

**Repertorio de Políticas Sociales – Observatorios Social - DINEM -  
MIDES**

**SISTEMATIZACIÓN BÁSICA DE RESULTADOS DEL RELEVAMIENTO DE  
PROGRAMAS SOCIALES NACIONALES 2017-2018**

Febrero 2020

## **Ministerio de Desarrollo Social**

### **Autoridades**

Marina Arismendi - Ministra  
Ana Olivera – Subsecretaria

**Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.** Director: Juan Pablo Labat.  
**Secretaría:** Lucía Rebollo, Alejandra Sila.

**División Observatorio Social de Programas e Indicadores.** Director: Manuel Píriz.

### **Departamento Repertorio de Políticas Sociales:**

Equipo: Fabián Carracedo, Alejandro Guedes, Gabriel Tudurí.

**Departamento de Estadísticas Sociales:** Gabriela Pedetti.

Equipo: Gimena Castelao, Agustín Greif, Julio Llanes, Lucía Villamil.

**División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo.** Directora: Lorena Custodio. Adjunto: Diego Martínez

**Departamento Análisis y Estudios Sociales:** Martina Querejeta.

Equipo: Santiago Burone, Natalia Caballero, Leticia Piñeyro, Gabriela Mathieu, Mariana Melgar, Lucas Suárez, Mariana Tenenbaum.

**Departamento de Geografía:** Guillermo D'Angelo.

Equipo: Carlos Acosta, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz, Lucía Vernengo.

Supervisores de Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez y Mathías Bleier.

**Departamento Administración y Soporte:**

Supervisores: Ana Paula Lamas, Manuela Likay, Marcelo Ruival, Gimena Zugasti.

**Departamento de Trabajo de Campo:** Federico Guerrero.

Coordinadores: Alejandro Ortiz, Natalia Reyes, Valeria Unibazo.

**División de Evaluación.** Director: Martín Moreno.

Equipo: Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Cecilia de Rosa, Thomas Evans, Darío Fuletti, María Fernanda Gandolfi, Gonzalo Gutiérrez, Ignacio Linn, Virginia Rojo, Romina Martinelli, Andrea Rama, Fanny Rudnitzky, Lucía Olivera, Jorge Vera.

**Departamento Campo de Evaluación:** Supervisoras: Belén Masi, Natalia Reyes. Equipo: Ivanna Colman, Luciana Cribari, Karen Cuelho, Victoria D'Onofrio, Matilde Goñi, Javier Landinelli, Juan Meyer, Cecilia Reynaud, Valeria Santana.

**División de Monitoreo.** Directora: Virginia Sáenz.

Equipo: Magdalena Aguiar, Fabricia Assandri, Luciana Bonilla, Ana Laura Casotti, Paola Castillo, Paola Castro, Federico da Costa, Lucía del Castillo, Elina Gómez, Sofía Harley, Philippe Rimoli, Alejandra Triñanes.

**Sistema de Información Integrada del Área Social.** Serrana Alonso.

Equipo: Andrea Acosta, Diego Cabrera, María del Carmen Correa, Marcelo Lozano, Diego Olave.

**Área de Estudios Territoriales:** Marcela García.

Equipo: Andrea Di Chiara, Sebastián Venanzetti.

## Tabla de contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
Presentación.....	4
Resumen ejecutivo.....	4
Metodología de estudio.....	6
<b>Análisis de la matriz de protección social .....</b>	<b>9</b>
Orientación universal-focalizada de la oferta social.....	9
Trama institucional.....	10
Áreas de políticas .....	14
Período de creación de los programas.....	16
Poblaciones .....	17
Riesgos sociales.....	20
Despliegue territorial-departamental.....	22
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>26</b>

# Introducción

## Presentación

El Repertorio de Políticas Sociales del Observatorio Social se constituye como un sistema de información sobre la oferta pública social. Contribuye a cumplir con el cometido del Ministerio de Desarrollo Social de implementar un sistema de información que apunte a conocer el conjunto de la matriz de protección social. El informe ofrece un panorama actualizado sobre la composición y el funcionamiento de la matriz de protección social de Uruguay, elaborado a partir del relevamiento nacional de programas 2017-2018. Se presenta como un insumo importante a tener en cuenta para la planificación y toma de decisiones en torno a la implementación de los programas e iniciativas sociales que se gestionan desde los diversos organismos del Estado.

En el informe se puede encontrar las definiciones conceptuales y la metodología de estudio. La información sistematizada es analizada desde diversos ángulos de la matriz de protección social, tales como: organismos ejecutores y coejecutores de los programas sociales, áreas de política pública en la que operan, focalización socioeconómica, poblaciones priorizadas, riesgos sociales específicos, dimensión temporal y territorial de las iniciativas. El análisis agregado de la información permite obtener un diagnóstico aproximado al funcionamiento de la matriz de protección social y dar cuenta de algunas peculiaridades de su arquitectura.

## Resumen ejecutivo

- Los datos presentados dan cuenta de una matriz de composición compleja, que consta de 312 programas vigentes. Una leve mayoría de ellos (51,6%) son de corte universal, el 44% incluyen algún mecanismo de focalización socioeconómica en la selección de los beneficiarios, mientras que un pequeño grupo de programas aplica simultáneamente o combinan criterios de elegibilidad universales con focalizados.

- El funcionamiento de los programas se basa en un conjunto amplio de organismos responsables que alcanza a 26 instituciones a nivel nacional. En su mayoría los organismos encargados de la ejecución de los programas corresponden a la administración central— ministerios y presidencia—, pero en menor medida también comprende el involucramiento de servicios descentralizados, entes autónomos y personas públicas no estatales. La colaboración interinstitucional en la ejecución de los programas es una práctica bastante extensa, alcanzando un 57% de iniciativas donde dos o más organismos trabajan en conjunto.

- En cuanto a las temáticas abordadas se aprecia cierta amplitud, tomando como referencia las ocho áreas de política pública categorizadas por el RPS: *Educación, Inclusión, participación y cultura, Salud, Trabajo y empleo, Atención Integral, Vivienda y hábitat, Seguridad social y Alimentación*. Del total de programas, un 23% opera sobre más de un área en las prestaciones que brinda. El resto (77%) opera sobre una sola área. Se destaca particularmente que el componente educativo es el que concentra más iniciativas (43%).

- En lo que respecta a la atención de poblaciones específicas según los atributos personales, se identifica que el 68% de los programas declara tener un diseño orientado al trabajo específico con una o varias poblaciones específicas (primera infancia, infancia, adolescencia, juventud, vejez, mujeres, discapacidad y etnia-raza). Para el resto de las iniciativas (32%), la atención a la población es genérica en cuanto a los atributos mencionados.
- La orientación a riesgos sociales específicos (*Desvinculación educativa, Precariedad laboral, Vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, Conflicto con la ley, Maltrato, abuso y violencia, Situación de calle, Consumo problemático de sustancias*) está presente en el 46,8% de los programas.
- En cuanto a la trayectoria histórica de la matriz, el relevamiento permite confirmar la larga data de algunos de los principales componentes de la protección social en el Estado uruguayo. Aproximadamente, 1 de cada 5 programas fueron creados antes de la última reapertura democrática, con la peculiaridad de que tienden a ser programas de cobertura universal. A ello se agrega que un cuarto del total de programas fueron creados durante el período 1985-2004, con una tendencia mayor a la implementación focalizada. En tanto, el componente más reciente, considerando el año 2005 en adelante, es el más dinámico. Comprende el 57% de las iniciativas, orientadas principalmente al abordaje de la pobreza y de un conjunto de riesgos sociales y atributos personales estrechamente asociados a la misma.

## Metodología de estudio

El análisis que se presenta a continuación toma como referencia en su estructuración conceptual los lineamientos formulados en instancias formales de planificación como el Plan de Equidad (2007) y La Reforma Social (2011). La unidad de análisis relevada en todas las entidades públicas es el *programa social*, definido como aquella línea de acción que cumple con las siguientes características:

- I. Se orienta al cumplimiento de 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.
- II. Se enmarca en al menos una de las sectoriales de política de la matriz de protección social definidas por el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales a través de sus sucesivas planificaciones estratégicas: Plan de Equidad (2007) y Reforma Social (2011).
- III. Orienta sus acciones en base a una lógica de intervención clara, en términos de diagnóstico, objetivos, población objetivo y actividades.
- IV. Reúne un conjunto de recursos económicos, humanos y materiales que den sustento a las actividades necesarias para brindar las prestaciones que ofrece.
- V. Ofrece uno o un conjunto de bienes, servicios y/o prestaciones a la población.

A partir de esta definición, el concepto de *programa social* resulta amplio y recoge una considerable diversidad de líneas de acción, las cuales no siempre son referidas como “programas” por sus responsables (a menudo se hace mención a éstas como “dispositivos”, “servicios”, “recursos”, entre otros términos).

El trabajo del RPS se ha estructurado en diferentes olas de relevamiento de información, tanto en instituciones nacionales como departamentales. En el 2006, en una primera etapa piloto, se comenzó a recolectar información sobre la oferta de iniciativas ejecutadas por el Estado a través de organismos de la Administración Central, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. En una segunda etapa, llevada a cabo entre 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. Durante los años 2010 y 2011 se actualizó, la información referente tanto a la oferta nacional como a la departamental. 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 dicha instancia se logró reunir información sobre 395 programas nacionales y 365 departamentales. El cuarto relevamiento nacional se realizó entre 2015 y 2016. En dicho proceso se sistematizó información sobre 330 iniciativas sociales pertenecientes a 23 instituciones de alcance nacional. El último relevamiento concluido a la fecha constituye el quinto y fue realizado entre 2017 y 2018, incluyendo organismos nacionales y departamentales.

En síntesis, el RPS cuenta en la actualidad con un acumulado de cinco olas de relevamientos, habiendo sistematizado iniciativas de 26 organismos nacionales y 19 gobiernos departamentales.

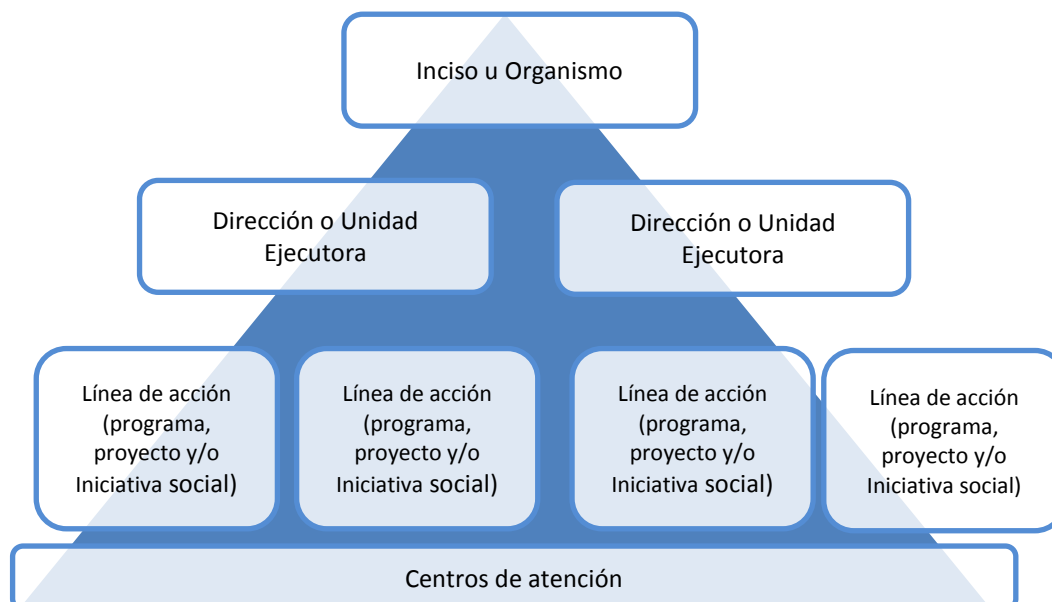
**Cuadro 1. Acumulado de relevamientos nacionales y departamentales**

Ola	Año de realización	Año de referencia	Organismos nacionales		Gobiernos departamentales	
			Cantidad de organismos	Cantidad de programas	Cantidad de organismos	Cantidad de programas
1era	2006-2008	2005-2008	-	-	18	306
	2006	2005	12	137	-	-
2da	2009	2008	18	392	-	-
3era	2012	2011	22	395	19	365
4ta	2014-2015	2014	23	330	-	-
5ta	2017-2018	2017-2018	26	312	15*	225

\* Por decisión de los correspondientes jefes departamentales, las intendencias de Cerro Largo, Lavalleja, Maldonado y Soriano no se incluyeron en el relevamiento.

El RPS estructura sus relevamientos en función de un esquema organizativo compuesto por cuatro tipos de unidades de información que pueden ser ordenadas de forma jerárquica, a saber: Incisos; Unidades ejecutoras y direcciones; líneas de acción (programas, proyectos y servicios que ofrecen algún bien o servicio a la población); y centros de atención.

**Cuadro 2. Estructura del relevamiento: unidades de información**



Fuente: elaboración propia

**I. Incisos u organismos:** se incluyen todas aquellas instituciones estatales que implementan líneas de acción a través de las cuales se ofrece algún servicio o prestación a la población en el

campo de lo social. Se consideran incisos ministeriales, entes autónomos, servicios descentralizados, personas públicas no estatales e intendencias departamentales. Actualmente, el RPS cuenta con información sobre 23 instituciones de alcance nacional y sobre las 19 intendencias departamentales.

**II. Unidades Ejecutoras o Direcciones:** los diferentes incisos están organizados por Unidades Ejecutoras de gasto y/o Direcciones, dicho nivel se constituye como la segunda unidad de información del RPS ya que de las mismas dependen las diferentes líneas de acción (programas, proyectos e iniciativas sociales).

**III. Líneas de acción (programas, proyectos y/o iniciativas sociales):** los programas, proyectos y/o iniciativas sociales ejecutadas por las diferentes Unidades Ejecutoras/Direcciones se constituyen como la unidad de información central del RPS. Se refiere a estos como programas sociales siguiendo los criterios de definición explicitados anteriormente. Los criterios generales y específicos utilizados para definir la inclusión de una línea de acción en el relevamiento son los siguientes:

Los criterios con los que se clasifican las diferentes líneas de acción en el sistema del Observatorio derivan de los preceptos establecidos en el Plan de Equidad (CNPS, 2007) y en La Reforma Social (CNPS, 2011). A partir de los objetivos y las actividades de las iniciativas relevadas, éstas se organizan según: áreas de política; problemáticas priorizadas; poblaciones priorizadas; carácter focalizado o no focalizado de las iniciativas y organismos responsables. El siguiente cuadro resume las categorías de clasificación empleadas actualmente.

**Cuadro 3. Categorías de organización de la información en el Observatorio Social**

Áreas temáticas	Poblaciones	Riesgos	Focalización	Organismos		
Alimentación	Primera infancia	Consumo problemático	Focalizados	ANEP	MEC	INISA
Atención integral	Infancia	Situación de calle	Mixtos	ANV	MGAP	Presidencia
Educación	Adolescencia	Maltrato, abuso y violencia	No focalizados	BPS	MTSS	UDELAR
Mercado laboral	Juventud	Conflicto con la ley penal		Centro ceibal	MSP	MDN
Inclusión, participación y cultura	Vejez	Vulneración de derechos de NNA		Fondo de solidaridad	MTOP	FNR
Salud	Discapacidad	Desvinculación educativa		INAU	M. Turismo	ASSE
Seguridad social	Mujeres	Precariedad laboral		INC	MVOTMA	
Vivienda y hábitat	Etnia-Raza			INEFOP	M. Interior	
				MIDES	MEVIR	
				UTE	FISCALÍA	



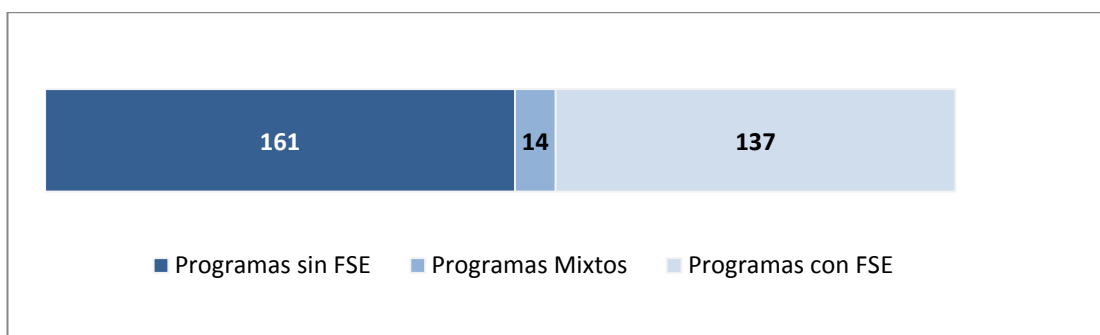
## Análisis de la matriz de protección social

### Orientación universal-focalizada de la oferta social

Se estableció un primer criterio de clasificación de la oferta relevada en función de si se trata de programas con focalización socioeconómica (FSE) (orientados específicamente a poblaciones en situación de vulnerabilidad social), programas sin focalización socioeconómica o programas mixtos (aquellos programas que, no restringiendo sus actividades a grupos de personas en situación de pobreza o vulnerabilidad social, desarrollan líneas específicas de trabajo con personas en tales situaciones).

En términos de cantidad de iniciativas, la matriz de protección social muestra una distribución equitativa entre el componente sin focalización socioeconómica (161 iniciativas) y su componente focalizado (137 iniciativas). En tanto que 14 iniciativas despliegan estrategias de tipo mixto.

**Gráfico 1. Distribución de los programas sociales según focalización socioeconómica**



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos.

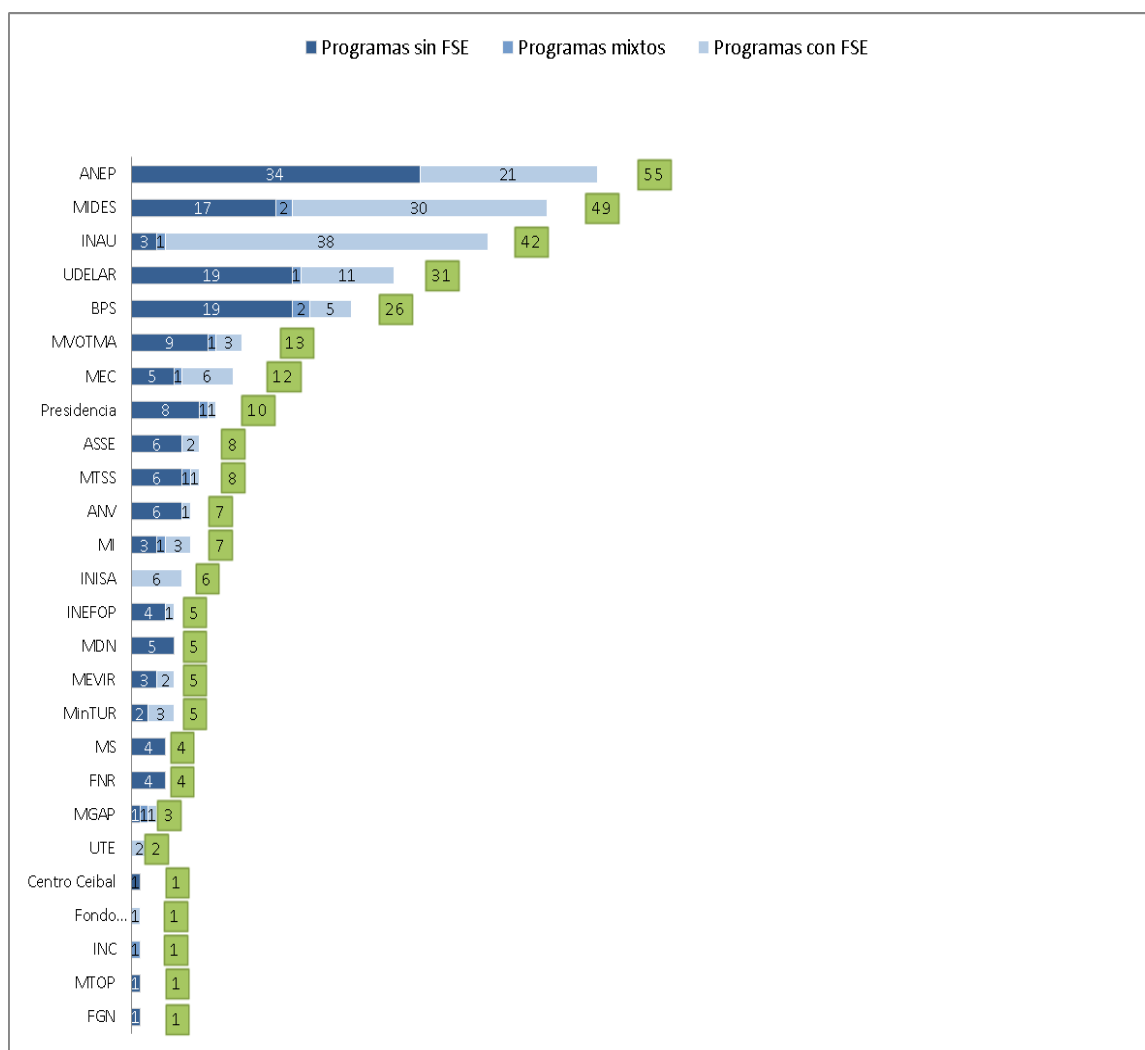
El hecho de que se releven cantidades similares de estrategias de tipo focalizadas y no focalizadas no necesariamente implica incidencias similares de ambos componentes en términos de cobertura de población ni de presupuesto involucrado. En general la oferta de corte universal tiene mayor incidencia tanto en términos presupuestales como de cobertura poblacional.

Los datos sugieren desafíos en cuanto a la capacidad de articulación de las distintas iniciativas en al menos dos sentidos. En primer lugar, puede señalarse el desafío de lograr una eficiente complementariedad entre las iniciativas focalizadas y las universales, en la medida en que las primeras deberían promover la integración a las segundas. En segundo lugar, surge el desafío de lograr niveles óptimos de articulación y complementariedad entre las iniciativas focalizadas, en pro de garantizar la cobertura de población en condiciones de vulnerabilidad y/o exclusión social, así como la correcta cobertura de los distintos riesgos y problemáticas priorizadas desde la planificación de las políticas.

## Trama institucional

La matriz de protección social presenta una composición compleja en términos de su diseño institucional. El RPS identificó la participación de 26 instituciones de alcance nacional como responsables de iniciativas sociales (se incluyen organismos de la administración central, entes autónomos, servicios descentralizados y personas públicas no estatales).

**Gráfico 2. Distribución de los programas sociales según organismo responsable, según focalización socioeconómica**

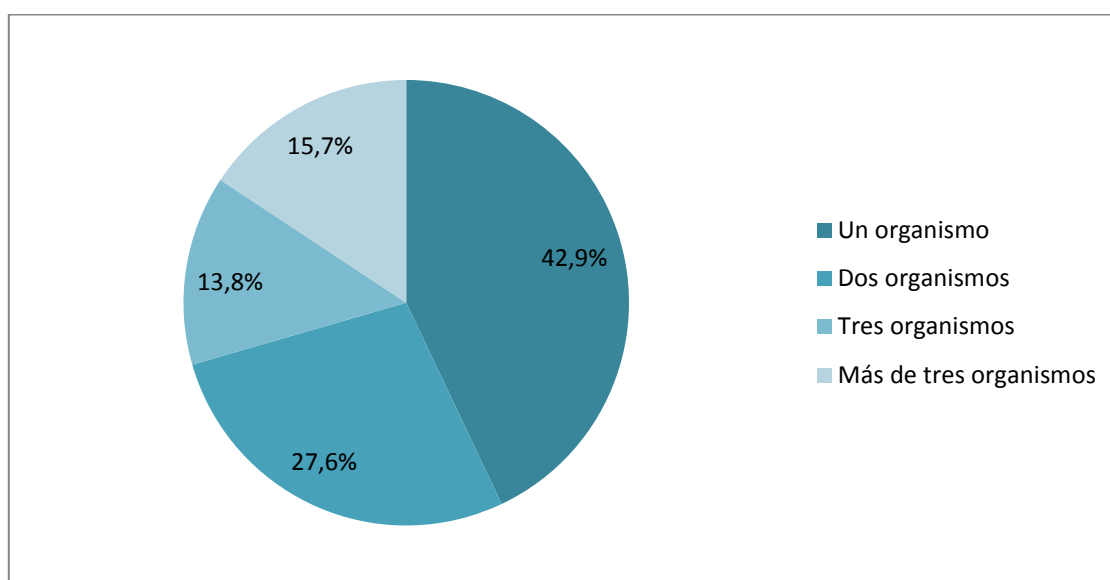


Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos.

Es posible identificar distintos niveles de participación entre los organismos según la cantidad de iniciativas sociales que llevan adelante. Vale decir que son varios los organismos que implementan sus acciones en base a una amplia variedad de líneas de acción. En tal sentido, se destaca la presencia de un grupo de cuatro organismos que concentran una amplia oferta programática: Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (55), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (49), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) (42), y Universidad de la República (UDELAR) (31). Estas cuatro instituciones consideradas en conjunto reúnen 177 programas, 57% del total de las iniciativas relevadas. Es posible encontrar patrones diferenciales entre estas cuatro instituciones si se presta atención al perfil de la

oferta programática que las mismas despliegan. Gran parte de los programas de UDELAR y de ANEP responden al componente universal de la matriz de protección social. La situación es inversa para los programas gestionados por INAU y MIDES. La mayoría de los programas sociales ejecutados por estas dos instituciones se orientan al trabajo focalizado con personas en situación de vulnerabilidad social, dando cuenta de su especialización institucional en el trabajo con determinadas poblaciones vulnerables. Los 135 programas sociales restantes representan el 43% de los casos y son ejecutados por 22 organismos públicos nacionales. Se destaca la presencia del Banco de Previsión Social (BPS) con 26 iniciativas programáticas, las cuales mayoritariamente se orientan a estrategias universales de intervención. Situación similar se verifica para el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), que ejecuta 13 programas sociales, en su mayoría de corte universal. Para el resto de organismos se verifica un número inferior de intervenciones.

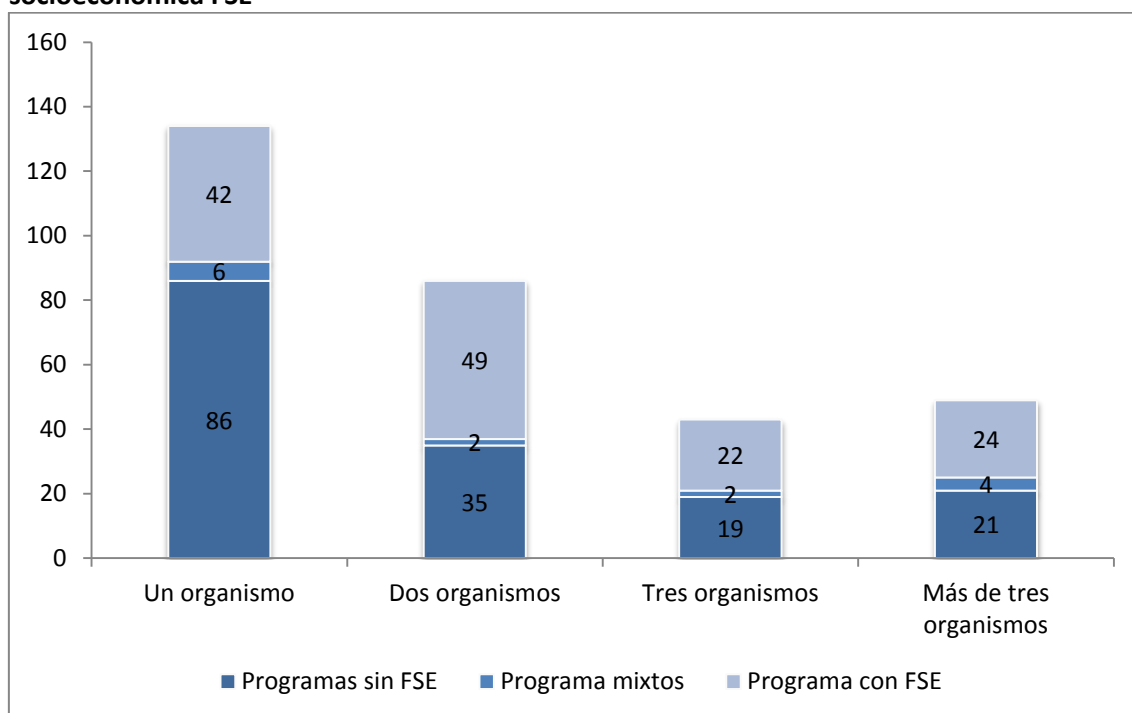
**Gráfico 3. Distribución de programas según cantidad de organismos involucrados en su gestión**



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos.

La complejidad dada por la cantidad de organismos responsables de las iniciativas es aún mayor si se considera que, en muchos casos, las mismas involucran a más de un organismo en su gestión. De hecho, como se observa en el gráfico 3, el 57% del total de los programas relevados incorporan algún nivel de coejecución entre dos o más organismos. Asimismo, se evidencia que la coejecución de los programas tiende a ser mayor entre los que presentan focalización socioeconómica.

**Gráfico 4. Cantidad de organismos que participan en los programas, según focalización socioeconómica FSE**



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos.

Algunos organismos se desempeñan en amplios conjuntos de programas como cogestores (ver Cuadro 4). Los casos más notorios son los de ANEP, MIDES y ASSE (28, 32 y 23 casos respectivamente). Asimismo para la mayoría de las instituciones la cogestión es una práctica recurrente. En ese panorama signado por la gran frecuencia de la cogestión, las intendencias departamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se constituyen como actores fuertemente involucrados en la llegada de las políticas nacionales al nivel territorial. Aunque estos organismos gestionan programas insertos en diferentes áreas de la protección social, su participación tiende a concentrarse en el componente sociofocalizado.

**Cuadro 4. Resumen de la participación total de los organismos (como responsables o como coejecutores) en la ejecución de los programas sociales.**

	Total	Sin FSE	Mixtos	Con FSE	Responsable	Co-ejecutor	Ejecución exclusiva	Ejecución con otras instituciones
ANEP	83	43	4	36	55	28	42	41
MIDES	81	25	4	52	49	32	16	65
INAU	56	5	2	49	42	14	9	47
UDELAR	45	26	1	18	31	14	16	29
OSCs	45	9	2	34	-	45	-	45
BPS	39	22	2	15	26	13	14	25
INTENDECIA DEPARTAMENTALES	37	16	-	21	-	37	-	37
ASSE	31	18	2	11	8	23	1	30
MEC	29	12	3	14	12	17	3	26
MVOTMA	27	17	1	9	13	14	3	24
MS	17	11	2	4	4	13	-	17
OPP Y PRESIDENCIA	17	12	1	4	10	7	4	13
MI	14	3	1	10	7	7	5	9
ANV	13	10	2	1	7	6	-	13
MTSS	13	6	2	5	8	5	4	9
ENTES AUTÓNOMOS	13	10	-	3	-	13	-	13
PRESTADORES DE SALUD	11	8	1	2	-	11	-	11
INEFOP	10	7	1	2	5	5	-	10
MinTUR	10	3	1	6	5	5	3	7
EMPRESAS PRIVADAS	8	7	-	1	-	8	-	8
MDN	7	6	-	1	5	2	5	2
MEF	7	4	1	2	-	7	-	7
INISA	7	1	-	6	6	1	3	4
MGAP	6	2	1	3	3	3	1	5
MEVIR	5	3	-	2	5	-	3	2
CENTROCEIBAL	4	3	-	1	1	3	-	4
FONDO NACIONAL DE RECURSOS	4	4	-	-	4	-	-	4
INC	3	1	1	1	1	2	1	2
MTOP	3	2	-	1	1	2	-	3
BHU	3	3	-	-	-	3	-	3
FONDO DE SOLIDARIDAD	2	1	-	1	1	1	-	2
MIEM	2	1	-	1	-	2	-	2
UTE	2	-	-	2	2	-	1	1
FISCALIA GENERAL DE LA NACION	1	1	-	-	1	-	-	1
OTROS	45	24	2	19	-	31	-	31

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos.

En síntesis, pueden señalarse dos factores de interés en relación al marco institucional en el

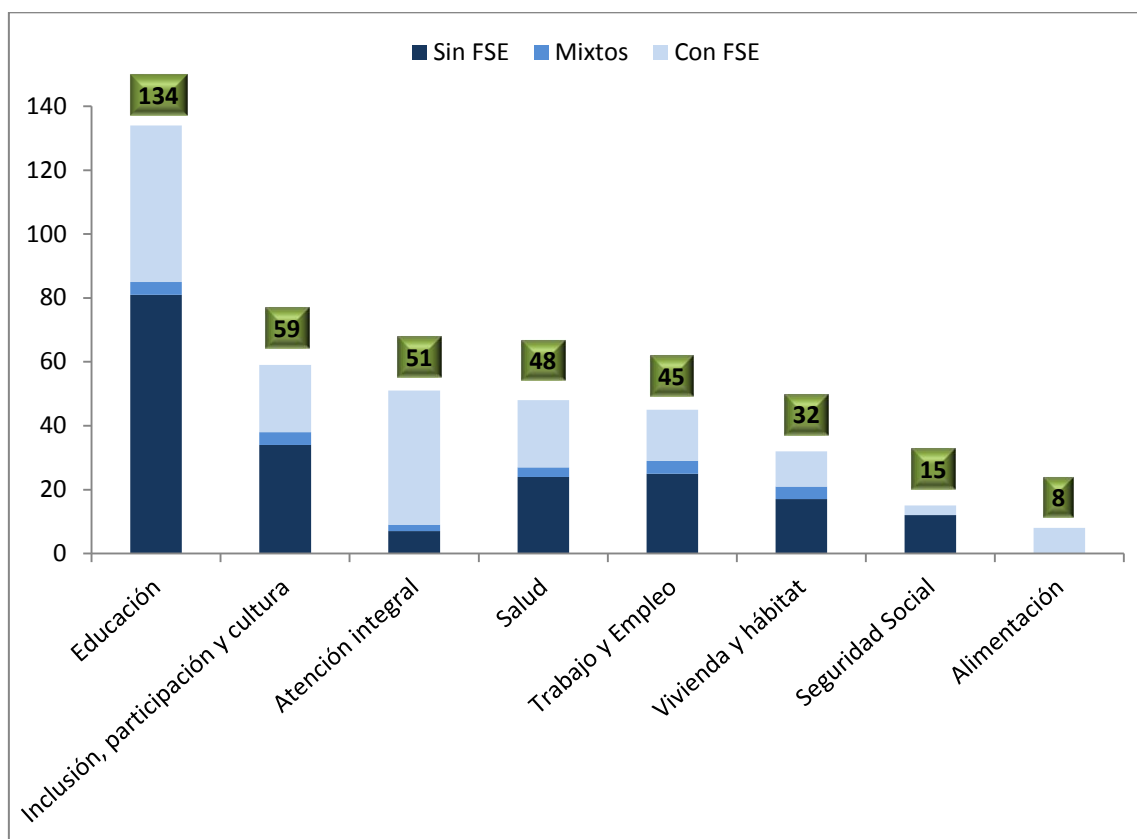
que se inscribe la protección social. Estos factores han sido identificados en los diferentes relevamientos del RPS, por lo que pueden ser señalados como característicos de la malla de protección social de Uruguay: a) la gran cantidad de organismos que participan en la implementación de las iniciativas relevadas b) la fuerte incidencia de programas cogestionados por más de una institución, que en muchos casos involucran la participación de actores no estatales. En tal sentido, la diversidad de interacciones posibles y los diferentes arreglos institucionales que sustentan la oferta pública social hace que se vuelva pertinente generar mecanismos de evaluación sobre las características y los resultados de la cogestión y de la participación de actores no estatales.

### Áreas de políticas

En función de los objetivos y de las actividades programadas, las iniciativas sociales pueden inscribirse en las distintas áreas de políticas que componen a la matriz de protección social. Tal como ya se mencionó, en la clasificación utilizada por el RPS las iniciativas sociales pueden estar presentes en una o más áreas de políticas, dado que la variable es de respuesta múltiple. La única excepción son las iniciativas incluidas dentro del área de *Atención Integral*, las cuales no están presentes en otras sectoriales de la matriz. En general esta última área está compuesta por programas cuyas líneas de acción, dado su enfoque multidimensional e integral, involucran tres o más áreas de intervención. Ejemplos de este tipo de programas son Uruguay Crece Contigo (UCC), Cercanías, Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito (CAVID), Proyecto Tribal y Centros Siempre.

El siguiente cuadro presenta la distribución básica de las iniciativas según las áreas de política en las que se inscriben sus acciones y en función de si despliegan estrategias de intervención focalizadas o no.

**Gráfico 5. Distribución de programas por áreas de política en las que intervienen según focalización socioeconómica**



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos.

La cantidad de iniciativas relevadas varía notoriamente según el área que se considere. El área educativa conforma por sí misma un primer nivel, presentando la mayor cantidad de iniciativas (134). La gran cantidad de iniciativas del área educativa se explica en parte por la amplia oferta programática de ANEP y UDELAR. En un segundo nivel, aunque a una distancia considerable y con estrechos márgenes entre sí aparecen varias áreas. Estas son *Inclusión, participación social y cultura* (59), *Atención integral* (51), *Salud* (48), *Trabajo y empleo* (45) y *Vivienda y hábitat* (32). En un tercer nivel aparecen las sectoriales de *Seguridad social* (15 iniciativas) y *Alimentación* (8 iniciativas).

Al observar las diferentes áreas en función de la focalización socioeconómica aparecen algunos indicios de las estrategias empleadas para llegar a las personas beneficiarias. Casi todas las sectoriales presentan un mayor número de iniciativas sin focalización socioeconómica. No obstante, *Salud* tiene una distribución relativamente paritaria entre iniciativas focalizadas y no focalizadas. En tanto, *Atención integral* y *Alimentación* son las áreas que tienen en su interior un mayor peso relativo de las iniciativas focalizadas.

Complementariamente, como se aprecia en el cuadro 5, es frecuente que los programas desplieguen acciones en más de un área simultáneamente. Destaca el área educativa, en la que el 45% de sus programas operan además en otra/s área/s, y que se constituye a su vez como la principal área de complementariedad en los casos de *Inclusión, participación y cultura*, *Trabajo y empleo*, y *Salud*.

**Cuadro 5. Interacciones entre áreas**

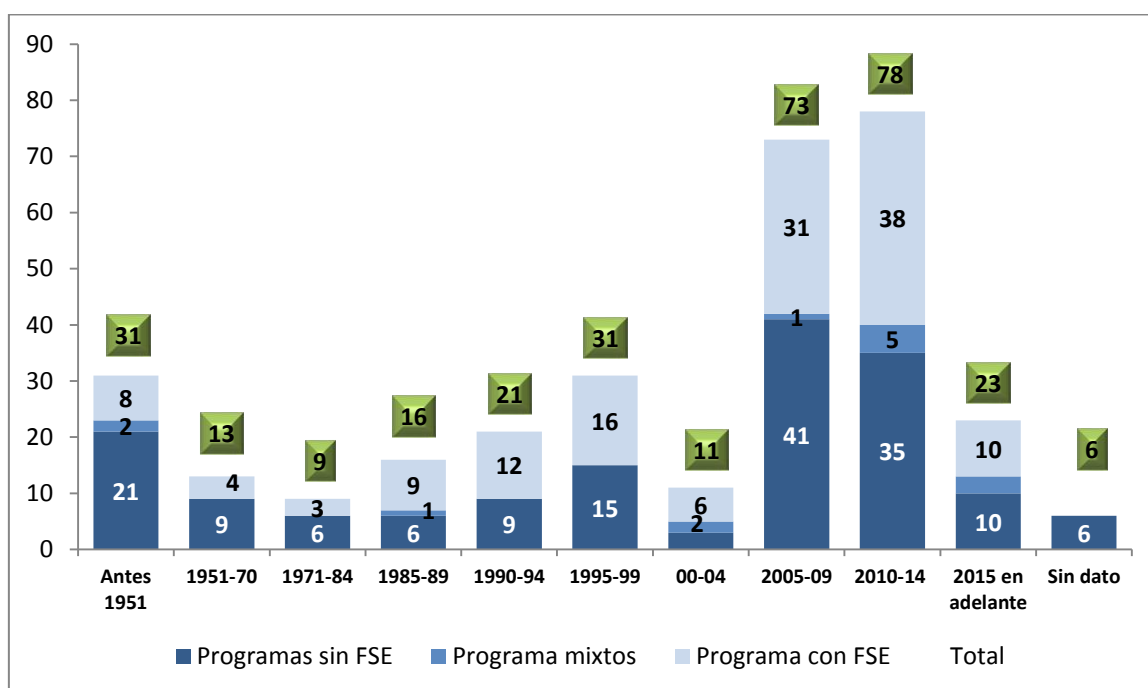
	Total de programas del área	Cantidad de programas que comparte con otras áreas	Principales áreas con las que comparte programas
Educación	134 (100%)	60 (45%)	Inclusión, participación social y cultura (27)
Inclusión, participación y cultura	59 (100%)	38 (64%)	Educación (27)
Trabajo y empleo	45 (100%)	36(80%)	Educación (18)
Salud	48 (100%)	19 (40%)	Educación (10)
Atención integral	51 (100%)	-	-
Vivienda y hábitat	32 (100%)	5 (16%)	Trabajo y empleo (3)
Seguridad social	15 (100%)	10 (67%)	Trabajo y empleo (7)
Alimentación	8 (100%)	4 (50%)	Educación (2) Salud(2)

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos

### Período de creación de los programas

Otro de los aspectos sistematizados por el RPS y sobre el que se presenta información es el año de creación de las iniciativas sociales implementadas desde el Estado.

**Gráfico 6. Distribución de programas según periodo de creación y según focalización socioeconómica**



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos.

La dinámica de creación de los programas, proyectos e iniciativas sociales permite una aproximación a la trayectoria histórica de la matriz de protección y de las preferencias predominantes que marcaron en cada época el perfil de la oferta social. Siempre teniendo en cuenta la limitación que impone el hecho de que se relevaron los programas vigentes en los



años 2017 y 2018, sin tener en cuenta todas aquellas iniciativas que pudieron haber existido y desaparecido previamente a lo largo del tiempo.

Los datos sistematizados 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 iniciativas de creación reciente. En tal sentido, la información es consistente con los trabajos académicos que argumentan sobre la instalación temprana de la matriz de protección en Uruguay a partir de sus sectoriales clásicas (salud, educación y seguridad social) (Fleury y Molina, 2000; Filgueira, 2001; Midaglia, 2010). Prácticamente uno de cada cinco programas fueron creados antes de la última reapertura democrática, con la peculiaridad de que tienden a ser programas de cobertura universal. A ello se agrega que un cuarto del total de programas fueron creados durante el período 1985-2004, con una tendencia más focalizada. En tanto, el componente más reciente, considerando el año 2005 en adelante, es el más dinámico. Comprende el 57% de las iniciativas, orientado mayoritariamente al abordaje de la pobreza y de un conjunto de riesgos sociales y atributos personales estrechamente asociados a la misma.

### **Poblaciones**

En ocasiones, las líneas de acción son diseñadas y definen sus estrategias en función de la atención a determinadas poblaciones específicas. En atención a ello, el relevamiento identificó los programas y servicios con orientación específica a alguno de los siguientes grupos poblacionales: *Primera infancia; Infancia; Adolescencia; Juventud; Vejez; Discapacidad; Mujeres; y minorías étnico-raciales*. El 68% de los programas (213 casos) incorporan expresamente dentro de sus poblaciones objetivo la prioridad para uno o más de estos grupos. Entre estos programas, su distribución en base a focalización socioeconómica tiende a ser relativamente paritaria con una leve mayoría de programas con focalización socioeconómica. Si se suman las frecuencias para cada categoría en la columna "Total" se puede apreciar que (al tratarse de una pregunta de respuesta múltiple) muchos programas suelen trabajar con varios de estos atributos. Entre los atributos de las personas que orientan la oferta social, los relativos al ciclo de vida resultan los más frecuentes: infancia, adolescencia y juventud son los tramos etarios mayormente priorizados en la estrategia de intervención de los programas, mayoritariamente a partir de una estrategia de intervención con focalización socioeconómica.

**Cuadro 5. Orientación por atributos de las personas según focalización socioeconómica**

	Total	Con FSE	Mixtos	Sin FSE
Primera infancia	41	26	4	11
Infancia	81	47	5	29
Adolescencia	114	67	4	43
Juventud	134	65	5	64
Vejez	19	7	1	11
Discapacidad	37	13	1	23
Mujeres	32	20	5	7
Etnia-raza	5	2	2	1
<b>Total</b>	<b>213</b>	<b>97</b>	<b>10</b>	<b>106</b>

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=213 casos.

Si se atiende a las áreas en las que operan los programas clasificados por atributos personales se evidencian algunas tendencias interesantes (Cuadro 6). Los programas orientados a *Infancia, Adolescencia y Juventud* tienden a operar sobre el área *Educación*. Los de *primera infancia* se orientan mayoritariamente a *Atención integral*. En tanto, los de *vejez* se orientan a *Inclusión, Participación y Cultura* así como a *Salud y Seguridad social*. Cabe destacar que si bien en términos absolutos estas dos categorías tienen menos programas, suele tratarse de iniciativas con alta cobertura poblacional y nivel presupuestal elevado.

**Cuadro 6. Orientación por atributos de las personas según áreas**

	Total	Educación	Inclusión, participación y cultura	Salud	Trabajo y empleo	Atención integral	Vivienda y hábitat	Seguridad social	Alimentación
Primera infancia	41	4	1	9	2	23	1	6	2
Infancia	81	29	16	17	1	27	1	5	3
Adolescencia	114	54	29	17	6	29	1	4	2
Juventud	134	80	29	16	9	21	4	4	3
Vejez	19	3	7	4	1	3	2	4	0
Discapacidad	37	12	5	11	5	6	1	7	1
Mujeres	32	11	3	5	6	11	2	3	3
Etnia-raza	5	4	0	1	2	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>213</b>	<b>134</b>	<b>59</b>	<b>45</b>	<b>48</b>	<b>51</b>	<b>32</b>	<b>15</b>	<b>8</b>

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=213 casos.

El cuadro 7 evidencia algunas tendencias en relación a la radicación institucional del conjunto de programas orientados por atributos poblacionales de su población objetivo. Como es de esperar, INAU y ANEP tienen un fuerte peso en los programas orientados a los más jóvenes. En tanto, BPS y MIDES son las instituciones más relevantes cuando el foco de los programas está en la vejez. Estos organismos también son los que tienen mayor peso en las iniciativas que tienen líneas prioritarias en el trabajo con la discapacidad. En lo que respecta a la categoría mujeres, el MIDES se posiciona como un actor protagónico, al igual que UDELAR, mientras que en Etnia-raza se destaca la presencia del MIDES y el MEC. Cabe destacar también la presencia

de las OSC en buena parte de los programas que tienen foco en la mayoría de los atributos mencionados.

**Cuadro 7. Orientación por atributos de las personas según organismos**

	Total	Cantidad de instituciones participantes	Principales instituciones ejecutoras de los programas orientados a cada población		
Primera infancia	41	19	INAU (20)	OSC (13)	BPS (11)
Infancia	81	21	INAU (37)	ANEP (29)	OSC (16)
Adolescencia	114	26	INAU (42)	ANEP (42)	MIDES (29)
Juventud	134	29	ANEP (47)	INAU(35)	MIDES (27)
Vejez	19	15	BPS (14)	MIDES (4)	OSC (3)
Discapacidad	37	13	BPS (16)	MIDES (13)	OSC (6)
Mujeres	32	21	MIDES (12)	OSC(10)	UDELAR (8)
Etnia-raza	5	12	MEC (4)	MIDES(3)	-

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=213 casos.

Por otra parte, (cuadros 7 y 8) existe un número alto de organismos involucrados en la ejecución de programas por cada uno de los grupos poblacionales y áreas de política. Por ejemplo, existe un conjunto de 29 organismos implementando, ya sea como ejecutores o cogestores, programas orientados a la juventud. Si se atiende a las áreas, son 26 los organismos que intervienen en el área educativa. Ello contribuye a la complejidad del entramado de la matriz de protección social e impone importantes desafíos de coordinación interinstitucional hacia una implementación eficiente de las acciones.

**Cuadro 8. Cantidad de instituciones según área**

	Cantidad de instituciones
Educación	26
Trabajo y empleo	22
Salud	21
Inclusión, participación social y cultura	21
Atención integral	19
Vivienda	18
Alimentación	8
Seguridad social	5

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS.

## Riesgos sociales

Los riesgos considerados fueron: *Desvinculación educativa*; *Precariedad laboral*; *Vulneración de derechos de niños/as y adolescentes (NNA)*; *Conflicto con la ley*; *Maltrato, abuso y violencia*; *Situación de calle*; y *Consumo problemático de sustancias psicoactivas*. Casi la mitad de las iniciativas relevadas (146 casos, 47%) incorpora la atención de al menos uno de los riesgos considerados, pudiendo cada programa incluir más de un riesgo. Estos programas incorporan mayoritariamente la focalización socioeconómica como criterio para seleccionar la población elegible, a excepción de la categoría de *consumo problemático*.

En términos de cantidad de iniciativas, la *desvinculación educativa* (61), la *precariedad laboral* (33) y la *Vulneración de NNA* (32) son los más priorizados en la matriz de protección social, según se desprende del Cuadro 9.

**Cuadro 9. Orientación a riesgos sociales específicos según focalización socioeconómica**

	Total	Sin FSE	Mixtos	Con FSE
Desvinculación educativa	61	15	3	43
Precariedad laboral	33	14	3	16
Vulneración de niños/as y adolescentes	32	2	2	28
Conflicto con la ley	19	1	1	17
Maltrato, abuso y violencia	19	9	1	9
Situación de calle	9	0	0	9
Consumo problemático de sustancias	7	5	0	2
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>46</b>	<b>10</b>	<b>124</b>

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2016 del RPS. N=146 casos

En un análisis por sectorial, del total de programas que incorporan riesgos sociales (146), prácticamente la mitad lo hacen a través de acciones en el área de *Educación* (74 casos), generalmente para abordar la desvinculación educativa. Le siguen *Atención integral* (64 casos) que se asocian con mayor frecuencia a intervenciones que contemplan la *vulneración de derechos de NNA*. En tercer lugar, *Trabajo y empleo* (37) también tiene una frecuencia considerable, asociado a intervenciones que se orientan a la *precariedad laboral*. Las áreas de *Inclusión, participación y cultura*, así como *Salud, Vivienda y hábitat, Seguridad social y Alimentación* presentan una frecuencia mucho más limitada.

**Cuadro 9. Orientación a riesgos sociales específicos según área**

	Total	Educación	Inclusión, Participación y Cultura	Salud	Trabajo y Empleo	Atención integral	Vivienda y hábitat	Seguridad Social	Alimentación
Desvinculación educativa	61	50	6	3	3	9	1	2	2
Precariedad laboral	33	11	3	2	31	2	3	3	0
Vulneración de derechos de niños/as y adolescentes	32	1	2	2	0	26	0	2	0
Conflicto con la ley	19	8	6	3	0	8	0	0	0
Maltrato, abuso y violencia	19	1	0	3	1	12	1	3	0
Situación de calle	9	1	1	0	0	6	1	0	1
Consumo problemático de sustancias psicoactivas	7	2	2	3	2	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>74</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>37</b>	<b>64</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>3</b>

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=146 casos.

En el aspecto institucional en el Cuadro 10 se aprecia -al igual que lo visto con los programas orientados a atributos personales- una gran cantidad de organismos interviniendo sobre riesgos específicos. El número de instituciones participantes en la ejecución de los programas, ya sea como organismos responsables de las iniciativas o como cogestores, va desde 22 organismos para la categoría de *Desvinculación educativa*, a 7 organismos en el caso de *Situación de calle*. Sin perjuicio de ello, hay 9 instituciones que aparecen como las principales proveedoras de los programas orientados por alguno de estos riesgos sociales. ANEP lo es para el riesgo de *Desvinculación educativa* (36 iniciativas); MIDES, en el caso de *Precariedad laboral* (14); INAU para *Vulneración de derechos de NNA* (24); Ministerio del Interior para *Conflicto con la ley* (7).

**Cuadro 10. Orientación a riesgos sociales específicos según organismos**

	Total	Cantidad de instituciones participantes	Principales instituciones ejecutoras de los programas orientados a cada riesgo			
Desvinculación educativa	61	22	ANEP (36)	MIDES (20)	UDELAR (11)	MEC (11)
Precariedad laboral	33	20	MIDES (14)	MTSS(8)	OTROS (8)	OCS(7)
Vulneración de derechos de niños/as y adolescentes	32	15	INAU (24)	OSCs (15)	MIDES (7)	-
Conflicto con la ley	19	14	MI (7)	INISA (6)	INAU (6)	MIDES (6)
Maltrato, abuso y violencia	19	15	OSCs (9)	MIDES (8)	INAU (6)	BPS(3)
Situación de calle	9	7	MIDES (5)	OSCs (5)	INAU (2)	BPS(2)
Consumo problemático de sustancias	7	14	ASSE (5)	PRESIDENCIA (4)	MIDES (3)	-

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=146 casos.

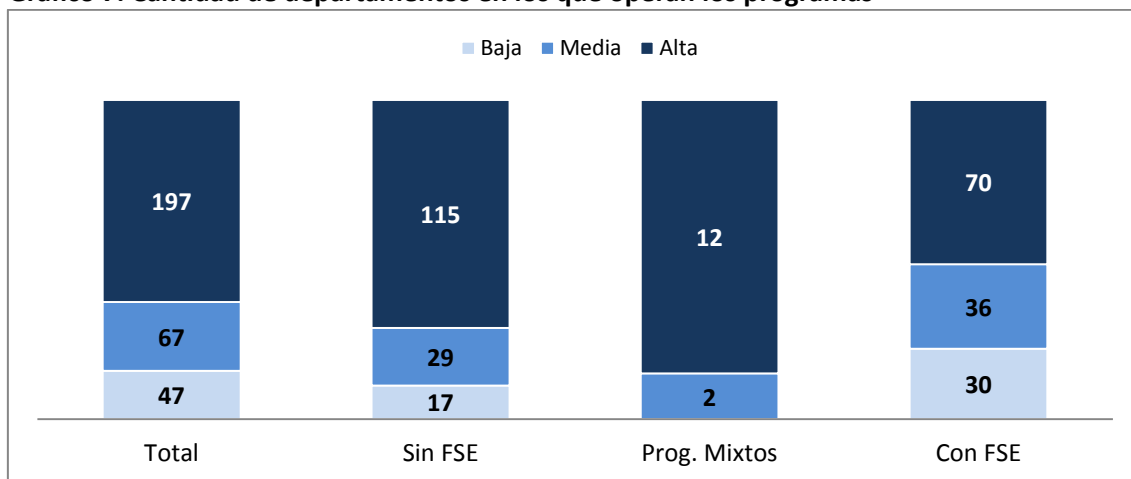
### Despliegue territorial-departamental

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

Como forma de visualizar el alcance de las iniciativas sociales en el territorio, se clasificaron las mismas en tres categorías, según el espectro de cobertura departamental. Baja cobertura corresponde a aquellas iniciativas que llegan a uno o dos departamentos; cobertura intermedia corresponde a aquellas iniciativas que llegan a entre 3 y 17 departamentos; amplia cobertura incluye a aquellas iniciativas que llegan a 18 y 19 departamentos). En función de dicha clasificación se puede ver que prácticamente tres quintas partes de los programas presentan una cobertura amplia (197 casos), llegando a 18-19 departamentos. En tanto, los otros dos quintos se distribuyen entre aquellos de cobertura intermedia (67) y baja cobertura (47).

En el caso de los programas sin focalización socioeconómica la proporción de aquellos que presentan amplia cobertura es del 71%, en tanto, baja al 51% entre los programas con focalización socioeconómica.

**Gráfico 7. Cantidad de departamentos en los que operan los programas**



Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=311 casos. Nota: Hay un caso que no se cuenta porque el programa opera fuera del país.

Desde lo institucional emergen datos interesantes (Cuadro 11). Los desempeños por organismos son bastante diversos. La institución cuyos programas promedian una mayor cobertura de departamentos es el MTSS (cuyos programas se implementan en promedio en 18,5 departamentos). En el otro extremo, MIDES, MEC, INAU y sobretodo, UDELAR, son las que presentan una menor cobertura ubicándose por debajo del promedio.

**Cuadro 11. Cantidad promedio de departamentos a los que llegan los programas de los principales organismos ejecutores**

Organismos	Total de programas ejecutados por el organismo	Promedio
MTSS	8	18,5
BPS	26	18,1
ANEP	55	17,0
MVOTMA	13	16,3
OPP Y PRESIDENCIA	10	15,3
ASSE	8	14,9
MIDES	49	13,4
MEC	12	13,2
INAU	42	10,3
UDELAR	31	7,4
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>13,9</b>

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos

Al analizar la cobertura territorial desde la sectorialidad, se observa una distribución heterogénea. Las iniciativas de la sectorial de *Seguridad social* cuentan con el mayor alcance territorial; todos los programas del área llegan a los 19 departamentos (asociado esto a la gran cobertura departamental de BPS). El área que presenta el promedio más bajo es *Atención integral* (9,8 departamentos). Entre estos dos extremos, pueden distinguirse áreas que se

ubican por debajo del promedio general (como *Inclusión, participación y cultura* -13,3 departamentos-, *Salud* -13,3- y *Educación* -13-. Por encima del promedio encontramos *Trabajo y empleo* (16,6 departamentos), *Alimentación* (16,9) y *Vivienda y hábitat* (17,6).

**Cuadro 12. Cantidad promedio de departamentos a los que llegan los programas según área**

Áreas	Total de programas del área	Promedio
Seguridad Social	15	19,0
Vivienda y Hábitat	32	17,6
Alimentación	8	16,9
Trabajo y Empleo	45	16,6
Participación Social y Cultura	59	13,3
Salud	48	13,3
Educación	134	13
Atención Integral	51	9,8
<b>Promedio</b>	<b>312</b>	<b>14,9</b>

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos

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 80% (Canelones) y el 68% (Flores) de la oferta programática.



**Cuadro 13. Cantidad de programas por departamento**

	<b>Total</b>	<b>Sin FSE</b>	<b>Prog. Mixtos</b>	<b>Con FSE</b>
Montevideo	295	151	13	131
Canelones	252	135	13	104
Salto	239	130	14	95
Paysandú	236	130	14	92
Rocha	234	131	13	90
Maldonado	234	132	12	90
Rivera	230	128	13	89
San José	230	128	13	89
Tacuarembó	228	128	13	87
Cerro Largo	223	124	12	86
Treinta y Tres	220	126	12	82
Artigas	219	121	12	86
Colonia	218	124	12	82
Durazno	217	122	12	83
Florida	215	122	13	80
Río Negro	215	121	12	82
Soriano	213	122	13	78
Lavalleja	212	121	13	78
Flores	212	122	12	78
Fuera del territorio nacional	2	0	0	2
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>161</b>	<b>14</b>	<b>137</b>

Fuente: elaboración propia en base a relevamiento 2017-2018 del RPS. N=312 casos.

Generalmente, los programas relevados son diseñados con una perspectiva que comprende todo el territorio. Sin embargo, como se observa en los anteriores cuadros, no todos los programas alcanzan una cobertura nacional, lo cual limita territorialmente el acceso a la población a ciertas prestaciones. Las decisiones que determinan en qué departamentos operan los programas pueden responder a varias razones (políticas, económicas, de planificación, de demanda, etc.) y conllevar a un acceso desigual a nivel territorial de la población a las prestaciones sociales. Este constituye un punto a profundizar en pro de los mejores mecanismos para la equidad territorial en el acceso a los recursos sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2007). *Plan de Equidad, 3ª edición*, IMPO.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011). *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. FCS/UDELAR.
- Filgueira, HC (2001). *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social aproximaciones conceptuales recientes*. 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
- Fleury, S y Molina, CG (2000). *Modelos de protección social*. Manuscrito, BID-INDES.
- Midaglia, C (Coord.) (2010). *La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009*. Informe final del convenio con entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto de Ciencia Política
- MIDES (2014). *Sistematización básica de resultados del relevamiento de programas sociales nacionales* 2012. Disponible en <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1053>