

Repertorio de Políticas Sociales – Observatorios Social - DINEM - MIDES

**SISTEMATIZACIÓN BÁSICA DE RESULTADOS DEL RELEVAMIENTO DE PROGRAMAS
SOCIALES NACIONALES – 2012**

Noviembre 2014

Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Daniel Olesker – Ministro
Lauro Meléndez- Subsecretario

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

Observatorio Social. Director: Manuel Píriz

Departamento de Estadísticas Sociales: Gabriela Pedetti
Equipo: Carolina Guidotti, Julio Llanes, Lucía Villamil, Rodrigo Zaragoza

Departamento de Repertorio de Políticas Sociales: Paola Castro
Equipo: Rafael Giamb Bruno, Alejandro Guedes, Fanny Rudnitzky, Susana Tomé, Fabián Carracedo, Florencia Lambrosquini.

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

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

Departamento de Geografía: Federico Carve. Adjunto: Guillermo D'Angelo
Equipo: Carlos Acosta, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz, Lucía Vernengo, Jimena Torres, Germán Botto.
Supervisores de Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez y Mathías Bleier.

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

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

División de Evaluación. Director: Martín Moreno

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

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

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

División de Monitoreo. Directora: Virginia Sáenz

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

Departamento Planificación y Diseño: Ana Laura Casotti
Equipo: Paola Castillo, María del Carmen Correa, Leticia Glik

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

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DEL INFORME.....	4
1. MARCO METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL	5
1.1. El Repertorio de Políticas Sociales	5
1.2. Estrategia metodológica del RPS	6
1.3. Características básicas de la matriz de protección social e intervenciones recientes	9
1.4. Planificación estratégica en materia de políticas sociales: contenidos de la “Reforma Social”	11
2. SISTEMATIZACIÓN BÁSICA DE RESULTADOS DEL RELEVAMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES NACIONALES	16
2.1. Orientaciones de diseño.....	16
2.1.1. Orientación universal - focalizada de la oferta pública social	16
2.1.1. Áreas de política	18
2.1.3. Periodo de creación de los programas.....	25
2.1.4. Poblaciones y riesgos sociales priorizados	27
2.2. Marco institucional.....	38
2.3. Aspectos de implementación.....	49
2.3.1. Actividades desarrolladas por los programas sociales.....	49
2.3.2. Despliegue territorial-departamental.....	51
3. SÍNTESIS Y COMENTARIOS FINALES.....	58
4. BIBLIOGRAFÍA	75
5. ANEXOS	76
5.1. Cuadros con información sobre composición de la oferta de cada organismo según área de política, población priorizada y riesgos	76
5.2. Definición de las categorías utilizadas en el análisis	79
DISTINCIÓN ENTRE PROGRAMAS UNIVERSALES Y PROGRAMAS SOCIO-FOCALIZADOS .	79
DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS DE POLÍTICA.....	79
RIESGOS SOCIALES.....	89
En el presente informe se identificaron los programas orientados al trabajo con algunos de los riesgos sociales priorizados por La Reforma Social. A continuación se detallan los criterios en función de los cuales se asimilaron los distintos programas a los riesgos correspondientes.	89
ORGANISMOS EJECUTORES Y CO-EJECUTORES	93
5.3. Índice de cuadros y de gráficos	94

PRESENTACIÓN DEL INFORME

Este informe presenta una caracterización de la protección social del Uruguay, en base al relevamiento realizado entre los años 2012 y 2013 por el Repertorio de Políticas Sociales (RPS) y a la luz de los preceptos políticos esbozados en La Reforma Social.

El documento cuenta con un primer capítulo en el que se presenta el marco conceptual y metodológico del estudio, y luego se desarrollan los principales resultados obtenidos del relevamiento.

El segundo capítulo presenta los resultados básicos del relevamiento de la oferta pública social vigente en el 2012. El análisis de la información se divide en 3 apartados, a través de los cuales se presentan: datos relativos a las orientaciones de diseño de la oferta pública social (programas de orientación universal y de orientación socio-focalizada, sectoriales de política, poblaciones priorizadas y riesgos contemplados); datos relativos al entramado institucional en el que se inserta la oferta pública social, e; información vinculada a la implementación de los programas sociales (prestaciones brindadas por los programas sociales y alcance departamental de los mismos).

En el tercer capítulo se ofrece un resumen de la información presentada, enfatizando los principales resultados vinculados a cada una de las dimensiones consideradas y enunciando algunas líneas de análisis cuyo desarrollo resulta pertinente a la luz de los datos relevados.

Finalmente, se incluye un capítulo de Anexos, donde se desarrollan algunas de las definiciones empleadas para la categorización de los programas sociales y se presentan algunas tablas con información ampliatoria de los datos presentados en el cuerpo del informe.

1. MARCO METODOLÓGICO Y CONCEPTUAL

1.1. El Repertorio de Políticas Sociales

El Repertorio de Políticas Sociales (RPS) es un sistema de información sobre el conjunto de la oferta pública social, desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desde la división Observatorio Social de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM). Este ha sido concebido con los propósitos de apoyar la planificación y coordinación de las políticas sociales del país, aportar transparencia en relación a estas políticas y desarrollar líneas de investigación en torno a la matriz de protección social uruguaya (decreto presidencial 286/006). Para el cumplimiento de estos objetivos el RPS desarrolla desde el año 2005 un relevamiento periódico del conjunto de la oferta social de carácter público tanto a nivel nacional como departamental.

Los cometidos del RPS son:

- i. Relevar, sistematizar y difundir de forma periódica información sobre proyectos, programas y políticas sociales llevadas adelante por el Estado uruguayo. Se contemplan las siguientes dimensiones de información: Características básicas del diseño (objetivos, población objetivo, actividades, vías de acceso), organismos responsables, despliegue territorial, recursos utilizados.
- ii. Desarrollar y mantener una Guía Nacional de Recursos Sociales, con información actualizada y validada a nivel territorial sobre la oferta de recursos sociales y vías de acceso a los mismos, que facilite el acceso a los recursos sociales públicos por parte de la población y apoye el trabajo del personal técnico del área social.
- iii. Abastecer de información actualizada y confiable sobre las políticas sociales públicas a espacios de articulación y toma de decisión en la materia como el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Políticas Sociales, las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales y el MIDES, entre otros.
- iv. Administrar un archivo histórico que dé cuenta de la evolución de la matriz de protección social uruguaya.

- v. Elaborar estudios e informes sobre la protección social en el Uruguay.
- vi. Administrar una red de referentes institucionales de políticas sociales públicas en apoyo a la gestión y coordinación interinstitucional.

Desde su creación hasta el presente, el trabajo de relevamiento del RPS se ha estructurado en diferentes olas. En el 2005, en una primera etapa piloto, se comenzó a recolectar información acerca de la oferta de programas sociales ejecutados por organismos de la Administración Central, los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados. En una segunda etapa, llevada a cabo entre el 2007 y 2008, se generó información acerca de los programas sociales ejecutados por los Gobiernos Departamentales. Tras este proceso, durante el 2008 y el 2009 se realizó un nuevo relevamiento de nivel nacional, actualizando y completando la información recabada en el 2005. Durante los años 2010 y 2011 se actualizó, aunque no en forma sistemática, la información referente tanto a la oferta nacional como a la departamental.

Por último, durante los años 2012 y 2013 se llevó adelante un nuevo relevamiento que incluyó tanto los programas sociales desarrollados por organismos de alcance nacional como aquellos desarrollados desde los gobiernos departamentales. En esta instancia se logró reunir información sobre 395 programas nacionales y 365 departamentales. El presente informe presenta una sistematización básica de los resultados del relevamiento obtenidos entre los organismos de alcance nacional.

1.2. Estrategia metodológica del RPS

En las diferentes instancias de recolección de información que realiza el RPS se toma al “Programa Social” como unidad de análisis. Dicha unidad se define como un conjunto de dispositivos, públicos o privados, orientados en común a la realización de un mismo fin social pero que dada su complejidad no pueden dar cuenta totalmente del mismo cada uno por separado. A los efectos prácticos del relevamiento, los criterios generales y específicos para considerar a un programa como social son:

- I. Que contemple un determinado fin social, entendiéndolo a éste como la búsqueda del bienestar, la integración y la inclusión social; conceptos

redefinidos históricamente por cada sociedad en una determinada etapa de su desarrollo.

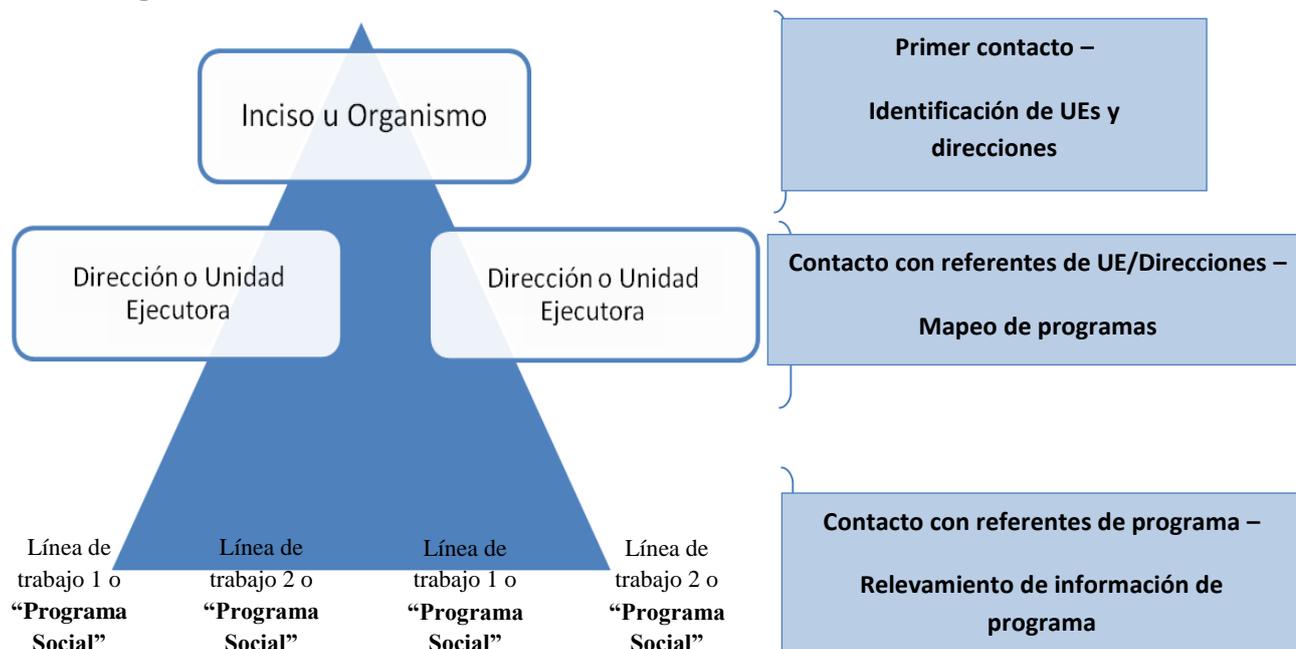
- III. Que se enmarque en una o más de una de las áreas de política que desde la planificación política componen la matriz de protección social¹.
- IV. Que oriente sus acciones en base a una lógica de intervención clara, en términos de diagnóstico, objetivos, población objetivo y actividades.
- V. Que reúna un conjunto de recursos económicos, humanos y materiales que den sustento a las actividades necesarias para brindar las prestaciones que ofrece.
- VI. A los efectos del RPS, el programa debe ofrecer uno o un conjunto de bien/es y/o servicio/s a la población.

El relevamiento se estructuró en tres fases, emulando el esquema organizativo de la administración pública uruguaya, organizada en base a Incisos, Unidades Ejecutoras o Direcciones y Líneas de trabajo o Programas. La información relevada se recoge mediante la realización de entrevistas personales con referentes institucionales y de programa².

¹ En La Reforma Social (CNPS, 2011) se identifican las siguientes áreas: Salud, Educación, Trabajo, Seguridad Social, Vivienda y hábitat, Alimentación, Cuidados, Cultura, Deporte, Turismo y Especial Vulneración de Derechos.

² A excepción del caso de la oferta curricular de educación formal, que fue relevada mayormente a partir de fuentes secundarias institucionales de información (por ejemplo, anuario estadístico del MEC). Generalmente, la oferta curricular de educación formal no se ajusta cabalmente a la definición de programa social empleada por el RPS. Sin embargo, no incluir esta información en el relevamiento significaría una gran omisión de cara a conocer la matriz de protección social del Uruguay.

Figura 1: Modalidad de relevamiento



La primera fase implicó el primer contacto entre el MIDES y el organismo a relevar. El objetivo en esta instancia fue obtener la autorización institucional del organismo para relevar información sobre sus Unidades Ejecutoras/Direcciones y sus Programas o Líneas de acción. Por lo que, idealmente, este contacto se generó entre el Ministro de Desarrollo Social y la máxima autoridad del Organismo de interés. Como resultado de esta primera fase, el equipo de RPS contó con la autorización para relevar información relativa al organismo de interés y con los datos sobre cuáles son sus Unidades Ejecutoras /Direcciones y sus referentes correspondientes.

La segunda fase de relevamiento se dirigió a contactar a las distintas UE o Direcciones. El objetivo de esta segunda fase fue obtener una descripción básica de las funciones y cometidos de la UE/Dirección, así como del conjunto de programas o Líneas de acción dependientes de ésta. Como resultado de esta fase, se obtuvo el listado de programas a relevar y los datos de las personas referentes que deberían contestar por los mismos. En la tercera y última fase es el programa o servicio el que se convierte en unidad de análisis. La información contenida en la base de datos del RPS se relevó en diálogo con un referente de programa designado por la autoridad de la UE/Dirección. Así, dicha información fue validada institucionalmente por el/los organismo/s responsable/s de cada uno de los programas. En esta instancia se aplicó un formulario estandarizado

común a todos los programas, estructurado en base a nueve módulos, a saber: A- Características institucionales y generales del programa/servicio; B- Diseño y Marco Normativo; C- Coordinación y Articulación institucional; D-Ejecución y Modalidades de implementación; E- Población beneficiaria; F- Supervisión/Monitoreo; H- Rendición de cuentas; I- Recursos Humanos; J- Recursos Financieros.

1.3. Características básicas de la matriz de protección social e intervenciones recientes

La matriz de protección social del Uruguay está determinada en su base por los componentes universales de larga data (fundamentalmente, los sistemas de salud y de educación pública y las políticas de seguridad social asociadas al trabajo), complementados por un amplio conjunto de políticas focalizadas, relativamente nuevas, orientadas a promover la protección ante situaciones de vulneración de derechos asociadas generalmente al fenómeno de la pobreza.

Diversos estudios (Filgueira, 2001, Midaglia y Castillo, 2010) señalan que Uruguay se ha caracterizado (y diferenciado respecto de otros países de la región) por el temprano desarrollo, durante la primera mitad del siglo pasado, de una estructura de protección social institucionalizada y pública, de tipo universalista y de muy amplia cobertura. Pueden identificarse cuatro pilares que han contribuido al desarrollo de este sistema de protección social históricamente y que, aun habiendo sufrido significativas modificaciones a lo largo de los años, al día de hoy se mantienen vigentes y persisten en las bases de la protección social del país, a saber: el sistema de asistencia sanitaria y de salud, el sistema de educación pública, las políticas de regulación del mercado de trabajo y las políticas de retiro de las fuerzas de trabajo.

Hacia finales del siglo XX comienzan a producirse cambios en la protección social del país que contribuyen a configurar la matriz de protección actual, en la que coexisten de manera más o menos articulada elementos tradicionales de gran relevancia, con una gran cantidad de programas y políticas de acción focalizada relativamente nuevas. En un estudio previo realizado en base al RPS, Midaglia y Castillo señalan la proliferación, durante las últimas dos décadas del SXX, de programas asistenciales y

promocionales. Durante esos años, al tiempo que se realizaron ajustes en los servicios sociales universales, proliferaron programas de carácter compensatorio y focalizado orientados a mitigar los efectos directos de la pobreza y a potenciar las capacidades de los individuos y sectores sociales afectados por ella. (Midaglia y Castillo, 2010)

Posteriormente, la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional en 2005, en un contexto caracterizado como de “emergencia social”, supuso una nueva etapa de intervención sobre el conjunto de las políticas sociales del país, atendiendo especialmente a este componente de las políticas públicas. La creación del Ministerio de Desarrollo Social y la instalación del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) dan cuenta de la búsqueda por trabajar sobre el conjunto de la matriz de protección social de forma integral y articulada.

El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES – 2005) y posteriormente el Plan de Equidad (2007) configuraron la estrategia que dio marco a las principales acciones del gobierno en materia social, operando tanto sobre los componentes universales de la matriz (reforma de la salud, reforma tributaria, negociación colectiva, entre otros aspectos), como sobre sus componentes focalizados. Es en este contexto que surge el concepto de Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), como el conjunto de acciones específicamente dirigidas al trabajo en situaciones de pobreza o vulnerabilidad a ella. Entre los tres objetivos estratégicos del Plan de Equidad figura el siguiente:

“Desarrollar y expandir una Red de Asistencia Social que contemple los nuevos y múltiples riesgos sociales y situaciones de vulnerabilidad, actuando como una malla de contención para evitar la consolidación o instalación de las situaciones de pobreza e indigencia.” (CNPS, 2007: 17)

Los lineamientos generales trazados en el Plan de Equidad son retomados en 2011 por el Consejo Nacional de Políticas Sociales y el Gabinete Social en La Reforma Social (CNPS, 2011).

1.4. Planificación estratégica en materia de políticas sociales: contenidos de la “Reforma Social”

La segunda administración del Frente Amplio, iniciada en marzo del año 2010, ratifica mediante *La Reforma Social* la estrategia de trabajo integral sobre el conjunto de las políticas sociales, en base a una concepción del desarrollo social y la pobreza como fenómenos complejos, multidimensionales y multicausales. Esta planificación plasma la estrategia macro que orienta a las políticas sociales de Uruguay en el actual periodo; se da cuenta del avance hacia la consolidación de una matriz de protección social pública universal, orientada al pleno ejercicio de los derechos de las personas y atendiendo a las múltiples desigualdades que inciden en la vulneración de derechos de determinadas personas y colectivos.

El objetivo de La Reforma Social es *“... asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; y promover la cohesión social.”* (CNPS, 2011: 16)

Se definen los siguientes cinco aspectos como pilares estratégicos de este plan de acción:

- a. De cada quien según sus ingresos y a cada quien según sus necesidades.
- b. Carácter universalista del acceso. Ello no implica que no existan políticas focalizadas que prioricen la atención a sectores especialmente vulnerables; implica la acción tras el objetivo de la universalidad en el acceso a la protección social pública, reconociendo la necesidad de desarrollar diversas estrategias para garantizar el acceso a poblaciones con diversas características.
- c. Conducción del Estado.
- d. Participación social.
- e. Incremento presupuestal para la política social.

Complementariamente, se definen cinco ejes estratégicos sobre los que la política deberá incidir, a saber:

- a. Las inequidades al inicio de la vida
- b. Los rezagos educativos

- c. La seguridad alimentaria y nutricional
- d. La segmentación socio-territorial-espacial y la precariedad habitacional
- e. La inestabilidad, precariedad e informalidad en el empleo con su impacto sobre el acceso a la seguridad social

Finalmente, se establecen también los siguientes objetivos estratégicos:

- a. Avanzar en la articulación sinérgica de las políticas públicas –económicas, sociales y urbano-territoriales – actuando sobre los distintos procesos sociales.
- b. Avanzar en las reformas de los componentes de carácter universal y en la articulación con la red de asistencia e integración social.
- c. Articular las dimensiones sectoriales con las territoriales. Esto tiene tres implicancias:
 - Por un lado, en lo referente a la articulación entre gobierno nacional y gobiernos departamentales, especialmente en aquellos ámbitos de las políticas públicas donde existe en Uruguay descentralización de competencias, caso de las políticas urbano-territoriales.
 - Por otra parte, en lo atinente a la gestión del actual proceso de desconcentración de servicios o la generación de otros nuevos “en el territorio” y su localización. Al respecto deberá tenerse en cuenta las diferencias entre las distintas unidades territoriales, la conveniencia y posibilidad efectiva de desconcentrar los servicios, las posibilidades y riesgos de la cercanía, y los límites mismos del territorio como ámbito para la integración social y la cohesión social.
 - Por último, en lo que tiene que ver con los mecanismos de articulación interinstitucional existentes en el territorio, los que deberán ser fortalecidos y simplificados, propiciando la integración de las políticas en el territorio.
- d. Articular el horizonte de acción de corto plazo correspondiente al actual periodo de gobierno (2014) con el mediano plazo (2020) y con plazos de más largo alcance (2030).
- e. Definir trayectorias específicas de protección atendiendo al ciclo de vida de las personas y las familias con un enfoque pro movilidad ascendente.

- f. Consolidar y desarrollar las perspectivas transversales, vinculadas al género, la edad, el origen étnico-racial, la discapacidad o la orientación sexual.
- g. Mejorar la calidad y la accesibilidad a los bienes y servicios sociales, estableciendo criterios y dispositivos de diseño, presupuestación, seguimiento y evaluación.
- h. Promover la participación social en los procesos de diagnóstico, diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas.

Sobre estos objetivos y pilares estratégicos, se promueve la consolidación de una matriz de protección social estructurada en base a diversos *componentes* y *áreas*, del modo que se representa en la siguiente figura.

Figura 2: Matriz de protección social-Reforma social

			Políticas universales								Situaciones de especial vulneración de derechos.		
			Salud	Educación	Vivienda y hábitat	Trabajo	Seguridad social	Deporte	Cultura	Turismo			
Población	3. Conjunto de los habitantes del país											Igualdad	Propósitos
		2.b. Vulnerable a la pobreza											
	2.a. En situación de pobreza											Integración	Inclusión
		1.b. Vulnerable a la indigencia											
	1.a. Indigencia												

Red de Asistencia e Integración Social (RAIS)

Políticas orientadas a la población en situación de pobreza extrema

Fuente: La Reforma Social, CNPS, 2011.

Entre las áreas de la matriz se identifican a los tradicionales componentes universales de las políticas sociales (Salud, Educación, Vivienda y hábitat, Trabajo y empleo, Seguridad social, Deporte, Cultura y turismo), así como componentes no tradicionales (sistema de cuidados y políticas de atención a situaciones de especial vulneración de derechos).

Por otra parte, la matriz de protección Social se compone también de un conjunto de políticas de carácter transversal vinculadas a atributos de las personas tales como el género, la edad, el origen étnico-racial, la discapacidad o la orientación sexual.

Complementariamente a las áreas identificadas, en la Reforma Social se definen tres componentes de la matriz de protección social que se diferencian en función del tipo de población a la que están dirigidos. Así se definen: i. Políticas orientadas al total de los habitantes del país; ii. Políticas orientadas a personas y hogares en situación de pobreza o vulnerables a la misma; iii. Políticas orientadas a personas y hogares en situación de pobreza extrema o vulnerables a la misma. Cada uno de estos componentes se vincula con objetivos sociales macro vinculados a la igualdad (i), la integración (ii) y la inclusión (iii). Mientras que las políticas que conforman el componente i. son de tipo universal, las políticas que conforman los componentes ii. y iii. tienden a implementarse en base a estrategias focalizadas y son las que conformarían la Red de Asistencia a la Integración Social (RAIS).

Las orientaciones principales de la RAIS apuntan a atender a los sectores socialmente más vulnerables y a aquellos grupos que han logrado superar la línea de la pobreza (pobreza por ingresos) pero cuyo capital humano y social (individual y colectivo), así como sus condiciones de inserción en el mercado formal de empleo y acceso a servicios públicos universales, son todavía precarias. (CNPS, 2011).

Según se describe en La Reforma Social, la RAIS *“... se inserta en el sistema de protección social en su conjunto, estrechamente vinculada institucionalmente con los componentes de carácter universal. Está destinada a atender los problemas sociales (riesgos), entre los que están contemplados la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica, así como también un conjunto de atributos (edad, género, origen étnico-racial) o vulneraciones especiales de derechos asociadas a aquellas (personas en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, explotación sexual comercial, niños/as y adolescentes con ausencia de protección familiar, familias viviendo en hábitats especialmente degradados, infractores de la ley penal). Es así que esta Red de Asistencia e Integración Social se constituye a partir de un conjunto de prestaciones focalizadas socioeconómicamente y otras orientadas a la atención de vulnerabilidades específicas asociadas a las situaciones de pobreza, segmentación social y desigualdad.”* (CNPS, 2011: 26).

Según se consigna en La Reforma Social, la construcción de una nueva matriz de protección social sólo será exitosa si efectivamente se avanza en las reformas de los componentes de carácter universal, articulándolos entre sí (sistemas de salud, educación, vivienda y hábitat, trabajo y empleo, seguridad social, cultura y comunicación social) y con los dispositivos de la RAIS. En este contexto, la correcta articulación de las políticas (en la fase de diseño y en la implementación de las mismas) se constituye como un objetivo estratégico. Esto comprende tanto la articulación de las distintas políticas focalizadas que operan con poblaciones similares y problemáticas similares, como la articulación de las políticas de la RAIS con el componente universal de las políticas sociales.

2. SISTEMATIZACIÓN BÁSICA DE RESULTADOS DEL RELEVAMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES NACIONALES

El análisis de la información se estructura en tres grandes apartados. En un primer apartado se aborda la composición de la oferta pública social en relación a sus orientaciones de diseño (carácter universal/focal de las intervenciones; áreas de política; año de creación de los programas, y; orientaciones en base a riesgos o vulnerabilidad a riesgos). En un segundo apartado se profundiza en la trama institucional del ámbito social, dando cuenta de la participación de los diferentes organismos en el conjunto de programas relevados y de la diversidad de arreglos institucionales que sustentan estos programas. Finalmente, en un tercer apartado, se ahonda en algunos rasgos vinculados a la implementación de la oferta pública social, focalizando en las actividades desarrolladas y el alcance departamental de los programas que la componen.

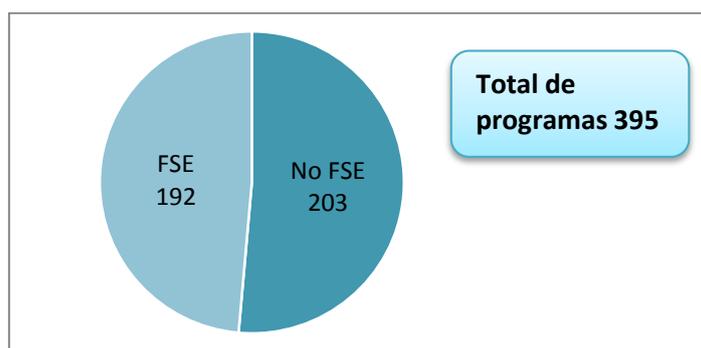
2.1. Orientaciones de diseño

2.1.1. Orientación universal - focalizada de la oferta pública social

Siguiendo los principales lineamientos desarrollados en La Reforma Social, se estableció un primer criterio de clasificación de la oferta relevada en función de si se trata de programas de tipo universal –orientados al conjunto de la población-, o de programas con focalización socioeconómica (FSE), orientados a poblaciones en situación de vulnerabilidad social.³

³ Siguiendo los criterios definidos en La Reforma Social, se clasificaron como programas socio-focalizados no sólo aquellos que se orientan al trabajo con poblaciones en situación de pobreza o pobreza extrema, sino también aquellos que trabajan con poblaciones en situación de vulnerabilidad a la pobreza.

Gráfico 1. Distribución de los programas sociales según sean o no FSE



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

El primer elemento a destacar resulta de la multiplicidad de iniciativas que conforman la oferta pública social de nivel nacional: al año 2012 se registraron 395 programas funcionando.

En términos de cantidad de iniciativas, la matriz de protección social muestra una distribución pareja entre su componente universal (203) y su componente focalizado (192).

Tanto en La Reforma Social⁴, como en las principales discusiones de la región en torno al tema, la focalización no se plantea como un objetivo en sí mismo sino como una estrategia necesaria para alcanzar una matriz de protección social pública de carácter universal orientada al pleno ejercicio de los derechos de las personas. En este sentido, la vasta cantidad de programas, tanto de tipo FSE como universales, revierte grandes desafíos en cuanto a la coordinación y articulación de las iniciativas en su conjunto para componer una matriz integrada de protección social. Los datos que se presentan a lo largo de este informe, donde se evidencian ciertas diferencias en las lógicas organizacionales de los programas socio-focalizados y de los programas universales,

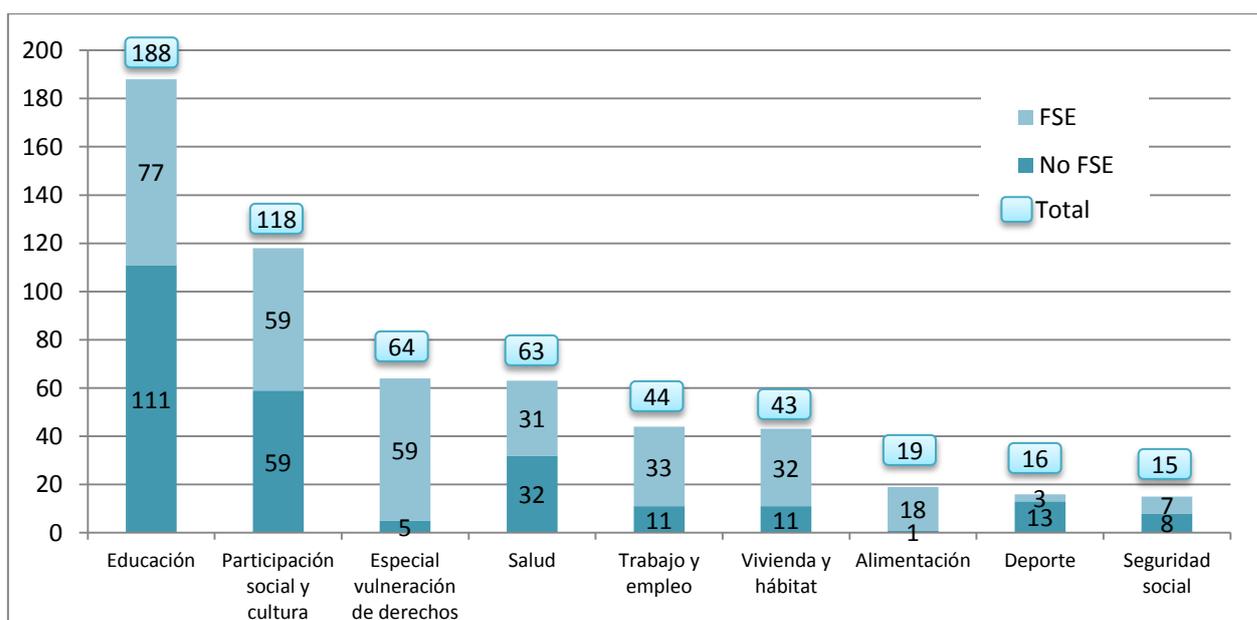
⁴ “El carácter universal supone que las políticas están diseñadas para el conjunto de los ciudadanos del país. No son acciones focalizadas para dar respuesta a un problema concreto, sino que convergen las situaciones de todos los ciudadanos. Obviamente esto no excluye que en ese marco haya prioridades en el proceso de implementación de la política. Por ello, la aparente contradicción entre universalidad y focalización, se salda cuando se diseñan al mismo tiempo políticas universales con una adecuada adaptación a diferentes particularidades, que prioriza los sectores de mayor vulnerabilidad, para lograr primero la inclusión social, luego la integración social y en última instancia la igualdad social.” (CNPS, 2011: 17)

reafirman la relevancia de la coordinación y la articulación de las iniciativas, con sus múltiples implicancias.

2.1.1. Áreas de política

El análisis desde una perspectiva sectorial permite profundizar en algunos aspectos de la configuración de la protección social. En base a los objetivos y a las actividades llevadas adelante por los programas, se clasificó a los mismos en las distintas áreas que componen a la matriz concebida en La Reforma Social⁵. Cada programa puede operar en una o varias áreas de política.

Gráfico 2. Distribución de los programas sociales según área de política y según sean o no FSE



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

⁵ En función de los resultados del relevamiento se realizaron algunos ajustes en la definición de áreas propuestas por La Reforma Social: a) Los programas del área cultura se incluyeron en una nueva área más amplia, denominada Participación Social y Cultura, en la que también se integran las iniciativas de participación social y de turismo. b) No se constituyó un área específica de Cuidados, en la medida que los programas que brindan cuidados operan definitivamente en el marco de algunas de las otras áreas de la matriz.

Al considerar las distintas áreas de intervención, se registran importantes diferencias no sólo en relación a la cantidad de programas que las conforman, sino también en relación al peso que adquiere en cada una de ellas el componente de programas focalizados y el componente de programas universales.

La cantidad de programas que componen cada área da la pauta de las diferentes estrategias de abordaje desarrolladas: mientras algunas sectoriales se conforman en base a la diversificación de iniciativas (que con una finalidad en común -la de incidir sobre el área en cuestión- se diferencian en sus objetivos, su estrategia de desarrollo y/o su población objetivo) otras tienden a desarrollarse a través de un número más reducido de programas.

En función de la cantidad de programas que las componen, pueden distinguirse tres grupos dentro de las áreas de política social. Un primer grupo está conformado por **Educación y Participación social**, las dos áreas que concentran mayor cantidad de programas, siendo foco de casi la mitad de las iniciativas relevadas la primera y de 1 de cada 3 la segunda. En un segundo grupo, se encuentran las áreas de **Especial vulneración de derechos y Salud**, con algo más de 60 programas cada una, y **Trabajo y empleo y Vivienda y hábitat**, con poco más de 40 iniciativas cada una. Finalmente en un tercer grupo se encuentran las áreas de **Alimentación, Deporte y Seguridad social** que cuentan con menos de 20 programas cada una. Como se verá más adelante las sectoriales que cuentan con mayor cantidad de programas también son las que involucran la participación de mayor cantidad de organismos en la gestión de los mismos, y mayor pluralidad de objetivos en sus líneas de trabajo (o sub-áreas). De allí que para estas sectoriales exista un mayor desafío en la articulación de sus programas en torno a un lineamiento estratégico.

Al atender a la composición de cada una de las áreas según la incidencia de las iniciativas de tipo universal y las de tipo socio-focalizado, Participación social y cultura, Salud y Seguridad social presentan similar proporción de programas de ambos tipos. Especial vulneración de derechos, Trabajo y empleo, Vivienda y hábitat y Alimentación se caracterizan por una mayor frecuencia de estrategias de tipo socio-focalizadas, mientras que Educación y Deporte cuentan con mayoría de programas de tipo universal.

Cada área de política presenta una composición diversa, no sólo en relación al peso relativo de sus componentes universal y socio-focalizado, sino también en cuanto al tipo de objetivos perseguidos. Para dar cuenta de ello, al interior de cada área se generó una clasificación en sub-áreas⁶ que permite un mayor acercamiento a la caracterización del tipo de iniciativas contenidas en cada sectorial.

⁶ En anexos puede encontrarse la descripción de cada una de las sub-áreas definidas.

Cuadro 1. Distribución de los programas sociales según sub-área de política y según sean o no FSE

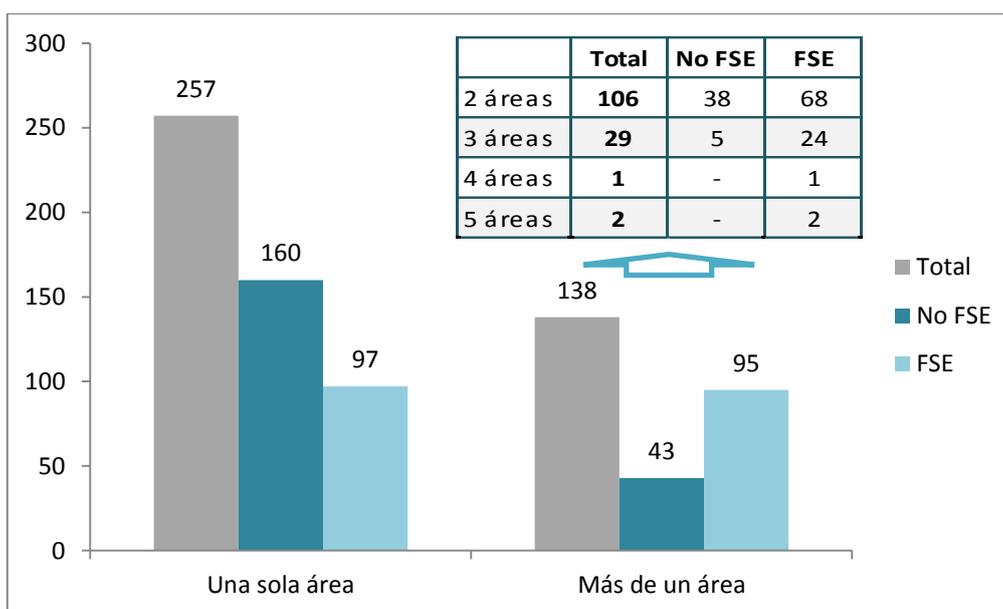
		Total	No FSE	FSE	
Educación (188)	Educación formal	Educación formal inicial	1	1	-
		Educación formal primaria	8	3	5
		Educación formal media	16	8	8
		Educación formal terciaria	58	58	-
		Educación formal terciaria - Extensión	21	8	13
	Complemento a la educación formal	Fortalecimiento de áreas de conocimiento y habilidades específicas	14	12	2
		Fortalecimiento del proceso pedagógico en los centros	13	9	4
		Programas de enfoque pedagógico	8	3	5
		Programa de apoyo material a estudiantes	11	3	8
	Educación no formal	Capacitación no formal-capacitación laboral	18	3	15
		Formación socioeducativa	16	1	15
		Educación no formal-Formación cultural	4	2	2
Participación social y cultura (118)	Participación social	37	24	13	
	Inclusión e integración social	33	6	27	
	Información, orientación y consultas	17	11	6	
	Actividades artísticas y culturales	13	7	6	
	Actividades recreativas	12	10	2	
	Turismo social	6	1	5	
Especial vulneración de derechos (64)	Protección a la infancia y Adolescencia	27	-	27	
	Conflictividad con la ley	14	-	14	
	Maltrato, abuso y violencia	12	4	8	
	Situación de calle	6	-	6	
	Consumo problemático de sustancias psicoactivas	5	1	4	
Salud (63)	Atención a poblaciones o problemáticas específicas	44	14	30	
	Programas transversales del SNIS	14	13	1	
	Atención general a la salud	5	5	-	
Trabajo y empleo (44)	Orientación, capacitación e inserción laboral	24	3	21	
	Promoción a emprendimientos, asociativismo y cooperativismo	14	3	11	
	Protección a los derechos sociolaborales	6	5	1	
Vivienda y hábitat (43)	Acceso y mejoramiento a la vivienda	18	8	10	
	Soluciones habitacionales provisorias o de emergencia	14	-	14	
	Mejoramiento del hábitat	11	3	8	
Alimentación (19)	Apoyo alimentario	19	1	18	
Deporte (16)	Promoción de actividades físicas	16	13	3	
Seguridad social (15)	Transferencias no contributivas	8	2	6	
	Transferencias contributivas	7	6	1	

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

La diversidad de programas comprendidos al interior de cada sectorial es variable en función del área. Las áreas con mayor cantidad de programas son también las más heterogéneas en cuanto a sus estrategias y objetivos de intervención. Son los casos de Educación, Participación social y cultura, y Especial vulneración de derechos.

Dependiendo del tipo de problemáticas que atienda y del tipo de abordaje que desarrolle, cada programa social puede inscribirse en una o más de una sectorial de política, dando origen a una matriz compuesta por algunos programas claramente sectorializados y otros que despliegan un abordaje de tipo inter-sectorial. Así, a la distinción entre los programas socio-focalizados y los programas universales se le superpone la diferenciación entre los programas sectoriales y los inter-sectoriales.

Gráfico 3 Distribución de los programas sociales según cantidad de áreas en las que participan y según sean o no FSE



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

El primer elemento a destacar es el carácter sectorial que define la organización de la oferta pública social. Sin desmedro de la existencia de espacios de coordinación inter-sectorial, donde se articulen los lineamientos generales que hacen al diseño de las

políticas de cada área, a nivel de programas, la mayoría de las intervenciones (65%) se caracterizan por un abordaje sectorial.⁷

Este panorama reviste diferencias al considerar la distinción entre la oferta universal y la oferta socio-focalizada. Mientras que entre los programas del primer tipo se registra una mayor tendencia a la sectorialidad (8 de cada 10 programas universales operan en una única área de política), entre los del segundo tipo aumenta la incidencia de los programas intersectoriales (casi la mitad de las iniciativas de tipo socio-focalizado operan en más de un área de política). Estas diferencias pueden vincularse a la tendencia que registran las iniciativas socio-focalizadas a desarrollar abordajes integrales que logren dar respuesta a problemáticas complejas y multidimensionales que transversalizan las diferentes áreas de la protección social.

Cabe esperar que este tipo de programas (que desarrollan abordajes intersectoriales) presenten una importante complejidad en su organización, en la medida que requieren de mecanismos de coordinación institucional que habiliten la participación de los referentes institucionales de las diferentes sectoriales de política en las cuales operan.

Los programas de abordaje intersectorial, ya sean universales o socio-focalizados, no se distribuyen de igual forma entre las distintas áreas de política, destacándose algunas interacciones frecuentes entre las diferentes sectoriales consideradas.

⁷ Abordar la intersectorialidad tomando como unidad de análisis a los programas sociales no permite dimensionar la incidencia de otro tipo de herramientas de la política, como por ejemplo la regulación (un claro ejemplo de esto es el caso de la integración entre las políticas laborales y de seguridad social, la cual no emerge en el análisis de los programas sociales relevados). Así mismo, este abordaje tampoco refleja la coherencia (o falta de) que puede existir en el diseño de las políticas de las diferentes sectoriales de cara a garantizar una oferta pública social que cubra las dimensiones más relevantes del bienestar y haga efectivos los derechos.

Cuadro 2. Distribución de los programas de cada área según participación en otra/s área/s

	Total de programas del área	Cantidad de programas que comparte con otras áreas	Principales áreas con las que comparte programas
Educación	188 (100%)	77 (41%)	Participación social y cultura (47) Trabajo y empleo (22)
Participación social y cultura	118 (100%)	78 (66%)	Educación (47) Trabajo y empleo (14) Especial vulneración (13)
Especial vulneración de derechos	64 (100%)	47 (73%)	Vivienda y hábitat (14) Participación social y cultura (13) Educación (12)
Salud	63 (100%)	26 (41%)	Educación (10) Especial vulneración (9) Participación social y cultura (9)
Trabajo y empleo	44 (100%)	35 (80%)	Educación (22) Participación social y cultura (14)
Vivienda y hábitat	43 (100%)	20 (47%)	Especial vulneración (14)
Alimentación	19 (100%)	13 (68%)	Educación (11) Participación social y cultura (9)
Deporte	16 (100%)	12 (75%)	Participación social y cultura (9)
Seguridad Social	15 (100%)	5 (33%)	–
Total	395 (100%)	138 (35%)	

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

El grupo de áreas con predominio de programas que operan en una única área está conformado por las sectoriales más tradicionales dentro de la matriz de protección social (**Educación, Salud y Seguridad Social**). Mientras que el predominio de programas que abordan dos o más áreas se vincula a sectoriales de consolidación más reciente dentro del esquema de protección social (como **Participación social y cultura, Especial vulneración de derechos, y Deporte** –aunque esta última cuenta con algunas sub-áreas de larga tradición en la protección social).

Aunque existe diversidad de interacciones posibles entre las áreas, éstas tienden a concentrarse en algunas combinaciones. Son los casos de:

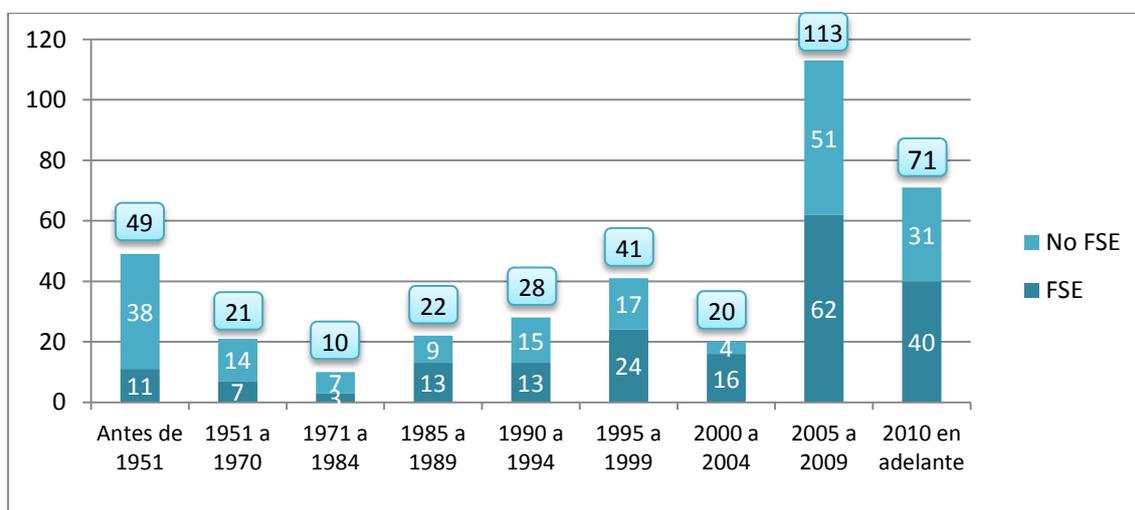
- Educación y Participación social y cultura (47 programas)
- Educación y Trabajo y empleo (22)
- Especial vulneración de derechos y Vivienda y hábitat (14)

- Participación social y cultura y Trabajo y empleo (14)

2.1.3. Periodo de creación de los programas

Se mencionó al comienzo de este informe que algunos de los componentes de la protección social se asientan tempranamente en el país. Sin embargo, a lo largo de la historia las intervenciones sobre la matriz de protección social han sido múltiples y diversas. A partir de los datos del RPS es posible dar cuenta parcialmente del dinamismo que presenta la oferta pública social, en el global y en relación a sus diferentes áreas, considerando la fecha de creación de los programas actualmente vigentes. A su vez, el análisis de las características de los programas sociales creados en los últimos años permite divisar cuáles son las transformaciones que se vienen procesando en materia de orientación y gestión de la protección social y cómo estas transformaciones dan cuenta o no de los objetivos propuestos en el Reforma Social.

Gráfico 4. Distribución de programas sociales según periodo de creación y según sean o no FSE



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Nota: No se presentan en el gráfico 20 programas para los que no hay dato acerca de su fecha de creación

Si bien la matriz de protección social está determinada de forma sustantiva por sus componentes universales de larga data (sistemas de salud, sistema educativo y

seguridad social), el gráfico permite advertir una pronunciada proliferación de programas sociales en los últimos años: 184 de los 395 programas relevados (el 47%) han sido creados del 2005 en adelante. En este periodo, aunque priman las iniciativas de tipo socio-focalizado (102), se registra también la creación de una considerable cantidad de programas de corte universal (82).

El dinamismo se advierte de diversas formas según el área política que se considere:

Cuadro 3. Distribución de los programas sociales según año de creación y según área de política

	Total	Antes de 1985	Entre 1985 y 2004	Del 2005 en adelante	Sin dato
Educación	188 (100%)	48 (26%)	54 (29%)	71 (38%)	15 (8%)
Participación social y cultura	118 (100%)	9 (8%)	42 (36%)	67 (57%)	0 (0%)
Especial vulneración de derechos	64 (100%)	6 (9%)	26 (41%)	30 (47%)	2 (3%)
Salud	63 (100%)	12 (19%)	17 (27%)	31 (49%)	3 (5%)
Trabajo y empleo	44 (100%)	4 (9%)	16 (36%)	22 (50%)	2 (5%)
Vivienda y hábitat	43 (100%)	5 (12%)	12 (28%)	25 (58%)	1 (2%)
Alimentación	19 (100%)	7 (37%)	10 (53%)	2 (11%)	0 (0%)
Deporte	16 (100%)	2 (13%)	7 (44%)	7 (44%)	0 (0%)
Seguridad Social	15 (100%)	7 (47%)	2 (13%)	6 (40%)	0 (0%)
Total	395 (100%)	80 (20%)	111 (28%)	184 (47%)	20 (5%)

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Aunque todas las áreas cuentan con programas creados en diferentes momentos del tiempo, existen diferencias en cuanto al peso que ocupan los programas de creación más reciente frente a los de mayor antigüedad.

Educación, Alimentación y Seguridad Social son áreas que mantienen un significativo componente (superior al 25% de sus programas) de iniciativas creadas con anterioridad al '50. Sin embargo, particularmente en el caso de **Educación y Seguridad**

Social⁸, estas áreas también se caracterizan por un importante dinamismo en los últimos años, contando con una considerable cantidad de programas creados del 2005 en adelante (el 38% de los programas educativos y el 40% de los de seguridad social fueron creados a partir de esta fecha). De hecho, en términos absolutos, Educación es la sectorial que cuenta con mayor número de iniciativas creadas del 2005 en adelante (71).

Las áreas que presentan un mayor peso relativo de iniciativas recientes son: **Vivienda, Participación social y cultura, Trabajo, Salud y Especial vulneración de derechos**. Aunque a partir de la información relevada no es posible ser concluyentes al respecto, puede suponerse que, mientras que en algunas de estas áreas los programas de creación reciente vienen a reformular iniciativas previamente existentes (este sería el caso de Salud por ejemplo, área de temprana consolidación en la matriz de protección social pero que ha sido objeto de una importante reforma programática en los últimos años), en otras la creación reciente de programas se vincula a la emergencia de nuevas problemáticas sociales y/o a la expansión del conjunto de temáticas abordadas por el Estado (este es el caso del área Especial Vulneración de Derechos, de peso creciente desde la década del '90 y, especialmente, a partir de 2005).

2.1.4. Poblaciones y riesgos sociales priorizados

Previamente se introdujo una primera distinción entre aquellos programas que están dirigidos a una población definida en base a criterios socio-económicos (programas de tipo socio-focalizados) y aquellos que se orientan a la población en su conjunto (programas de tipo universal). Esta distinción enfatiza la focalización basada en la identificación de situaciones de pobreza o vulnerabilidad a la misma. Sin embargo, el riesgo social⁹ no aparece vinculado exclusivamente a situaciones de pobreza, sino que

⁸ En el caso de seguridad social, el peso de iniciativas recientes obedece a la creación de programas que otorgan transferencias monetarias no contributivas a ciertos grupos de personas. Son los casos de la Pensión especial reparadora (creada en 2007), Asistencia a la vejez (2008), AFAM Ley 18.227 (2008), Tarjeta Uruguay Social (2008) y Pensión de huérfanos por violencia doméstica (2011).

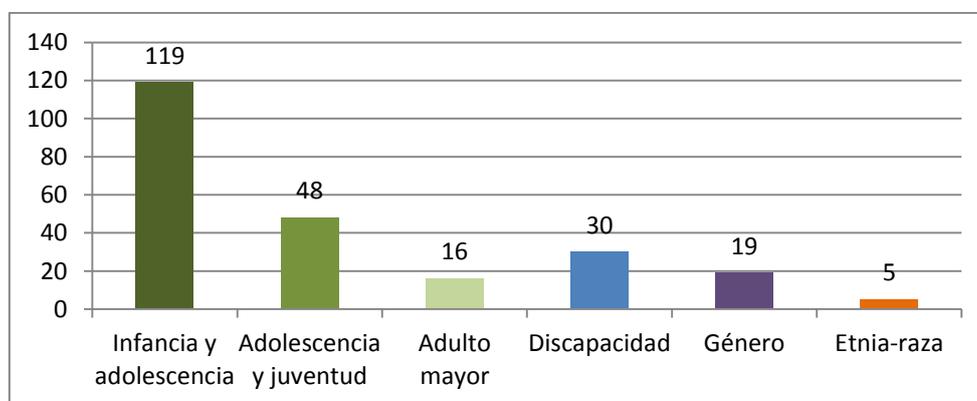
⁹“ (...) La idea de riesgo social no remite a la presencia o ausencia de riesgo en forma más o menos aleatoria, sino a la idea de recurrencias empíricas en las que es posible identificar situaciones de vulnerabilidad social ligadas a

es concebido como producto de una posición social que se configura en relación a multiplicidad de factores.

Orientaciones por atributos de las personas

Desde la protección social se prioriza a menudo el trabajo con ciertos grupos de población especialmente vulnerables. Algunos atributos personales determinan inequidades, aumentando las probabilidades de ciertos grupos de verse afectados por determinados riesgos sociales. Así, dimensiones como la edad, el género, el origen étnico-racial y la discapacidad se convierten en criterios estructuradores de la vulnerabilidad y, por ende, de la protección social. En La Reforma Social se establecen estas dimensiones como ejes transversales a las políticas sociales, tanto de tipo universal como socio-focalizado (CNPS, 2011).

Gráfico 5. Distribución de los programas que presentan alguna orientación basada en atributos personales que aumentan la vulnerabilidad a riesgos sociales¹⁰



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

La edad aparece como el criterio más frecuentemente empleado en la estructuración de la oferta, priorizándose el trabajo con las poblaciones de menor edad. Ello resulta

categorias de población definidas por diversos criterios.” (Filgueira, 2005: 3-4)

¹⁰ Aunque puede haber diferencias en cuanto a la definición de los tramos etarios considerados por cada programa, desde el RPS, y acorde a las prioridades definidas por La Reforma Social, se identificaron tres grupos etarios que suelen ser priorizados desde las políticas, a saber: i. infancia y adolescencia, ii. adolescencia y juventud, y iii. adultos mayores.

consistente con uno de los ejes estratégicos de La Reforma Social, orientado a combatir las inequidades al inicio de la vida de las personas (CNPS, 2011). Se registran también, aunque en menor medida, programas orientados por criterios de discapacidad (30), género (19) y etnia-raza (5). A continuación se presenta información sobre las características de los conjuntos de programas orientados a cada una de las poblaciones definidas.

Cuadro 4. Características de los programas que presentan alguna orientación basada en atributos personales que aumentan la vulnerabilidad a riesgos sociales (I)

	Total	FSE/Universal		Período de creación			
		No FSE	FSE	Antes de 1985	Entre 1985 y 2004	Del 2005 en adelante	Sin dato
Infancia y adolescencia	119	37	82	21	42	55	1
Adolescencia y juventud	48	26	22	7	11	28	2
Adulto mayor	16	6	10	2	7	6	1
Discapacidad	30	18	12	9	8	13	0
Género	19	10	9	3	2	14	0
Etnia-raza	5	3	2	0	0	5	0
Total	395	203	192	80	111	184	20

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Cuadro 5. Características de los programas que presentan alguna orientación basada en atributos personales que aumentan la vulnerabilidad a riesgos sociales (II)

	Total	Educación	Participación social y cultura	Especial vulneración de derechos	Salud	Trabajo y empleo	Vivienda y hábitat	Alimentación	Deporte	Seguridad Social
Infancia y adolescencia	119	58	35	44	26	4	10	12	7	5
Adolescencia y juventud	48	29	18	4	2	10	0	4	3	0
Adulto mayor	16	1	6	1	4	0	2	0	1	3
Discapacidad	30	7	9	1	13	1	1	1	0	5
Género	19	2	10	5	4	3	3	1	0	1
Etnia-raza	5	3	2	0	1	2	0	0	0	0
Total	395	188	118	64	63	44	43	19	16	15

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Cuadro 6. Características de los programas que presentan alguna orientación basada en atributos personales que aumentan la vulnerabilidad a riesgos sociales (III)

	Total	Cantidad de instituciones que participan programas orientados a cada población	Principales instituciones ejecutores de los programas orientados a cada población		
Infancia y adolescencia	119	24	INAU (60)	ANEP (48)	MIDES (32)
Adolescencia y juventud	48	23	MIDES (22)	ANEP (21)	
Adulto mayor	16	13	BPS (11)		
Discapacidad	30	17	MIDES (11)	BPS (10)	
Género	19	18	MIDES (14)		
Etnia-raza	5	17	MIDES (4)	OSCs (3)	
Total	395	31	Udelar (104)	MIDES (103)	ANEP (97)

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Un elemento clave en la definición del tipo de riesgos sociales a los que se exponen las personas se vincula con la **edad**,¹¹ de allí que este criterio resulte uno de los más frecuentemente utilizados para acotar la población destinataria de las actividades de los programas. Si atendemos a cada uno de los grupos etarios considerados, **Infancia y adolescencia** es la categoría en la que focalizan la mayor cantidad de programas (cerca de 1 de cada 3 programas sociales se orientan a esta población), seguido de **Adolescencia y juventud** (con 48 programas).

Si bien presentan diferencias entre sí, la atención a estos grupos poblacionales presenta ciertas similitudes.

- Se registra un fuerte dinamismo en la creación de iniciativas dirigidas a estas poblaciones (en ambos casos cerca de la mitad de los programas actualmente vigentes se crearon del 2005 en adelante).
- El trabajo con infancia, adolescencia y juventud tiende a concentrarse en el área educativa (alrededor de la mitad de los programas orientados a estas poblaciones son educativos).

¹¹ Por ejemplo: "(...) los niños enfrentan los riesgos de la alta dependencia familiar como base de su sustento y bienestar, en tanto los adolescentes deben resolver los desafíos propios de la emancipación con las recurrentes dificultades para cerrar procesos formativos e ingresar en etapas productivas." (Filgueira, 2005: 4)

- Particularmente en el caso de **infancia y adolescencia** también se destaca una considerable cantidad de iniciativas orientadas a trabajar sobre la protección frente a situaciones de especial vulneración de derechos (desprotección familiar, maltrato, abuso y violencia, etc.). También se orientan a esta población varios programas que operan en el área de la salud (promoción y atención en salud).
- En el caso de **adolescencia y juventud** se destaca la presencia de varios programas orientados a fomentar la participación social y cultural y otros tantos dirigidos a promover la inserción en el mercado de trabajo, siendo éste uno de los procesos más influyentes en las trayectorias juveniles.
- Mientras que los programas de **adolescencia y juventud** se reparten en forma equitativa entre los de tipo universal y los de tipo socio-focalizado, los programas de **niñez y adolescencia** tienen un mayor peso de su componente socio-focalizado.
- La gestión de los programas orientados a cada una de estas categorías de edad se caracteriza por implicar a multiplicidad de organismos. No obstante ello, INAU se posiciona -en términos de cantidad de programas- claramente como el principal referente en relación a los programas de infancia y adolescencia, y ANEP y MIDES como los principales referentes en relación a los programas de adolescencia y juventud.

La **vejez** es otra de las categorías etarias que presenta mayor vulnerabilidad a ciertos riesgos, principalmente debido a la desvinculación del mercado laboral y la mayor demanda en materia de cuidados y salud. 16 programas se orientan a brindar protección a esta población. Entre estos, se destacan las prestaciones vinculadas al retiro de la fuerza de trabajo, pero también se incluyen programas de participación social y cultura destinados a promover la socialización en esta etapa de la vida, así como programas de salud orientados a cubrir las necesidades específicas de esta población. Si bien varios programas de creación reciente se dirigen a este grupo poblacional, la mayoría fueron creados antes del 2005. BPS se posiciona como el principal referente institucional en materia de programas orientados a la vejez.

De acuerdo a la información relevada, menos del 5% de las iniciativas públicas de carácter social contemplan dentro de su diseño una perspectiva de género¹². La mayoría de estas iniciativas fueron creadas del 2005 en adelante y se orientan a las áreas de Participación social y cultura, Especial vulneración de derechos y Salud.

Del total de programas relevados, 5 declaran transversalizar un enfoque étnico-racial en su diseño e implementación. En todos los casos, esa transversalización implica la priorización de personas afrodescendientes en el acceso a los servicios de los programas. Se trata de iniciativas creadas del 2005 en adelante, de corte educativas o laborales.

Por otra parte, se identificaron 30 programas que atienden de forma prioritaria situaciones de discapacidad. Las iniciativas orientadas a esta población se distribuyen en forma similar entre el componente universal y el componente focalizado, aunque con un leve predominio del primero. Cerca de la mitad de estas iniciativas son de creación reciente (del 2005 en adelante) y se insertan principalmente en las áreas de Salud, Participación social y cultura y Educación.

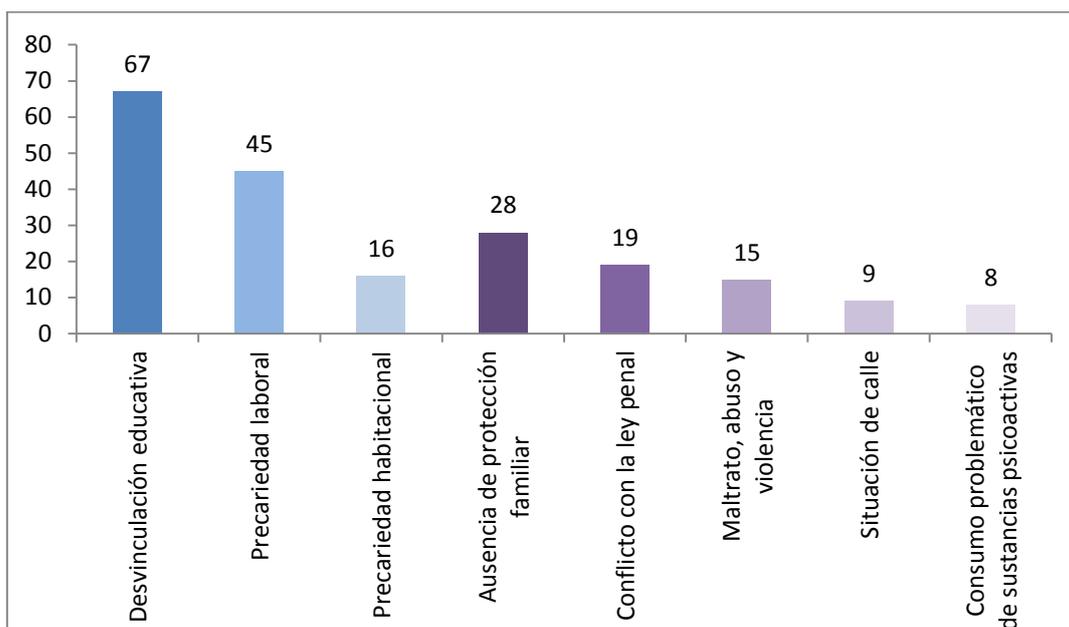
La oferta pública social orientada en función de criterios vinculados a género, origen étnico-racial y discapacidad tiene al MIDES como principal referente institucional, destacándose también la participación del BPS en los programas orientados a personas con discapacidad y de las OSCs en la gestión de los programas con orientación étnico-racial.

Orientaciones a riesgos sociales específicos

Complementariamente a la priorización de poblaciones específicas, la protección se orienta en ciertos casos al abordaje de determinados riesgos (ya no en función de poblaciones).

¹² Se consideraron principalmente dos criterios para esta definición, a saber: 1. Programas o servicios que priorizan un género en la definición de la población con la que trabajan; 2. Programas o servicios que se orientan al abordaje de problemáticas sociales asociadas estrechamente a inequidades de género. Ambos criterios pueden (y suelen) operar de manera complementaria.

Gráfico 6. Distribución de los programas según riesgos sociales priorizados



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Los riesgos priorizados más frecuentemente por la oferta pública social son la desvinculación educativa y la precariedad laboral. Aunque no en todos los casos, la exposición a estos riesgos suele vincularse a situaciones de pobreza o vulnerabilidad a la misma, por lo cual la mayoría de los programas que atienden algunas de las situaciones mencionadas son de tipo socio-focalizado.

A continuación se presenta una caracterización de los programas vinculados a la atención de cada uno de los riesgos considerados.

Cuadro 7. Características de los programas orientados a los distintos riesgos sociales

(I)

	Total	FSE/Universal		Período de creación			
		No FSE	FSE	Antes de 1985	Entre 1985 y 2004	Del 2005 en adelante	Sin dato
Desvinculación educativa	67	10	57	4	20	42	1
Precariedad laboral	45	12	33	4	15	24	2
Precariedad habitacional	16	0	16	3	3	9	1
Ausencia de protección familiar	28	0	28	4	11	13	0
Conflicto con la ley penal	19	0	19	0	7	11	1
Maltrato, abuso y violencia	15	6	9	1	3	11	0
Situación de calle	9	0	9	0	4	5	0
Consumo problemático de sustancias psicoactivas	8	2	6	0	2	6	0
Total	395	203	192	80	91	204	20

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Cuadro 8. Características de los programas orientados a los distintos riesgos sociales

(II)

	Total	Educación	Participación social y cultura	Especial vulneración de derechos	Salud	Trabajo y empleo	Vivienda y hábitat	Alimentación	Deporte	Seguridad Social
Desvinculación educativa	67	55	15	18	4	8	5	7	2	1
Precariedad laboral	45	17	18	7	2	36	2	0	0	2
Precariedad habitacional	16	1	2	2	0	1	16	0	0	0
Ausencia de protección familiar	28	4	8	27	0	1	9	2	1	2
Conflicto con la ley penal (privadas de libertad, ex reclusos, otros)	19	7	4	15	2	3	1	0	0	0
Maltrato, abuso y violencia	15	0	5	13	0	1	3	0	0	1
Situación de calle	9	0	3	6	0	0	6	0	0	0
Consumo problemático de sustancias psicoactivas	8	2	2	5	4	1	0	0	3	0
Total	395	188	118	64	63	44	43	19	16	15

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Cuadro 9. Características de los programas orientados a los distintos riesgos sociales

(III)

	Total	Cantidad de organismos que participan en la gestión de los programas orientados a cada riesgo	Principales organismos ejecutores de los programas orientados a cada riesgo		
Desvinculación educativa	67	24	ANEP (38)	INAU (25)	MIDES (20)
Precariedad laboral	45	21	MTSS (18)	MIDES (17)	
Precariedad habitacional	16	16	MVOTMA (16)	Intendencias (5)	
Ausencia de protección familiar	28	14	INAU (27)	MIDES (10)	OSCs (9)
Conflicto con la ley penal	19	14	MI (12)	INAU (9)	
Maltrato, abuso y violencia	15	15	MIDES (8)	INAU (6)	OSCs (6)
Situación de calle	9	10	MIDES (7)	OSCs (5)	
Consumo problemático de sustancias psicoactivas	8	15	Presidencia y OPP (5)	INAU (4)	
Total	395	31	64	63	44

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

La **desvinculación educativa** es uno de los riesgos con mayor cantidad de iniciativas asociadas. Si bien, como es esperable, la mayoría de los programas que atienden este riesgo caen dentro del área Educación, se destaca una considerable cantidad de programas vinculados a Situaciones de especial vulneración de derechos, donde el no acceso a ciertos derechos básicos compromete las posibilidades de inserción en el sistema educativo. La mayoría de estos programas se orientan al trabajo con niños/as y adolescentes, y varios de ellos trabajan con jóvenes. La atención de esta problemática es abordada desde una pluralidad de organismos (24 organismos), entre los que destaca la participación de ANEP, INAU y MIDES.

Precariedad laboral es otro riesgo cubierto por un alto número de iniciativas, la mayoría de las cuales se insertan en el área trabajo. No obstante ello, también se registran varios programas con objetivos y actividades vinculadas a las áreas Educación (17 de los 45 programas que abordan este riesgo) y Participación social y cultura (18 programas). Aunque la mayoría de estos programas trabajan con poblaciones en diferentes etapas de su ciclo productivo, algunos de ellos (8) priorizan el trabajo con jóvenes, siendo esta la etapa en la que se registran las mayores dificultades vinculadas a una inserción laboral de calidad. La atención de este riesgo también involucra una

cantidad considerable de organismos (21) entre los que el MTSS y el MIDES se posicionan como referentes.

El riesgo vinculado a la **precariedad habitacional** es atendido en todos los casos por iniciativas de tipo socio-focalizado. Las mismas se inscriben en el área de vivienda y en la mayoría de los casos no incorporan actividades / prestaciones vinculadas a otra área de la protección social. MVOTMA y las intendencias aparecen como los organismos con mayor participación en la atención a situaciones de precariedad habitacional.

Los restantes riesgos se asocian a situaciones de especial vulneración de derechos y en la mayoría de los casos los programas orientados a su abordaje desarrollan iniciativas de tipo socio-focalizado y priorizan el trabajo con infancia, adolescencia y juventud. Las iniciativas que atienden estas situaciones también presentan un fuerte dinamismo en materia de creación de programas, aunque para algunos de los riesgos considerados, como es el caso de ausencia de protección familiar, también se destaca la presencia de un componente de programas de larga o mediana trayectoria dentro de la matriz de protección social. La gestión de los programas que atienden estos riesgos, aunque involucra la participación de diversos organismos, cuenta con INAU, MIDES y MI como los actores que participan en mayor cantidad de programas.

Unidades destinatarias de los programas y servicios

Los programas y servicios estructuran sus actividades en función de distintos tipos de unidades destinatarias. Así, un programa puede estar orientado a individuos, hogares, instituciones u organizaciones sociales, etc. En la medida que un mismo programa puede definir más de una población objetivo, es posible que tenga varias unidades receptoras (por ejemplo, un mismo programa puede destinar una serie de prestaciones a un individuo y otras a una organización social).

Cuadro 10. Distribución de los programas sociales según unidad destinataria y según sean o no FSE

	Total	No FSE	FSE
Individuo	339	182	157
Hogar en general	33	11	22
Instituciones u organismos	19	14	5
Organizaciones sociales o agrupaciones de personas	15	8	7
Algunos miembros del hogar	14	3	11
Total	395	203	192

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

La amplia mayoría de los programas nacionales (339) toman al individuo como la unidad básica que estructura sus actividades. La selección del individuo como unidad destinataria de la prestación es una lógica que atraviesa tanto a los programas de tipo universal como a los de tipo o socio-focalizado. Sin embargo, entre los programas de este segundo tipo se registra una mayor diversidad de estrategias en relación a la definición de la unidad destinataria, destacándose la selección del hogar en su conjunto o de algunos miembros del hogar como unidad destinataria de más del 15% de los programas socio-focalizados.

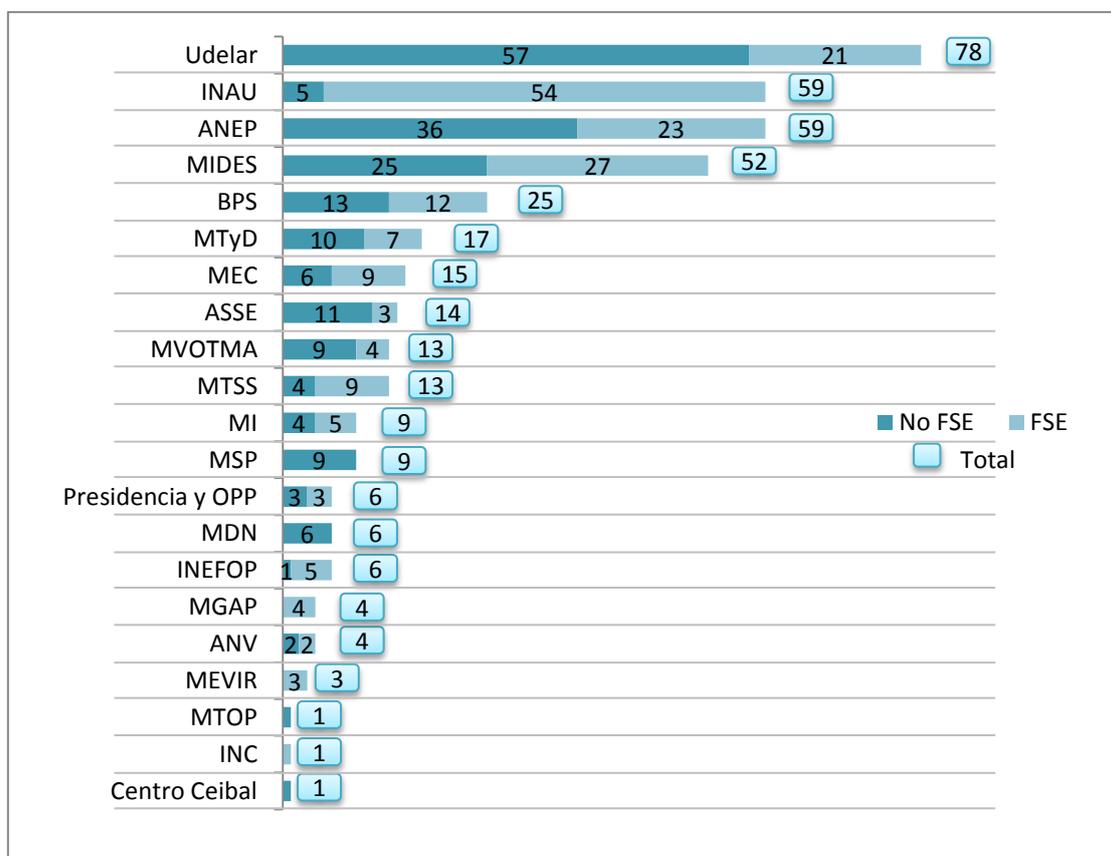
Entre los programas que toman al hogar o a algunos miembros del hogar como la unidad en función de la que organizan sus actividades, cerca de la mitad (25 de 47) interviene en el área de Vivienda. En tanto que entre las restantes áreas es muy reducida la participación de programas que se dirigen al trabajo con los hogares. Asimismo, de los 47 programas que se dirigen al hogar o a algunos miembros del mismo, 13 presentan un abordaje multidimensional –orientado a más de un área de política-. En tal sentido, se plantea el desafío de avanzar hacia un abordaje integral de las situaciones en las que las políticas sociales buscan incidir, en el que se contemplen tanto las características individuales de los sujetos, así como las características de su entorno familiar.

2.2. Marco institucional

Hasta aquí se presentaron algunos rasgos que dan cuenta de la complejidad que caracteriza a la matriz de protección social, compuesta por multiplicidad de programas, originados en diferentes periodos históricos, que articulan el trabajo sobre diferentes dimensiones de la protección social, combinando estrategias de intervención universales con estrategias focalizadas.

Esta diversidad de la oferta pública social se sustenta sobre una trama institucional no menos compleja. En este apartado se procura dar cuenta de esta complejidad presentando información referente a la cantidad y características de los organismos que participan de la ejecución de los programas sociales y a la diversidad de arreglos organizacionales que regulan su participación.

Gráfico 7 Distribución de los programas sociales según organismo responsable y según sean o no FSE



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

El gráfico aporta una primera aproximación al entramado institucional del sistema de políticas sociales públicas del Uruguay. En el mismo se identifica la participación de 21 organismos como ejecutores responsables de programas.

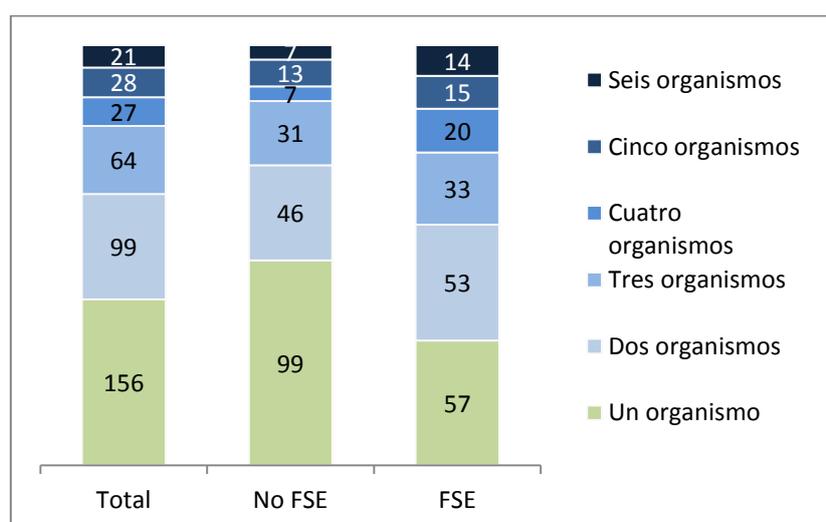
Los datos dan cuenta de la preeminencia de un grupo de cuatro organismos de amplia oferta programática, entre los que reúnen en conjunto 248 iniciativas (62,5% del total). Dichos organismos son Udelar (78 programas), ANEP (59), INAU (59) y MIDES (52).

La oferta de estos organismos presenta distintos perfiles. Así, Udelar y ANEP, que se constituyen como los principales actores del sistema educativo, muestran una orientación abocada mayoritariamente hacia estrategias universales. Mientras que INAU y MIDES se orientan en mayor medida al trabajo focalizado con personas o situaciones de vulnerabilidad social.

Dejando de lado los programas de los cuatro organismos anteriores (Udelar, ANEP, INAU y MIDES) se obtiene un conjunto de otros 147 casos (37,5% del total) cuya gestión corresponde a un total de 17 instituciones nacionales.

La mencionada complejidad institucional involucrada en la gestión de la matriz de protección social se profundiza aún más teniendo en cuenta que en muchos casos la gestión de los programas implica la coparticipación de más de un organismo.

Gráfico 8. Distribución de programas sociales según cantidad de organismos que intervienen en su gestión y según sean o no FSE



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

La coparticipación en la gestión de un programa aparece como un rasgo característico de la matriz de protección social: la amplia mayoría de programas (239 de 395) presenta algún grado de coejecución¹³ en su implementación. Esta tendencia a la coparticipación aparece más claramente en el caso de los programas de tipo socio-focalizados (dónde 135 de los 192 programas son ejecutados por más de un organismo) que en los programas de tipo universal (dónde cerca de la mitad de los programas son ejecutados por un único organismo).

Previamente se presentó la distribución de los programas según su principal organismo ejecutor. Sin embargo, tal como se observa a partir del dato anterior, muchos programas son ejecutados por más de un organismo. A continuación se presenta una caracterización de la participación de los distintos organismos en la matriz de protección social, sea ésta en calidad de organismo responsable o bien de organismo co-ejecutor.

¹³ La participación de un organismo como coejecutor en la gestión de un programa no necesariamente implica una ejecución presupuestal. A los efectos de este trabajo, se considera que un organismo participa en la ejecución de un programa si participa alguna instancia de diseño, financiamiento, provisión de recursos materiales, humanos o financieros, coordinación, ejecución presupuestal, evaluación y monitoreo.

Cuadro 11. Cuadro resumen de la participación total de los organismos (ya sea como responsables o como co-ejecutores) en la ejecución de los programas sociales

	Total	No FSE	FSE	Organismo responsable	Organismo Coejecutor	Ejecución exclusiva	Ejecución con otras instituciones
Udelar	104	75	29	78	26	50	54
MIDES	103	42	61	52	51	11	92
ANEP	97	54	43	59	38	31	66
INAU	74	10	64	59	15	13	61
Intendencias	67	29	38	-	67	-	67
OSC	48	13	35	-	48	-	48
MTSS	44	8	36	13	31	5	39
BPS	40	21	19	25	15	16	24
ASSE	36	19	17	14	22	1	35
MEC	33	16	17	15	18	2	31
MVOTMA	30	13	17	13	17	1	29
MSP	30	22	8	9	21	1	29
MTyD	23	12	11	17	6	6	17
MI	21	5	16	9	12	9	12
Empresas privadas	21	5	16	-	21	-	21
OPP y presidencia	16	7	9	6	10	-	16
Entes autónomos	14	7	7	-	14	-	14
Prestadores de salud	11	8	3	-	11	-	11
ANV	10	7	3	4	6	-	10
MDN	8	7	1	6	2	6	2
MGAP	8	1	7	4	4	-	8
INEFOP	8	1	7	6	2	-	8
MEF	5	3	2	-	5	-	5
Centro ceibal	4	3	1	1	3	-	4
BHU	4	3	1	-	4	-	4
MEVIR	3	-	3	3	-	3	-
MTOP	2	1	1	1	1	-	2
MRREE	2	1	1	-	2	-	2
INC	1	-	1	1	-	-	1
MIEM	1	1	-	-	1	-	1
Otros	50	23	27	-	50	-	50

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Si consideramos la totalidad de organismos que participan en la ejecución de un programa, se aprecia la preeminencia de los mismos cuatro organismos (Udelar, ANEP, INAU y MIDES) que se destacaban al considerar exclusivamente a los organismos responsables. En los casos de Udelar, ANEP e INAU se observa que mayoritariamente participan en los programas como organismos principales responsables. El MIDES, por

el contrario, presenta un panorama diferente a los anteriores organismos ya que mantiene una distribución pareja entre programas que ejecuta como organismo responsable (52) y programas en los que participa como coejecutor (51).

En cuanto al grado de co-gestión, se pueden encontrar dos panoramas diferenciados. Por un lado, está la Udelar que no sólo se caracteriza por ser responsable de la mayoría de los programas en los que participa sino que también gestiona de forma exclusiva gran parte de los mismos (50). Por otro, instituciones como MIDES, INAU y ANEP se caracterizan porque la mayoría de las iniciativas en las que participan presentan algún grado de cogestión, siendo MIDES el organismo con mayores niveles de coejecución, lo cual resulta consistente con los cometidos de coordinación y articulación de políticas sociales que dan origen a esta institución.

Se destaca la participación de un segundo conjunto de organismos nacionales en la ejecución de programas. Se trata de 8 organismos que considerados individualmente participan en más de 20 iniciativas cada uno (MTSS, BPS, MEC, ASSE, MVOTMA, MSP, MTyD y MI) y que en su conjunto toman parte en la gestión de 115 programas nacionales (29% del total). Estos organismos muestran altos niveles de coejecución, en la medida que la mayoría de los programas de los que toman parte son gestionados por más de una institución.

Por otra parte, se presenta un tercer conjunto de organismos nacionales que participan cada uno de ellos en menos de diez programas. En algunos casos, estos organismos no son responsables de ningún programa, y participan de los programas relevados únicamente como coejecutores (son los casos de MRREE, MIEM, BHU o MEF).

Si bien se registraron multiplicidad de interacciones institucionales en la ejecución de la oferta pública social, dentro del amplio entramado institucional se destacan algunos circuitos de coordinación frecuentes. El cuadro siguiente muestra información al respecto para los ocho organismos nacionales de mayor participación en la oferta programática.

Cuadro 12. Caracterización de la participación conjunta de los principales organismos nacionales en la ejecución de programas sociales

	Udelar	MIDES	ANEP	INAU	MTSS	BPS	ASSE	MEC
Udelar	104	17	26	9	0	1	14	7
MIDES	17	103	23	27	14	8	21	12
ANEP	26	23	97	18	4	2	6	16
INAU	9	27	18	74	16	5	11	7
MTSS	0	14	4	16	44	2	3	5
BPS	1	8	2	5	2	40	5	1
ASSE	14	21	6	11	3	5	36	0
MEC	7	12	16	7	5	1	0	33

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

El MIDES, uno de los organismos con mayores niveles de cogestión, muestra altos niveles de vinculación con INAU, ANEP y ASSE. En general, los programas que comparte con INAU se caracterizan por adoptar mayoritariamente estrategias focalizadas y por estar orientados al trabajo con niños/as y adolescentes que se encuentran en situaciones de especial vulneración de derechos o desvinculados del sistema educativo. Por otra parte, la coejecución del MIDES con ANEP y ASSE viene dada por la participación del primero en las áreas de Educación y Salud, respectivamente.

ANEP se presenta como otro de los organismos que más vinculaciones mantiene con otras instituciones en la cogestión de programas sociales. Además de vincularse en la ejecución de 23 programas con MIDES, participa con Udelar, INAU y MEC en un número importante de iniciativas. Los servicios sociales que comparte con Udelar abordan mayoritariamente el área educativa y se caracterizan por ser generalmente universales. Asimismo, los programas que cogestiona con INAU también tienden a desarrollar mayoritariamente actividades educativas destinadas a niñas/os y adolescentes que forman parte del sistema INAU, lo cual explica el hecho de que sean mayoritariamente focalizados en su atención. Por último, los programas en los que ANEP coejecuta con MEC se caracterizan por presentar un marcado componente educativo y/o cultural, generalmente de carácter universal.

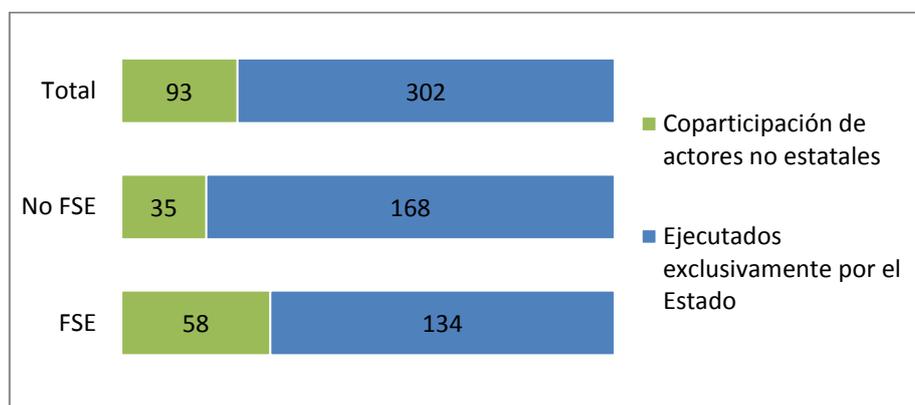
El INAU también presenta un panorama de altos niveles de coejecución. Además de mantener vínculo en un número importante de programas con MIDES y ANEP, también se destaca su vinculación con el MTSS y con ASSE. Con ambas instituciones coejecuta más de diez programas.

Por su parte, ASSE no sólo mantiene un vínculo de múltiples coejecuciones con MIDES e INAU, sino que también con Udelar (14). Se trata mayoritariamente de programas de corte universal.

Una mención aparte merecen las Intendencias Departamentales y las OSCs, las cuales participan como coejecutores¹⁴ de la oferta pública social de nivel nacional. La participación de los organismos departamentales en los programas nacionales se asocia a que las mismas suelen operar como articuladoras de las políticas nacionales en el territorio. Por su parte, las OSCs suelen tomar parte de los programas como las responsables de hacer llegar los bienes y/o servicios a los destinatarios finales de los mismos. La participación de las OSCs se registra mayormente entre los programas de tipo FSE.

A su vez, los datos dan cuenta de la participación frecuente en la gestión de la matriz de protección social de organismos que no pertenecen a la esfera pública (las propias OSCs, empresas privadas -21 programas-, prestadores de salud privados o mixtos -11-).

Gráfico 9 Distribución de los programas sociales según sean o no co-ejecutados por actores no estatales y según FSE



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Como puede observarse en el cuadro, uno de cada cinco programas cuenta en su ejecución con la participación de uno o más actores que no pertenecen al sector

¹⁴ Este estudio aborda exclusivamente la oferta de programas de organismos públicos de alcance nacional, de manera que la participación de las Intendencias y las OSCs está contemplada parcialmente ya que únicamente se ha tenido en cuenta su participación como coejecutores, excluyendo la oferta programática propia que pueda desarrollarse por parte de estos organismos.

público. Este tipo de coejecución se registra más frecuentemente entre los programas de tipo FSE que entre los universales.

Los altos niveles de coejecución, así como la participación frecuente de actores no estatales en la gestión de programas sociales públicos, plantean el desafío de revisar y evaluar los mecanismos que sustentan esas coordinaciones. Aunque sería pertinente estudiar con mayor profundidad cuáles son los términos concretos de las múltiples coordinaciones que se llevan a cabo, a partir de la información recabada es posible caracterizar tres modalidades de ejecución conjunta.

Muchas veces la presencia de varios ejecutores dentro de un programa se explica por el tipo de abordaje desarrollado desde el programa. Así aquellos programas que se proponen un abordaje integral de las situaciones atendidas, desarrollan acciones que transversalizan varias sectoriales de política, incorporando para ello la participación de los organismos especializados en cada área. Este es el caso por ejemplo de Jóvenes en Red del MIDES, que priorizando las dimensiones de educación, trabajo y participación social incorpora la participación del MEC, ANEP, INAU, MTyD y MTSS. También es el caso de varios programas de INAU como: el programa de Atención 24hs a Madres adolescentes con hijos de INAU, que entre otras cosas ofrece educación, alimentación y solución habitacional a madres adolescentes y sus hijos, para lo cual co-ejecuta, entre otros, con MTSS-INDA, MVOTMA y MIDES, o; los Clubes de niños y Centros Juveniles, dónde además de INAU, participan el MTSS-INDA en la provisión de alimentos y en algunos casos ANEP y el MEC abocados a reforzar la dimensión educativa y cultural de estos programas.

Otra lógica de co-ejecución, que en ocasiones aparece superpuesta a la anterior –como en el caso de los mencionados Clubes de niños o Centros Juveniles–, refiere a la incorporación de organismos externos al gobierno central, tales como las Intendencias, las OSCs u otros privados. En esta línea, INAU aparece como el organismo que incorpora una mayor participación de las OSCs en sus programas y MIDES el que más incorpora la participación de las Intendencias. La participación de estos organismos, de nivel local –situación propia de las Intendencias y, en algunos casos, de las OSCs– implica un avance hacia un proceso de descentralización de las políticas públicas. Sin embargo, y aunque no es posible realizar afirmaciones concluyentes a partir de los datos recabados, la dinámica entablada entre los organismos del gobierno central y los

organismos de nivel territorial parece responder, en la mayoría de los casos, a la primera fase de este proceso que consiste en transferir algunas funciones administrativas y/o técnicas a los niveles más bajos de la administración, pero concentrando el poder de decisión a nivel central.¹⁵

Finalmente, una tercera modalidad en la co-ejecución de programas se vincula a la ejecución conjunta entre los ministerios referentes de un área de política y organismos de derecho público no estatal, como es el INEFOP, o servicios descentralizados, como la ANV. Este tipo de arreglos se asemeja a un modelo de rector-agencia, donde un organismo (rector) establece los lineamientos básicos de la política y otro (agencia) se encarga de implementar los programas.

De la información precedente se desprende que los programas relevados presentan diferencias en relación a las características de su anclaje institucional. Así, mientras algunas iniciativas son planificadas y ejecutadas bajo la órbita de un único organismo, otras se caracterizan por insertarse en mecanismos institucionales más complejos, incorporando varios organismos, y en muchos casos actores no estatales, en su planificación e implementación. Las características de los entramados institucionales que sustentan las diferentes iniciativas sociales presentan variaciones en función del año de creación del programa.

Cuadro 13. Distribución de programas sociales según cantidad de organismos que intervienen en su gestión y según periodo de creación

	Total	Hasta 1984	Entre el 1985 y el 2004	Del 2005 en adelante	NS/NC
Un organismo	156 (39%)	55 (69%)	35 (32%)	49 (27%)	17 (85%)
Más de un organismo	239 (61%)	25 (31%)	76 (68%)	135 (73%)	3 (15%)
Total	395 (100%)	80 (100%)	111 (100%)	184 (100%)	20 (100%)

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

¹⁵ Según la FAO: "Así la desconcentración consiste en transferir algunas funciones administrativas y/o técnicas a niveles más bajos de administración (regional, provincial o local), pero manteniendo el poder de decisión a nivel central. La delegación de funciones implica el transferir a niveles locales algunas funciones y competencias a niveles más bajos de decisión, pero manteniendo el nivel central un control, aunque sea indirecto sobre ellas. La devolución es el estado más avanzado en el proceso de descentralización, pues implica la transferencia de funciones y recursos a los niveles más bajos de decisión. (En: <http://www.fao.org/docrep/006/ad724s/ad724s01.htm#fn1>)

Entre las iniciativas de creación más reciente es mayor la tendencia a involucrar más de un organismo en la ejecución de un programa. Este dato podría estar indicando una transformación en la forma de ejecutar las políticas sociales que afecta de diversas formas las características de la oferta pública social.

A su vez, cabe dar cuenta de la participación de los diferentes organismos en los programas creados en los diferentes periodos de tiempo considerados.

Cuadro 14. Distribución de los programas sociales según organismo ejecutor y según año de creación¹⁶

	Total	Antes de 1985	Entre 1985 y 2004	Del 2005 en adelante	Sin dato
Udelar	104	33	34	29	8
MIDES	103	5	17	80	1
ANEP	97	17	18	55	7
INAU	74	7	36	30	1
Intendencias departamentales	67	5	22	40	0
OSC	48	1	18	29	0
MTSS	44	6	20	18	0
BPS	40	12	12	16	0
ASSE	36	7	7	20	2
MEC	33	2	5	25	1
MVOTMA	30	1	9	20	0
MSP	30	2	8	17	3
MTyD	23	3	9	11	0
MI	21	1	2	17	1
Empresas privadas	21	2	9	10	0
Total	395	80	111	184	20

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

El dinamismo de creación de programas propio del periodo posterior al 2005 (en el que se crearon cerca de la mitad de las iniciativas relevadas), atraviesa al grueso de los organismos efectores de la oferta pública social. De todos modos, se registran diversos perfiles en este sentido entre los organismos relevados.

¹⁶ En la tabla se presenta la información únicamente para los 15 organismos con participación en mayor cantidad de programas. Se consideran tanto los programas en los que el organismo participa como principal ejecutor responsable así como los que participa como coejecutor.

En concordancia con lo registrado para el área educativa, ANEP presenta una importante cantidad de programas de creación reciente, los cuales vienen a complementarse con un núcleo de programas más antiguo que se fue conformando a lo largo del SXX.

Otra lógica registran organismos como MIDES, MEC, MVOTMA, MI, Presidencia y OPP, cuya oferta se caracteriza por ser mayoritariamente reciente. Al menos 2 de cada 3 programas ejecutados por estos organismos fueron creados del 2005 en adelante.

En el otro extremo, instituciones como Udelar o BPS, aunque también cuentan con programas de creación reciente, se caracterizan por una mayor incidencia de programas de larga data.

Por último, la participación de las OSCs y las Intendencias como co-ejecutores se concentra mayoritariamente en los programas de creación más reciente, contando con una participación muy escasa en los programas de más larga data.

Finalmente, otro elemento de interés para caracterizar a la participación de los diferentes organismos en la matriz de protección social, se vincula con su participación en cada una de las áreas de política y según cada una de las poblaciones y los riesgos definidos como de interés.

Mientras que algunos organismos se caracterizan por concentrar sus iniciativas en una o dos áreas de política, otros presentan en tal sentido una diversificación de su oferta. Ejemplos del primer caso son Udelar o ANEP, la amplia mayoría de cuyos programas se desarrollan en el área educativa o en segunda instancia en la de participación social y cultura. Ejemplos del segundo caso son MIDES e INAU, cuya oferta atraviesa la mayoría de las áreas de política consideradas. En este sentido, y en relación a los ejemplos citados, mientras que la especificidad de ANEP y Udelar se vincula al trabajo sobre el área educativa, la especificidad de MIDES e INAU está definida por la población a la que se orientan sus programas –población en condiciones de vulnerabilidad social en el primer caso e infancia y adolescencia en el segundo-, por lo cual su campo de acción se extiende casi a la totalidad de las sectoriales de la matriz¹⁷.

¹⁷ En anexos se pueden encontrar las tablas con la distribución de los programas según organismo y área en la que opera; según organismo y riesgos que aborda, y; según organismo y población priorizada

2.3. Aspectos de implementación

En este apartado se da cuenta de algunas de las características de la implementación de los programas sociales, abordando primero una descripción de las actividades desarrolladas y luego una síntesis del alcance departamental de la oferta relevada.

2.3.1. Actividades desarrolladas por los programas sociales

Los programas definen y ejecutan una o varias actividades destinadas a cumplir con sus objetivos. A continuación se presenta información acerca de la diversidad de actividades e instrumentos empleados por los programas relevados.

Cuadro 15. Distribución de los programas sociales según actividades desarrolladas, según presenten o no FSE y según área de política

	Total	No FSE	FSE	Educación	Alimentación	Trabajo y empleo	Especialización de vulneración de derechos	Participación social y cultura	Vivienda y hábitat	Seguridad Social	Salud	Deporte
Cursos o talleres, o espacios de participación	238	130	108	170	12	32	37	79	10	0	22	3
Actividades recreativas y/o deportivas	51	23	28	17	6	1	14	32	4	1	8	16
Orientación, derivación y consulta	49	12	37	13	1	7	25	25	6	0	8	0
Transferencias monetarias	39	15	24	12	2	6	4	13	3	15	4	1
Alimentación	21	2	19	11	9	1	5	6	4	0	4	1
Becas de trabajo, estudio o similares	18	3	15	12	2	13	6	2	1	1	1	0
Transporte	18	6	12	11	1	3	0	10	0	0	0	1
Cuidados	17	6	11	5	3	0	6	4	5	1	7	0
Créditos o garantías	17	5	12	2	0	3	3	1	12	0	1	0
Alojamiento	13	1	12	2	2	0	6	0	5	0	4	0
Total	395	203	192	188	19	44	64	118	43	15	63	16

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

El primer elemento a considerar es la diversidad de estrategias que los programas despliegan para concretar sus prestaciones. Esta diversidad no sólo se constata entre

los diferentes programas sino al interior de cada iniciativa: en promedio cada programa ejecuta 1,8 tipos de actividades de las presentadas en el cuadro. La elección de uno u otro tipo de actividad aparece fuertemente vinculada a los objetivos del programa, sin embargo, algunas actividades como **cursos, talleres y/o espacios de participación**, son incorporadas por la mayoría de los programas relevados (60%). Este dato da la pauta de que gran parte de la oferta pública social incorpora dentro de sus actividades dinámicas orientadas a fomentar procesos socializadores y de formación de las capacidades de los sujetos. Esto se visualiza claramente en el área educativa (donde el objetivo último se vincula a fomentar este tipo de procesos) pero también aparece fuertemente vinculado a los programas de Trabajo, Participación social y cultura, Especial Vulneración de derechos y Alimentación.

Aunque los cursos, talleres o espacios de participación tienen mayor incidencia entre los programas de tipo universal, estos dispositivos orientados a fomentar procesos socializadores y/o el desarrollo de capacidades también tienen una fuerte presencia en el componente socio-focalizado de la protección social.

Las restantes actividades consideradas, si bien no tienen tanto peso en el global de iniciativas que componen la matriz de protección social, en muchos casos resultan claves para explicar el tipo de prestaciones ofrecidas en las diferentes áreas.

Así por ejemplo, las **actividades recreativas y/o deportivas**, generalmente orientadas al fomento de la socialización y la participación, tienen un fuerte peso en las áreas de Deporte, Participación social y cultura y Especial vulneración de derechos.

Los servicios de **orientación, derivación y consulta**, que ofician de puente entre la demanda y la oferta social, se enmarcan en la mayoría de los casos en iniciativas de tipo socio-focalizado. Este tipo de servicios se concentra principalmente en las áreas de participación social y cultura (en la medida que habilitan la participación ciudadana en relación a la oferta de la protección social) y especial vulneración de derechos.

Las **transferencias monetarias** (ya sean contributivas o no contributivas) son el instrumento por excelencia de la seguridad social. Sin embargo, no son privativas de esta área de la protección social, estando también vinculadas al área educativa y de participación social y cultura, donde la transferencia viene a habilitar o promover el desarrollo de actividades más vinculadas a los propósitos de estas áreas. Este instrumento es utilizado tanto en programas de tipo universal como en programas de

tipo socio-focalizado, aunque en el primer caso suele tratarse de transferencias contributivas y en el segundo de transferencias no contributivas.

Las **becas de trabajo y/o estudio** tienen mayor incidencia entre los programas de tipo socio-focalizado y entre los programas de creación reciente. En este sentido, si bien las becas no son un instrumento nuevo en la oferta pública social, se destaca su priorización en el diseño de los programas educativos y de trabajo de los últimos años.

Los **créditos o garantías** y el **alojamiento** son dos herramientas frecuentemente utilizadas por los programas de vivienda pero también incorporadas por varios de los programas que atienden situaciones de especial vulneración de derechos, siendo la solución habitacional un requerimiento frecuente para enfrentar situaciones de desprotección familiar o de maltrato, abuso y violencia.

El **transporte** es una prestación incorporada por algunos programas, en general como insumo para habilitar el acceso a otras prestaciones o servicios, como la educación o las actividades de participación social y cultura. Esta prestación suele efectivizarse mediante la oferta de boleto gratuito o a menor costo que el de mercado, o mediante el suministro directo de un servicio de transporte.

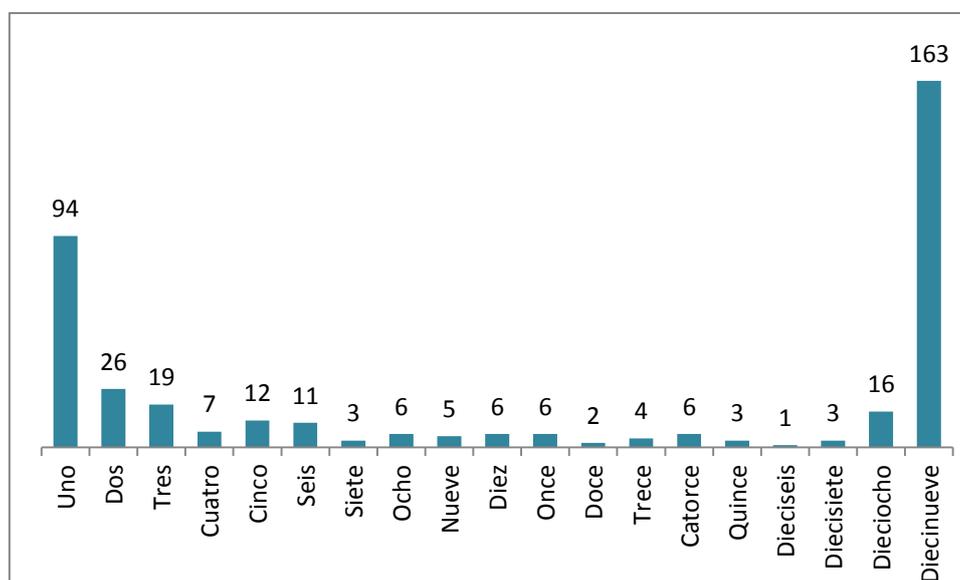
Finalmente el brindar **cuidados** a aquellas poblaciones que lo necesiten es otra de las actividades desarrolladas desde los programas relevados. Aunque en general se dan en el marco de iniciativas de tipo socio-focalizado también son incorporados por algunos programas de tipo universal. Esta prestación se asocia fundamentalmente a las áreas de salud y de especial vulneración de derechos, y al trabajo con infancia y adolescencia y con personas con discapacidad.

2.3.2. Despliegue territorial-departamental¹⁸

A pesar de ser de carácter nacional, no todos los programas relevados alcanzan igual despliegue territorial. Un primer indicador de alcance territorial de la oferta pública social es la cantidad de departamentos a los que llega cada programa.

¹⁸ Se excluyen de este análisis dos programas, “Jóvenes en movimiento” –para el que no se cuenta con el dato de departamentos en los que opera- y “Uruguayos por el mundo” –orientado a residentes en el extranjero.

Gráfico 10. Distribución de los programas según cantidad de departamentos en los que operan

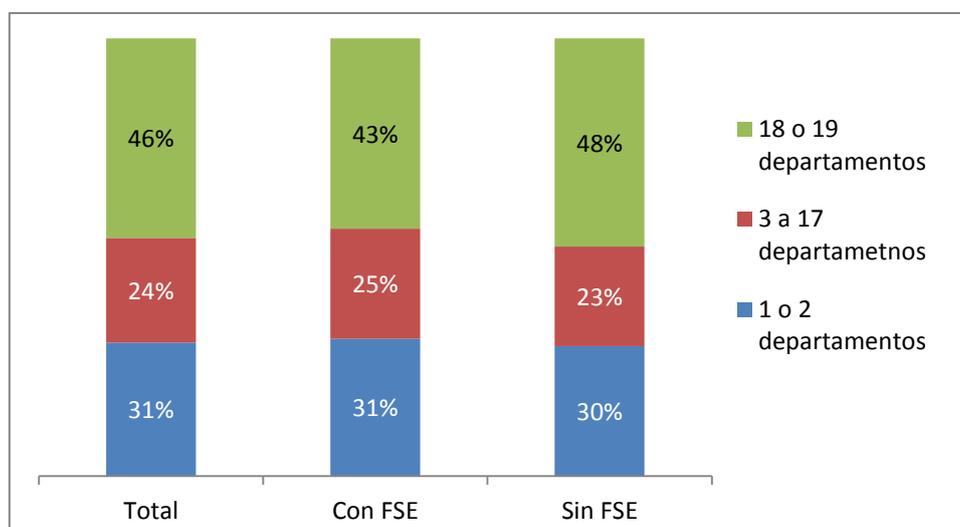


Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Si bien se registra una cantidad importante de programas (4 de cada 10) que llegan a los 19 departamentos, en el conjunto de la oferta social los programas de alcance nacional no llegan a ser el componente mayoritario. A su vez, se destaca un número significativo de programas (el 24%) que concentran sus acciones en un único departamento.

Para dimensionar el alcance territorial de los programas se consideran tres situaciones posibles: aquellos programas con una alta concentración territorial (que limitan sus acciones a uno o dos departamentos), programas con un grado de cobertura territorial intermedia (que operan en entre 3 y 17 departamentos) y programas que alcanzan a la totalidad o casi la totalidad de los departamentos del país (operando en entre 18 y 19 departamentos).

Gráfico 11. Distribución de los programas según presenten un alcance departamental alto, medio o bajo y según sean o no FSE



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

A nivel global, poco menos de la mitad de los programas relevados llegan a la totalidad o casi totalidad los departamentos¹⁹. Esta proporción disminuye levemente si consideramos los programas de tipo socio-focalizado.

Como contrapartida, cerca de 1 de cada 3 programas presentan altos niveles de concentración territorial, desplegando su accionar en uno o dos departamentos. La incidencia de este tipo de programas no varía entre los programas de tipo socio-focalizado y los de tipo universal. Esto resulta consistente con el dato de cantidad promedio de departamentos a los que llegan los programas, que es de 10,8, tanto para el total de programas como para los de tipo socio-focalizado y los de tipo universal.

En algunos casos el alcance departamental de los programas se vincula al despliegue territorial del organismo ejecutor o con sus posibilidades de articular con otros actores de modo de hacer llegar el programa a los diferentes lugares del territorio nacional.

¹⁹ Entre este tipo de programas con amplio alcance territorial se encuentran los servicios básicos de mayor relevancia del área social, correspondientes a la prestación de servicios de salud, seguridad social, educación y alimentación.

Cuadro 16. Cantidad promedio de departamentos a los que llegan los programas de los principales organismos ejecutores

Organismo	Total de programas ejecutados por el organismo ²⁰	Promedio de departamentos a los que llegan los programas del organismo
Udelar	78	3,3
ANEP	59	13,7
INAU	59	8
MIDES	52	10,9
BPS	25	16
MTyD	17	12,2
MEC	15	13,3
ASSE	14	14,6
MTSS	13	18,8
MVOTMA	13	16,4
MSP	9	17,6
MI	9	9,1
Total	393	10,8

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Tal como se observa en el cuadro, hay una alta variabilidad en cuanto al alcance territorial de los programas desarrollados por cada organismo. Las situaciones extremas se encuentran para el caso de Udelar -de gran peso en el conjunto total de programas- cuya oferta de programas alcanza en promedio a 3,3 departamentos; y en el caso de MTSS cuya oferta alcanza en promedio a casi la totalidad de los departamentos del país (18,8). Entre estos dos polos, pueden distinguirse los organismos cuyos programas presentan un despliegue territorial más limitado, como son INAU o MI, de aquellos que logran mayor despliegue territorial, como el MSP, MVOTMA o BPS.

Este mismo análisis puede realizarse a nivel de las áreas de política.

²⁰ Se presenta el dato para los organismos responsables de programa que cuentan con mayor cantidad de programas a su cargo

Cuadro 17. Cantidad promedio de departamentos a los que llegan los programas según áreas de política

	Total de programas del área	Promedio de departamentos a los que llegan los programas del área
Educación	188	8,7
Participación social y cultura	118	10,7
Especial vulneración de derechos	64	9,4
Salud	63	12,3
Trabajo y empleo	44	13,2
Vivienda	43	12,7
Alimentación	19	13,4
Deporte	16	11,9
Seguridad social	15	19,0
Total	393	10,8

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

A nivel de áreas, los casos extremos son Seguridad social -que presenta el mayor despliegue territorial, haciendo llegar la totalidad de sus programas a los 19 departamentos-, y Educación, que presenta el menor despliegue territorial. Sin embargo, es preciso considerar que el despliegue del área educativa en el territorio resulta muy variable según el nivel educativo que se considere, registrándose un menor alcance a medida que se avanza de nivel. Así, por ejemplo, mientras que el 66% de los programas de primaria llegan a todos o casi todos los departamentos del país, un 44% de programas de educación media y un 10% de los de educación terciaria logran este despliegue –esto último fuertemente vinculado al carácter centralizado de la oferta de Udelar-.

Luego de la Seguridad social, las áreas de Trabajo y Alimentación, cuyos programas operan en promedio en 13,2 y 13,4 departamentos respectivamente, son las sectoriales que logran mayor despliegue territorial. En el primer caso, la amplia cobertura alcanzada por el MTSS, principal ejecutor del área que cuenta con centros CEPES en todos los departamentos, explica parte del alcance territorial de las políticas del área. En el segundo caso, parte de su despliegue territorial se explica por la frecuente presencia de convenios con actores del nivel local, como son las OSC y las Intendencias departamentales, en la ejecución de los programas del área.

Complementariamente a la cantidad de departamentos en los que efectivamente operan los programas, resulta de interés conocer a las cantidades de programas que alcanzan a cada uno de los departamentos.

Cuadro 18. Distribución de los programas sociales según departamentos en los que operan y según sean o no FSE

	Total	No FSE	FSE
Montevideo	377	194	183
Canelones	253	120	133
Salto	239	132	107
Paysandú	233	125	108
Maldonado	229	119	110
Rivera	222	115	107
Rocha	219	115	104
Artigas	212	110	102
Colonia	212	109	103
San José	212	104	108
Tacuarembó	211	107	104
Florida	209	108	101
Cerro Largo	208	103	105
Soriano	206	105	101
Lavalleja	205	102	103
Treinta y Tres	204	103	101
Durazno	203	104	99
Río Negro	201	104	97
Flores	199	105	94
Total	393	201	192

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Los panoramas varían significativamente según el departamento que se considere. Montevideo es el departamento con mayor presencia efectiva de programas, con el 95% de los casos relevados, proporción que se mantiene tanto si consideramos los programas de tipo socio-focalizado como si consideramos los programas de tipo universal.

La cantidad de programas que arriba a los restantes departamentos varía entre 253 programas que llegan a Canelones (el departamento del interior que concentra mayor cantidad de programas) y 199 programas que llegan a Flores (el departamento que concentra menor cantidad de programas). Esto implica que –excluyendo el caso de

Montevideo- dependiendo del departamento del interior del país que se considere es posible encontrar operativa entre un 50% y un 64% de la oferta pública nacional. Aunque con leves diferencias, estas proporciones se mantienen tanto para los programas de tipo socio-focalizado como para los universales.

3. SÍNTESIS Y COMENTARIOS FINALES

Este trabajo presenta una caracterización de la oferta pública social del Uruguay, realizada a partir del último relevamiento del RPS (llevado a cabo entre los años 2012 y 2013) y en diálogo con los preceptos establecidos en La Reforma Social en relación a la composición de la matriz de protección.

El panorama presentado da cuenta de una matriz de composición institucional compleja, signada, entre otros aspectos, por un largo recorrido histórico con gran dinamismo en los últimos años, gran cantidad de organismos involucrados, amplia oferta -en términos de cantidad de programas y estrategias de intervención-, y amplitud temática o política de sus componentes.

En total, se relevaron 395 programas sociales activos durante el año 2012, gestionados por un conjunto de 21 organismos públicos de alcance nacional.

A continuación se presenta una síntesis de la caracterización de la oferta programática desarrollada a lo largo de los distintos capítulos del presente informe.

La Reforma Social como marco estratégico

Los datos relevados fueron sistematizados en función del marco estratégico establecido en La Reforma Social. Ésta define objetivos y estrategias hacia la construcción de una matriz que logre articular una serie de políticas sociales que den cuenta de una protección basada en múltiples dimensiones. Así, la apuesta en materia de protección social apunta a:

- Consolidar una oferta social universal de calidad a nivel de las diferentes sectoriales.
- Desarrollar una red de asistencia e integración social (RAIS) con oferta de tipo socio-focalizada, que desde una concepción multidimensional de la pobreza, priorice la asistencia de los grupos socialmente más vulnerables, ya sea por su condición socio-económica o por su exposición a riesgos sociales con estrecha vinculación a la pobreza.

- Desarrollar programas que atiendan al ciclo de vida de las personas, priorizando las acciones orientadas a atender situaciones de riesgo asociadas a las edades más tempranas (niñez, adolescencia y juventud) y más avanzadas (vejez) del ciclo vital.
- Desarrollar políticas transversales, que atiendan a las inequidades sociales vinculadas a cuestiones sociales como género, ascendencia étnico-racial, orientación sexual y territorio.

A lo largo del informe, se presentan datos en diálogo con esas orientaciones definidas en La Reforma Social.

Áreas de política

En un primer bloque del informe se abordan algunos aspectos relativos a las orientaciones generales y al diseño de los programas.

En total, se relevaron 395 programas sociales activos durante el año 2012, de los cuales 192 son de orientación universal, mientras que 203 desarrollan estrategias de intervención focalizadas socioeconómicamente. El peso similar que adquieren ambos componentes en términos de cantidad de programas se relativiza al atender a dimensiones tales como el presupuesto destinado a los programas de uno u otro tipo o el alcance de los mismos (en términos de cantidad de población beneficiaria): aunque no fue posible relevar datos presupuestales para la mayoría de los programas, dada la cantidad de beneficiarios así como del tipo de prestaciones brindadas, es posible inferir que la oferta de universal tiene mayor incidencia en el conjunto de la protección social.

En función de los objetivos y de las actividades programadas, los programas pueden inscribirse en las distintas áreas de política que componen a la matriz de protección social.

El cuadro que sigue presenta la distribución básica de los programas según las áreas de política en las que se inscriben sus acciones.

Cuadro 19. Distribución de programas según áreas de política en las que intervienen

		Total	No FSE	FSE
Áreas de política	Educación	188	111	77
	Participación social y cultura	118	59	59
	Especial vulneración de derechos	64	5	59
	Salud	63	32	31
	Trabajo y empleo	44	11	33
	Vivienda y hábitat	43	11	32
	Alimentación	19	1	18
	Deporte	16	13	3
	Seguridad social	15	8	7
Sectorialidad / Inter-sectorialidad	Cantidad de programas que intervienen en un único área	257	160	97
	Cantidad de programas que intervienen en más de un área	138	43	95
Total		395	203	192

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Las áreas de *Educación* y *Participación social y cultura* son las que presentan mayor cantidad de programas, siendo foco de casi la mitad de las iniciativas relevadas la primera y de 1 de cada 3 la segunda. La gran cantidad de programas del área educativa se explica en parte por la amplia oferta programática de la Udelar. En un segundo grupo, se encuentran las áreas de atención a situaciones de *Especial vulneración de derechos* y *Salud*, con algo más de 60 programas cada una, y *Trabajo y empleo* y *Vivienda y hábitat*, con poco más de 40 iniciativas cada una. Finalmente en un tercer grupo se encuentran las áreas de *Alimentación*, *Deporte* y *Seguridad social*, que cuentan con menos de 20 programas cada una.

Los datos relevados presentan un panorama signado por la coexistencia de amplios conjuntos de programas sectoriales y de programas que intervienen en más de una sectorial de las políticas sociales. De los 395 programas relevados, 257 intervienen en una única área de las consideradas. En tanto que los restantes 138 programas operan sobre dos o más áreas de la matriz. El panorama difiere según se atienda al componente universal o al componente socio-focalizado de la matriz. Mientras que en el caso del primero la amplia mayoría de los programas (8 de cada 10) desarrollan

estrategias unisectoriales, entre los programas de tipo FSE aproximadamente la mitad abordan dos o más áreas de política. La mayor tendencia a la inter-sectorialidad entre los programas de este tipo se vincula, entre otros aspectos, con la fuerte presencia de estrategias de atención integral.

Las áreas que tienden en mayor medida a la multisectorialidad son *trabajo, deporte, atención a situaciones de especial vulneración de derechos, y participación social y cultura*. En cambio, áreas como *seguridad social o salud* cuentan con mayoría de programas de tipo sectorial. El caso de los programas educativos es bien distinto al de las restantes áreas, en la medida que, si bien cuenta con mayoría de programas sectoriales, cuenta también con un amplio conjunto de programas (77) inter-sectoriales.

Aunque existe diversidad de interacciones posibles entre las áreas, éstas tienden a concentrarse en algunas combinaciones frecuentes. Son los casos de:

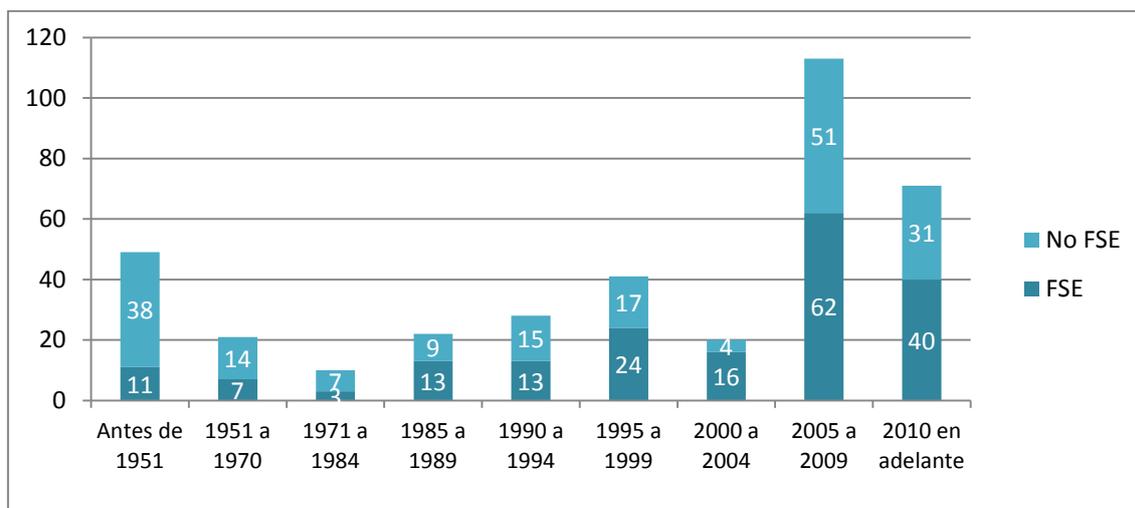
- *Educación y Participación social y cultura (47 programas)*
- *Educación y Trabajo (22)*
- *Especial vulneración de derechos y Vivienda y hábitat (14)*
- *Participación social y cultura y Trabajo (14)*

La amplitud temática que caracteriza a la matriz de protección social no se limita a la distinción en las diferentes áreas de política, sino que se profundiza al considerar el tipo de programas incorporados en cada área. En este sentido mientras que algunas áreas (como Alimentación y Deporte) se conforman con un grupo de programas relativamente homogéneos en cuanto a sus objetivos (aunque con diferencias de implementación, población objetivo, etc.), otras áreas (como Educación, Participación social y cultura, Especial vulneración de derechos, entre otras) presentan mayor diversidad en los objetivos de sus programas.

Año de creación de los programas

Otro de los aspectos relevados por el RPS y sobre el que se presenta información en este trabajo es el año de creación de los programas y servicios.

Gráfico 12. Distribución de programas sociales según periodo de creación y según sean o no FSE



Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Los datos dan cuenta de una matriz de protección social en la que coexisten elementos tradicionales surgidos durante la primera mitad del siglo pasado con un conjunto numeroso de programas de creación reciente.

Si bien los componentes universales de larga data (sistemas de salud, sistema educativo y seguridad social) continúan determinando en su base a la protección social, el gráfico permite advertir la notoria proliferación de programas de los últimos años: 184 de los 395 programas relevados -el 47%- han sido creados del 2005 en adelante. En este periodo, aunque priman las iniciativas de tipo socio focalizado (102), se registra también la creación de una considerable cantidad de programas de corte universal (82). Asimismo, el dinamismo de los últimos años en materia de creación de programas atraviesa a todas las áreas de política y a casi todos los organismos (la mayoría de los organismos relevados cuenta en su oferta con mayoría de programas creados del 2005 en adelante).

La gran cantidad de programas de creación reciente resulta un correlato de la prioridad otorgada a las políticas sociales por las dos últimas administraciones nacionales y, al mismo tiempo, da lugar a múltiples desafíos de cara a lograr un desempeño eficiente de esos programas en relación a los objetivos por los que fueron creados. Entre otros aspectos, el buen desempeño de las iniciativas depende de la capacidad para que las mismas cuenten con buenos procesos de diseño y se articulen

en el marco de estrategias amplias que den un sentido conjunto a los distintos programas. Complementariamente, es preciso contar con mecanismos adecuados para la evaluación del desenvolvimiento de los programas y con herramientas que permitan realizar los ajustes necesarios para el buen desempeño de cada uno de los programas y del(los) conjunto(s) de los mismos.

Poblaciones y temáticas priorizadas

Los criterios conceptuales y operativos según los cuales los programas y servicios definen a la población destinataria de sus actividades son muy variados. En La Reforma Social se señalan algunos atributos de las personas que definen poblaciones que debieran ser priorizadas por la protección social, en tanto que se definen también algunas temáticas o riesgos sociales que también debieran ser priorizados.

Entre los atributos de las personas que orientan la oferta social, la edad resulta el criterio más frecuentemente empleado. Infancia, adolescencia, juventud y vejez son tramos etarios priorizados por la planificación política en múltiples sentidos y los datos del relevamiento son coherentes con ello; un 45% de los programas relevados se orienta específicamente a alguna de estas poblaciones, y entre los programas de tipo FSE esta proporción es aún mayor.

Cuadro 20. Cuadro resumen de las características de los programas orientados a Infancia y adolescencia, Adolescencia y juventud y Vejez

		Infancia y adolescencia	Adolescencia y juventud	Adulto mayor
	Total	119	48	16
FSE/ No FSE	No FSE	37	26	6
	FSE	82	22	10
Año de creación	Antes de 1985	21	7	2
	Entre 1985 y 2004	42	11	7
	Del 2005 en adelante	55	28	6
	Sin dato	1	2	1
Principales áreas en las que se insertan los programas dirigidos a cada población		Educación (58) Especial vulneración de derechos (44) Participación social y cultura (35) Salud (26)	Educación (29) Participación social y cultura (18) Trabajo y empleo (10)	Participación social y cultura (6) Seguridad social (3) Salud (4)
Principales instituciones ejecutores de los programas orientados a cada población		INAU (60) ANEP (48) MIDES (32)	MIDES (22) ANEP (21)	BPS (11)
Cantidad de organismos que trabajan con cada población		24	23	13

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Los niños, niñas y adolescentes ocupan un lugar central en la matriz de protección social si se considera a la cantidad de programas que se orientan al trabajo con estas poblaciones. Uno de cada tres programas relevados se orienta a estos tramos etarios, y se trata mayoritariamente (7 de cada 10) de estrategias de intervención de tipo focalizado. Complementariamente, 48 de los programas relevados se orientan al trabajo con jóvenes y adolescentes. En ambos casos hay una fuerte incidencia de programas de carácter educativo, destacándose la importancia de la formación y la acumulación de capital humano en estas etapas de la vida. En el caso de los niños y los adolescentes también se destaca una importante cantidad de programas orientados a situaciones de ausencia de protección familiar. Y en el caso de los jóvenes, se destacan varias iniciativas orientadas a la participación social, y un número menor de programas vinculados al área trabajo, siendo la inserción laboral un punto de inflexión crítico en

las trayectorias hacia la vida adulta. Estos grupos etarios, además de ser los que cuentan con mayor cantidad de programas sociales asociados, también son los que cuentan con mayor incidencia de programas creados del 2005 en adelante. Este hecho, que muestra el interés por reforzar o actualizar la oferta programática dirigida a las edades más jóvenes, sumado a la fuerte presencia de programas orientados a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, resulta consistente con el propósito planteado en la Reforma Social de mitigar las inequidades al comienzo de la vida, evitando la transmisión inter-generacional de la pobreza. En tal sentido, sería pertinente evaluar este tipo de iniciativas en su conjunto, en su desempeño y en su capacidad para incidir en los objetivos hacia los que se orientan.

Por otra parte, se relevaron 16 programas orientados específicamente al trabajo con adultos mayores. Aunque numéricamente son menos los programas que atienden a esta etapa del ciclo vital, entre ellos se incluyen prestaciones de gran magnitud e impacto, como las jubilaciones y pensiones. Comparativamente, la oferta programática dirigida a este grupo es más estable en el tiempo y, aunque se han creado nuevos programas, sobre todo de tipo asistencial, la estructura básica de la oferta se ha mantenido.

INAU, MIDES y ANEP aparecen como los organismos de mayor participación en la oferta dirigida a la infancia, adolescencia y juventud. En tanto que BPS aparece como el principal prestador de servicios dirigidos a la población adulta mayor. De todos, para cualquiera de los grupos etarios considerados se registró una amplia gama de organismos que, sea como ejecutores o como coejecutores, participan en la gestión de programas.

Si bien la edad de las personas aparece como una dimensión central en la estructuración de la matriz de protección social, sería oportuno estudiar con mayor profundidad en qué medida las políticas sociales avanzan hacia el objetivo trazado en La Reforma Social de *“definir trayectorias específicas de protección atendiendo al ciclo de vida de las personas y las familias con un enfoque pro movilidad ascendente.”* (CNPS, 2011: 6)

Se registró también una serie de programas que incorporan, ya sea como foco prioritario o en forma transversal, la atención a poblaciones que por diversas características se encuentran en situación de vulnerabilidad o desventaja social. A continuación se presenta una tabla resumen con las principales características de los programas orientados según criterios de género, etnia-raza y discapacidad.

Cuadro 21. Cuadro resumen con las características de los programas orientados según criterios de género, etnia-raza y discapacidad

		Discapacidad	Género	Etnia-raza
Total		30	19	5
FSE/ No FSE	No FSE	18	10	3
	FSE	12	9	2
Año de creación	Antes de 1985	9	3	0
	Entre 1985 y 2004	8	2	0
	Del 2005 en adelante	13	14	5
	Sin dato	0	0	0
Principales áreas en las que se insertan los programas dirigidos a cada población		Salud (13) Participación social y cultura (9) Educación (7)	Participación social y cultura (10) Especial vulneración de derechos (5)	Educación (3)
Principales instituciones ejecutores de los programas orientados a cada población		MIDES (11) BPS (10)	MIDES (14)	MIDES (4) OSCs (3)
Cantidad de organismos que trabajan con cada población		17	18	17

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Se relevó un conjunto de 30 programas orientados al trabajo con personas en situación de discapacidad, entre los que MIDES y BPS tienen una participación protagónica. Se trata de programas cuya creación tuvo lugar en diversos períodos históricos, entre los que son mayoría los programas creados con anterioridad al 2005.

Se relevaron también 19 programas que declaran transversalizar un enfoque de género, y 5 programas que declaran transversalizar un enfoque étnico-racial. Un rasgo distintivo de estas iniciativas es que, si bien el número de programas es limitado, en todos los casos se constata un predominio de iniciativas de creación reciente. Por otra parte, también se destaca la fuerte presencia del MIDES en la gestión de estos programas.

Al igual que lo constatado para el caso de los programas orientados a grupos etarios, se observa en este tipo de iniciativas la participación de una amplia cantidades de organismos, aún tratándose de cantidades reducidas de programas.

Atendiendo a los postulados de la Reforma Social, se analizó a la oferta programática en función de los riesgos sociales a los que se orientan sus objetivos. Los dos cuadros que siguen resumen la información presentada al respecto.

Cuadro 22. Cuadro resumen con las características de los programas orientados según riesgos sociales (I)

		Desvinculación educativa	Precariedad laboral	Precariedad habitacional
	Total	67	45	16
FSE/ No FSE	No FSE	10	12	0
	FSE	57	33	16
Período de creación	Antes de 1985	4	4	3
	Entre 1985 y 2004	20	15	3
	Del 2005 en adelante	42	24	9
	Sin dato	1	2	1
Principales áreas en las que se insertan los programas dirigidos a cada población		Educación (55) Especial Vulneración de Derechos (18) Participación Social y cultura (15)	Trabajo y empleo (36) Participación social y cultura (18) Educación (17)	Vivienda y hábitat (16)
Principales instituciones ejecutores de los programas orientados a cada población		ANEP (38) INAU (25) MIDES (20)	MTSS (18) MIDES (17)	MVOTMA (16) Intendencias (5)
Cantidad de organismos que trabajan con cada población		24	21	16

Cuadro 23. Cuadro resumen con las características de los programas orientados según riesgos sociales (II)

		Ausencia de protección familiar	Conflicto con la ley penal	Maltrato, abuso y violencia	Situación de calle	Consumo problemático de sustancias psicoactivas
	Total	28	19	15	9	8
FSE/ No FSE	No FSE	0	0	6	0	2
	FSE	28	19	9	9	6
Período de creación	Antes de 1985	4	0	1	0	0
	Entre 1985 y 2004	11	7	3	4	2
	Del 2005 en adelante	13	11	11	5	6
	Sin dato	0	1	0	0	0
Principales áreas en las que se insertan los programas dirigidos a cada población		Especial vulneración de derechos (27) Vivienda y hábitat (9) Participación social y cultura (8)	Especial vulneración de derechos (15) Educación (7)	Especial vulneración de derechos (13)	Especial vulneración de derechos (6) Vivienda y hábitat (6)	Especial vulneración de derechos (5) Salud (4)
Principales instituciones ejecutores de los programas orientados a cada población		INAU (27) MIDES (10) OSCs (9)	MI (12) INAU (9)	MIDES (8) INAU (6) OSCs (6)	MIDES (7) OSCs (5)	Presidencia y OPP (5) INAU (4)
Cantidad de organismos que trabajan con cada población		14	14	15	10	15

En términos de cantidad de programas, la desvinculación educativa y la precariedad laboral son los dos riesgos priorizados en la matriz de protección social. Otros riesgos abordados por la oferta programática son la ausencia de protección familiar en la infancia y adolescencia; precariedad habitacional; conflicto con la ley penal; maltrato abuso y violencia; consumo problemático de sustancias psicoactivas; y situación de calle.

La amplia mayoría de los programas orientados al abordaje de los riesgos considerados es de creación reciente (2005 en adelante) y se implementan a través de estrategias focalizadas.

Los distintos grupos poblacionales y riesgos considerados definen conjuntos más o menos amplios de programas, y cada uno de ellos presenta características institucionales, de diseño y de desempeño particulares. El ejemplo más notorio en este caso puede ser el del numeroso grupo de programas orientados al trabajo con niños, niñas y adolescentes; desarrollados mediante estrategias focalizadas; que abordan diversas áreas, entre las que destacan la Educación, atención a situaciones de Especial vulneración de derechos, Participación social y cultura, y Salud; y en el que INAU tiene una participación preponderante. Pero existe también amplia oferta programática orientada a jóvenes, al trabajo con el riesgo de desvinculación educativa, al abordaje de la precariedad laboral, entre otros. Según el caso, se encuentran distintos niveles de coordinación e institucionalidad de las políticas en el abordaje de un aspecto compartido, sea éste un grupo de población, un riesgo social o ambos. Aunque este punto no fue abordado específicamente en este trabajo, al indagar sobre el vínculo de los programas relevados y diferentes planes, sistemas o espacios de coordinación, se encontró que son una minoría los casos que desempeñan sus acciones en el marco de estrategias de coordinación amplias e interinstitucionales. Si bien es posible identificar organismos referentes en la implementación de políticas dirigidas hacia cada una de las poblaciones o riesgos considerados, se registró también la participación de amplios conjuntos de organismos interviniendo su gestión. Atendiendo a ello, resulta un desafío para la política consolidar buenos niveles de coordinación y desarrollar los mecanismos institucionales adecuados para un buen desempeño de las estrategias en torno a las distintas poblaciones y riesgos priorizados.

Trama institucional

Si la composición de la matriz es compleja en términos de temas, poblaciones y riesgos, no es menos compleja en cuanto a su composición institucional. En este trabajo se releva la participación de 21 organismos de alcance nacional como responsables de programas sociales.

Cuadro 24. Distribución de los programas sociales según organismo responsable y según sean o no FSE

	Total	No FSE	FSE
Udelar	78	57	21
ANEP	59	36	23
INAU	59	5	54
MIDES	52	25	27
BPS	25	13	12
MTyD	17	10	7
MEC	15	6	9
ASSE	14	11	3
MTSS	13	4	9
MVOTMA	13	9	4
MSP	9	9	0
MI	9	4	5
INEFOP	6	1	5
MDN	6	6	0
Presidencia y OPP	6	3	3
ANV	4	2	2
MGAP	4	0	4
MEVIR	3	0	3
Centro Ceibal	1	1	0
INC	1	0	1
MTOP	1	1	0
Total	395	203	192

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

El relevamiento da cuenta de la preeminencia de un grupo de cuatro organismos (Udelar, ANEP, INAU y MIDES) de amplia oferta programática, entre los que concentran el 62,5% de los programas relevados, junto con la participación de otros 17 organismos entre los que reúnen el restante 37,5%.

La complejidad dada por la cantidad de organismos responsables de los programas es aún mayor si se considera que, en muchos casos, los programas involucran a más de un organismo en su gestión. De hecho, la mayoría de los programas relevados (239) implica algún nivel de coejecución. La coejecución se hace presente en mayor medida entre los programas de tipo FSE que entre los universales. En ese panorama signado por la gran frecuencia de la cogestión, aparecen las intendencias y Organizaciones de la Sociedad Civil, principalmente como gestores en el nivel local de programas diseñados y promovidos desde el nivel nacional de gobierno. Aunque estos organismos co-

gestionan programas de orientación diversa e insertos en diferentes áreas de la protección social, su participación tiende a concentrarse en el componente socio-focalizado de la matriz y particularmente en el caso de las OSCs en el trabajo con infancia, adolescencia y juventud. Complementariamente, se registran 93 programas que cuentan con la participación de organismos no estatales.

La oferta de los organismos presenta distintos perfiles. Pueden señalarse algunos aspectos relativos a los cuatro organismos de mayor oferta programática. Udelar y ANEP, que se constituyen como los principales actores del sistema educativo, muestran una orientación abocada mayoritariamente hacia estrategias universales. Mientras que INAU y MIDES se orientan en mayor medida al trabajo focalizado con personas o situaciones de vulnerabilidad social. En los casos de Udelar, ANEP e INAU se observa que mayoritariamente participan en los programas como organismos responsables. En cambio, el MIDES presenta una distribución pareja entre programas que ejecuta como organismo responsable y programas en los que participa como co-ejecutor.

Mientras que algunos organismos se caracterizan por concentrar sus iniciativas en unas pocas áreas de política, otros presentan una diversificación de su oferta. Ejemplos del primer caso son Udelar o ANEP, la amplia mayoría de cuyos programas se desarrollan en el área educativa o en segunda instancia en la de *participación social y cultura*. Ejemplos del segundo caso son MIDES e INAU que si bien concentran una cantidad importante de sus programas en un área en particular –*participación social y cultura* el primero y *especial vulneración de derechos* el segundo- se caracterizan por tener una participación destacada en la mayoría de las áreas de política consideradas. En este sentido, y en relación a los ejemplos citados, mientras que la especificidad de ANEP y Udelar se vincula al trabajo sobre un área de política, la especificidad de MIDES e INAU está definida por la población a la que se orientan sus programas por lo cual su campo de acción se extiende a la totalidad de las sectoriales de la matriz. En el caso del MIDES, esto se suma al hecho de que este organismo participa en una cantidad significativa de programas como co-ejecutor, lo que condice con los cometidos de coordinación y articulación asignados al inciso.

A modo de síntesis, pueden señalarse tres factores de interés en relación al marco institucional en el que se inscribe la protección social: la gran cantidad de organismos que participan en la gestión de los programas relevados; la fuerte incidencia de programas co-gestionados por más de un organismo, que en muchos casos involucran la participación de actores no estatales, y; la diversidad de arreglos institucionales que sustentan estas co-participaciones. La diversidad de interacciones posibles y los diferentes arreglos institucionales que sustentan la oferta pública social vuelven pertinente generar mecanismos de evaluación de las características y los resultados de la co-gestión y de la participación de actores no estatales.

Actividades y unidades receptoras de los programas

Los programas despliegan diversas estrategias para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido se indagó sobre dos grandes tipos de definiciones que hacen a la implementación de un programa: el tipo de prestaciones brindadas / actividades desarrolladas por el programa y el tipo de destinatario al que se orientaban estas prestaciones / actividades.

En relación a las líneas de acción desarrolladas, se constató que generalmente los programas desarrollan más de un tipo de actividad para el avance hacia sus objetivos. La elección de uno u otro tipo de actividad aparece fuertemente vinculada a los objetivos del programa, sin embargo, algunas dinámicas como el desarrollo de cursos y talleres o la apertura de espacios de participación, son incorporadas por la mayoría de los programas relevados (60%). Este dato da la pauta de que gran parte de la oferta pública social incorpora dentro de sus actividades acciones orientadas a fomentar procesos socializadores y de formación de las capacidades de los sujetos.

Otras de las herramientas utilizadas por los programas sociales son: las transferencias monetarias (contributivas o no contributivas); el apoyo alimentario; las actividades recreativas y/o deportivas; la derivación y/o coordinación a otros programas/servicios sociales; las becas (de estudio, trabajo o similares); el transporte (ya sea mediante boletos gratuitos o brindando un servicio de transporte específico para el beneficiario

del programa); los cuidados de personas en situación de dependencia; los créditos y garantías (generalmente vinculados a vivienda), y; el alojamiento.

En relación a la definición de las unidades receptoras de las prestaciones del programa, los datos muestran que en la amplia mayoría de los casos (339) se toma al individuo como el beneficiario de las prestaciones. Son relativamente pocos los programas que toman al hogar (33) o algunos miembros del mismo (14) como su unidad de intervención (esto ocurre más frecuentemente entre los programas de tipo FSE que entre los universales). Si bien este aspecto no se aborda en profundidad en el informe, sería pertinente un análisis detallado del mismo. En la medida que la familia y el hogar se constituyen, junto con el mercado y el Estado, en las principales instituciones determinantes del bienestar de los sujetos, resulta oportuno analizar en qué medida y de qué maneras las políticas sociales públicas se ajustan al trabajo con los distintos tipos de arreglos familiares y hogares. Ello resulta particularmente relevante para el desarrollo de estrategias de trabajo de cercanía orientadas a incidir en contextos de vulnerabilidad y exclusión complejos, en los que los hogares atraviesan simultáneamente múltiples situaciones de privación en los derechos de sus miembros.

Despliegue territorial-departamental

El despliegue territorial de la oferta relevada resulta heterogéneo, variando según los programas y la capacidad territorial de los organismos responsables. A pesar de que los responsables de los programas son organismos de alcance nacional, las iniciativas relevadas generalmente no cubren a todos los departamentos del país.

Poco menos de la mitad de los programas cuenta con un alcance departamental alto, de modo que sus actividades alcanzan a 18 o 19 departamentos. Por otra parte, 1 de cada 4 programas tiene un alcance intermedio, alcanzando con sus actividades a entre 3 y 17 departamentos. Mientras que aproximadamente 1 de cada 3 programas presenta una alta concentración territorial-departamental de sus actividades, alcanzando tan sólo a uno o dos departamentos del país. El promedio de departamentos cubiertos por las actividades de los programas relevados es de 10,8, y

no presenta variaciones de relevancia entre los programas universales y los focalizados.

Los programas de *seguridad social* son los que en su conjunto cuentan con el mayor alcance departamental: todos los programas del área llegan a los 19 departamentos. El alcance correspondiente a las restantes áreas varía entre un promedio de 13,4 (es el caso de los programas que abordan el área *Alimentación*) y 8,7 (*Educación*). El caso del área *educación* merece una lectura particular, dado que el alcance departamental de los programas de la sectorial varía sustantivamente según el nivel del sistema educativo en el que se inserten los programas. Así, los programas que trabajan en los niveles de educación primaria y secundaria, en su conjunto, presentan mayores niveles de alcance departamental, mientras que los de educación terciaria presentan niveles de alcance departamental bajos.

El alcance departamental de los programas varía considerablemente según cuál sea el organismo responsable de los mismos. Mientras que hay organismos cuya oferta programática presenta un bajo alcance, este es el caso de Udelar, cuyos programas alcanzan en promedio a 3,3 departamentos; otros llevan adelante estrategias de mayor alcance departamental, estos son los casos del MTSS (su oferta alcanza en promedio a 18,8 departamentos), MSP (17,6), MVOTMA (16,4), BPS (16), ASSE (14,6), ANEP (13,7) y MEC (13,3).

Desde el punto de vista de los departamentos, Montevideo es el único cercano a contar con presencia de casi la totalidad de los programas relevados (95%). Entre los departamentos del interior, según el departamento que se considere, está presente entre el 50% (es el caso de Flores) y el 64% (Canelones) de la oferta programática.

Generalmente, los programas relevados son diseñados con una perspectiva nacional abarcativa de todo el territorio nacional. Sin embargo, en muchos casos, sus servicios y prestaciones son accesibles sólo en algunos departamentos. Los mecanismos que operan en la determinación de en qué departamentos puede accederse a los programas son variados y en algunos casos pueden implicar inequidades territoriales a ser atendidas. En ese sentido, sería deseable evaluar en profundidad cuáles son los criterios que determinan el alcance territorial de la oferta pública social y los términos en que efectivamente operan los programas en los distintos territorios, procurando superar inequidades debidas a determinantes geográficas.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Políticas Sociales. Plan de Equidad, 3ª edición, IMPO, Montevideo, 2007.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Montevideo, 2011.
- MEC, Anuario estadístico de educación 2011, Montevideo, MEC, 2012
- Midaglia, Carmen (Cord.) (2010): La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política FCS/Udelar. Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- Filgueira, H. Carlos (2001): Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social aproximaciones conceptuales recientes. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.
- Filgueira, F. (coord.) (2005): Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado, en Revista PRISMA de la UCUDAL, Nro. 21

Sitios web consultados:

- Aprobación del proyecto de formulación de la estructura organizativa del Ministerio de Desarrollo Social:
http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/decretos/2006/08/CM207_23_10_2006_000_01.PDF
- Engel Aduan, Wanda (2005): Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=609094>
- Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17869&Anchor=>
- Organización de las naciones unidas para la alimentación
<http://www.fao.org>

5. ANEXOS

5.1. Cuadros con información sobre composición de la oferta de cada organismo según área de política, población priorizada y riesgos

Cuadro 25. Distribución de los programas sociales según organismo ejecutor y según área de política

	TOTAL	Educa ción	Participa ción Social y Cultura	Especial Vulneraci ón de derechos	Salud	Trabajo y empleo	Vivienda y hábitat	Alimenta ción	Deporte	Segurida d Social
Udelar	104	86	31	3	18	3	3	1	2	0
MIDES	103	30	43	20	22	16	13	5	2	3
ANEP	97	83	26	9	7	6	1	5	5	0
INAU	74	27	23	47	18	7	11	8	1	1
Intendencias departamentales	67	23	27	7	14	6	11	8	3	0
OSC	48	17	25	19	7	6	9	7	0	0
MTSS	44	20	16	11	4	20	6	0	1	2
BPS	40	2	12	7	13	1	3	0	2	14
ASSE	36	6	6	9	24	1	3	1	0	1
MEC	33	22	20	3	1	5		2	0	0
MVOTMA	30	3	4	7	2	2	24	1	0	0
MSP	30	5	7	4	21	1	0	3	1	1
MTyD	23	5	17	1		1	0	2	12	0
MI	21	7	8	11	2	4	1	0	1	0
Empresas privadas	21	12	7	2	2	11	2	0	2	0
OPP y presidencia	16	4	2	6	8	2	2		1	0
Entes autónomos	14	11	4	1	3	3	2	1	1	0
Prestadores de salud	11	0	1	1	11	0	0	1	0	0
ANV	10	0	1	1	0	0	9	0	0	0
MDN	7	0	1	0	0	1	0	0	0	7
MGAP	2	5	1	1	4	1	0	0	0	2
INEFOP	8	0	1	0	8	0	0	0	0	8
MEF	2	1	0	0	0	2	0	0	1	2
Centro ceibal	4	4	0	0	0	0	1	0	0	4
BHU	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0
MEVIR	0	1	0	0	0	3	0	0	0	0
MTOP	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
MRE	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0
INC	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
MIEM	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros	29	16	3	9	9	2	0	5	0	29
Total	395	188	118	64	63	44	43	19	16	15

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Cuadro 26. Distribución de los programas sociales según organismo ejecutor y según población priorizada

	Total	Infancia y adolescencia	Juventudes	Adulto mayor	Género	Etnia-Raza	Discapacidad
Udelar	104	16	5	1	1	0	4
MIDES	103	32	22	2	14	4	11
ANEP	97	48	21	1	0	0	3
INAU	74	60	8	1	2	1	2
Intendencias departamentales	65	19	8	2	6	1	3
OSC	48	25	7	3	5	3	3
MTSS	44	17	8	0	3	1	2
BPS	40	14	1	11	5	1	10
ASSE	36	13	1	1	2	1	1
MEC	33	12	8	0	2	1	1
MVOTMA	30	7	0	1	2	0	0
MSP	30	12	2	3	3	0	1
MTyD	23	10	5	2	1	0	0
MI	21	2	2	0	0	0	2
Empresas privadas	21	6	4	0	2	0	2
OPP y presidencia	16	7	3	0	1	0	0
Entes autonomos	14	4	4	0	0	1	1
Prestadores de salud	11	4	1	1	0	0	1
ANV	10	1	0	0	0	0	0
MDN	8	0	2	0	0	0	0
MGAP	8	1	1	0	1	0	0
INEFOP	8	0	3	0	1	1	1
MEF	5	1	1	0	0	0	0
Centro ceibal	4	3	0	0	0	0	0
BHU	4	0	1	0	0	0	0
MEVIR	3	0	0	0	0	0	0
MTOP	2	1	0	0	0	0	0
MRE	2	0	0	0	0	0	0
INC	1	0	0	0	0	0	0
MIEM	1	0	0	0	1	0	0
Otros	50	14	4	4	2	2	6
Total	395	119	48	16	19	5	30

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

Cuadro 27. Distribución de los programas sociales según organismo ejecutor y según riesgo social

	Total	Desvinculación educativa	Precariedad laboral	Precariedad habitacional	Ausencia de protección familiar	Conflicto con la ley penal	Maltrato, abuso y violencia	Situación de calle	Consumo problemático
Udelar	104	11	4	1	0	2	0	0	1
MIDES	103	20	17	4	10	4	8	7	2
ANEP	97	38	3	1	3	3	2	0	3
INAU	74	25	6	1	27	9	6	4	4
Intendencias departamentales	65	10	8	5	2	1	2	1	2
OSC	48	15	5	0	9	5	6	5	3
MTSS	44	14	18	0	7	1	4	2	2
BPS	40	1	3	1	5	0	2	2	0
ASSE	36	1	1	2	3	2	2	1	1
MEC	33	10	4	0	0	3	2	2	0
MVOTMA	30	4	1	10	4	1	3	0	0
MSP	30	2	0	0	0	2	1	0	0
MTyD	23	4	1	0	1	0	0	0	2
MI	21	5	3	1	1	12	3	1	0
Empresas privadas	21	4	9	0	1	0	0	0	3
OPP y presidencia	16	3	1	2	1	1	0	0	5
Entes autonomos	14	6	2	0	0	0	0	0	2
Prestadores de salud	11	0	0	0	0	0	0	0	0
ANV	10	0	0	3	0	0	1	0	0
MDN	8	1	0	0	0	0	0	1	0
MGAP	8	1	4	0	0	0	0	0	1
INEFOP	8	2	6	0	0	0	0	0	1
MEF	5	1	0	1	0	0	0	0	0
Centro ceibal	4	1	0	0	0	0	0	0	0
BHU	4	0	0	1	0	0	0	0	0
MEVIR	3	0	0	3	0	0	0	0	0
MTOP	2	1	0	0	0	0	0	0	0
MRE	2	0	0	0	0	0	1	0	0
INC	1	0	1	1	0	0	0	0	0
MIEM	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Otros	50	10	9	2	1	1	1	0	2
Total	395	67	45	16	28	19	15	9	8

Fuente: elaboración propia, en base a relevamiento 2012 del RPS

5.2. Definición de las categorías utilizadas en el análisis

DISTINCIÓN ENTRE PROGRAMAS UNIVERSALES Y PROGRAMAS SOCIO-FOCALIZADOS

Un primer criterio de clasificación de los programas relevados intenta reflejar la distinción propuesta en la Reforma Social entre programas universales y programas focales. Dentro de la primera categoría se incluyen todos aquellos programas que aunque puedan establecer algún criterio de selectividad (por ejemplo acotando su población objetivo en base a criterios etarios edades) no se orientan según un criterio de focalización socio-económica. En la segunda categoría se incluyen los programas que incorporan un criterio de focalización socio-económica orientando sus acciones hacia poblaciones en situación de pobreza o vulnerabilidad a la misma.

A partir de esta clasificación, se busca aproximar una caracterización de la RAIS, asimilándola a la oferta de tipo socio-focalizada.

DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS DE POLÍTICA

En función de sus objetivos y actividades se clasificó a los programas relevados en diferentes áreas de política. Partiendo de las definiciones establecidas en la Reforma Social se definieron 9 áreas de política: Alimentación; Educación; Participación Social y Cultura; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Empleo; Vivienda y Hábitat; Deporte; y Atención a Situaciones de Especial Vulneración de Derechos. En función de los resultados del relevamiento se realizaron algunos ajustes en la definición de áreas propuestas por La Reforma Social: a) Los programas del área cultura se incluyeron en una nueva área más amplia, denominada Participación Social y Cultura, en la que también se integran las iniciativas de turismo, junto con otras actividades de integración social y participación. b) No se constituyó un área específica de Cuidados, en la medida que los programas que brindan cuidados operan definitivamente en el marco de algunas de las otras áreas de la matriz. En muchos casos, los programas o servicios sociales se orientan a una gama amplia y variada de objetivos, de modo que un mismo programa puede haber sido asignado a más de un área de las relevadas por el RPS.

Con fines clasificatorios y analíticos, a cada una de las áreas políticas se las dividió en subáreas. Para la definición de las distintas subáreas que componen cada área, se consideró tanto a las actividades y objetivos de los programas, como también fuentes secundarias correspondientes a planificaciones políticas e institucionales, documentos de investigación y materiales académicos. A continuación se presenta la lista completa de áreas y subáreas sobre la que se trabajó en este documento.

Alimentación

En el área Alimentación se incluyen todos aquellos Programas Sociales que incorporan en sus objetivos y actividades elementos vinculados con la nutrición y manutención alimentaria. Esta área cuenta con una única sub-área denominada **“Apoyo alimentario”**.

Deporte

Reúne a todos aquellos Programas Sociales que incorporan entre sus objetivos y actividades elementos la **Promoción de actividades físicas y deportivas**.

Educación

Esta área incorpora todos aquellos programas que entre sus objetivos incluyen alguna finalidad educativa. A efectos de clasificar los programas dentro del área se han construido tres sub-áreas, cada una de las cuales, a su vez se puede sub-dividir en sub-categorías de programas.

A-Educación formal: incluye todos los programas sociales que corresponden a la acreditación de los diferentes niveles de la enseñanza formal.

A.1. Educación formal inicial: incluye a los centros de educación inicial dirigidos a niños/as de entre 3 y 5 años.

A.2. Educación formal primaria: incorpora los programas que brindan y acreditan educación primaria, la cual es de carácter obligatoria para las/los niñas/os mayores de 6 años y se imparte en diferentes modalidades de enseñanza (escuelas comunes y escuelas especiales rurales o urbanas, escuelas de tiempo completo, de tiempo extendido, educación en cárceles o programas puente de acreditación)

A.3. Educación formal media: abarca los programas que brindan y acreditan educación media en su ciclo básico o en su ciclo superior. El primer ciclo abarca los Programas Sociales de Ciclo Básico del CES y el Ciclo Básico Tecnológico de CETP. El segundo ciclo comprende los bachilleratos generales del CES, los bachilleratos tecnológicos de CETP (ambos habilitantes para la educación terciaria), los Cursos de Educación Técnica de Nivel Superior del CETP (orientado al mercado laboral) y el Liceo Militar del MDN. También dentro de la educación formal media se incluyeron algunos programas (como la Educación en Contexto de Encierro o el FPB Comunitario) especialmente diseñados para el trabajo con poblaciones vulnerables.

A.4. Educación formal terciaria: incluye formación Universitaria, Formación Docente y formación Terciaria No Universitaria.

Dentro de la formación universitaria queda comprendida la formación de grado y de post-grado de la Udelar. También se incluyeron dentro de esta categoría los cursos de educación permanente, dirigidos a estudiantes o egresadas/os universitarios.

La formación docente abarca la formación de maestros/as, maestros/as técnicos, profesorado y educadores/as sociales.

La formación terciaria no universitaria se compone de los cursos y carreras terciarias de formación técnico profesional del CETP, la formación militar del MDN, la formación policial del MI y los cursos de formación de educadoras/es del INAU.

A.5. Extensión universitaria: si bien la extensión constituye uno de los procesos que conforman la educación terciaria universitaria (art. 30 de la Ley General de Educación N° 18.437), dada la peculiaridad de su metodología de trabajo, caracterizada por un proceso de aprendizaje integral basado en un compromiso universitario con la sociedad, se conformó una categoría aparte con los programas de extensión universitaria.

B-Complementos a la educación formal: estos programas se vinculan al sistema educativo formal y se orientan a potenciar las capacidades de los individuos o los centros educativos con el fin de lograr procesos educativos exitosos.

B.1. Programas de fortalecimiento de las capacidades de los centros educativos: trabajan en pro de reforzar las capacidades de los centros educativos de modo de mejorar la oferta educativa que estos brindan. En el interior de ellos encontramos dos tipos:

B.1.1 Fomento de áreas conocimiento / habilidades específicas: incluye programas que operan en coordinación con los diferentes sub-sistemas de educación formal con el propósito de reforzar el desarrollo de ciertas habilidades o conocimientos entre las/los estudiantes que cursan cada nivel. La mayoría de estos Programas Sociales están dirigidos a estudiantes de primaria y secundaria y son de corte universal. Este tipo de Programas quedan comprendidos en la Ley de Educación, bajo la definición de Líneas Transversales: *“El sistema Nacional de Educación, en cualquiera de sus modalidades contemplará líneas transversales entre las cuales se encuentran: a) la educación en derechos humanos, b) la educación ambiental para el desarrollo humano sostenible, c) la educación artrítica, d) la educación científica, e) la educación lingüística, f) la educación a través del trabajo, e) la educación para la salud, h) la educación sexual, i) la educación física”* (Art. 40 de la Ley de Educación)

B.1.2 Fortalecimiento del proceso pedagógico en los centros: programas dirigidos a mejorar la calidad educativa del centro, para lo cuál desarrollan propuestas pedagógicas que refuerzan o complementan las propuestas curriculares, sin enfocar en un aspecto específico de la curricula. Para ello, se utilizan diferentes instrumentos tales como la extensión del tiempo pedagógico, el seguimiento personalizado o las propuestas didácticas alternativas. Se incluyen dentro de esta clasificación algunos Programas Sociales de carácter universal, dirigidos a todos/as los/as usuarios del sub-sistema en el que operan (Programa Escuelas Disfrutables o Campamentos Educativos Primaria). No obstante, la mayoría de los Programas Sociales de fortalecimiento del proceso educativo están dirigidos a centros que trabajan con poblaciones en situación de vulnerabilidad (pobreza, discapacidad, etc.) y que por tanto encuentran mayores dificultades de adaptación a las propuestas pedagógicas tradicionales. La finalidad de muchos de estos programa se vinculan con el desarrollo de una oferta educativa tendiente a generar igualdad de oportunidades de acceso y desarrollo dentro del sistema educativo.

B.2 Programas de fortalecimiento de las capacidades individuales y/o del hogar: incluye programas que tienen la finalidad de desarrollar las capacidades de los/as estudiantes para que logren un mejor aprovechamiento de su potencial de aprendizaje. Para ello, trabajan en pro de que las/os jóvenes logren alcanzar las

condiciones necesarias para acceder al sistema educativo y transitar por él en forma satisfactoria. En el interior de ellos hay dos tipos:

B.2.1 Programas de enfoque pedagógico: combinan una serie de instrumentos de política destinados a que los/as jóvenes logren desarrollar sus capacidades de aprendizaje y puedan vincularse en forma satisfactoria con el sistema educativo formal. Desarrollan estrategias que en todos los casos incluyen algún componente educativo (socio-formativo o de formación técnica) que eventualmente puede ser combinado con otros instrumentos de política como el apoyo material o las transferencias económicas. La mayoría de estos programas incluyen dentro de sus objetivos combatir la deserción y/o promover la re-vinculación con el sistema educativo, y en general trabajan con jóvenes que cursan o están en edad de cursar el ciclo básico de enseñanza media y que se encuentran en situación de vulnerabilidad social.

Programas de apoyo material a estudiantes: no tienen fines pedagógicos en sí mismos pero se abocan a garantizar determinadas condiciones materiales que permitan el desarrollo de la actividad educativa así como la equidad de acceso a la misma. En general, se orientan a poblaciones vulnerables aunque también comprenden Programas de carácter universal (como el Boleto gratuito para estudiantes de Ciclo Básico de Enseñanza Media).

C-Educación no formal: comprende la oferta educativa estatal que no se vincula directamente con el sistema formal. Según la Ley General de Educación: *“La educación no formal, en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos... La educación no formal estará integrada por diferentes áreas de trabajo educativo, entre las cuales se mencionan, alfabetización, educación social, educación de personas jóvenes y adultas.”* (Art. 37 de la Ley general de Educación). En el interior de ellos encontramos tres subáreas:

C.1 Capacitación técnico-profesional: incluye todos aquellos programas que sin formar parte de la Educación Formal ofrecen capacitaciones orientadas hacia el mercado laboral. A pesar de que algunos son de tipo universal, la mayoría de ellos se focalizan

en grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social, con el propósito de brindarles herramientas que posibiliten una inserción laboral deseable.

C.2 Educación artístico-cultural: son programas que tienen como foco el desarrollo de habilidades vinculadas a la producción cultural o el fomento de la participación cultural.

C.3 Inclusión socio-educativa: estos programas están orientados a generar procesos educativos que promuevan el desarrollo de habilidades personales que favorezcan la inclusión y la participación social. En el marco del fomento de un aprendizaje a lo largo de toda la vida, la formación socio-educativa incluye programas destinados a acompañar el desarrollo de niños/as y adolescentes y programas de formación para adultos, que versan sobre diversas temáticas relevantes para la vida social, destacándose entre ellas la prevención en Salud.

Participación Social Y Cultura

El aspecto central que describe este conjunto amplio de programas sociales es la vinculación de las personas mediante el desarrollo de diversas actividades participativas que resultan favorables para su desarrollo personal y social. Estos programas y servicios buscan recomponer el entramado social y las redes de pares y pertenencia en pro de fortalecer el entorno de las personas y los grupos. Participación social y cultura se divide en 6 sub-áreas

Actividades artísticas y culturales: abarca a aquellos programas sociales que proponen eventos artísticos en distintas modalidades tales como: encuentros, intercambios o formación. También quedan comprendidos dentro de esta sub-área programas y servicios que brindan infraestructura para el desarrollo actividades culturales.

Actividades recreativas: incorpora programas que plantean el desarrollo de actividades lúdicas o recreativas mediante las que se fomenta el trabajo de temáticas específicas y el acercamiento entre pares.

Participación social: los programas incluidos en esta sub-área apuntan al desarrollo de espacios de ciudadanía, comunicación y ejercicio de derechos. La dinámica se basa principalmente en ejercer la participación entre pares a través de encuentros, capacitaciones, así como el desarrollo de espacios específicos para el apoyo a determinadas poblaciones donde destacan infancia y juventud.

Inclusión e Integración Social: estos programas se proponen re-vincular a diversos colectivos que por diferentes circunstancias se han visto excluidos o debilitados en el entramado social. Pueden distinguirse diferentes tipos de programas dentro de la sub-área: programas que apuntan al trabajo con colectivos en situación de vulnerabilidad (como personas con VIH, personas en situación de privación de libertad o personas con discapacidad); programas orientados a brindar capacitación vinculada a alguna situación de riesgos social (se incluyen capacitaciones y actividades tanto para adultas/os mayores, mujeres rurales); programas relacionados al desarrollo de cuidados, incluyendo espacios de cuidados para niños/as y jóvenes.

Información, orientación y consulta: se incluyen programas que tienen como cometido derivar a la población, brindar información o asesorar jurídicamente tanto en forma directa -líneas telefónicas y oficinas de atención- como a través de campañas informativas, eventos o a través de medios de comunicación. También se encuentran centros que funcionan como puerta de entrada para el ingreso a varios programas de un mismo organismo, de esta manera se consolidan como plataformas en el territorio donde la/el usuaria/o tiene una vía de acceso y servicios diversos en un mismo lugar como por ejemplo los Centros MEC, los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) del MIDES y los Centros Locales entre otros.

Turismo social: programas que permiten el acceso a servicios, infraestructura y circuitos de turismo a distintas poblaciones que no accederían a estas prestaciones a través del mercado.

Salud

En esta área se incorporan todos aquellos Programas Sociales que entre sus objetivos y actividades incluyen elementos vinculados al bienestar sanitario. El área se compone de tres sub-áreas

Atención general a la salud: se incluyen los centros de atención a la salud de primer, segundo y tercer nivel del sistema de Salud Pública. Atienden a toda la gama de usuarias/os del sistema de Salud Pública y ofrecen en consecuencia servicios diversos, según cada caso. Son las puertas de entrada generales a los servicios públicos de salud, presentes en todo el territorio nacional. Además de estos centros de atención a la

salud, en este sub-área se incluyen el Seguro Nacional de Salud, mediante el que las personas integrantes del FONASA acceden a una cobertura integral de su salud.

Atención a poblaciones o problemáticas específicas: se incluyen programas que tienen por finalidad el tratamiento en salud de algunas poblaciones específicas o de algunas problemáticas determinadas.

Programas transversales del SNIS: son programas que definen lineamientos de atención para todos los centros de salud públicos (salud bucal, mujer y género, programa de niñez y adolescencia, programa del adulto o programa del adulto mayor) y en algunos casos para centros mixtos y privados (vacunación o pesquisa neonatal).

Seguridad Social

Los programas del área incluyen en sus objetivos y actividades elementos vinculados a la seguridad social. Puede distinguirse entre programas de:

Transferencias contributivas: programas que operan como seguro ante determinados eventos que viven las personas a lo largo de su vida (enfermedad, incapacidad parcial o permanente, desempleo, embarazo o vejez). Se accede a los mismos a través de las contribuciones que mensualmente realizan los/as trabajadores/as que se encuentran insertos en el sistema formal de empleo.

Transferencias no contributivas: incluye a los programas que realizan transferencias monetarias a las personas beneficiarias sin que estos hayan tenido que realizar aportes previos.

Situación De Especial Vulneración de Derechos

Reúne a aquellos programas orientados a trabajar en el abordaje de situaciones en que personas o grupos de personas ven especialmente vulnerados sus derechos. Se trata generalmente de iniciativas de abordaje integral de situaciones críticas. Se compone de las siguientes subáreas.

Protección a la Infancia y Adolescencia: estos programas tienen como finalidad la protección de niñas/os y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, en muchos casos vinculada a la ausencia de protección familiar. Dentro de esta categoría se integran, tanto programas que tienen como finalidad el cuidado de niños/as y adolescentes a través de centros de cuidados o familias de

cuidados transitorios, como programas orientados a la protección de la salud, la atención psicológica o la inserción en el mercado laboral.

Conflictividad con la ley: dentro de esta categoría se incluyen los programas orientados al trabajo con personas que se encuentran en conflicto con la ley penal. Son programas orientados al trabajo tanto con reclusas/os (penas alternativas, educación en cárceles y departamentos jurídicos) como con liberados/as (bolsas de trabajo y capacitaciones laborales).

Consumo problemático de drogas: la finalidad de estos programas es la atención y tratamiento de personas que presentan problemas vinculados a adicciones a sustancias psicoactivas.

Maltrato, abuso y violencia: son programas que incorporan dentro de sus objetivos la protección a personas que se encuentran en situaciones de violencia. La mayoría de estos programas están dirigidos a niños/as, adolescentes y mujeres. Pueden encontrarse programas que brindan alojamiento, protección y asesoramiento legal a las víctimas.

Situación de calle: son programas que tienen por finalidad la atención y protección de las personas que se encuentran en situación de calle. En general, los distintos programas que pueden encontrarse en esta subcategoría se estructuran según una población objetivo determinada en base a criterios etarios (niños/as y adolescentes, adultos, adultos/as mayores).

Trabajo y empleo

En esta área se incluyen aquellos programas que tienen entre sus objetivos y actividades elementos vinculados al empleo. No se incluyen las políticas pasivas de empleo como jubilaciones, seguro de desempleo o pensiones, ya que éstas están integradas al área de Seguridad Social.. Los programas del área pueden clasificarse en tres sub-áreas:

Orientación, capacitación e inserción laboral: los programas incluidos en esta área se orientan a apoyar a la fuerza de trabajo en sus procesos de inclusión al mercado laboral, por medio de diferentes estrategias como la capacitación y formación, el apoyo en procesos de búsqueda de empleo o intermediaciones laborales entre otras.

Protección a los derechos socio-laborales: incluye programas cuya finalidad es la mejora en las condiciones en la que las/los trabajadores desarrollan su actividad laboral, a través de la protección de sus derechos socio-laborales. Algunas de las prestaciones más frecuentes son: asesoramiento legal, vigilancia del cumplimiento de las normativas relativas al trabajo o fomento de condiciones saludables de trabajo, entre otras.

Promoción de emprendimientos, asociativismo y cooperativismo: comprende a aquellos programas que desarrollan actividades destinadas a la promoción y fortalecimiento de micro y pequeños emprendimientos productivos gestionados por poblaciones cuya vinculación con el mercado presenta dificultades específicas (microemprendimientos informales, personas en situación de pobreza, mujeres desempleadas o pequeños productores rurales entre otros). Estos programas pueden trabajar hacia la puesta en marcha de nuevos emprendimientos así como hacia el fortalecimiento de emprendimientos en funcionamiento. Frecuentemente, este tipo de programas suele orientarse a promover el asociativismo y el cooperativismo como estrategias productivas y económicas.

Vivienda Y Hábitat

En esta área se incluyen todos aquellos programas dirigidos a mejorar las condiciones vivienda y hábitat de la población. Las iniciativas de este tipo se clasificaron en tres subáreas:

Mejoramiento del hábitat: el objetivo de los programas agrupados en esta categoría tienen por finalidad el mejoramiento del entorno barrial a través de la construcción de espacios colectivos junto a la comunidad. Estos programas realizan intervenciones múltiples y diversas en hábitats seleccionados que pueden incluir tanto la mejora o la construcción de viviendas (Plan juntos, IMAF) particulares o espacios comunes como la conformación de espacios de participación vecinal.

Acceso y mejoramiento a la vivienda: dentro esta categoría se incluyen programas orientados a facilitar el acceso a la vivienda (entrega de viviendas, fomento de la auto-construcción o créditos para comprar de viviendas nuevas o usadas, garantías de alquiler, becas de alojamiento) y orientados a mejorar la vivienda (entrega de materiales)

Soluciones habitacionales provisorias o de emergencia: estos programas ofrecen soluciones habitacionales de emergencia o provisorias ante determinadas situaciones que enfrentan las personas (situación de calle, violencia doméstica o ausencia de protección familiar). No se incluyen dentro de esta categoría los centros hospitalarios de larga estancia que se encargan del cuidado de personas que padecen enfermedades mentales y/o vejez.

RIESGOS SOCIALES

En el presente informe se identificaron los programas orientados al trabajo con algunos de los riesgos sociales priorizados por La Reforma Social. A continuación se detallan los criterios en función de los cuales se asimilaron los distintos programas a los riesgos correspondientes.

Desvinculación educativa: Esta categoría comprende programas abocados a combatir el riesgo de desvinculación educativa. Algunos trabajan específicamente con poblaciones que se encuentran desvinculadas del sistema educativo (siendo la revinculación el objetivo último del programa) y otros operan con poblaciones que, vinculadas a instituciones de educación formal, presentan riesgo de desvinculación (siendo el objetivo último reforzar el vínculo con la institución).

En general los objetivos de estos programas están orientados a reforzar o reconstruir el vínculo de las personas con el sistema educativo, en función de esto los programas adoptan diferentes estrategias. Algunos ejemplos de estas estrategias se relacionan con: garantizar las condiciones materiales necesarias para acceder a la educación (utilizando las becas o transferencias como instrumentos), reforzar las capacidades de la persona de cara a enfrentarse con los requerimientos del sistema educativo formal (brindando apoyo pedagógico), reforzar las capacidades de los centros educativos para adaptar sus propuestas a las características de sus usuarios (desarrollando planes de estudio alternativos por ejemplo). Los programas que atienden al riesgo de desvinculación operan en los tres niveles de enseñanza: primaria, secundaria y terciaria.

Precariedad laboral y desempleo: dentro del riesgo precariedad laboral se incluyen aquellos programas que tienen objetivos destinados a atender poblaciones que presentan problemas asociados a su relación con el mercado laboral formal. La precariedad laboral es una de las formas en que las transformaciones del sistema productivo y el mercado impactan en las condiciones de trabajo y en las condiciones de vida de los trabajadores. Este fenómeno es de carácter complejo y se configura en la interrelación de una serie de dimensiones, como ser: la duración y estabilidad en el empleo; el acceso a la seguridad social; las condiciones materiales en que se desarrollan las actividades laborales; el nivel de los salarios -en relación a la capacidad de cubrir las necesidades económicas básicas de los trabajadores-.

En concreto, la precariedad laboral se asocia a situaciones de incertidumbre y fragilidad de los puestos de trabajo, informalidad en el empleo y no registro en la seguridad social, prácticas y modalidades de contratación temporales, indefinidas o a término, de forma directa o por medio de la tercerización, que implican jornadas a tiempo parcial, flexibles, con alta rotación o superiores a las legales. Todo ello guarda además especial relación con la insuficiencia de ingresos salariales de los trabajadores para cubrir sus necesidades básicas. La precariedad laboral implica la vulneración de los derechos de los trabajadores –humanos en general y sociolaborales específicamente- y afecta especialmente a algunos grupos de población cuya integración al mundo laboral resulta particularmente dificultosa –jóvenes, personas con discapacidad, mujeres, minorías étnico-raciales, entre otros-.

Entre el conjunto de programas y servicios relevados por el RPS se identificó a aquellos programas que se orientan al abordaje de este riesgo social, ya sea buscando incidir sobre las causas de la misma, así como trabajando directamente con las personas y colectivos que padecen situaciones concretas de precariedad laboral.

Ausencia de protección familiar: Este riesgo afecta a aquellos niño/as y adolescentes que por distintos motivos se encuentran en situaciones de vulnerabilidad familiar, ya sea por ausencia de familia directa, lazos familiares debilitados o vínculos familiares que pongan en riesgo el cumplimiento de sus derechos.

La estrategia para abordar este riesgo se vincula a la creación de un sistema de protección integral, sustentable basado en ámbitos familiares alternativos. Se intenta

así dar cumplimiento al derecho de convivencia familiar y comunitaria establecido desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Conflicto con la ley penal: El Código Penal uruguayo define el delito como toda acción u omisión expresamente prevista por la ley penal. Varias de las iniciativas relevadas se orientan al trabajo con personas que se encuentren en conflicto con la ley penal, siendo uno de sus objetivos principales promover la inserción social de dichas personas. En general los programas orientados a estas poblaciones se dividen en función de la edad, ubicándose por un lado las iniciativas dirigidas a los/as jóvenes en conflicto con la ley penal y por el otro, las dirigidas a personas adultas.

Precariedad habitacional: La precariedad en este caso puede derivar de alguna de las siguientes dimensiones:

-Características de la vivienda, sean éstas estructurales o de mantenimiento (por ejemplo, vivienda precaria o ruinosa)

-Condiciones de propiedad sobre la vivienda y/o terreno para habitar (por ejemplo, ocupantes irregulares de un terreno o vivienda, inquilinos con lanzamiento)

-Características del hábitat en que se ubica la vivienda de las personas con que trabajan los programas (falta de servicios como saneamiento, ausencia o degradación de espacios públicos, entre otros aspectos).

Maltrato, abuso y violencia: El Informe “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa” de la CEPAL establece que existe cierto consenso en definir la violencia como el uso, o bien la amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos. (CEPAL, 1999)

Existen distintas formas de clasificar la violencia, la misma se puede clasificar en función de su naturaleza y entonces se definirá la violencia física por un lado, psicológica por otro y finalmente la violencia sexual. Por otra parte, se puede clasificar en función de la persona que la sufre y entonces se clasificará en: violencia contra los niños, contra las mujeres y contra los ancianos. Otra fuente de clasificación refiere al motivo de la misma y allí aparece la violencia política o violencia racial. Finalmente, si se toma en cuenta el sitio donde ocurre la violencia se puede clasificar en doméstica, violencia en el trabajo o en las calles. (Guerrero, 1998 y UNICEF, 1997 en CEPAL 1999).

Existen distintos programas orientados a abordar este riesgo. Se encontrarán así dentro de esta categoría todos aquellos cuyos objetivos se orienten a la protección de las personas que se encuentran en alguna de estas situaciones de violencia “(...) *siendo más vulnerables a la violencia aquellas familias y personas que tienen sus derechos sociales más desprotegidos.*” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011: 15)

Los programas que atienden este riesgo suelen dividirse en dos grandes tipos. Por un lado aquellos que brindan protección y alojamiento a las personas víctimas de violencia y por otro, aquellos programas que se encargan de brindar asesoramiento legal así como también los distintos servicios de recepción de denuncias, orientación y consulta sobre situaciones de violencia, maltrato y/o abuso.

Situación de calle: Las personas en situación de calle pueden ser definidas como aquellas que careciendo de un lugar permanente para residir o de la infraestructura que pueda ser caracterizada como vivienda, se han visto obligadas a pernoctar en la intemperie, en la calle o bien, encuentran residencia en alojamientos que son gestionados tanto por entidades públicas como privadas.

En el riesgo situación de calle se incluyen todos aquellos programas que tienen como finalidad la atención, protección y restitución de los derechos de las personas que se encuentran en situación de calle o con riesgo inminente de encontrarse en tal situación.

Existen por un lado, algunos programas que suelen tener un componente promocional y su estrategia de abordaje se encamina hacia la reinserción socio-cultural y laboral de las personas en situación de calle mientras que por otra parte, existen otros servicios cuyos mecanismos de atención tienen principalmente un componente de carácter paliativo de la situación de calle.

Consumo problemático de sustancias psicoactivas: Refiere a programas que tienen por finalidad la atención y tratamiento de personas que presentan problemas vinculados a adicciones a sustancias psicoactivas. Se trata a personas con un uso recurrente de drogas que producen algún efecto perjudicial ya sea para la persona que consume o bien, para su entorno. Estos efectos pueden ser de salud -en esto se incluyen los signos y síntomas de dependencia-, problemas en las relaciones interpersonales, incumplimiento de obligaciones, entre otros.

ORGANISMOS EJECUTORES Y CO-EJECUTORES

Se entiende que un organismo es ejecutor de un programa cuando participa en la gestión del mismo como responsable principal. A los efectos del RPS, un programa sólo podrá tener un único organismo ejecutor u organismo responsable, que será el que gestione las bases administrativas del mismo.

De todas formas, frecuentemente se da el caso de programas y servicios cuya gestión cuenta con la participación de más de un organismo. En estos casos, se considera a un organismo responsable y a los restantes como coejecutores. La participación de un organismo como coejecutor en la gestión de un programa no necesariamente implica una ejecución presupuestal. A los efectos de este trabajo, se considera que un organismo participa en la ejecución de un programa si participa alguna instancia de diseño, financiamiento, provisión de recursos materiales, humanos o financieros, coordinación, ejecución presupuestal, evaluación y monitoreo.

5.3. Índice de cuadros y de gráficos

<i>Cuadro 1. Distribución de los programas sociales según sub-área de política y según sean o no FSE</i>	<i>21</i>
<i>Cuadro 2. Distribución de los programas de cada área según participación en otra/s área/s..</i>	<i>24</i>
<i>Cuadro 3. Distribución de los programas sociales según año de creación y según área de política</i>	<i>26</i>
<i>Cuadro 4. Características de los programas que presentan alguna orientación basada en atributos personales que aumentan la vulnerabilidad a riesgos sociales (I)</i>	<i>29</i>
<i>Cuadro 5. Características de los programas que presentan alguna orientación basada en atributos personales que aumentan la vulnerabilidad a riesgos sociales (II)</i>	<i>29</i>
<i>Cuadro 6. Características de los programas que presentan alguna orientación basada en atributos personales que aumentan la vulnerabilidad a riesgos sociales (III)</i>	<i>30</i>
<i>Cuadro 7. Características de los programas orientados a los distintos riesgos sociales (I)</i>	<i>34</i>
<i>Cuadro 8. Características de los programas orientados a los distintos riesgos sociales (II)</i>	<i>34</i>
<i>Cuadro 9. Características de los programas orientados a los distintos riesgos sociales (III)</i>	<i>35</i>
<i>Cuadro 10. Distribución de los programas sociales según unidad destinataria y según sean o no FSE</i>	<i>37</i>
<i>Cuadro 11. Cuadro resumen de la participación total de los organismos (ya sea como responsables o como co-ejecutores) en la ejecución de los programas sociales</i>	<i>41</i>
<i>Cuadro 12. Caracterización de la participación conjunta de los principales organismos nacionales en la ejecución de programas sociales.....</i>	<i>43</i>
<i>Cuadro 13. Distribución de programas sociales según cantidad de organismos que intervienen en su gestión y según periodo de creación.....</i>	<i>46</i>
<i>Cuadro 14. Distribución de los programas sociales según organismo ejecutor y según año de creación</i>	<i>47</i>
<i>Cuadro 15. Distribución de los programas sociales según actividades desarrolladas, según presenten o no FSE y según área de política</i>	<i>49</i>
<i>Cuadro 16. Cantidad promedio de departamentos a los que llegan los programas de los principales organismos ejecutores</i>	<i>54</i>
<i>Cuadro 17. Cantidad promedio de departamentos a los que llegan los programas según áreas de política</i>	<i>55</i>
<i>Cuadro 18. Distribución de los programas sociales según departamentos en los que operan y según sean o no FSE</i>	<i>56</i>
<i>Cuadro 19. Distribución de programas según áreas de política en las que intervienen</i>	<i>60</i>
<i>Cuadro 20. Cuadro resumen de las características de los programas orientados a Infancia y adolescencia, Adolescencia y juventud y Vejez</i>	<i>64</i>
<i>Cuadro 21. Cuadro resumen con las características de los programas orientados según criterios de género, etnia-raza y discapacidad</i>	<i>66</i>
<i>Cuadro 22. Cuadro resumen con las características de los programas orientados según riesgos sociales (I).....</i>	<i>67</i>
<i>Cuadro 23. Cuadro resumen con las características de los programas orientados según riesgos sociales (II).....</i>	<i>68</i>

Cuadro 24. Distribución de los programas sociales según organismo responsable y según sean o no FSE	70
Cuadro 25. Distribución de los programas sociales según organismo ejecutor y según área de política	76
Cuadro 26. Distribución de los programas sociales según organismo ejecutor y según población priorizada	77
Cuadro 27. Distribución de los programas sociales según organismo ejecutor y según riesgo social.....	78

Gráfico 1. Distribución de los programas sociales según sean o no FSE	17
Gráfico 2. Distribución de los programas sociales según área de política y según sean o no FSE	18
Gráfico 3 Distribución de los programas sociales según cantidad de áreas en las que participan y según sean o no FSE.....	22
Gráfico 4. Distribución de programas sociales según periodo de creación y según sean o no FSE	25
Gráfico 5. Distribución de los programas que presentan alguna orientación basada en atributos personales que aumentan la vulnerabilidad a riesgos sociales	28
Gráfico 6. Distribución de los programas según riesgos sociales priorizados	33
Gráfico 7 Distribución de los programas sociales según organismo responsable y según sean o no FSE	38
Gráfico 8. Distribución de programas sociales según cantidad de organismos que intervienen en su gestión y según sean o no FSE	39
Gráfico 9 Distribución de los programas sociales según sean o no co-ejecutados por actores no estatales y según FSE	44
Gráfico 10. Distribución de los programas según cantidad de departamentos en los que operan	52
Gráfico 11. Distribución de los programas según presenten un alcance departamental alto, medio o bajo y según sean o no FSE.....	53
Gráfico 12. Distribución de programas sociales según periodo de creación y según sean o no FSE	62