de 2010.