
**Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencia Política**

**LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA
GENERACIÓN DE AUTORIDAD SOCIAL EN EL ENTRAMADO
INSTITUCIONAL URUGUAYO**

Monografía Final de Grado
Alexa Cuello Miedzybrodzki
Diciembre 2009

Tutora: Dra. Carmen Midaglia

Índice

1. Presentación.....	1
2. Marco Conceptual.....	4
2.1 El neoinstitucionalismo centrado en actores.....	4
2.2 Diversas variantes del institucionalismo, semejanzas y diferencias.....	6
2.3 El Estado dentro del Institucionalismo: autonomía enraizada, capacidades estatales y redes.....	11
2.4 El enfoque de redes – un enfoque institucionalista para el estudio de políticas públicas.....	15
2.5 Diversos tipos de redes.....	18
2.6 El concepto de Autoridad social, para el análisis de una arena específica de política.....	19
3. Estado de situación de la matriz de protección social antes de 2005.....	24
4. La creación de una nueva institucionalidad social – Las reglas formales.....	26
4.1 Creación del Ministerio de Desarrollo Social.....	26
4.2 Gabinete Social.....	29
4.3 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.....	29
4.4 Mesas Interinstitucionales.....	30
4.5 Espacio de Diálogo Social.....	31
4.6 Consejos Sociales Departamentales.....	32
5. Balance de las nuevas reglas creadas y su funcionamiento.....	34
5.1 La creación del Ministerio de Desarrollo Social.....	34
5.2 Reordenamiento del entramado institucional en torno al nuevo ministerio.....	37
5.3 Dificultades de funcionamiento del Gabinete Social.....	38
5.4 El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales como espacio de articulación y coordinación de lo social.....	41
5.5 La conformación de la constelación de actores del Consejo.....	41
5.6 Modos de interacción del Consejo.....	43
6. Conclusiones Finales.....	47
7. Bibliografía.....	50
8. Anexo.....	53

1. Presentación

En el marco de la Reforma del Estado que se propuso realizar el Frente Amplio, al llegar al gobierno nacional en el año 2005, la matriz institucional de bienestar social aparece como un área con importantes cambios e innovaciones. La fuerza política partía de un diagnóstico de fragmentación, dispersión y superposición de acciones y recursos en el área social al mismo tiempo que se evidenciaba la necesidad de mayores flujos de información y de coordinación entre las instituciones involucradas.

Entre las innovaciones introducidas en esa dirección se encuentra la creación del Ministerio de Desarrollo Social como una de las primeras iniciativas que impulsó el nuevo gobierno asociada a las nuevas demandas en torno a la vulnerabilidad social y con vocación de trascender el carácter sectorial de las políticas públicas.

Si bien el MIDES tuvo como uno de sus principales cometidos la implementación de un programa de combate a la indigencia y pobreza extrema, también figuraban otros como la coordinación, articulación, seguimiento y supervisión de los planes y proyectos referidos a políticas sociales. Para cumplir dichos cometidos se instalaron junto al nuevo ministerio una serie de dispositivos institucionales como el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. También se procedió a la reagrupación de institutos y programas dispersos en la órbita estatal (INJU, INAU, INMUJERES) bajo la conducción del MIDES, al mismo tiempo que se convocó a nivel local a Mesas Interinstitucionales de Coordinación de Políticas Sociales en todo el país¹. Los diversos mecanismos creados lograron desempeños distintos y algunos alcanzaron mayor éxito que otros en torno al reordenamiento y coordinación de la matriz de protección social.

La presente monografía se propone analizar estos nuevos dispositivos, desde un enfoque teórico neoinstitucionalista, indagando sobre el proceso de definición y creación de los mismos así como el comportamiento de los actores que participaron de su instalación y qué aspectos incidieron en el funcionamiento de estas nuevas instituciones.

¹ Asimismo se crearon espacios para la promoción de la participación ciudadana como el Espacio de Diálogo Nacional y los Consejos Sociales Departamentales.

Si bien la investigación es de carácter exploratorio, se formuló una hipótesis guía para orientar las reflexiones:

Los nuevos espacios de articulación y coordinación de políticas sociales además de posibilitar intervenciones públicas integrales y transversales a la acción sectorial también favorecen al nuevo ministerio en la medida que aumentan su legitimidad y cierto nivel de autoridad en el entramado de protección social estatal.

La unidad de análisis de la investigación son los dispositivos institucionales del área social creados o reordenados a partir del 2005 por el gobierno electo.

Se trabajó con dos técnicas de recolección y análisis de datos: Por un lado se utilizaron datos secundarios consultando diversos documentos como decretos del Poder Ejecutivo, Leyes aprobadas por el Parlamento y diversas publicaciones elaboradas por el MIDES y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Por otro lado se realizaron entrevistas semi-estructuradas a los siguientes informantes calificados:

- § Autoridad del Ministerio de Desarrollo Social
- § Asesor en Políticas Sociales del Partido Nacional
- § Asesor en Políticas Sociales del Partido Colorado
- § Dirigente del Partido Independiente
- § Referente de la Sociedad Civil (dirigente de ANONG)
- § Representante de Administración Nacional de Educación Pública en el CNCPS
- § Representante del Banco de Previsión Social en el CNCPS
- § Representante del Ministerio de Desarrollo Social en el CNCPS
- § Representante del Ministerio de Economía y Finanzas en el CNCPS
- § Representante del Ministerio de Educación y Cultura en el CNCPS
- § Representante del Ministerio de Salud Pública en el CNCPS
- § Representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el CNCPS
- § Representante del Ministerio de Turismo y Deporte en el CNCPS
- § Representante del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el CNCPS
- § Representante de la Oficina de Presupuesto y Planeamiento en el CNCPS

La monografía está estructurada en las siguientes secciones:

Marco Conceptual: se presentan los diversos enfoques y corrientes en torno al neoinstitucionalismo, el enfoque de redes y el concepto de Autoridad Social como elementos conceptuales que guían el análisis.

Estado de situación de la matriz de protección social antes de 2005: como el título lo indica se realiza una descripción sintética sobre las características que la matriz de bienestar social tuvo en el país a lo largo del SXX y comienzos del SXXI con el objetivo de contextualizar los cambios que a partir del 2005 introduce el gobierno del Frente Amplio.

La creación de una nueva institucionalidad social – Las reglas formales: en esta sección se realiza una detallada descripción de los diversos dispositivos creados y los reordenamientos procesados en materia de institucionalidad social.

Balance de las nuevas reglas creadas y su funcionamiento: articulando los conceptos teóricos del marco conceptual y los insumos extraídos de los datos secundarios como de las entrevistas semi-estructuradas se realiza un análisis de las instituciones más importantes relevadas en el capítulo anterior.

Conclusiones finales: en base al análisis de las secciones anteriores se realizan algunas reflexiones finales.

2. Marco Conceptual.

El neoinstitucionalismo centrado en actores.

La importancia que cobra el análisis de las instituciones surge en respuesta a los enfoques behavioristas que dominaron en las ciencias sociales durante los años cincuenta y sesenta. Sin embargo varios autores coinciden en señalar que el institucionalismo, lejos de ser un cuerpo teórico compacto y homogéneo nuclea a diversas corrientes que producen conocimiento a partir de este concepto.

Douglas North define las instituciones como “*las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico*” (D. North, 1993:13). Estas reglas, sean informales o formales tienen por función disminuir el grado de incertidumbre en que se encuentran los actores involucrados.

Por su parte March y Olsen tienen su propia definición sobre el tema: “*rules of conduct in organizations, routines, and repertoires of procedures [...]. Political institutions are collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations*” (March y Olsen en T. Koelbe, 1995:233). Al respecto Koelbe señala que desde el punto de vista de estos autores las instituciones importan ya que modelan e incluso determinan el comportamiento humano. “*Institutions come about to give legitimacy to certain rules of conduct and behavior which concern power relations and the establishment of social and cultural norms far more than utility maximizing thought*” (Koelbe, 1995).

Estas reglas son construcciones sociales que se dan en determinados contextos históricos y políticos. Sin embargo estas reglas no son permanentes y los actores involucrados pueden romperlas, cambiarlas, o introducir nuevas en función de decisiones estratégicas que se tomen. Estas decisiones -sostiene Hay- pueden responder tanto a factores endógenos como exógenos (Hay en Zurbriggen, 2006).

North remarca la necesidad no solo de estudiar las instituciones formales sino también indagar en los valores y creencias que modelan el comportamiento de los actores y la interpretación que realizan de las normas formales –cómo las aplican o las dejan de

aplicar- (North, 1998). En definitiva son dichas reglas las que determinan quiénes pueden y quiénes no pueden entrar al juego y las razones por las cuales se puede salir o quedar fuera de él.

Las instituciones son diseñadas para estabilizar las relaciones de intercambio, promover el comportamiento cooperativo sobre los intereses individuales de los actores y para minimizar los costos de transacción entre las partes (Taylor y Coleman en Koelbe, 1995).

De esta manera el institucionalismo en sus distintas vertientes, intenta explicar el comportamiento de los actores públicos y privados, en torno a un sector de actividad público, cuyas decisiones están enmarcadas en el ámbito institucional el cuál influye sobre el comportamiento de esos actores y en el resultado de sus decisiones (Zurbriggen, 2006).

Este enfoque trata de superar la visión dicotómica de actores como enemigos o aliados sino que los concibe como agentes que *“comparten concepciones específicas del mundo, crean identidades colectivas e interactúan en un espacio institucionalizado de la actividad política”* (Zurbriggen, 2005). Para los actores involucrados, las instituciones son una fuente de información muy importante que influye en la toma de decisiones. Los actores entran al juego bajo determinadas reglas preexistentes, por tanto, cada actor está institucionalmente constituido (Sharpf, 1997). *“Tales reglas no sólo habilitan su constitución, sino que son las que aseguran su permanencia y actuación. Así definen criterios de membresía, recursos disponibles, la esfera de sus actividades legítimas, el alcance de sus representantes, inclusive sus principios rectores. Las instituciones no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles”* (Scharpf, 1997: 39).

Este autor incorpora dos elementos más al análisis del institucionalismo basado en actores: el conjunto de actores involucrados en una determinada política constituyen una “constelación de actores” que tiene determinadas estrategias de acción con respecto a esa política, a sus posibles resultados y a las preferencias o valoraciones que hacen los actores con respecto a dichos resultados. El otro elemento que incorpora son los “modos de interacción” que aplican los actores al relacionarse unos con otros bajo ese contexto institucional que los enmarca -y el autor recuerda también que esas interacciones en todos

los casos representan interacciones de poder-. Estas categorías conceptuales “constelación de actores” y “modos de interacción” son conceptos analíticos muy útiles para estudiar el comportamiento de un grupo de actores frente a determinada política pública o problema político.

Este nuevo institucionalismo sin desconocer la importancia del contexto social de las políticas ni de los motivos individuales de los actores, enfatiza la importancia, y el rol más autónomo que tienen las instituciones políticas (March y Olsen, 1984) “*The state is not only affected by society but also affects it*” (op. cit.: 738) En la perspectiva de estos autores, las instituciones son más que el mero reflejo de fuerzas sociales, y deben ser estudiadas como actores autónomos y con capacidad de toma de decisiones. “*This new institutionalism emphasizes the relative autonomy of political institutions, possibilities for inefficiency in history, and the importance of symbolic action to an understanding of politics*” (op. cit.:734) El proceso implica determinar cómo es la situación, cuál es el rol que cada actor está cumpliendo y qué obligaciones implican ese rol en la situación. El énfasis en reglas, códigos, y normas de organización está basado en la visión weberiana de las organizaciones vistas como construcciones diseñadas para distribuir recompensas y sanciones y para establecer guías y parámetros aceptables de comportamiento. (March y Olsen en Koelbe, 1995). Para Alonso (2007) “*La creación de instituciones resulta y requiere de la ingeniería institucional, pero al mismo tiempo es un emergente del conflicto de intereses y aun de la construcción de identidades. Es decir, de dinámicas políticas y relaciones de poder que están en la base de la definición de las reglas de juego*”.

De esta manera las instituciones afectan el resultado de las políticas no de forma directa sino mediante los procesos de confección, diseño e implementación de las mismas. Durante el proceso de toma de decisiones las instituciones pueden influir en las políticas a desarrollar en cuanto a su calidad, estabilidad y credibilidad. (Zurbriggen, 2005)

Diversas variantes del institucionalismo, semejanzas y diferencias.

El neoinstitucionalismo presenta variaciones a su interior. Autores como Hall y Kato han realizado importantes esfuerzos por esclarecer y delimitar las diferentes corrientes que se reconocen como neoinstitucionalistas.

Hall (1996) distingue tres perspectivas bien delimitadas dentro del neoinstitucionalismo: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional, y el institucionalismo sociológico. Kato (1996) también distingue tres corrientes a las cuales denomina: institucionalismo socio-histórico, institucionalismo de la elección racional, y una tercera corriente a la cual sitúa en el medio de las dos anteriores.

Para Hall la perspectiva histórica asocia las instituciones con organizaciones y reglas o convenciones promulgadas por organizaciones formales. Se nutre de una corriente del estructural funcionalismo de auge en los años sesenta y setenta pero da un paso más en tratar de explicar cuáles instituciones importan y cuánto importan. También toma del estructural funcionalismo la forma en cómo entienden la política: “*an overall system of interacting parts*” (Hall, 1996: 937) Pero a diferencia del estructural funcionalismo concibe la organización institucional de la política y la economía como los principales estructuradores del comportamiento colectivo. Enfatizan el componente estructural de las instituciones, a diferencia de la vieja escuela que proponía centrarse en los aspectos funcionales que producían resultados como respuesta a las necesidades del sistema.

Hall señala que los institucionalistas socio-históricos definen las instituciones como “*the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity or political economy*” (op. cit.:938). En general asocian las instituciones con organizaciones y con reglas y convenciones elaboradas por una organización formal. “*Institutions are seen as relatively persistent features of the historical landscape and one of the central factors pushing historical development along a set of paths*” (op. cit.:938). El eje central de este enfoque es comprender como las instituciones afectan el comportamiento de los actores. Las relaciones de poder y sobre todo las que son asimétricas juegan un papel importante en estos análisis, tratando de dilucidar de qué forma se distribuye el poder entre las instituciones (Hall, op. cit.).

Koelbe (1995) sostiene acerca del institucionalismo histórico que los resultados son el producto de la interacción entre grupos, ideas y estructuras institucionales y las preferencias son formadas por el contexto institucional.

Los institucionalistas históricos reivindican que las instituciones no son una variable más a considerar, ya que no solo influyen en el comportamiento de los actores y sus estrategias, sino que además influyen en sus metas, funcionan como mediadoras en las

relaciones de cooperación y conflicto estructurando las situaciones políticas y dejando su marca en los resultados políticos (Steinmo, Thelen and Logstreth en Koelbe 1995). Para Pierson y Skocpol *“Historical institutionalists likewise analyze macro contexts and hypothesize about the combined effects of institutions and processes rather than examining just one institution or process at a time. Taken together, these three features -substantive agendas; temporal arguments; and attention to contexts and configurations- add up to a recognizable historical institutional approach that makes powerful contributions to our discipline’s understandings of government, politics, and public policies”* (2002: 3).

Uno de los subgrupos que distingue Kato -el enfoque socio-histórico- está muy relacionado con los elementos que presenta Hall sobre los históricos institucionalistas. Para el autor los socio-históricos reconocen en las instituciones el sujeto central de análisis. Dentro de este grupo, Kato distingue dos visiones: una más centrada en el Estado y otra más centrada en los elementos constitutivos más básicos de las instituciones como las rutinas, reglas, normas, valores e ideas. La visión más centrada en el Estado, se ocupa de problemas relativos a la autonomía estatal y de la capacidad del Estado².

Los estudios socio-históricos comparten perspectivas comunes acerca de la política y del comportamiento político. Tratan de identificar las influencias institucionales que siguen los actores políticos, así como los intereses organizacionales, las ideologías y las orientaciones valorativas propias de ciertas instituciones más que entenderlas como agregados de intereses y preferencias individuales. No conciben a los intereses y preferencias individuales independientemente de las instituciones ni relacionan el comportamiento político con las preferencias o intereses individuales. Se muestran cautos en el empleo de un concepto de racionalidad que implique una pauta de comportamiento basada en un cálculo de medios-fines o incluso de un comportamiento general orientado al logro de metas (op. cit.).

Sobre el enfoque de la elección racional Hall entiende que esta sub-corriente dentro del institucionalismo enfatiza el rol de la interacción estratégica en la determinación de políticas públicas. Analizan los efectos de las instituciones sobre el comportamiento de los actores utilizando básicamente un enfoque de cálculo racional individual. Esta corriente

² Dentro de este grupo se pueden incluir los trabajos de autores como Peter Evans y Michael Mann.

surge a partir del estudio del comportamiento de los representantes en el Congreso norteamericano y cómo determinadas reglas influyen en él. Toma herramientas analíticas del enfoque de “la nueva economía de la organización” como: la importancia de los derechos de propiedad, los comportamientos rent-seeking y los costos de transacción en el manejo y creación de instituciones (Hall, 1996).

Para este enfoque el desarrollo de determinada forma de organización tiene que ver con reducir los costos que determinada actividad tendría en caso de no contar con dicha institución. Los teóricos de la elección racional definen el neo-institucionalismo como “*un esfuerzo por recombinar la investigación del comportamiento con inquietudes más tradicionales de la ciencia política, es decir, las instituciones*” (Ordeshook en Kato, 1996:3) Estos autores argumentan que se trata de “*una caja de herramientas universal*” aplicable a cualquier escenario político, donde los individuos maximizan su utilidad y entienden a las instituciones como “*un contexto estratégico que impone determinados constreñimientos al comportamiento auto-interesado*” (opt. cit.: 3). Esa maximización de la utilidad define una pauta de comportamiento que relaciona medios y fines, concentrándose en el comportamiento racional de los individuos y en el análisis de sus relaciones con las instituciones.

La novedad de este enfoque -de elección racional- reside en el análisis de los efectos e influencias de las instituciones, especialmente el análisis de aquellos intereses o preferencias que predominan en las políticas públicas o las decisiones sociales. Se ocupa de explorar la relación entre los contextos institucionales o estructuras de toma de decisiones y el comportamiento racional individual definido a priori.

Kato reconoce diferencias y puntos en común entre los dos enfoques - sociohistórico y de elección racional - y sostiene que muchas veces las distancias que separan a unos de otros son exageradas. Un punto en común entre los dos enfoques es la incorporación en el análisis tanto de las reglas formales como de las rutinas y procedimientos informales pero la diferencia radica en la forma en que interpretan el comportamiento de los individuos en el marco de las instituciones.

Sobre el origen de las instituciones señala Kato que las diferencias entre los dos enfoques no son tan grandes como parecen: el enfoque socio-histórico considera el origen de las instituciones como el resultado de la adopción de ciertas normas o como una

consecuencia histórica, mientras que el enfoque de la elección racional se ocupa de las bases racionales del surgimiento de las instituciones. Los teóricos socio-históricos reconocen en las instituciones el sujeto central de su análisis por tanto incorporar un fuerte supuesto comportamental como el que utiliza la elección racional desvía la atención de las instituciones como un todo. Sin embargo los teóricos de la elección racional señalan que la aplicación de un supuesto común de comportamiento es la mejor manera de diferenciar los efectos institucionales.

El conflicto entre estas perspectivas no es tal -según Kato- en tanto es posible usar factores como reglas, rutinas y normas incluidas en las instituciones combinado con el enfoque del cálculo racional individual al explicar los resultados políticos.

La tercera corriente que identifica Hall -institucionalismo sociológico- trata de buscar explicaciones a la forma institucional, los procedimientos y los símbolos que toman las organizaciones y cómo dichas prácticas son difundidas en determinadas áreas específicas. Emerge como un sub-campo dentro de las teorías organizacionales. El argumento detrás de esta corriente es que muchas de las formas institucionales y procedimientos usados por organizaciones modernas no fueron implementados por ser más “eficientes” como algunos teóricos del enfoque de elección racional podrían argumentar: sino que en realidad muchas de estas prácticas y procedimientos son prácticas culturales específicas de una sociedad, que luego son asimiladas en las organizaciones de esa sociedad. Pero este proceso no sucede en búsqueda de eficiencia sino como parte de una transmisión cultural más general en esa sociedad. Hasta la práctica más aparentemente burocrática tiene que ser analizada en términos culturales para los teóricos de este enfoque. Por tanto, buscan explicaciones a las formas institucionales, reglas y procedimientos que toman las organizaciones. Tienen también un concepto más amplio de lo que es una institución, incluyendo no solo reglas, procedimientos formales sino también aspectos simbólicos, cognitivos y morales que guían las acciones humanas. Powell señala que las organizaciones tienden a tomar fórmulas institucionales previamente consolidadas en su entorno y por ende a reproducir las instituciones para obtener legitimidad. Esa tendencia la denomina “*isomorfismo*” (Powell en Zurbriggen, 2005).

Son notorias las diferencias entre los tres enfoques, sin embargo tiene aspectos en común. “*Los actores individuales y grupales tienen lugar en un marco de enormes*

construcciones institucionales, tales como roles, normas y comportamientos socialmente establecidos, que al mismo tiempo representan recursos de poder” (Zurbriggen, 2005).

Para Zurbriggen (2006) *“si bien existen diferencias ontológicas y epistemológicas entre las diferentes variantes institucionalistas, mientras los enfoques racionalistas se centran en el agente y los culturalistas en la estructura, es posible superar estas diferencias y utilizar enfoques complementarios”*

El Estado dentro del Institucionalismo: autonomía enraizada, capacidades estatales y redes.

En sintonía con los neoinstitucionalistas, durante la década del ochenta surge una corriente de investigadores preocupados por devolverle la centralidad al Estado que había perdido en las décadas anteriores en torno al estudio de políticas públicas. Al respecto Evans identifica tres olas en relación a la importancia de los Estados para la definición de políticas. Una primer ola, entre las décadas del cincuenta y sesenta, durante la cual se valoriza el rol del Estado como agente para el desarrollo de los países. Luego una segunda ola en la década del setenta de revalorización del neoutilitarismo, que pregona por una mínima intervención del Estado en distintas arenas donde antes actuaba fuertemente. Esta corriente propone reducir el Estado al mínimo y que el mercado se haga cargo del resto de las funciones. Por último la tercera ola que Evans sitúa a fines de los ochenta está vinculada a la revalorización del rol del Estado en cuanto a la conformación de políticas públicas para el desarrollo económico y social de los países.

La mayor parte de las definiciones sobre Estado contienen dos niveles diferentes de análisis, el funcional y el institucional (Mann, 1993). El Estado puede ser definido en términos de lo que parece institucionalmente o de lo que hace en sus funciones. Lo que predomina es una visión mixta, pero en buena medida institucional propuesta por Weber por la cual el Estado contiene los siguientes elementos: *“Un conjunto diferenciado de instituciones y personal, centralización en el sentido de que las relaciones políticas irradian del centro a la superficie, un área territorialmente demarcada sobre la que actúa, un monopolio de dominación coactiva autoritaria, apoyada en un monopolio de los medios de violencia física”* (op. cit.) La noción de Estado contiene un elemento predominantemente institucional: debe ser considerado como un conjunto de instituciones que influyen en los

contenidos y métodos de la política. Para Mann (1993) la esencia del Estado que lo diferencia de otras organizaciones sociales es su naturaleza centralizada en un espacio territorial delimitado. Estos deben ser considerados como algo más que gobiernos, son sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos y coercitivos permanentes que no solo tienden a estructurar las relaciones entre la sociedad civil y la autoridad política sino también muchas relaciones cruciales dentro de la sociedad civil” (Stepan en Skocpol, 1985).

El poder infraestructural que identifica Mann refiere a la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas en todo el territorio de un país. Implica la capacidad del Estado para que se ejecuten las políticas, es decir las características de las estructuras en cuanto a conocimientos, recursos, y herramientas institucionales.

Dos elementos que estos autores destacan en sus investigaciones son los conceptos de autonomía y por otro lado la capacidad de los Estados. Señalan la importancia de la autonomía y las capacidades de los Estados como actores que tratan de alcanzar objetivos en materia de políticas concretas y su influencia en el contenido y el funcionamiento de la política. Los Estados concebidos como organizaciones que reivindican el control de territorios y personas pueden formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por “*autonomía del Estado*” (Skocpol, 1985:84).

Señala Skocpol que la autonomía del Estado no es un rasgo estructural fijo de ningún sistema de gobierno, sino que en realidad, puede variar a medida que cambien las organizaciones de coerción y administración, tanto a la interna como en relación con los grupos sociales y sectores representativos de gobierno. (op.cit.:96). Es decir que la autonomía posee un carácter histórico y variable. Esto es cierto no sólo debido a que las crisis pueden precipitar la formulación de estrategias y políticas oficiales por parte de élites o administradores que de otro modo no podrían materializar sus posibilidades de acción autónoma; también es cierto porque las mismas posibilidades estructurales de acciones estatales autónomas cambian con el tiempo, a medida que las organizaciones de coerción y administración experimentan transformaciones, tanto internamente como en sus relaciones con los grupos sociales y con sectores representativos del gobierno.

Skocpol, trabaja también en torno a las capacidades estatales y el estudio de los Estados como actores con sus propias metas y objetivos en cuanto a políticas concretas, independientemente de la sociedad. *“Las orientaciones extranacionales de los Estados, los desafíos a los que pueden hacer frente para mantener el orden interno y los recursos organizativos a los que pueden recurrir y que pueden desplazar los colectivos de funcionarios estatales, todas estas características del Estado, considerado desde una perspectiva weberiano-hintzeana, pueden contribuir a explicar la acción autónoma del Estado”* (op.cit:3).

Para el estudio de capacidades estatales, se deben tomar sectores específicos de actuación ya que nada garantiza que se sigan las mismas lógicas en todos los sectores de actuación. Uno de los datos más importantes acerca del poder de un Estado puede ser la desigualdad entre distintas áreas de actuación política. Y el resultado más revelador, incluso de una revolución de largo alcance o de una reforma desde arriba, puede ser la disparidad de las transformaciones producidas entre distintos sectores sociopolíticos.

La noción de autonomía del Estado refiere a la capacidad para buscar soluciones que los otros actores del sistema político no están en condiciones, o no tienen la capacidad de plantear y llevar a cabo. Los Estados tienen diversas capacidades para poner en práctica sus políticas y se vinculan con la capacidad de fijarse objetivos autónomos (op.cit.).

Para este enfoque teórico el Estado tiene una doble condición, por un lado es actor pero también es estructura y es en su doble condición que afecta los resultados políticos en varios sentidos. Por un lado la autonomía como actor, implica que sus funcionarios no son permeables a las presiones e influencias de otros sectores de la sociedad, y a su vez tiene capacidad para desarrollar sus propios intereses como actor del sistema. Por otra parte conforma una estructura: un complejo entramado de políticas preexistentes y acuerdos institucionales.

Evans (1992) desarrolla un concepto vinculado al de Skocpol, al que denomina *“autonomía enraizada”*. Esta autonomía implica que los funcionarios del aparato burocrático están lo suficientemente aislados para no ser permeados ni cooptados por grupos sociales rent-seeking sino que tiene un alto sentido del deber y espíritu corporativo de grupo. Pero a su vez que presentan ese aislamiento, están insertos intensamente en la estructura social circundante. Por lo cual, están vinculados y relacionados a los grupos

empresariales pero con la distancia suficiente para tomar sus decisiones de forma independiente en la definición de políticas.

Evans considera que un Estado debe tener ambas características, de lo contrario, en caso de tener solo autonomía estaría demasiado apartado del resto de sectores de la sociedad para contar con la información necesaria para la toma de decisiones. Por el contrario si el Estado solo contara con enraizamiento sin poseer autonomía favorecería los comportamientos predadores y de rent-seeking.

Hildebrand y Grindle (1997) definen la capacidad estatal desde un punto de vista instrumental, entendiéndola como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Este concepto se despliega en cuatro dimensiones vinculadas a las distintas funciones que debe ejercer el Estado (Merilee Grindle en Alonso, 2007). Una dimensión vinculada a la capacidad institucional, en tanto competencia del Estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas. Otra, que se refiere a la capacidad técnica, y que atañe a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general. En tercer lugar, la capacidad administrativa, esto es, la competencia de los estados para implementar la provisión de bienes y servicios. Por último, la capacidad política entendida como la habilidad estatal para procesar las demandas provenientes de la sociedad. Las capacidades estatales podrían resumirse, de un modo más sintético, en dos dimensiones básicas: tanto las capacidades técnicas como las administrativas pueden ser percibidas como conceptualmente unificadas.

Por otra parte, lo que se entiende por capacidades institucionales y políticas son dimensiones imbricadas. En tanto las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas provenientes de la sociedad.

Sin duda, la existencia de un aparato burocrático relativamente aislado y autónomo es una precondition básica para la realización de las capacidades estatales. Pero también es necesario para una efectiva intervención estatal que el Estado se encuentre imbricado en una red de relaciones con importantes grupos sociales. La intervención del Estado en

determinada arena pública es facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas. El logro de un equilibrio entre las lógicas de los dos planos señalados es lo que se ha llamado “*autonomía enraizada*” (Evans, 1992).

La distinción entre poder despótico e infraestructural define a su vez el espacio teórico para introducir otra diferenciación pertinente: entre capacidades de gobierno y capacidades estatales. Las capacidades de gobierno no pueden ser equiparadas ni dan lugar necesariamente al desarrollo de capacidades estatales (Alonso, 2007:6). Las primeras constituyen recursos de poder situacionales, emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas, por lo tanto, pueden ser efímeras, volátiles y están disponibles sólo periódicamente. Las capacidades estatales, en cambio, son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el Estado desarrolla en el largo plazo. Este aspecto es lo que remite a la dimensión de las capacidades estatales como proceso de institucionalización; es decir al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores.

El desarrollo de capacidades administrativas, el logro de una adecuada coherencia interna del aparato estatal y la inducción de comportamientos entre los actores del entorno socioeconómico, que permitan cristalizar en “enraizamientos” sinérgicos de largo plazo, implica el desarrollo de incentivos que estructuren la interacción entre los diversos actores y ámbitos.

Esta dimensión incorpora como capacidad todos los factores que están bajo directo control de la propia agencia. Una vez que los niveles de decisión política facultan al organismo con roles funcionales y le imputan los recursos necesarios, éste debe alcanzar el modo de organizarse más eficientemente para realizar sus objetivos. Pero dentro de la organización pueden observarse brechas de capacidad que dificulten el logro de los resultados.

El enfoque de redes – un enfoque institucionalista para el estudio de políticas públicas.

El enfoque de “*policy networks*” se enmarca dentro de la corriente institucionalista. El enfoque de redes es institucionalista ya que no se trata de un espacio de agregación de

preferencias individuales, sino que existen estructuras que modelan preferencias y percepciones de los actores. Las instituciones, por tanto, cumplen un rol clave en la formación de dichas preferencias y percepciones al convertirse en acciones colectivas (Zurbriggen, 2005). El concepto de “*policy networks*” es un concepto flexible diseñado para visualizar la complejidad del juego entre actores e instituciones en el proceso de elaboración de políticas públicas (Zurbriggen, 2003).

Este enfoque prioriza las relaciones estructurales entre las instituciones antes que las relaciones interpersonales (Rhodes en Zurbriggen, 2003). Este autor señala que el concepto de *policy networks* “*refers to sets of formal and informal institutional linkages between governmental and other actors structured around shared interests in public policymaking and implementation. These institutions are interdependent. Policies emerge from the bargaining between the networks’ members*” (Rhodes, 2007:4).

En una tónica similar Sharpf define una red como “*el conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia*” (Scharpf, en Klijin, 1998:33)

Klijin también brinda su propia definición de redes: “*Las redes de políticas públicas son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos*” (Klijin, 1998:34).

Este enfoque de análisis surge a partir de los años noventa y se caracteriza básicamente por establecer que cada sector de las políticas públicas conforma una red de actores – tanto públicos como privados- con intereses en esa determinada arena pública. Dichos actores enmarcan sus relaciones en determinado espacio institucional y tienen influencia en la forma en que se elaboran las políticas (Zurbriggen, 2005). Si bien surge a partir de los años noventa, desde los años sesenta la academia norteamericana reconoce que la hechura de las políticas se realiza en subsistemas, autónomamente del sistema político general (Freeman en Zurbriggen, 2003).

En la misma línea Sharpf cuestiona seriamente que la toma de decisiones pase por las manos de un solo actor individual, sino que en realidad el diseño e implementación de una política siempre es el resultado de varios actores que interactúan y que persiguen determinados intereses, metas y estrategias –que por lo general son diferentes- (Scharpf, en Klijin, 1998). Asimismo, sostiene Alonso, la definición de redes requiere identificar el adentro y el afuera de esa red, o sea sus límites.

El concepto de red de política permite estudiar el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad, pero además las preferencias e intereses que el Estado tiene, o sea el nivel de autonomía estatal en una arena específica de política. (Alonso, 2007:17). Por lo general los autores que trabajan en torno al concepto de redes coinciden en ubicar este enfoque como de nivel meso para el análisis de políticas, es decir que para completar un análisis global debe complementarse con otros análisis de nivel macro, y de nivel micro para potenciar su alcance explicativo.

Debe además, prestar considerable atención al contexto político, económico y social más amplio en que las redes se desarrollan e integrar otras variables de contexto que pudieran intervenir en el cambio de la red y del resultado de la política (Zurbriggen, 2005).

Una de las virtudes del enfoque es la capacidad de los policy networks, de proveer una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de los actores corporativos públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos (Börzel, en Zurbriggen, 2003). De esta manera las redes surgen como solución para los problemas de coordinación de las políticas públicas en las sociedades modernas. Enfoca el análisis en los patrones de relación entre los actores, su interdependencia y cómo influyen estos en el proceso político (Klijin, 1998).

La interdependencia de actores es un aspecto clave también en este enfoque. El enfoque retoma de la teoría interorganizacional la condición de dependencia de los actores entre si, en tanto que requieren de los recursos de los demás para concretar sus metas (Alonso, op.cit.).

Klijin por su parte señala como características que definen a una red: la dependencia y la diversidad de actores, metas y relaciones. La interacción de los actores dentro de una red se basa generalmente en confianza y diplomacia (Rhodes, 2007). Los valores compartidos y las normas son los elementos aglutinadores del complejo sistema de relaciones entre los diferentes actores. La confianza es para este autor central para fomentar comportamientos cooperativos y por tanto para la existencia de la red. Por tal motivo, las redes tienen altos niveles de confianza como factor diferenciador de otros espacios.

Los actores involucrados son quienes construyen y modifican las redes (Zurbriggen, 2003). Por tanto estas no tienen una estructura permanente, sino que se modifican en base a las decisiones de los actores participantes. Al mismo tiempo la red es estructural ya que

contiene una serie de normas y reglas así como disposiciones organizacionales. Sin embargo dentro de ese marco estructural los actores son capaces de elegir determinadas opciones, políticas y deciden el futuro de la red.

Para el análisis de redes se requiere la identificación precisa de actores y las metas que persiguen, así como también la influencia política que los actores utilizan en la red. Además se debe prestar atención al intercambio de recursos, de información así como los mecanismos que guían esos intercambios.

En este enfoque no hay un actor individual que domine la red, o que sea un actor central que defina las metas a priori de la red, sino que los “*outcomes*” que surgen lo hacen siempre de la interacción de una diversidad de actores (Scharpf, Gage y Mandell, en Klijin, 1998) Estos autores remarcan la necesidad e interdependencia de los actores que participan en la red, y al mismo tiempo tratan de orientar sus acciones para realizar sus preferencias individuales. Esto genera arduos procesos de negociación e interacción en un juego que no es de suma cero sino que todos los involucrados pueden obtener beneficios. “*Entender el contexto institucional es importante porque, desde una perspectiva de red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para coordinar interacciones complejas entre varios actores involucrados en procesos políticos. Si los acuerdos organizacionales no son posibles, se hace difícil unir los puntos de vista e interacciones de diversos actores*” (Klijin, 1998:39).

Diversos tipos de redes.

Los autores que han trabajado el concepto de policy networks han propuesto también tipologías para un análisis más profundo. Para March y Rhodes (en Zurbruggen, 2003) las redes se pueden ubicar en un continuo que va desde redes cerradas -también llamadas comunidades políticas, altamente integradas - a redes abiertas –redes de asuntos, débilmente integradas-.

Comunidades políticas: tienen un limitado número de participantes estables, el acceso a la comunidad es altamente restringido, en la cual existe una exclusión consciente de otros grupos. Este tipo de redes, es dominado por un interés específico. Hay por otra parte una interacción de alta calidad entre los participantes lo que influye en el volumen de los acuerdos acerca de normas y procedimientos en la elaboración de políticas. Existe

también un balance de poder, ya que se da un juego de suma positiva sin perjuicio de que existan actores con cierta predominancia sobre el resto (Zurbriggen, 2005). *“Los nuevos actores pueden entrar a este tipo de red con un alto costo para sí mismos. Estos costos se relacionan con las inversiones que harán en el aprendizaje del lenguaje y reglas, establecimiento de patrones de relaciones y oferta de ventajas para uno o más actores en la red”* (Klijin, 1998).

Redes de asuntos: estas son más flexibles y menos rígidas. En una red de asuntos los integrantes comparten algún conocimiento sobre política pública. Estas redes son abiertas y cuentan por tanto con un número de integrantes amplio. La frecuencia e intensidad de las interacciones es fluctuante. Esto implica que existe un limitado acuerdo en cuanto a la naturaleza de los problemas y soluciones. Asimismo existe un poder desigual entre sus integrantes y esto se traduce en un desigual acceso y distribución de recursos (Hecló en Zurbriggen, 2002). Este tipo de redes se generan habitualmente en áreas nuevas donde no hay un dominio establecido de un grupo ni instituciones claras que generen exclusión (Zurbriggen, 1998). Las redes de asuntos se caracterizan, además, por una considerable circulación de actores, así como por un bajo grado de consenso sobre paradigmas compartidos de política. Los vínculos entre los actores pueden ser pensados como canales a través de los cuales se intercambia información, conocimiento experto y otras formas de recursos políticos (Alonso, 1997).

Estos dos tipos de redes bien delimitados y caracterizados son tipos ideales, pero permiten analizar una determinada arena de política y situarla en un continuum que puede ir desde redes más abiertas a comunidades más cerradas.

El concepto de Autoridad Social para el análisis de una arena específica de política.

Vinculada a la tercera ola identificada por Michael Mann, a fines de la década del ochenta, comienza también a darse una discusión en América Latina sobre la necesidad de establecer una mejor articulación y coordinación de las políticas sociales a nivel de los Estados.

La realidad mostraba que los modelos de protección social que presentaba la región contenían grandes niveles de dispersión, fragmentación y sectorialización, generando muchas veces superposición de esfuerzos en una misma temática por parte de varios

organismos sin siquiera estar comunicados entre sí. Asimismo esta revisión de los modelos tradicionales de protección social se da en un contexto de fuertes restricciones económicas, y ajuste estructural promovidas por los organismos multilaterales de crédito que pugnan por una reforma de los mismos y específicamente proponen concentrar la acción de los Estados en los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Surgen entonces una serie de programas focalizados de combate a la pobreza y la indigencia en todo el continente como nuevo modelo de protección social. La implementación de estos programas implicó serias dificultades para las burocracias tradicionales, en muchos casos sin recursos humanos preparados y/o con un funcionamiento poco eficiente de sus procedimientos. Esto conllevó a la creación de nuevas instituciones que se encargaron de implementar y gestionar los programas de combate a la pobreza e indigencia, denominados Fondos Sociales. Caracterizados por una gestión más ágil y flexible (Hardy, 2003) sin embargo sus acciones no lograron el impacto deseado y fueron en gran medida descontinuados.

En consecuencia aparece una revalorización de la figura de los ministerios y en particular un nuevo tipo de ministerio *social* que va a tener funciones de coordinación y articulación de las políticas sociales y va a estar orientado a los sectores más vulnerables.

Esa preocupación por generar espacios de coordinación y orientación de las políticas sociales también llevó a establecer otras innovaciones institucionales como la formación de gabinetes sociales, consejos y oficinas coordinadoras al más alto nivel del Poder Ejecutivo. A este tipo de instituciones Repetto (2005) las ha denominado como *Autoridad Social* y las define como la instancia que además de su forma institucional debe ser capaz de priorizar, coordinar asignar recursos, controlar y evaluar.

Las funciones que se le asigna implican -como señala la definición- priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar. La primera función refiere a definir los sectores, programas y territorios a priorizar, así como las poblaciones a atender en esos territorios. La segunda función refiere por un lado establecer acciones de coordinación con la autoridad económica, y por otro lado con los organismos encargados de ejecutar programas y planes, tratando de evitar de esa manera la superposición de acciones, o la falta de cobertura de determinado programa.

La asignación de recursos de la autoridad social debe estar basada en evaluaciones de los programas y no simplemente en la corrección del gasto de un año a otro. Estas evaluaciones deben estar enfocadas en el impacto y resultado del programa para poder tener información apropiada para la toma de decisiones.

La función de contralor de la autoridad social, implica realizar el seguimiento de sus orientaciones y recomendaciones a los diferentes organismos. Se trata en definitiva de monitorear el cumplimiento de las mismas. Por último, la función de evaluación como ya fue mencionado involucra la generación de insumos sobre los resultados de los programas que permitan tomar decisiones en cuanto a continuarlos, modificarlos o en último caso discontinuarlos.

Rolando Franco (2004) entiende que existen cuatro lógicas, que en este tipo de autoridad, están en tensión permanente. Esas lógicas son: a) Lógica contable, b) Lógica tecnócrata, c) Lógica articuladora, d) Lógica política.

Por lógica contable se entiende que la función de la Autoridad Social es facilitar el ajuste de las cuentas públicas evitando superposiciones administrativas en las áreas sociales, particularmente en lo referente a la pobreza. La segunda lógica entiende que la tarea sustantiva de la autoridad social es mejorar la eficiencia y la eficacia de la oferta programática focalizada enfatizando el papel de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de dichas intervenciones. La principal función de la tercera lógica es articular el conjunto de la oferta de las políticas sociales incluyendo los clásicos sectores de Educación, Salud, Seguridad Social, más Trabajo y Vivienda para realizar de esta manera un abordaje integral de las políticas sociales. Por último la lógica política intenta posicionar como tarea esencial de la Autoridad Social, conformarse en un contrapeso de poder al que tiene en América Latina los Ministerios de Economía.

Estas cuatro lógicas – según el autor- están expresadas aquí de forma pura, pero es difícil que se den así en la realidad. Por lo general hay una predominancia de dos pares de ellas, por un lado una lógica contable-administrativa, y por otro una lógica articuladora-política.

Con la noción de autoridad social que comenzó a discutirse durante la década de los noventa, se buscó realizar una reforma del Estado en torno a la creación de un actor institucional en materia social que fuera equivalente a la autoridad económica (Hardy,

2003) -la cual tiene una importancia capital en las estructuras institucionales de los Estados Latinoamericanos-. De esta manera se intentaba establecer un contrapeso a dicha autoridad económica que muchas veces es la encargada de decidir en materia de políticas públicas la orientación y las prioridades de un gobierno por el hecho de controlar la asignación presupuestal. (opt. cit).

Pero la creación de esta nueva autoridad no está exenta de dificultades y obstáculos a sortear. El principal de ellos es contar de voluntad política para llevar adelante su concreción. Más allá de la figura formal que esta pueda adquirir, es indispensable -además de contar con un marco jurídico institucional que establezca sus funciones- establecer consensos entre las distintas autoridades sectoriales de lo social, que reconozcan las funciones de esa nueva autoridad así como que acepten su coordinación, orientación y monitoreo: *“la implantación de autoridad social exige que haya voluntad política. No siempre existen las condiciones en el sistema político para que pueda pensarse en una reforma del sistema de políticas sociales”* (R. Franco, 2004). Este problema también está estrechamente relacionado a la forma que se le da a la autoridad social. En América Latina se han ensayado diversas modalidades, desde Ministerios coordinadores, Oficinas de planificación, Gabinetes Sociales etc. Además de la forma que se le dé a la autoridad social, también es decisivo el tipo de relación que esta establece con el resto de los organismos que actúan en materia social y la autoridad económica.

En el caso de oficinas nacionales de coordinación, están por lo general ubicadas en elevados niveles jerárquicos del Estado, tiene funciones tanto en el área financiera como en programas sociales, lo que le permite tener capacidad instalada para la coordinación y la negociación en términos más equitativos con la autoridad financiera (ídem). Para el caso de los ministerios de coordinación de lo social, las modalidades son varias. En algunos casos se opta por situar la coordinación en alguno de los tradicionales ministerios sectoriales, sin embargo esto conlleva problemas de competencia entre ministerios por ese “liderazgo”, o dificultades para reconocer en otro igual a uno la autoridad en la materia.

Otra modalidad es la creación de un ministerio que se superponga al resto de los ministerios sectoriales (ídem) pero de nuevo la dificultad es que exista el espacio político para cumplir con esa función que implica que otro ministerio coordine la política sectorial de un ministerio. Franco también menciona la posibilidad de crear un ministerio

suprasectorial y que los ministerios sectoriales se conviertan en secretarías jerárquicamente por debajo de este, estableciendo así una clara subordinación.

Los Gabinetes sociales son una modalidad de autoridad social que se ha aplicado en varios países de América Latina. Estos están conformados al más alto nivel jerárquico del gobierno y es frecuente que en paralelo se conforme un consejo de políticas sociales de carácter más técnico para cumplir tareas de asesoramiento. Para el autor este tipo de modalidad reproduce dificultades similares a las que se mencionaron para los ministerios coordinadores “Es evidente que la simple creación de un Comité puede no ser suficiente, si esa instancia no está dotada de un poder efectivo de coordinación y carece de atribuciones para establecer prioridades obligatorias para las entidades que ejecutan esas tareas gubernamentales” (Franco, 2004:17). El riesgo que corren estos espacios es convertirse en un ámbito de luchas sectoriales por recursos, y sin contar con el poder efectivo de conducción estos espacios difícilmente logren su cometido.

3. Estado de situación de la matriz de protección social antes de 2005.

El sistema de protección social uruguayo puede delimitarse en seis períodos distintos que responden a la creación, expansión y reforma del sistema de protección social y a instancias políticas de la historia del país que tiene que ver con la vigencia del sistema democrático y la rotación de partidos en el poder (Midaglia, 2008) que puede ser resumido de la siguiente manera:

- § 1815 a 1950 – Emergencia y consolidación del sistema de protección social.
- § 1951 a 1970 – Ampliación de las prestaciones sociales.
- § 1971 a 1985 – Introducción de pequeños cambios que coinciden con el quiebre institucional del sistema democrático.
- § 1985 a 1990 – Restauración democrática y restauración de una serie de prestaciones sociales a la vez que se crean nuevos programas atendiendo a las demandas sociales.
- § 1991 a 2001 – Reforma acelerada de la matriz de protección
- § 2002 a 2005³ – Introducción de una serie de prestaciones sociales de emergencia tendientes a atender los efectos de la crisis económica de 2002.

El sistema de bienestar social vigente hasta 2005 presenta un carácter híbrido o dual en tanto conviven un núcleo duro de programas de pretensión universalista con una serie de programas focalizados de más reciente creación que reflejan las modificaciones que experimentó la matriz de bienestar en las últimas décadas (ídem).

El diseño institucional en el cual están enmarcadas estas políticas evidencia una superposición de campos de acción más que una complementariedad de los servicios. Se constata la existencia de una serie de organismos estatales que ofrecen prestaciones o programas similares generando diversas “*bocas de entradas para responder a las mismas necesidades sociales*” (op. cit) dificultando la coordinación entre los distintos organismos y agravado por una “*pauta de autosuficiencia o individualismo institucional*” (op. cit).

³La periodización del Repertorio de Políticas Sociales (Midaglia, 2008) continúa este último tramo hasta el año 2006 y menciona en 2005 la asunción del Frente Amplio en el gobierno por primera vez. A efectos de tomar solo la situación previa a este acontecimiento político es que se modifica el período.

Completa este panorama una marca centralidad de las prestaciones, ya que solo un 10% de estas tienen una modalidad de gestión descentralizada.

Frente a ese diagnóstico de fragmentación y dispersión de la matriz institucional y superposición de recursos⁴, se generó un intenso debate al interior de la coalición de izquierda -previó a las elecciones de 2004- sobre cuál era el diseño institucional adecuado con el objetivo de mejorar la coordinación y articulación de la institucionalidad social como parte de una ambiciosa reforma del Estado que se proponía encarar en caso de acceder al gobierno nacional “...*hay una parte conceptual medular en la que sí todos coinciden dentro del partido de gobierno y fuera del partido de gobierno, por lo menos en el discurso, que es la necesidad de tener un organismo x, que cumpla el rol rector articulador de las políticas sociales en el Uruguay, un diagnóstico común de fragmentación compartimentación superposición y la necesidad de alguien que regule, organice, articule [...] estratégicamente las políticas sociales*”. Entrevistado III

Esta discusión no se dio aisladamente en el Frente Amplio sino que involucró a un amplio espectro de actores del sistema político -partidos políticos, central sindical, organizaciones de la sociedad civil- que compartían en líneas generales el diagnóstico de fragmentación de la matriz institucional y la necesidad de reordenarla. En el año 2004 se generó un debate promovido desde la sociedad civil organizada, que reunió en el ciclo “Mañanas Complejas” a todos los partidos políticos con representación parlamentaria a exponer y lograr acuerdos sobre las políticas sociales y la matriz institucional. En el documento final -firmado por los partidos, el PIT-CNT y organizaciones de la sociedad civil- se reconocía que pese a algunos esfuerzos de coordinación dentro del Estado, la propia estructura y el diseño compartimentado y disperso dificultaban e incluso obturaban la posibilidad de una coordinación eficiente (Leal Gustavo, 2002) “Una definición *moderna de políticas sociales implica reconocer la existencia de una diversidad de actores y, por ende, la necesidad de la coordinación entre ellos*” (idem).

⁴ “Acuerdos y disensos de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil sobre los mecanismos de coordinación de las políticas sociales. Aporte del Encuentro Progresista – Frente Amplio”. Ciclo de foros sobre Políticas Sociales Mañanas Complejas.

4. La creación de una nueva institucionalidad social – Las reglas formales

Al asumir el gobierno nacional en el 2005 la coalición de izquierda efectivamente introdujo una batería de cambios y nuevos dispositivos institucionales como parte de una reforma del Estado más amplia. El Ministerio de Desarrollo Social fue la primera creación que se realiza y tal vez la más visible para la ciudadanía ya que surgió simultáneamente a la implementación del Plan de Emergencia. No obstante, luego de su instalación y a través de una serie de decretos del Poder Ejecutivo se crean otros dispositivos institucionales que complementan el nuevo diseño como: el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Políticas Sociales y las Mesas Interinstitucionales. Se inauguran además mecanismos de relacionamiento con la sociedad civil denominados Consejos Sociales Departamentales y el Espacio de Diálogo Nacional.

Creación del Ministerio de Desarrollo Social

A través de la Ley 17.866 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) el 18 de marzo de 2005. Por esta misma ley se suprime el Ministerio de Deporte y Juventud (MJD), en tanto pasan a la órbita del nuevo Ministerio, el Instituto Nacional de la Juventud – que pertenecía hasta el momento al MJD- y el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer – que pertenecía hasta el momento al MEC⁵. Asimismo a partir de la promulgación de esta ley, el INAU⁶ se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del MIDES.

En el decreto 286/006 del Poder Ejecutivo se define la siguiente **misión institucional**: *“El Ministerio de Desarrollo Social es el responsable de las políticas sociales nacionales así como la coordinación – tanto a nivel sectorial como territorial – articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresiva. Asimismo, es misión de este ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la*

⁵ Ministerio de Educación y Cultura.

⁶ Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades”⁷.

Cometidos sustantivos del nuevo Ministerio:

- a) Asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia.
- b) Sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos, formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias, y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.
- c) Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.
- d) Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales.
- e) Diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para acceder a los programas sociales, sujetos a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad y respetando el derecho a la privacidad en los datos que así lo requieran.
- f) Implementar, ejecutar y coordinar programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de las condiciones de vida y su integración social.
- g) Proporcionar información y asesoramiento sobre programas disponibles para quienes se encuentren en situación de indigencia o extrema pobreza.
- h) Coordinar con los Gobiernos Departamentales la ejecución de sus cometidos.

⁷ Decreto del Poder Ejecutivo 286/006.

- i) Sin perjuicio, en cuanto corresponda, de las competencias del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Ministerio de Relaciones Exteriores, atender los asuntos internacionales referidos al desarrollo social, así como a la celebración y complementación de convenios bilaterales, y multilaterales de cooperación con instituciones públicas, privadas, nacionales o extranjeras.
- j) La regulación, promoción seguimiento y monitoreo de las actividades de las entidades estatales que actúan en materia de juventud, mujer, adultos mayores y discapacitados, en cuanto corresponda.
- k) Fiscalizar, con carácter preceptivo, a toda institución privada con la que ejecute programas sociales bajo la modalidad de convenios, en cuanto al cumplimiento efectivo de los mismos.
- l) Cumplir todos los cometidos que las distintas normas establecieron de cargo de los Institutos que por esta ley se trasladan a su órbita de competencia, pudiendo ejercer todas las facultades determinadas de los mismos por lo que todas las remisiones efectuadas en dicha normativa a los referidos Institutos, deberán entenderse efectuada al Ministerio de Desarrollo Social.
- m) Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos de su competencia.”⁸

Estructura Organizativa del nuevo Ministerio:

Dirección General de Secretaría

Dirección de Políticas Sociales

Dirección de Desarrollo Ciudadano

Dirección de Evaluación de Programas

Dirección de Coordinación Territorial

Dirección Nacional de Asistencia Crítica y Inclusión Social

Instituto Nacional de la Juventud

Instituto Nacional de la Familia y la Mujer

⁸ Artículo 9, Ley 17.866.

Gabinete Social

Por Decreto del Poder Ejecutivo 236/005 se crea el Gabinete Social, integrado por los titulares de los Ministerios de; Desarrollo Social -quién ejerce su presidencia-⁹; Economía y Finanzas; Trabajo y Seguridad Social; Turismo y Deporte; Salud Pública; Vivienda Ordenamiento Territorial y Medioambiente. Si bien el decreto no lo prevé participa también el titular de la Oficina de Presupuesto y Planeamiento y –en carácter de invitado permanente- el Presidente del Congreso de Intendentes

Entre sus **cometidos**¹⁰ figuran:

- Asesorar y proponer al Poder Ejecutivo, para su consideración y aprobación, los planes, programas, y proyectos de carácter social vinculados a los Ministerios que lo integran.
- Analizar, definir y acordar las prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social.
- Establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Públicas Sociales entre los diversos Ministerios.
- Articular atribuciones y campos de actuación de naturaleza intergubernamental entre las instancias nacionales y municipales y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos.

Para cumplir sus cometidos, el Decreto prevé la conformación de un **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales** que brinda asistencia al Gabinete Social.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

El Consejo estará conformado por representantes de cada uno de los ministerios que integran el Gabinete Social, y también por integrantes de ANEP, BPS, Congreso de Intendentes, INAU, INE –en carácter de invitados permanentes-. Es presidido por el titular de la Dirección de Políticas Sociales del MIDES.

Entre sus **cometidos** están:

⁹ http://www.presidencia.gub.uy/_Web/decretos/2005/07/CM%20100.pdf

¹⁰ Idem.

- Asistir programática y técnicamente al Gabinete Social.
- Llevar adelante la instrumentación y ejecución de las resoluciones alcanzadas por el Gabinete Social.
- Realizar el Monitoreo del Plan de equidad en los próximos años.

Mesas Interinstitucionales

Se promovió su instalación por parte de la Dirección de Coordinación Territorial del MIDES pero no se realizó mediante decreto del Poder Ejecutivo como en los otros casos. *“Las Mesas Interinstitucionales son dispositivos integrados que permiten a los organismos integrantes del Gabinete Social, definir en forma conjunta una agenda común y determinar las prioridades, tomando en consideración las particularidades locales”¹¹*

Pretenden funcionar en cada departamento como ámbito de coordinación local entre autoridades departamentales y nacionales vinculadas a las políticas sociales. Tienen como objetivo maximizar recursos, y potenciar proyectos en conjunto, así como mejorar las estrategias de coordinación y articulación en la implementación de las políticas sociales a nivel local¹².

Primero se instaló una por departamento, pero se dejó a criterio de las Oficinas Territoriales la posibilidad de instalar más de una según las características territoriales, abriendo también la posibilidad de instalar mesas regionales, ya no vinculadas a la división administrativa de los departamentos, sino respondiendo a la lógica de desarrollo local de cada territorio. Se optó por dar libertad de funcionamiento a cada Mesa, en cuanto a reglamentos, modalidad de trabajo, frecuencia de reuniones etc.

Sus cometidos¹³ son:

- § elaborar un inventario de políticas sociales del departamento, la construcción de una agenda social departamental.
- § proponer un cronograma de actividades con acciones a llevar adelante, las medidas, plazos y efectos esperados además de las prioridades.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

¹³ Memoria Anual del MIDES, 2006

§ interactuar con organizaciones de la sociedad civil y con otras mesas para coordinar acciones conjuntas.

Espacio de Diálogo Social

“El Espacio de Diálogo Social se propone establecer y sostener espacios de diálogo social institucionalizado entre actores de la sociedad civil y el MIDES como parte del Estado, con el fin de analizar y asesorar en lo referente al diseño, implementación y evaluación de los lineamientos generales, planes y proyectos referentes a Políticas Sociales diseñadas e implementadas desde el Gobierno Nacional”¹⁴

El espacio cuenta con la participación de organizaciones de la sociedad civil de 2 y 3 grado. Este ámbito de integración mixta tiene carácter asesor, pudiendo plantear sugerencias y recomendaciones en referencia a la temática de su competencia, contribuyendo a la construcción colectiva de las visiones sobre la realidad social.

El Espacio tiene como **objetivo** *“Establecer y sostener espacios de diálogo social institucionalizado entre actores de la sociedad civil y el MIDES como parte del Estado, con el fin de analizar y asesorar en lo referente al diseño, implementación y evaluación de los lineamientos generales, planes y proyectos referentes a Políticas Sociales diseñadas e implementadas desde el Gobierno Nacional”¹⁵.*

Sus objetivos específicos¹⁶ son:

- Contribuir al cumplimiento de los objetivos del MIDES en tanto organismo rector de la coordinación y articulación de las Políticas Sociales Públicas.
- Establecer un espacio de diálogo interinstitucional periódico entre representantes del MIDES y OSC
- Aportar a la construcción de la Agenda Social anual
- Divulgar las iniciativas y promover debates pertinentes a nivel nacional.
- Analizar y asesorar sobre los planes y lineamientos generales de gobierno en lo referente a las Políticas Sociales, incorporando las diversas visiones involucradas.

¹⁴Memoria Anual MIDES, 2006. Mimeo.

¹⁵ Ídem

¹⁶ Ídem

- Realizar recomendaciones respecto a mecanismos e indicadores de evaluación de políticas sociales
- Recibir y analizar las evaluaciones realizadas desde el MIDES sobre planes y programas sociales.

Consejos Sociales Departamentales

“Los Consejos Sociales tienen como cometido la construcción de la agenda social departamental así como la observación, el análisis y la elaboración de recomendaciones sobre políticas públicas sociales desarrolladas a nivel territorial”¹⁷

Este espacio pretende ser un ámbito de diálogo permanente entre la sociedad civil y el MIDES como contraparte estatal, para la promoción de la participación ciudadana, y obtener insumos para la definición de prioridades y propuestas de intervención en la arena de las políticas sociales, promoviendo *“una mirada del país desde lo territorial, que integre las dimensiones de lo local, regional y nacional y que permita analizar, elaborar propuestas y generar acciones desde una visión compleja y abierta a las diversas situaciones socioeconómicas y políticas”¹⁸*

Su naturaleza es constituirse como actores locales colectivos que actúen en el espacio público local conformando un nuevo mecanismo de articulación de la sociedad civil y el Estado. A su vez, serán ámbitos de referencia para el MIDES y de retroalimentación con las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales implementadas en el territorio¹⁹.

Tiene como cometidos²⁰:

- Elaborar una Agenda de Trabajo
- Elaborar un Plan de Trabajo.
- Realizar un seguimiento de la agenda social departamental.
- Realizar un análisis y seguimiento de las políticas públicas sociales implementadas por el Estado en el territorio y priorizadas en la Agenda.
- Elaborar recomendaciones en materia de políticas sociales a nivel departamental.

¹⁷Memoria Anual, MIDES, 2006. Mimeo.

¹⁸Convocatoria e instalación de Espacios Regionales de Dialogo Social”, MIDES, 2008. Mimeo.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Ídem

- Integración al proceso de Monitoreo participativo.
- Promover la articulación de las demandas de la ciudadanía.

Con respecto a su funcionamiento, se pretende que sean espacios abiertos, y autónomos con respecto a la estructura del MIDES. Tampoco cuenta con una figura jurídica determinada Su integración debe propender a generar espacios de participación colectiva: abiertos, diversos y plurales, respetando la diversidad local, las modalidades de participación social y las trayectorias organizacionales de cada departamento²¹.

²¹ Ídem

5. Balance de las nuevas reglas creadas y su funcionamiento.

Si bien la descripción del capítulo anterior da cuenta de los dispositivos efectivamente creados la decisión dentro de la fuerza política no fue sencilla y llevó varios meses -previos a marzo de 2005- llegar al diseño definitivo. Una vez tomada la decisión se crearon los nuevos dispositivos algunos de los cuales no tuvieron el desempeño esperado y en cambio otros que en un principio se esperaba que cumplieran un rol marginal lograron potenciarse como genuinos espacios de coordinación y articulación del Uruguay Social.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social

En el caso del MIDES la discusión giró en torno a la pertinencia de crear un nuevo ministerio que se dedicara específicamente a lo social como había sucedido en varios países de la región -como Chile y Argentina- o si se reformulaban las competencias de la OPP y desde allí se generaba un espacio de articulación y coordinación del Uruguay Social. Un sector importante de la coalición que participó de esa discusión era partidario de la segunda opción utilizando en algunos casos como argumentos las dificultades que Franco y Repetto han señalado respecto a la creación de una autoridad social: *“la creación del MIDES era muy discutible, incluso hoy puede ser discutible [...] hay quienes opinan que [...] la OPP podría haber cumplido ese rol de articulador de las políticas públicas, hay quien pensaba que en realidad habría que tener un organismo coordinador pero no con el mismo rango que los Ministerios”* Entrevistado I

“nosotros discutimos durante casi dos años previos- incluso a la propia elección de octubre de 2004- la pertinencia o la conveniencia de crear un Ministerio de Desarrollo Social tal como efectivamente había ya sido creado en otros países de la región [...] la mayoría creíamos que era inconveniente, contraproducente, que era crear más burocracia, que era generarnos más complicaciones que soluciones y proponíamos [...] la creación de una unidad de coordinación de políticas sociales dependiendo directamente de Presidencia de la República en la órbita de la OPP” Entrevistado II.

“o tenes un supraministerio [...] Tabaré habló en su momento de un ministerio macro que abarcaría áreas ministeriales presididas por ministros, esto no era posible, por tanto no iba a acceder la ministra de salud y el Presidente del BPS, el Ministro de Trabajo a quien fuera Ministro de Desarrollo Social, el hecho de tener una coordinación de las políticas sociales, en el sentido

macro, porque el MIDES se transforma [...] en un ministerio para pobres, entonces, en última instancia lo que se transversaliza y coordina es básicamente la atención o intervención de sectores de marginalidad o sectores de pobreza” Entrevistado XI

Este grupo dentro de la coalición entendía que crear un nuevo ministerio podía generar más burocracia y dificultar la ejecución de algunos programas que iban a ser el buque insignia dentro del primer gobierno del Frente Amplio. Planteaban también que dentro del programa se concebía la atención de lo social como una tarea de *todo el gobierno en su conjunto* y no de un solo organismo, resultaba entonces inconveniente instalar las funciones de coordinación en un ministerio que iba a tener igual rango que el resto.

Se entendía que priorizar lo social requería situarlo en una instancia por encima de los ministerios, que ejecutara el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y que tendiera las líneas generales de integralidad y coordinación de las políticas sociales para que luego estas bajaran a los ministerios. Ubicar estas funciones en la órbita de Presidencia generaba mayor legitimidad que situarlas en un ministerio y luego que este coordinara con el resto de sus pares: *“Si tu mantienes la coordinación en que cada uno haga algo la integralidad nunca llega, si tu decís este programa se lo voy a dar [...] al ministerio X porque me parece que tiene más capacidad de hacerlo [...] después X tiene que coordinar y rogarle a los otros la cuota parte que corresponde a un programa integral, luego la integralidad de su programa esta jugada a las relaciones entre ministros y no al programa [...] Si tu lo haces en un ministerio, lo social no es una tarea de todos [...] y tiene que coordinar cosas con otros siendo un ministerio más, no tiene autoridad...”* Entrevistado IX.

“entonces para lograr ese objetivo de todos, e incluir en la forma del programa qué estrategia corresponde y quién lleva adelante esa estrategia lo podría haber llevado desde OPP, en definir cómo se basa el Uruguay Social cómo se vinculan los programas transversales y cada programa transversal confluyentes entre sí qué ministerio lo conduce y que ministerios participan esa podría haber sido una estructura posible” idem.

Los argumentos a favor de instalar dichas funciones en la órbita de OPP también eran los dominantes en las plataformas electorales de los partidos Colorado y Nacional en el 2004 *“...el caso del Partido Nacional nosotros proponíamos que fuera la OPP la que tuviera un rol de fuerte coordinación. El motivo era básicamente, como que estaba, en una instancia de presupuesto y por otro lado, por encima de los otros ministerios”* Entrevistado XIII.

“Lo de OPP, en cierta manera, le teníamos un pequeño cariño porque OPP como que es una figura supraministerial justamente y que depende de Presidencia de la República y que entonces podía tener una chance más de marcar una cierta autoridad” Entrevistado XIV.

A pesar de los argumentos a favor de instalar en OPP el rol de articulador del “Uruguay Social” -dentro y fuera de la coalición de izquierda- el Presidente electo es quien toma la decisión final de crear un ministerio de desarrollo social como *nueva regla formal* argumentando que lo social debía tener la misma importancia jerárquica que el resto de las políticas sectoriales y esto no se lograría de quedar anclada dentro de OPP: *“la opinión del Presidente de la República fue que tenía que estar la política social en un plano de igualdad con el resto de los ministerios, creo que fue a la luz de los hechos un acierto del Presidente”* Entrevistado I

“previo a diciembre del 2004 -que es cuando el Presidente electo aun no asumido toma la decisión de crear el Ministerio- no había unanimidad en la fuerza política que gana el gobierno respecto a la creación del MIDES [...]es en función de la creación del Gabinete Social que él decide la creación del Ministerio porque una cosa es un órgano que por sí y ante sí en vinculo directo con el Presidente lleve adelante determinadas políticas definidas programáticamente y otra cosa es un órgano que más allá de lo que haga con Presidencia tenga que articular a todos los demás ministros por lo tanto él ahí es que define que tiene que tener carácter ministerial ser un ministerio e inmediatamente en el mes de diciembre él nos comunica que va a tener rango ministerial” Entrevistado III

“en primer lugar la idea de darle mayor visibilidad a un tema que había sido planteado con particular relevancia en la campaña política por el mismo Tabaré Vázquez que permitía que si se creaba un ministerio esas políticas se iban a plantear con mayor fuerza y también en segundo lugar teniendo en cuenta que no es lo mismo crear una nueva institucionalidad que reformular una funcionalidad, o adosar a una funcionalidad ya existente una nueva función” Entrevistado IV.

En consecuencia el Presidente dispuso la creación del MIDES y de un Gabinete Social, integrado por los ministros vinculados a lo social y presidido por el nuevo ministerio como instancia de articulación y coordinación de las grandes líneas programáticas en el área. Es significativo el relativo consenso que generaba en el sistema político la reformulación del entramado institucional hacia una coordinación en la órbita de OPP, apoyándose en las dificultades que ha implicado el establecimiento de *ministerios entre pares* en otros países de la región (Franco, Repetto, Hardy). Finalmente quien zanja la

discusión es un solo actor -el presidente electo- quién termina definiendo un diseño institucional para terminar una discusión no resuelta al interior de la fuerza política.

Reordenamiento del entramado institucional en torno al nuevo ministerio

La ley de creación del nuevo ministerio dispuso un reordenamiento de Institutos y Programas dispersos en el entramado estatal. Se reubicaron el INJU –situado en el MDyJ- y el Instituto de la Mujer y la Familia –situado en el MEC- dentro de la estructura del MIDES. El INAU pasó a relacionarse con el Poder Ejecutivo a través del nuevo ministerio dejando de hacerlo a través del MEC. El Programa Infamilia que dependía directamente de Presidencia también pasó a formar parte del nuevo ministerio así como en una etapa posterior lo hizo el Programa Nacional de Discapacidad²². Tanto INJU como INMUJERES e Infamilia pasan a tener carácter de Direcciones Nacionales del MIDES.

La reagrupación tuvo como objetivos atenuar la dispersión que tenía el entramado institucional social y a su vez generar la “...concentración de aquello que estaba disperso y que claramente a la aplicación de las políticas sociales debía estar en un organismo responsable, en este caso el MIDES”. Entrevistado X.

La concentración de estos institutos en una sola línea de conducción desde un ministerio²³ era compartida y consensuada a la interna de la fuerza política previo al 2005. Sin embargo hubo -en la interna de la coalición- un debate intenso entorno a la incorporación o no, a la nueva estructura, del Instituto Nacional de la Alimentación dependiente del MTSS. Este instituto, en un principio, pensando dentro del MIDES finalmente permaneció dentro del MTSS.

Los entrevistados por las instituciones involucradas –MIDES, MTSS e INDA- argumentaron que la decisión final estuvo marcada por un fuerte *path dependence* del INDA, con una larga trayectoria institucional dentro de la estructura del MTSS. Por lo cual trasladarlo hubiese resultado excesivamente complejo y ambos ministerios tenían otras prioridades más urgentes para resolver “había todo otra serie de temas que creo que no estaban

²² Antes en la órbita del MSP.

²³ Los actores de la oposición también compartían la necesidad de reagrupación de institutos dispersos en el entramado estatal: “me parece normal, porque había una cantidad de institucionalidades ahí separadas, justamente son todas de políticas sociales, no cabe la menor duda, y poniéndolas dentro de un Ministerio es una manera de darles una línea común” Entrevistado XIV.

en las prioridades del Ministerio de Trabajo resolver, tampoco estaba en la prioridades para ser justos del MIDES resolver en el momento de la tarea prioritaria que tenía en abril que era comenzar a desarrollar el Plan de Emergencia”. Entrevistado III.

Otros actores consultados identificaron la situación como un conflicto de poder entre los sectores políticos a la cabeza de cada ministerio y lo que INDA significaba en cuanto a recursos presupuestales²⁴. “[La inclusión del INDA dentro del MIDES] cerraba por todos lados, el tema era muy simple, el 80% del presupuesto del MTSS era INDA, no sé en este momento cuánto es. Por tanto, no iba a entregar el 80% del presupuesto”. Entrevistado X.

“la discusión con respecto al INDA fue en un momento muy rígida, sí podría haber sido una resolución digamos razonable el pasaje del INDA para el MIDES pero bueno ahí había también discusiones de otro tenor que tiene que ver con cómo se estructuraban las distintas reparticiones y como quedaba el Ministerio de Trabajo en esta reestructura” Entrevistado II.

Es posible que la trayectoria institucional del INDA y su historia organizacional pesaron en la balanza a la hora de reordenar el entramado institucional, pero este episodio también puede ser leído a la luz de los conceptos de Rhodes (2007) en tanto el INDA implicó una disputa de recursos – presupuestales y de poder- entre actores políticos dentro de la colación de gobierno. En este caso el comportamiento de los actores en torno al reordenamiento del entramado institucional demuestra que los *path dependence* institucionales son a veces difíciles de vulnerar pero también es un ejemplo de disputa de poder y recursos entre los actores que participan del juego, evidenciando que a pesar de pertenecer a una misma fuerza política no siempre se actúa en función de un juego cooperativo sino que a veces los actores tratan de orientar sus acciones hacia la maximización de sus beneficios. Como sostiene Alonso (1997) la creación de instituciones es un emergente de conflictos entre los actores y también de construcción de identidades.

Dificultades de funcionamiento del Gabinete Social

El Gabinete Social fue otra de las reglas formales que se crean junto con el nuevo ministerio para la mejora de la coordinación y articulación de acciones “...ante la *ineficiencia e incapacidad del Estado para articular y coordinar las políticas sociales se generaron*

²⁴ Desde la oposición existía también cierto consenso de incorporar al INDA al nuevo ministerio y atribuyen el fracaso de esa iniciativa a disputas de carácter político partidario –pero incluso también personal- entre los actores al frente de las instituciones involucradas.

diversos ámbitos institucionalizados, entre los cuales destacamos la creación del Gabinete Social”²⁵. El formato de gabinete como dispositivo institucional fue incorporado por la coalición de gobierno para la articulación de diversas áreas consideradas estratégicas dentro del programa de gobierno. Es así que se instalaron, además del Gabinete Social, el Gabinete Productivo²⁶, el Gabinete de la Innovación²⁷ y el Gabinete de Seguridad²⁸ de más reciente creación.

Las funciones que se le asignaron al Gabinete Social²⁹ -de coordinación, articulación y asignación presupuestal- implicaban la complementación de las funciones del el nuevo ministerio para la definición de las grandes líneas y prioridades de lo social entre los actores de más peso del entramado institucional: *“la existencia de un Ministerio de Desarrollo Social [...] refuerza la necesidad de una articulación con el Gabinete Social”* Entrevistado I

Su creación tampoco estuvo exenta de debates en torno a la función que cumpliría y su pertinencia³⁰. Esto también fue materia de discusión en la comisión de programa de la fuerza política objetando del diseño la coordinación del espacio por parte del MIDES: *“esta discusión se dió previamente, qué va a pasar con un gabinete al cual le des potestades de coordinación si es un ministerio [el que lo preside] aunque le des potestades de coordinación además de las potestades de ministerio, sigue siendo un ministerio más”* Entrevistado XI. Esta discusión reitera, en parte, los argumentos de quienes eran contrarios a la creación de un ministerio de lo social como organismo coordinador, argumentando nuevamente la falta de legitimidad que un ministerio *inter pares* podía lograr.

Si bien el diseño institucional elegido hacia indicar un rol activo del Gabinete Social en la definición temática y presupuestaría del gasto público social y la elaboración de

²⁵ *“De la Emergencia a la equidad. Cuatro años de Políticas Sociales”* MIDES

²⁶ Integrado por los ministerios de Industria, Energía y Minería, Ganadería Agricultura y Pesca, Trabajo y Seguridad Social y la Oficina de Presupuesto y Planeamiento.

²⁷ Integrado por los ministerios de Educación y Cultura –el cual lo preside-, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

²⁸ Integrado por los ministros de Interior – el cual lo preside-, Economía, Educación, Salud y Desarrollo Social.

²⁹ Es integrado por los ministerios de Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Desarrollo Social –quién lo preside- Trabajo y Seguridad Social, Turismo y Deporte, Vivienda Ordenamiento Territorial y Medioambiente.

³⁰ Incluso desde algunos sectores de la coalición se proponía su instalación en lugar de crear un ministerio *“había poca gente que defendía el MIDES, en realidad la mayoría defendíamos que hubiera un espacio para las políticas sociales y algunos sostenían que tenía que ser un gabinete social”* Entrevistado I.

acciones entorno a la coordinación efectiva dentro del Estado su desempeño fue bastante magro. El Gabinete tuvo serias dificultades durante el período para reunirse, marcar una agenda de trabajo y colocar esa agenda entre las prioridades de las diferentes carteras: *“la dificultad de congregar al Gabinete donde en realidad el Gabinete en el 2008 no se reunió, nunca funcionó en el 2007 funcionó en el 2006 en el 2005 pero no en el 2008”* Entrevistado II. *“el Gabinete Social prácticamente no ha funcionado, ha tenido muy pocas sesiones, ahí hay otro punto débil”* Entrevistado IV.

La opción de algunas reglas formales chocó en su implementación con el modo de interacción de los actores en juego, en este caso los ministros, los cuales no colocaron como prioridad la participación en ese espacio -que implicaba que cada ministro además de sus *n* prioridades de cartera tuviera que incorporar como una de las más relevantes la actividad del Gabinete-. Probablemente otra dificultad del diseño elegido -como se argumentó en la comisión de programa de la fuerza política- haya sido la convocatoria del espacio por parte de un igual -el MIDES- entre pares. Las pocas instancias en las cuales el Gabinete logró sesionar *“el que convocaba finalmente era el Presidente Vázquez, por lo cual quedaba claro que el Ministerio de Desarrollo Social no era el que tenía la autoridad para la convocatoria”* Entrevistado XI.

La frecuencia de reuniones del Gabinete Social fue de una o dos veces por año durante todo el período de gobierno para la firma y acuerdo de las líneas de trabajo elaboradas desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales³¹: *“el gabinete social se reunió esporádicamente como era esperable, los ministros tienen todas sus áreas, se reunió, no es un espacio de elaboración y delegó en el Consejo Nacional de Política Social”* Entrevistado I. El Gabinete terminó en los hechos delegando sus cometidos al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que se fue transformando en el verdadero motor de la coordinación y elaboración de políticas sociales durante el período. *“No ha funcionado el gabinete social, creo esto es claro, me parece que no ha podido instalarse en la agenda de los ministros el funcionamiento a nivel de Gabinete, si bien ese lugar de alguna manera*

³¹En el mismo decreto de creación del Gabinete Social se dispone la creación de un Consejo Nacional de Políticas Sociales con representantes de cada ministerio involucrado en el Gabinete y presidido por la dirección de Políticas Sociales del MIDES. El Consejo se crea como un nivel más operativo para la instrumentación y ejecución de los acuerdos que se alcanzaran en el Gabinete Social.

lo ha ocupado el Consejo y los ministros han estado de acuerdo con las políticas o las decisiones que se han presentado al Gabinete para su aprobación” Entrevistado X.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales como espacio de articulación y coordinación de lo social.

Frente a las dificultades de funcionamiento que presentó el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales fue asumiendo paulatinamente las funciones de aquel, logrando articular en coordinación con el MIDES al resto de los organismos del área social y obteniendo avances significativos de coordinación y elaboración colectiva de políticas.

El Plan de Equidad fue sin duda su logro más importante pero también se generaron iniciativas interesantes como la ENIA 2010-2030 y el Monitoreo de los Objetivos del Milenio. El Consejo logró transformarse en el espacio de poder complementario al MIDES reposicionándolo –más allá de su rol de ejecutor de programas de combate a la indigencia y pobreza- como un espacio potencial de Autoridad Social.

La conformación de la constelación de actores del Consejo

El Consejo, de acuerdo al decreto de creación, debía conformarse por representantes de cada ministerio que integraba el Gabinete Social. Si bien las designaciones eran aprobadas por el Presidente de la República, no había disposiciones establecidas en cuanto al cargo o rango jerárquico que debían tener los representantes. De este modo el Consejo quedó compuesto por un heterogéneo grupo de representantes: desde subsecretarios de cartera, titulares de direcciones ministeriales hasta asesores de ministros.

Una vez conformado, los actores participantes entendieron pertinente convocar a otras instituciones que si bien no formaban parte del Gabinete Social eran actores claves de la matriz de bienestar y no podían quedar por fuera de la coordinación de políticas sociales. Es así que se convoca a la Administración Nacional de Educación Pública, Instituto del Niño y el Adolescente, Banco de Previsión Social, Instituto Nacional de Estadística y Congreso de Intendentes.

Esta convocatoria presentó algunas dificultades, especialmente con los entes autónomos como ANEP quienes objetaban que integrar un Consejo de esas características

iba contra el principio de autonomía del organismo: *“mal interpretando la autonomía para lo que tenía que ver con la coordinación y planificación porque en realidad siempre planteamos que no había injerencia en los asuntos [...] con ANEP y CODICEN finalmente se saldó en una discusión muy intensa que logra generar la figura sui generis [...] de ‘invitado permanente’ por la cual resolvimos la incorporación permanente del CODICEN y también se suma la OPP el INAU y el INE”* Entrevistado II.

“la participación de la ANEP en el Consejo de Políticas Sociales no es igual al del resto [...] participamos como invitados permanentes, es una figura que encontramos en conjunto después de conversarlo largamente con los compañeros del MIDES y creo que fue una buena solución, preservamos nuestra autonomía, que además es preservar otros aspectos, es distinta la solución de un Ministro que es un cargo político a quienes tenemos la responsabilidad de llevar adelante la educación...” Entrevistado VI. Esta situación que fue saldada negociando entre las partes y buscando innovaciones a las reglas del juego pre-existentes es otra muestra –al igual que la situación de INDA- de que los *isomorfismos* (Powell, opt. cit.) institucionales son en muchas oportunidades difíciles de transformar. En este caso la solución alcanzada demuestra la capacidad de negociación y flexibilidad de los integrantes del Consejo para llegar a ciertos acuerdos.

Asimismo todos los actores involucrados señalaron el acierto de haber convocado tanto para el Gabinete como para el Consejo a los dos organismos con más peso en la definición de la política económica y el presupuesto nacional como son el MEF y la OPP.

“...hay un factor muy importante en la existencia del Consejo que es la participación de la OPP y del MEF creo que esa ha sido una decisión fundamental y no fueron meros observadores de los debates que tuvimos y no solamente jugaron un rol en el Consejo sino que también jugaron un rol muy importante y siguen jugándolo hoy en las subcomisiones del Consejo” Entrevistado III.

“el haber incorporado al propio MEF y a la OPP naturalmente en el Consejo ese fue ya un primer acierto porque peor hubiera sido imaginarse un Gabinete Social, un Consejo Nacional con el MEF afuera para luego ir a golpearle la puerta del despacho del ministro y decirle esto es lo que queremos a ver cuánto tenés para darnos” Entrevistado II³².

³²Desde la sociedad civil se señala que el Ministerio del Interior tendría que haber integrado el Consejo. Si bien no formaba parte del Gabinete Social sí integró gran parte de las mesas interinstitucionales que se conformaron a nivel local en todo el país, dando cuenta de que los problemas de seguridad deben ser encarados como políticas sociales *“en el gabinete social no participa el Ministerio del Interior, pero a mí me parece que debe ser sustancial, o sea nosotros tenemos como sociedad un problema de deterioro de las*

Modos de interacción del Consejo

Como todo espacio nuevo, el Consejo tuvo una primera etapa de establecer lazos de confianza entre los diversos actores, comprometer su participación en el espacio e intercambiar información que permitiera comenzar a trabajar en conjunto. Un aspecto clave para que la confianza se estableciera de forma rápida se dió por la propia conformación de los actores participantes que se conocían o por su actuación política dentro de la coalición o por experiencias de trabajo compartido: *“fue muy importante la participación de algunas personas que fueron muy claves para consolidar un núcleo sustantivo, un núcleo duro digamos que fue el que sostuvo y es el que sostiene el Consejo Nacional desde el principio porque para algunos organismos la participación fue muy volátil muy inestable y sin embargo para otros fue un compromiso ineludible de punta a punta”* Entrevistado II

“los actores que asumen esta tarea de coordinación y articulación y cuando me refiero a actores me refiero en realidad a personas de carne y hueso que por voluntad política o por una propia convicción han realmente posibilitado la puesta en marcha de un ámbito de coordinación como es el Consejo y realmente le han puesto la carne la sustancia la masa crítica a esta articulación que es construida que podría haber quedado solo en el plano formal o nominal” Entrevistado II.

“estamos hablando de política y yo creo que en muchas cosas tiene que ver con las personas y los momentos históricos, cada vez le quito menos valor a esas cuestiones [...] hay que tener en cuenta que es el primer gobierno de la izquierda que venía haciendo experiencia en estos temas y que las personas que el gobierno llamo a formar parte [...] veníamos de una experiencia común en políticas sociales, en la sociedad civil o en el Estado o gobierno municipal de Montevideo. Eso sin duda facilitó las cosas, después por otro lado yo creo que hay un programa común.” Entrevistado

I. Aquí se refleja que además de buenas reglas formales es determinante el compromiso por parte de los actores que participan para la consolidación de nuevos espacios institucionales, en el caso del Consejo el compromiso personal y político de los participantes, además de su pertenencia a la misma fuerza política y de un programa común, fue un aspecto decisivo.

relaciones humanas y de convivencia ciudadana, es un problema cómo se genera niveles de articulación de las políticas...” Entrevistado XII

Otra de las tareas que tuvo el Consejo en sus primeros meses de trabajo fue la definición y creación de sus *propias reglas de juego*, ya que en el decreto de creación del Consejo no estaban definidas sus competencias, funciones ni formas de actuación: “*entonces hubo que, a partir de las definiciones de competencias para el Gabinete, imaginarse cuáles eran las de apoyatura política y operativa al Gabinete y el Consejo Social también específicamente las competencias y potestades [...] A partir de la creación del Consejo discutimos mucho acerca de nuestras propias potestades y funciones competencias limitaciones y campos de actuación y eso nos llevó por lo menos tres cuatro meses para tener recién a fines del 2005 una base escrita acordada de funciones y competencias del Consejo Nacional*” Entrevistado II. Eso significó una búsqueda de identidad del espacio conformado en el cual a medida que se fueron definiendo las reglas de juego, los actores comienzan a conocerse y establecer lazos de confianza e involucramiento. Esto coincide con las apreciaciones de Sharpf y Klijin, quienes resaltan la interdependencia de los actores en este tipo de espacios de interacción en los cuales se da una dinámica entre los actores de juego cooperativo y a la vez búsqueda de maximizar sus beneficios. Desde esta visión los actores no son ni enemigos ni aliados en el juego sino que se trata de agentes que comparten concepciones específicas del mundo –su pertenencia a una misma fuerza política y el programa común- y crean identidades colectivas – en este caso el espacio del Consejo- (Zurbriggen, 2005).

Este modo de interacción de los actores tiene algunas coincidencias con el tipo de ideal de redes que March y Olsen definen como *policy community*. A pesar de que es un espacio conformado únicamente por actores estatales -red intragobierno- su modo de interacción guarda varias similitudes con ese tipo de *policy network*. El número de integrantes de la red ha sido relativamente pequeño y estable a lo largo de los cuatro años de trabajo. Por otro lado la participación de los actores convocados ha sido también estable a lo largo del período: “*un aspecto que yo destacaría es la propia regularidad la propia estandaridad y el propio funcionamiento del Consejo es ya de por sí enorme*” Entrevistado II. “*en realidad quien funcionó de forma permanente, en un momento casi semanalmente fue el Consejo*” Entrevistado III

El modo de interacción dentro del Consejo también consistió en la conformación de subcomisiones temáticas para el trabajo y desarrollo de los diversos componentes que luego conformaron el Plan de Equidad -su producto más ambicioso- pero también para otras

líneas de trabajo como la Estrategia de Infancia y Adolescencia 2010-2030 o el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Luego del trabajo en estas subcomisiones las decisiones fueron alcanzadas mediante consensos de todos los integrantes para que dichas decisiones fueran posteriormente validadas por el Gabinete Social.

Al igual que en las políticas comunitarias los actores participantes del Consejo cuentan con recursos de poder e interactúan en un espacio que tiende a evitar las asimetrías. A pesar de que cada actor persigue intereses particulares interviene en el juego desde una lógica cooperativa y de horizontalidad, donde a pesar de la presencia de motivaciones particulares prima el interés común -se evitan los juegos de suma cero- y los objetivos definidos por el Consejo haciendo que el espacio perdure en el tiempo: *“La participación en el Consejo fue en una relación de horizontalidad, de igualdad”* Entrevistado VI.

“este Consejo tuvo logros muy importantes en esta manera de trabajo que demuestra algo que [...] es que puede elaborar colectivamente y que se puede ejecutar colectivamente” Entrevistado III

Este modo de interacción entre los actores participantes logró hacer del Consejo un espacio genuino de articulación de intereses, recursos y de elaboración de las grandes líneas programáticas planteadas en el programa de gobierno referidas al Uruguay Social. En consecuencia el Plan de Equidad, elaborado en este espacio, se transformó en su producto más importante y lo posicionó como el ámbito de coordinación del área social.

En buena medida este logro del Consejo impactó en el MIDES y lo reposicionó de mero ejecutor de “programas para pobres” a coordinar –ya que preside y convoca al Consejo- al resto de los organismos del área. Esto coloca al MIDES y al Consejo frente al desafío institucional de seguir en esta dirección consolidándose como *potencial Autoridad Social* (primando la lógica articuladora-política según Franco) y marcando una continuidad tendiente a la instalación de capacidades estatales o si queda a medio camino y estos espacios terminan su funcionamiento junto con el gobierno de turno. Algunos pasos se están dando en la primera dirección con la elaboración de un proyecto de ley para dotar de reglas formales más sólidas al espacio del Consejo: *“ una propuesta de reestructura del sistema nacional de coordinaciones y planificación de políticas públicas y cuando hablamos de sistemas es porque pensamos que incorporamos el Gabinete Social el propio Consejo Nacional, las mesas interinstitucionales y otros ámbitos de carácter intersectorial que son importantes a considerar en este sistema nacional de coordinación de política social y por lo tanto será necesario*

que esto concluya en una ley hay un convencimiento que tiene que haber una ley” Entrevistado II. Este anteproyecto de ley debido al ciclo electoral del país quedará para ser discutido en la próxima legislatura. El próximo gobierno tendrá entonces que enfrentarse al desafío de seguir profundizando los ámbitos de coordinación hacia la consolidación de una *Autoridad Social* o desandar el camino iniciado en el 2005.

6. Conclusiones Finales

El diagnóstico acerca de la matriz de protección social a comienzos del SXXI (fragmentación, dispersión, superposición) hacía necesario repensar su estructura en función de las nuevas demandas vinculadas con los signos de vulnerabilidad que la sociedad uruguaya ha experimentado en las últimas décadas y el fracaso relativo de las reformas aplicadas a partir del Consenso de Washington para modernizar la matriz de bienestar anterior.

Al momento de diseñar y crear nuevas instituciones emergen determinados factores que no siempre hacen sencillo el camino a recorrer. Los cambios institucionales son altamente complejos de llevar a cabo debido al peso que las instituciones toman con el paso del tiempo y la dificultad de romper con los paths dependences institucionales. Asimismo las instituciones tienden a reproducir lo que ya conocen por tanto tienden a caer en un isomorfismo que es también difícil de modificar. La creación de instituciones sociales tiene además sus complejidades propias y la dificultad para la consolidación de una Autoridad Social en los países vecinos lo evidencia.

En el caso de Uruguay la creación del MIDES junto con el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales han sido intentos por dotar de Autoridad Social a la matriz de protección social. Si bien el diseño planificado establecía un rol importante del Gabinete Social en coordinación con el MIDES fue, en los hechos, de las instituciones creadas la que menos éxito obtuvo. Por el contrario, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que tenía previsto un rol menos protagónico en el diseño se constituyó en el verdadero espacio de coordinación de las políticas sectoriales de lo social. Debido a la constelación de actores que lo integró y los modos de interacción que se dieron a su interior el Consejo se transformó en un espacio similar a una policy network del tipo “comunidad política” -en los términos de March y Rhodes -si bien solo se dio entre actores estatales.

El trabajo en el Consejo se asemejó mucho al que produce este tipo de redes: se trabaja sobre temas concretos, todos los actores manejan recursos de poder, interactúan en lógicas cooperativas aunque también buscan maximizar sus propios beneficios –pero evitando los juegos de suma cero-, generan altos niveles de confianza y diplomacia en la

dinámica de interacción. Estas características hicieron del Consejo una institución perdurable en el tiempo, la participación de los actores también fue constante a lo largo de los cuatro años de trabajo y se forjó una identidad colectiva en base a ciertas concepciones específicas del mundo -al decir de Zurbriggen- como la pertenencia a una misma fuerza política y un programa de gobierno en común.

De esta manera el Consejo logró incorporar en su interior a todos los actores relevantes del entramado estatal de lo social incluyendo a la Autoridad Económica y el Congreso de Intendentes –incluyendo una mirada desde el territorio- y logró elaborar productos concretos como el diseño del Plan de Equidad y el seguimiento de los ODM en el país. Ese modo de interacción del Consejo en la medida que ha realizado esfuerzos para superar la sectorialización de las políticas públicas y que ha generado acciones de transversalidad en el área -vinculado especialmente a las nuevas demandas de vulnerabilidad- ha aumentado en cierta medida la legitimidad del MIDES –que preside dicho espacio- en su rol de coordinador y de autoridad en la materia. Esto le permitió al nuevo ministerio no quedar encasillado en su rol de ejecutor de un plan focalizado en la indigencia “ministerio para pobres” -como lo denominan algunos de sus detractores- y de duración acotada.

Por el contrario, a lo largo del período de gobierno se fue posicionando en un rol más a largo plazo de liderazgo de ciertos organismos que antes funcionaban desconectados entre sí y sin un enfoque común (INJU, INMUJERES, INFAMILIA) y de coordinación del resto de los ministerios sectoriales de lo social hacia acciones transversales e integrales (como el Plan de Equidad).

Estos elementos planteados no significan que la hipótesis de trabajo se verifica en su totalidad, existen varios factores planteados a lo largo de la monografía que determinan que la hipótesis solo se verifique parcialmente:

El primero tiene que ver con las dificultades implícitas en los cambios institucionales –a nivel cultural, path dependence- que generan resistencias. Los argumentos en contra de la creación del MIDES dentro y fuera de la fuerza política de gobierno o las resistencias en torno a la reubicación del INDA son una prueba de ello.

El segundo elemento está vinculado con el diseño elegido: un Ministerio inter pares que coordine a sus semejantes tiene sus dificultades como lo señalan Repetto y Franco.

Esto en parte quedó demostrado en el magro desempeño que tuvo el Gabinete Social debido a las dificultades de funcionamiento.

El tercer elemento es el corto tiempo de vida de las nuevas instituciones: han transcurrido poco más de cuatro años desde la creación de las nuevas instituciones por lo cual es difícil pronosticar si efectivamente se convertirán en capacidades estatales o solo quedarán como las capacidades generadas por un gobierno en particular. Asimismo la coordinación y la transversalidad de las acciones para tender hacia políticas integrales y terminar con la fragmentación no son procesos que se consolidan en tan corto plazo y más teniendo en cuenta el pasado de la institucionalidad social, se trata de décadas de funcionamiento fragmentado, compartimentado y sectorializado. Si bien las reglas institucionales se dan en determinados momentos y no son estáticas, los cambios institucionales son cambios lentos que solo pueden ser evaluados a largo plazo.

Se puede concluir por tanto que las nuevas instituciones creadas y las reordenadas han significado esfuerzos sustantivos por favorecer la coordinación de las políticas sociales y tender hacia acciones integrales. Particularmente, el nuevo Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales han constituido un nuevo espacio de trabajo en esa dirección con importantes logros en su primer lustro que dotan al nuevo ministerio de legitimidad y cierta autoridad en el entramado institucional, no obstante los niveles de coordinación aún están en una etapa “primaria” y solo podrán consolidarse si se sostienen y profundizan a mediano y largo plazo.

7. Bibliografía

Alonso, Guillermo (2007): Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007.

Börzel, Tanja A. (1997): What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. European Integration online Papers (EIoP) Volumen 1, N° 16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2007): Plan de Equidad. IMPO, Montevideo.

_____ (2009) De la Emergencia a la Equidad Social. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009). Uruguay Social.

Evans, Peter (1992): “El Estado como problema y como solución”, Desarrollo Económico N° 140, Buenos Aires.

Franco, Rolando (2004): Institucionalidad de las políticas sociales: Modificaciones para mejorar su efectividad. FLACSO. Santiago de Chile.

Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996): “Political Sciences and the Three New Institutionalisms” en *Political Studies*, N° 44, pp. 936- 957.

Hardy, Clarisa (2003): Proyecto Desafíos de Políticas Sociales: los imperativos de equidad y protección social en América Latina. Fundación Chile 21. Santiago de Chile.

Hildebrand y Grindle (1997): "Building sustainable capacity in the Public Sector: What can be done?.- En Grindle, Merilee, ed. "Getting good government. Capacity building in the public sector of Developing Countries". Boston, Harvard University Press.

Immergut, Ellen (1998): “The Theoretical Core of the New Institutionalism” en *Politics Society*, Volumen 26, N° 5, pp. 5-34.

Kato, Junko (1996): “Review Article: Institutions and Rationality in Politics-Three Varieties of Neo-Institutionalists” en *British Journal of Politics*, 26 pp. 553-582.

Leal, Gustavo (ed.) (2002): Acuerdos y disensos de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil sobre los mecanismos de coordinación de las políticas sociales. Ciclo Mañanas Complejas organizado por la ONG El Abrojo.

Mann, Michael (1993): *Las Fuentes del poder social I*. Cap. 16. Alianza Editorial, Madrid.

March y Olsen, (1984): "The new institutionalism: organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, 78 pp. 734-749.

Midaglia, Carmen (2008): *Repertorio de Políticas Sociales. Informe primera etapa. Uruguay Social, Volumen 2*, MIDES.

MIDES (2006): *Memoria Anual*, s/d.

North, Douglas, (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Pierson, Paul y Theda Skocpol (2002): "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science" en *Political Science: State of the Discipline*, Harvard Press.

Quiroga, Ernesto Aranibar (2003): *Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, N° 65, Santiago de Chile.

Klijin, E.H. (1998): "Redes de Políticas Públicas: Una Visión General" en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F (eds) (1998) *Managing Complex Networks*. Sage, London.

Koelbe, Thomas (1995): "The New Institutionalism in Political Science and Sociology" en *Comparative Politics*, Vol. 27, No. 2, pp. 231-243.

Repetto, Fabián (2003): *Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, N° 62, Santiago de Chile.

_____ (2005): "La política como restricción y como oportunidad: alcances y ámbitos de coordinación de la política social". Ponencia en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

Repetto Fabián, Juan Sanguinetti y Mariano Tommasi (2002): *La Influencia de los Aspectos Institucionales en el Desempeño de las Políticas de Protección Social y Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Repetto, Fabián y Guillermo Alonso (2004): *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, n° 97, Santiago de Chile.

Rhodes, R.A.W. (2007): *Understanding Governance: ten years on*. Australian National University. Canberra.

Sharpf, (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Skocpol, Theda (ed) (1985): *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, 1985.

Zurbriggen, Cristina (1998): *Empresarios y acción colectiva en la producción bibliográfica nacional, serie Documentos de Trabajo, 13*, Montevideo: Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

_____ (2002): “Estado y empresarios en América Latina”, en Alcántara, Manuel (ed.): *Política en América Latina*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

_____ (2003): *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica*, en colección Documentos Sistema Político y Gobernabilidad Democrática, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

_____ (2005): “La ‘falacia tecnocrática’ y la reforma del Estado”. *Revista Nueva Sociedad* N° 210, 7-8/2007, pp.156-172.

_____ (2006): “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas” en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26, N° 1, pp 67 – 83.

8. Anexo de Entrevistas

Entrevista I – Representante del MSP en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Realice una evaluación global sobre la creación del MIDES, el gabinete y el consejo, como articuladores de la política social a nivel institucional.

Yo creo que el país se debía una respuesta institucional al problema de la falta de integración a la fragmentación que tenía las políticas públicas, las políticas sociales, que era necesario superar las por decir la propuesta de superación de la superposición que existían ante los distintos organismos que se ocupaban de las políticas públicas y sociales; y además resolver simultáneamente el tema de una adecuada utilización, no solo de los recursos sino de la estrategia de las políticas sociales, era necesario tener una visión, que este gobierno avanzó pero no ha superado totalmente, una visión de políticas públicas, donde política social y política economía formaran parte de una misma mirada que no hubiera una política social como una política compensatoria de los efectos de la política económica, que esa visión la puede permitir una nueva institucionalidad y creo que se han generado, como tú mencionabas, herramientas; también hay que tener cuidado de no enamorarse de las herramientas, las herramientas son necesarias pero después hay que ver que contenido tienen, como son; por un lado el gabinete social, pero primero la creación del MIDES era muy discutible incluso hoy puede ser discutible, si se debe crear un ministerio de desarrollo social, hay quienes opinan que podría haberse tomado por ejemplo la OPP podría haber cumplido ese rol de articulador de las políticas públicas, hay quien pensaba que en realidad habría que tener un organismo coordinador pero no con el mismo rango que los Ministerios, que el gabinete social podría haber cumplido la función de articular las políticas sociales y su herramienta, su gran ejecutor, el Consejo Nacional de políticas sociales Sin embargo yo creo que la experiencia ha demostrado que era importante si queríamos jerarquizar con identidad propia las políticas sociales como una política más dentro del escenario de la política del gobierno, yo creo que la historia ha validado la necesidad de un Ministerio de Desarrollo Social, que necesita de un gabinete social o sea necesita la articulación intersectorial e interinstitucional pero que es fundamental. El gabinete social como es lógico es donde se fijan las grandes políticas, creo que después se creó una herramienta muy interesante, que yo soy de los que pienso que tiene que estar integrada al más alto nivel con los ministerios, que es el Consejo Nacional Coordinador de las políticas sociales, donde no solo se articula con los actores del Poder Ejecutivo sino también con servicios centralizados muy importantes en la arquitectura institucional de las políticas públicas como son la ANEP dentro de los mismos consejos de la enseñanza primaria secundaria y técnico profesional, como es el INAU, como es dentro del Ministerio de Deportes la Dirección Nacional de Deporte el tema de la articulación con el INJU; creo que se ha generado un espacio en interlocución que además fue capaz de producir articulación, de proyectar, de diseñar, y de proyectar políticas públicas como fue, no solo la implementación del plan de emergencia sino sobre todo el plan de equidad que es un plan de todo el gobierno, que es un plan para toda la sociedad, no solo para los sectores vulnerables o de menores recursos y que además es un plan integrado con distintos dispositivos de política pública pero pensados en una lógica de derechos y de articulación de los distintos sectores. Resumen, el Ministerio de Desarrollo Social podría no haber estado, pero tendría que

haber habido si una entidad con rango de Ministerio ocupándose de las políticas sociales. A su vez es imprescindible que haya un organismo que articule a todos los Ministerios que tengan que ver con la política social y en particular al Ministerio de economía, que no puede estar afuera de la construcción de la política pública, o sea que la existencia de un Ministerio de Desarrollo Social por el contrario refuerza la necesidad de una articulación como el Gabinete Social y como el Consejo Nacional Coordinador. Un último comentario antes de que vengan las otras preguntas, que es muy importante tener presente que el hecho de que se cree un Ministerio de Desarrollo Social no quiere decir crear un Ministerio que haga todo lo social sectorial, sino que el gran papel del Ministerio de Desarrollo Social debe ser el de normatizar y detener la rectoría final de las políticas públicas pero articulando con los distintos Ministerios que tienen que ver con la política social y en ese sentido el plan de equidad, que es un nombre que le quedo pero en realidad es un plan de desarrollo social integral o sea en realidad es un plan de desarrollo económico social y sustentable de la sociedad con justicia social, tiene digamos que dos grandes componentes: las reformas estructurales, las reformas de fondo que van a las políticas sectoriales más duras, reforma de salud, reforma educativa, algunas más o menos con un desarrollo desigual y bastante combinado, además no es solo decidir cual sino que interactúan distintas reformas, junto con la construcción de una red social, que esa red social aunque la ejecuten otros organismos que no sean el MIDES, el MIDES tiene un papel fundamental de llenar esos intersticios de lo que son políticas estructurales y políticas que si bien no son compensatorias entran, yo uso siempre la metáfora más biológica, son intersticios que rellenan aquellas cosas que ni en el tiempo ni en la misión principal que tienen las reformas estructurales puede resolver una reforma estructural, o sea lo pongo como un ejemplo: una política de promoción de la primera infancia la puede usar muy fuertemente el Ministerio de salud pero su desarrollo solo es concretable si se articula con una política socio sanitaria territorial comunitaria con el CAIF, con la escuela, con el club deportivo, con el club de niños, con toda la cantidad de dispositivos de intervención que el Estado tiene en esta materia. Creo que el Consejo Nacional de Políticas Sociales ha logrado un objetivo muy importante de articulación pero no ha resuelto el tema de simplificar, no se si es la palabra más adecuada, darle claridad al flujo de interacciones que tiene que haber entre distintos actores. Todavía no tenemos un inventario que nos permita tener claridad en cuanto a que cosas deben ser jerarquizadas y cuáles no porque también es muy fácil hablar contra la lógica sectorial, es muy fácil hablar contra la lógica de las chacras, pero la lógica sectorial y la lógica de las chacras existen, así como existe la condición humana, las instituciones también tienen su condición, hay una larga discusión si es condición humana o no, yo hace tiempo que pienso que si, fue superada para mí por la historia, hay que creer que lo social, tu que sos politóloga, puede contener todo, pero yo si pienso que el problema principal de las políticas sociales es político y no técnico, pero creo que los dispositivos creados son los adecuados.

Retomando un poco lo que decía antes sobre el rol del Ministerio de Desarrollo Social, ¿su creación afectó en alguna medida las competencias del MSP?

En absoluto, por el contrario yo creo que nos dio..., el crear un espacio para articular las políticas sociales le da una plataforma muy importante a la política de salud, nosotros somos, este Ministerio tiene una visión de que la salud tiene determinantes sociales, fuertes determinantes sociales en realidad esto es muy viejo pero aunque parezca mentira se siguen construyendo modelos de atención a la salud que son hegemónicos,

asistencialistas, curativos, pero además se comen los determinantes sociales, entonces el hecho de que haya un Ministerio que diga salud es mucho más que atención a la salud, que salga del modelo de que el problema de la salud es un problema de la maquina descompuesta y que advierta que hay determinantes sociales que es muy importante trabajarlos con una perspectiva integral, yo creo que en ese sentido el MIDES como tal o la OPP si hubiera tenido ese rol, ahí hay toda una discusión si era mejor que sea el Ministerio o no , la opinión del Presidente de la República fue que tenía que estar la política social en un plano de igualdad con el resto de los ministerios, creo que fue a la luz de los hechos un acierto del Presidente pero volviendo a tu pregunta y siendo concreto yo creo que a cualquier ministerio que haga una política pública sectorial, la existencia de un ministerio, no que llene los agujeros, pero si un ministerio que tenga dos cosas: que complemente los aspectos más urgentes y más marginales de las políticas estructurales, yo cuando trabajé en el programa de desarrollo social, una de las cosas que yo mas aproveche de la gerencia social de ese curso que estuve un año allá en Washington fue el tema de entender que las políticas sectoriales no lo pueden abordar todo y que uno tiene que apostar a la integralidad de la política pero también hay políticas que son marginales que hay que atender porque mientras vos esperas que la política social estructural resuelva la "asociación integral de salud", no estás tomando en cuenta el tema de dar respuesta ya a algunos problemas sociales. O sea que esa discusión de universalismo básico, universalismo integral, son debates teóricos a veces bastante vacíos. Yo opte en una cuestión muy pragmática, yo durante años trabajé en la dirección de salud y programas sociales de la Intendencia , nosotros inventamos el proyecto trabajo por Montevideo y Uruguay trabaja o sea hicimos escuela con una cantidad de gente que anda en la vuelta, y lo que uno aprendió es que está muy bien, hay que tener una política de empleo integral, una política de salud universal, pero por tanto hay que ir llenando algunas prioridades porque el proceso de exclusión social es tan vertiginoso que los procesos de reconstrucción nunca acompañan el riesgo de exclusión social, la posibilidad de atender la exclusión social con foco allí, no quiere decir caer en políticas focalizadas, quiere decir que hay universalismos con énfasis en focalización, yo defiendo la cuestión ecléctica pragmática de una visión de políticas universales, de intención universal, porque nunca son universales totalmente. Ser universal implica muchas cosas, es casi volver idílicamente a un estado de bienestar universal, pero a su vez por ser políticas residuales, no sean pobres para pobres, políticas con dignidad donde a pesar de ir a sectores vulnerables donde están focalizadas, tienen una pretensión integral, tienen una intención, una dignidad, para eso es imprescindible que el MSP, con lo referente a tu pregunta, tenga al MIDES, porque va a estar conteniendo todos estos aspectos que yo desde acá no puedo abarcar.

Me quedé con algo que decías sobre esa discusión si la OPP o crear el ministerio, finalmente. ¿Cómo se toma la decisión?

La tomo el Presidente como hace siempre, en realidad no había habido un debate en la fuerza política, había habido un debate entre los que habíamos tenido un papel en las políticas sociales, en realidad había poca gente que defendía el MIDES, en realidad la mayoría defendíamos que hubiera un espacio para las políticas sociales y algunos sostenían que tenía que ser un gabinete social y otros sosteníamos que tenía que tener una institucionalidad propia, y era cambiar el papel original de la OPP por un papel de una OPP social y económica, cercana al presidente con rango de ministerio. El presidente lo resolvió de otra manera, creo el MIDES y dejó la OPP con otros roles referidos al presupuesto, pero la decisión fue del gabinete del Poder Ejecutivo, y yo

diría que el Presidente en particular tuvo la visión de decidirlo no solo para el Plan de emergencia sino para construir el Uruguay social y así darle la institucionalidad del Ministerio de Desarrollo Social.

Ahora con respecto al CNPS más allá del plan de equidad, ¿Cuáles han sido los logros más destacados en estos primeros años?

Yo diría que en primer lugar tener la capacidad de trabajo de manera intrainstitucional que nunca es fácil de manera interdisciplinaria que nunca es fácil porque había gente con perfiles sociales diferentes, haber construido una propuesta de dos o por lo menos tres grandes productos del gabinete social de su brazo ejecutor, que es el consejo coordinador de políticas sociales. El primer producto es el plan de equidad como concepción, que es un plan en sí mismo, intrainstitucional, y que combina reformas estructurales con construcción de redes de protección social, como te lo decía antes (abrevio ahora porque ya te lo desarrolle). El tema dos, el tema de haber creado bandejas de articulación intrainstitucional que no funcionan dentro del consejo coordinador de políticas sociales, pero que surgen a partir de que esta el consejo, que son las mesas sectoriales de política pública. Uno de ellos es el comité de coordinación estratégica de infancia y adolescencia, que esa es la estrategia nacional de infancia, la ENIA famosa, que tenemos varias publicaciones, que eso lo armamos allí, y que lo armamos en una coordinación ya mas, no es el consejo, sino que es el colectivo de actores, yo también lo integro, y he jugado el papel de vender mucho, justamente la idea de la intersección de conjuntos entre política de salud y política social, porque también la política de salud se puede, no solo la economía se separa y disgrega de lo social. También las políticas sectoriales terminan viéndose de otra manera porque también hay un tema de disputa de poder, lo que entra en juego tiene bastante que ver por como circula el poder a la hora de construir políticas públicas. Volviendo a lo que tú me preguntabas yo tengo la impresión de que el segundo logro fue haber construido políticas de infancia y adolescencia para este periodo de gobierno y proyectar una estrategia al 2030, supongo que tenes acceso a las publicaciones que se han sacado, etc., y en tercer lugar yo creo que hemos generado espacios de relación inter, bi, tri o multi institucional para construir algunos programas, o sea el programa maestros comunitarios no hubiera sido posible si no existiera esa visión de articulación de política pública, de política social. Yo uso indistintamente política pública como política social, yo sé que eso es motivo también de discusiones teóricas conceptuales pero me gusta más la idea de política pública que la idea de política social, porque todo es política social, en cambio en política pública estamos pensando en cómo piensan desde el Estado, se piensa una política en función del interés colectivo, no solo es estatal, es estatal y privada, con la comunidad, con la participación social en el medio que es un tema que no hablamos todavía, tiene que ver con los consejos departamentales y los consejos de participación que vendrá en otra pregunta. Y un tercer logro fue, generados los espacios, fue más eficaz para resolver espacios de adolescencia, maestros comunitarios, políticas de drogas en la junta nacional de drogas que en si mismo es un organismo interinstitucional, o sea en realidad venimos tocando los mismos instrumentos potenciando estos instrumentos, no es que a alguien se le ocurra hacer una política de adolescencia, y ahí empieza a ver como se junta y con quien, sino que ya hay un Estado del arte de articulación intrainstitucional que esta favorecido y que como esta favorecido y conocido y puesto arriba de la mesa simplifica y genera sinapsis. O sea tres logros: plan de equidad, que me parece que es el gran logro como producto porque se demostró que se podía diseñar un plan a varias "plumas", este plan fue elaborado por

varios actores de forma muy interactiva; políticas de infancia a través del consejo coordinador este comité de coordinación estratégica de infancia y adolescencia que produjo la ENIA (estrategia nacional para infancia y adolescencia 2010-2030) que produjo algo que vamos a publicar ahora la matriz de derechos de políticas de infancia y adolescencia en el periodo de 2005 a 2010, 2005 a 2008 va a ser porque estamos balanceando ese periodo histórico, estamos por publicar ahora eso y en tercer lugar un conjunto de programas, donde destacaría el tema de la articulación del sistema educativo y la política social, el tema de lo que se ha avanzado en la red institucional en drogas, todo eso tiene actores comunes, instituciones comunes pero también actores comunes, lo cual es importante, porque alguien podría pensar bueno pero vos no podés estar pensando en la política social en macro, porque después la gente se queja de que hay mucha fragmentación en terreno, pero si no hay la misma visión, vos fijate, que habiendo la misma visión, la operativización de la política, florecen mil flores, imagínate si no tenes una visión común. Yo creo que se ha avanzado en una visión común y que hay logros en estos tres puntos

Y con respecto al gabinete social, ¿Cómo fue el trabajo de articulación?

Bueno vamos a ser claros, el gabinete social ha funcionado como un gran paraguas, pero obviamente un gabinete social por eso te digo, lo que demuestra el gabinete social que era muy difícil dejar solo al gabinete social la articulación de la política pública, sin el MIDES, el gabinete social, su aureola, su ámbito no hubiera sido lo que es, vos precisabas a alguien que tuviera el mandato del poder ejecutivo para poder llevar adelante una política social, porque el gabinete social se reunió esporádicamente como era esperable, los ministros tienen todas sus áreas, se reunió, no es un espacio de elaboración y delegó en el consejo nacional de política social. Pero eso es lógico que sea así, vos los podés juntar, 9 Ministerios no los conté pero anda por ahí, serían 7 y la OPP.

Bien, con respecto a los actores que participan en la interna del consejo, como se dio la relación, como fue el inicio, porque si bien se conocían obviamente de otros ámbitos...

Mira teníamos un elemento a favor muy importante, son muy pertinentes las preguntas, estamos hablando de política y yo creo que en muchas cosas tiene que ver con las personas y los momentos históricos, cada vez le quito menos valor a esas cuestiones. Primera cosa, en buena medida hay que tener en cuenta que es el primer gobierno de la izquierda que venía haciendo experiencia en estos temas y que las personas que el gobierno llamo a formar parte, que el Presidente llamó a formar parte de su elenco era gente que veníamos de una experiencia común en políticas sociales, en la sociedad civil o en el Estado o gobierno municipal de Montevideo. Eso sin duda facilitó las cosas, y después por otro lado yo creo que hay un programa común. El orden es: la existencia de un programa común, la visión de las políticas sociales. En segundo lugar, el hecho de que veníamos de una experiencia tanto de la sociedad civil como del Estado en el área del gobierno departamental de Montevideo que ayudo y yo diría que en tercer lugar el hecho de que en general no éramos personas, no somos personas, que no tuvieran una trayectoria y un recorrido en el campo académico, en el campo de las políticas sociales, la mayoría de los que nos ha tocado tener un rol hemos tenido en materia de políticas sociales, un ejercicio, un desarrollo en el campo de la universidad, trabajo social, sociología, ciencia política, medicina, todos los que estamos acá comisión somos, en general todos tenemos una impronta técnica que con mucha cultura con lo sectorial

puro, todas esas cosas ayudan porque vos lo fabricas, aparte una cabeza que rompe conocimiento, eso es lo que nos ha quedado para poder trabajar acá, las cosas siempre tienen su tiempo, porque vos tenes una perspectiva desde el punto de vista, una cosmovisión no mercantilizada de la salud y enfrentada al modelo hegemónico también tenes metas medicas y tocas intereses, pero yo diría en orden es política histórica de la izquierda de las políticas sociales que la fue madurando; programa de gobierno, experiencia anterior de las políticas sociales de buena parte de los actores y formación técnica y política... tecno política o sea conocimiento técnico de los grandes debates de las políticas sociales.

¿Con el MIDES como articularon el consejo con el mides, esos roles que no se pegaran?

Muy bien muy bien, porque el Director de políticas sociales, el Director nacional de políticas sociales fue el Presidente y coordinador el TS Christian Mirza, tú habrás hablado con él, que además creo que es docente. Es decisivo que los jóvenes conozcan el proceso y más del Ministerio de Desarrollo Social, por eso te pregunte si era una preocupación institucional, por las preguntas que hiciste, la institucionalidad de las políticas, es un tema muy discutido siempre.

¿Cómo se coordino el trabajo, entre el consejo y las mesas departamentales?

Bueno para decirte también la verdad, yo creo que hay una parte de diseño de la arquitectura de las política social, y que tiene mucha fortaleza en el diseño pero que todavía ha ido más lento en la concreción de estos procesos por muchas razones, porque cuanto más abajo vas en la estructura de la arquitectura institucional mas aparecen las dificultades de articulación inter y yo tengo un amigo brasilero que siempre dice el resumen era muy simpático que decía multi fácil, inter muy difícil, “trans” no tengo visto, él decía multi fácil, multi es decir multidisciplina “gritamos” todos y nos vemos. Y el tema de ir abajo es integración coordinar fenómenos, aparecen los feudos parecen los roles, las intendencias, depende del ciclo político de la intendencia empuja lo que empuja, se acerca lo electoral, que se acerca siempre, está acercándose, en este país tan politizado para bien y para mal y eso genera que ya empiecen haber disfuncionalidades en la articulación; entonces para darte una respuesta concreta que es lo que tu precisas yo creo que el diseño es bueno, promete pero la concreción de las mesas interinstitucionales en los departamentos ha sido muy desigual de acuerdo a los departamentos, ha sido buena cuando ha habido una fuerza externa que exigió, pero hay todavía un tránsito cultural a recorrer para que haya esa cultura, para que haya ese cambio cultural general del terreno, del territorio; porque la otra dimensión que yo no te dije es que el consejo nacional de políticas sociales tiene toda la potencialidad y una debilidad que es cruzar todas esa potencialidad con el territorio, no hay políticas públicas sin territorio.

¿Qué tipo de acciones concretas entre el consejo y las mesas departamentales se lograron realizar?

No porque no hubo, porque por suerte no primo la idea de..., el consejo es rector y diseñador de políticas, pero no hay una relación, ni debe haberla nunca para mí de dependencia, las mesas deben funcionar tomando las definiciones de política global

pero teniendo definiciones propias, o sea el consejo nacional de políticas sociales no es el comité central de los comités regionales.

¿Pero de encuentro, reuniones?

Sí, hubo, hubo periódicos y todo. Pero yo creo que lo que tiene que haber es una fuerte rectoría en el diseño de la política y después mucha autonomía en la gestión de la propia institución, porque además si ya el consejo nacional de políticas sociales tiene que integrar de invitado, el consejo las mesas institucionales tiene que tener más invitados todavía, para recoger el carácter proteiforme, el carácter variado y absolutamente..., en política social vos tenes que juntar todo lo que se mueve, lo peor que podés hacer es decir voy a trabajar con A, B y C; lo que se mueve, hay cosas que a veces se mueve mucho en un lugar porque el lugar amerita que eso tenga peso, yo que se, si en un lugar hay un problema de prostitución infantil, para decir una cosa bien dura, como lo hay en algunos lugares de Colonia, etc, lugares de frontera, es lógico que haya gente que se ocupe de ese tema, que le de prioridad, que trabaje todo lo que hay que trabajar ahí, y eso no lo vas a imponer. Entonces no hay, primero te contesto, no hubo vínculos fuertes, primera respuesta fáctica, y acto seguido digo tampoco tiene porque haberlo, quizás haya que haber un justo equilibrio entre que por un lado vaya las mesas interinstitucionales y por otro lado los consejos, pero creo que lo más importante es que los organismos que están en el consejo coordinador de políticas sociales y en el gabinete social sean capaces de internalizar la política a dentro de las instituciones para que en la expresión local los organismos se vuelvan a encontrar y puedan producir la política. Si yo por ejemplo no tengo capacidad, de que lo que se acordó en el gabinete social lo tome en alguna medida en el Ministerio de Salud, que tiene que atender el FONASA, la reforma “sanitaria” toda la cuestión que tenemos acá adentro cotidianamente, de que sirve que yo vaya allá haga mis aportes, lo importante es haya un aporte institucional, que el equipo de gente que trabaja conmigo, el Ministerio, que yo pueda interactuar con un staff de gente, que es lo que he hecho yo, como estamos trabajando para política juventud, para política de adolescencia, para políticas de drogas, para la infancia, yo he generado con la ministra pequeños gabinetitos tecnopolíticos, más bien técnico pero con gente que alienta políticas de gobierno en el sentido de no políticas sectoriales partidarias sino de orientación, “que es donde hay que avanzar mucho en integrar a la gente y discutimos la estrategia. Todo el plan de equidad se discutió acá yo lleve aportes productos de esa discusión, o sea vos tenes que ir permeado, si vos tenes después tenes un director departamental de salud que es el punto focal en los departamentos que conoce cuál es la visión del Ministerio de salud en relación a las mesas interinstitucionales y a que pueden hacer, vos vas a estar haciendo las cosas bien, vos no tenes que decir desde 18 y Barrios Amorín por acá va o sea tenes que generar la apropiación de la política social en los ministerios y del enfoque y la visión para que después eso se vea expresado en el territorio a través de las mesas interinstitucionales.

Con respecto al consejo hay algunos mecanismos que tienen que ser reforzados, o prerrogativas que necesitan fortalecerse y si hay alguna acción en este sentido.

Muchas. La primera cosa que nosotros estamos todavía terminando de definir y ahí voy a dar mi opinión, yo diría que es el consejo, son opiniones mías, el consejo tiene que tener equipaje liviano en lo que hace a su estructura, por lo tanto no hay que crear una

macro institucionalidad del consejo pero tiene que tener una secretaria técnica de alto nivel, de altísimo nivel interdisciplinaria de alto nivel técnico de alta condicionalidad.

Pero hay una secretaria técnica...

Sí, pero es débil, no las personas, sino que trabajen en conjunto, no que sea la que hace lo que le piden sino que acompañen, que forme parte, que ese debate político lo puedan seguir, incluso que esa secretaria técnica hasta casi te diría, gente que juegue para un periodo histórico determinado, o sea que este el perfil técnico pero que sea capaces de acompañar y de producir, porque hay que producir mucho acá. Entonces nosotros ahora decimos en el consejo de políticas sociales estamos tirando siete, ocho diseños de investigación, que las tengo por ahí, que son para mí la base de que cosas queremos investigar ahora en este período para construir la política que estamos viendo que nos arroja de la estrategia nacional para la infancia y adolescencia, sino tenes esas líneas de base, sino tenes esa reflexión en el campo de la filosofía en el campo de la sociología, en el campo interdisciplinario, vos tenes muchas dificultades para decidir la política, entonces yo creo que vos preguntabas que falta, una secretaria técnica mas institucionalizada, más permanente, y más acompañada de los procesos de la institución.

Y a nivel más político, algún reglamento o ley que lo avale?

Hay gente que ha planteado que empiece a formar parte de la institucionalidad legal del plan. Yo privilegio que las cosas pasen a que las cosas estén definidas van a pasar, lo cual no es una virtud es una manera de estado de ánimo casi te diría, entonces yo creo que a esta altura quizás una vueltita de tuerca, yo siempre lo pongo como un ejemplo el presupuesto participativo, que hicimos una linda estructura que yo ayude a crear cada de los consejo vecinales y toda la historia, y hablando con el primer alcalde prefecto de Porto Alegre, hoy Ministro de Desarrollo de Lula, fui a preguntar por el presupuesto participativo que había empezado junto con nosotros dice: nosotros pusimos, también se el presupuesto tenía un artículo que decía: el presupuesto se discutirá con la sociedad y después ellos desde la política, armaban una estructura de presupuestos; acá hicimos los consejos vecinales, la junta departamental aprobó los consejos su integración, como se votaban como se elegían, esa historia del Uruguay que dice que siempre somos tan de la institucionalidad, que yo la defiendo aunque a veces nos pasamos de institucional, acá somos muy de la institucionalidad normativa, no de la institucionalidad estratégica; hay una institucionalidad que es normativa y hay una que es estratégica, es decir yo me tengo que poner en un consejo nacional de políticas que articule y que exista.

Tenemos que tener cuidado, que no tengamos la ley de los consejos de la ley interdepartamental, tu pregunta viene al hilo porque tuvimos una reunión de cierre en el consejo, no de cierre, sino cierre de los 4 años, programando este año que nos queda que va a ser hasta octubre, noviembre, y hay que tener un poco de eso que te dije antes de institucionalidad gruesa y flexibilidad operativa, donde crees mucha institucionalidad terminas prisionero y fue lo que paso con los consejos vecinales, una vez que creaste un instrumento participativo y después los mismos se hacen embajadores del barrio y les vas a decir algo y te dicen pero yo soy el concejal vecinal, vos creas institucionalidad y expulsas, entonces vamos despacio que estamos apurados, vamos a ir generando que cosas hay que crear para cada política publicas integradas, pero la institucionalidad formal yo por lo menos tengo una opinión cautelosa.

¿Qué opinión tienes sobre la reagrupación en la órbita del MIDES, de varios institutos que estaban dispersos en el entramado institucional como INAU o también el INJU?

Yo creo que como pasa con todo lo que es el terreno de ingeniería institucional no resuelve los problemas, INAU desde mi punto de vista tiene un modelo absolutamente asistencialista. Yo creo que puede haber un organismo rector de los derechos del niño y el adolescente pero que no debe haber una estructura institucional que atienda a los niños y adolescentes propia, pienso más que tienen que haber programas dispersos que distintas entidades ejecutoras. Creo que hay que hacer una gradualidad para esto, quizás hay que generarlo ahora, hay una cosa muy paradójica, todo el mundo quiere la transversalización de las políticas, pero después quieren que haya institucionalidad de las partes de lo que quiero transversalizar, hay un límite, yo no lo tengo resuelto son muy difíciles de resolver, hay que respetar la institucionalidad ideada, yo no creo que se puede ser rupturistas con la institucionalidad porque eso genera vacío.

La integración fue conflictiva, como era lógico, el hecho de poner una cabeza política como fue el MIDES a esos institutos les dio por lo menos la posibilidad de empezar a discutir otras perspectivas, pero creo que hay que discutir más las políticas sectoriales, yo creo que hay políticas sectoriales que son ineludibles tiene que haber una política sectorial de salud, tiene que haber una política sectorial de educación, es bastante lógico vos no puedes perder algunos pilares, es más yo creo que política social es en la proyección histórica salud y educación, lo otro es compensación de los heridos que deja la política económica, entonces vos lo que tenes que tener es política socioeconómicas educativas y sanitarias que son el pilar de cualquier estado de bienestar, salud hay que dar y hay que dar la mejor posible a todos de manera equitativa y la mejor posible, subrayo posible, se puede dar la que se puede pagar, la que se conoce, la privatización trae muchos líos, trae el lío de que se crea, la gente cree que se puede todo, que el hombre no es finito, que el ser humano es infinito, se crean muchos líos, pero me parece que las políticas para grupos sectoriales bien puede ser llevadas adelante por programas, pero de repente llevados por un Ministerio de Desarrollo Social y no una institucionalidad joven una institucionalidad de las mujeres, etc. Es como caer en un sector, yo creo que hemos demostrado, está el tema del poder las mujeres van a decir bueno pero si no tengo un lugar de donde defendiendo el tema y yo creo que eso hay que defenderlo desde el lado de la política que me parece más importante que las mujeres en el parlamento en el poder ejecutivo, el gobierno, y en la sociedad defiendan una perspectiva de género que crear poder para las mujeres porque eso nunca va a transversalizar, lo que transversaliza es que la política es una sola, que es a donde vamos, tenga incorporado esa visión de la política social y no crear institucionalidad vicariante compensatoria de lo que no tengo por otro lado ahora esto es muy lindo decirlo sentado en este sillón, cuando no estás pensando lógicas de que si desaparece el INAU quien va a dirigir el INAU, si desaparece tal cosa, después la política piensa mucho ... con sillones.

Entrevista II – Representante del MIDES en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

¿Qué evaluación global realiza sobre la creación del MIDES, del Gabinete Social y del Consejo como nueva construcción de intento de articulación de las políticas sociales?

Una primera valoración yo diría que es muy positiva porque introduce una innovación institucional intentando dar respuesta a uno de los problemas más complejos y más característicos de la historia de los últimos 20-25 años en materia política pública sociales y que tiene que ver precisamente con la dispersión, atomización, fragmentación, feudalización de las políticas de los programas y de todos los dispositivos de protección y prevención del bienestar del Uruguay de manera que la primera reflexión destaca el hecho de haber generado un ámbito como el Consejo Nacional de Políticas Sociales como el Gabinete Social y desde luego la propia creación del Ministerio de Desarrollo Social cuya función esencial precisamente refiere a la coordinación y articulación de políticas sociales más allá de que el MIDES tiene otros componentes y otras funciones tanto en sus definiciones normativas como en su propia práctica institucional en los últimos cuatro años, y en segundo lugar también me viene a la mente una segunda reflexión y que tiene que ver con los actores que asumen esta tarea de coordinación y articulación y cuando me refiero a actores me refiero en realidad a personas de carne y hueso que por voluntad política o por una propia convicción han realmente posibilitado la puesta en marcha de un ámbito de coordinación como es el Consejo y realmente le han puesto la carne, la sustancia, la masa crítica a esta articulación que es construida que podría haber quedado solo en el plano formal o nominal. Eh, hace poco un investigador argentino conocido nuestro, precisamente nos preguntaba cual era la clave del éxito y uno decía que en realidad la clave del éxito estaba en las personas, no había mucho misterio y que cuando realmente había una voluntad de trabajo y una voluntad de coordinar y articular, la función y el papel que tenemos salía bien, en caso contrario es difícil, por más autoridad, legitimidad y mandato que yo tuviera o como lo tiene la propia Ministra de Desarrollo Social, en tanto como Presidenta del Gabinete Social no podríamos incluso haber logrado lo que se propuso hace poco que fue puntualmente el plan de equidad en todas sus dimensiones, no? Entonces yo diría, por un lado es importante la existencia de una normativa del cuadro mínimo, que regula y que pone en marcha y que crea propiamente los ámbitos de coordinación en este caso también el ministerio como un organismo, como un ministerio especialmente especializado en este campo al mismo tiempo que destacar que sin las voluntades políticas era imposible que funcionara ambos planos son tan importantes tanto uno como otro.

¿Por qué cree que se optó por crear un Ministerio de Desarrollo Social y no establecer sus competencias reestructurando la OPP como proponían desde la fuerza política?

Efectivamente nosotros discutimos durante casi dos años previos incluso a la propia elección de octubre de 2004 la pertinencia o la conveniencia de crear un Ministerio de Desarrollo Social tal como efectivamente había ya sido creado en otros países de la región, la mayoría de nosotros habíamos tomado la decisión contraria la mayoría creíamos que era inconveniente, contraproducente, que era crear más burocracia que era generarnos más complicaciones que soluciones y proponíamos como ya viste que aparecen en los programas de gobierno la creación de una unidad de coordinación de políticas sociales dependiendo directamente de Presidencia de la República fue a la

órbita de la OPP que parecía lo más lógico o incluso por fuera de su propia estructura, luego el Presidente laudó el tema en menos de dos horas y cuando el presidente toma esa decisión nosotros obviamente no tenemos alternativa más que aceptar la decisión y finalmente podríamos decir que en buena medida fue un acierto yo creo que no totalmente creo que tuvo algunas valoraciones no muy alentadoras pero en el conjunto en el ensayo final yo diría bueno finalmente la creación del Ministerio de Desarrollo Social permitió poner en marcha el plan de emergencia y hacerlo de una manera muy eficiente, eficaz, lograr impactos sociales significativos como fue la reducción de la indigencia en un 50% en los primeros dos años y medio, empezar a transformar de verdad la estructura del estado social uruguayo, en fin una cantidad de iniciativas e incluso iniciativas que ni siquiera estaban propuestas en el programa que fueron tomando forma desde el propio MIDES por lo tanto ya con eso más que justifica la creación del propio ministerio y lo coloca en un saldo positivo luego hay algunos aspectos que hay que evaluar con cierto espíritu crítico para las próximas etapas que queden por delante pero yo diría bueno finalmente el ministerio que se creó jugó un papel muy importante en el marco de las políticas sociales. Las razones por las cuales se crea el MIDES pueden ser de distinto orden, pueden haber también conjeturas especulaciones hay una muy clara que tenía que ver con la implementación del plan de emergencia. El plan de emergencia tenía que depender de alguien, de ese alguien que en ese sentido tenía que contar con el equipo a rango jerárquico que los otros pares dentro del gabinete de gobierno y por lo tanto por eso entre otras cosas decide la creación del ministerio por que el ministro tiene especialmente la misma autoridad o tiene una autoridad que le permite ser interlocutor frente a sus pares en caso contrario hubiera sido tal vez más complicado que un coordinador o un director de la medida de la que hacemos referencia tuviera la misma relevancia pero lo laudó el Presidente. Se genera el MIDES el 21 de marzo del año 2005, se le mandata principalmente la puesta en marcha del plan de emergencia y conjuntamente la creación del mecanismo de coordinación y articulación de políticas sociales que luego da lugar precisamente en julio de 2005 al decreto presidencial que crea tanto el Gabinete como el Consejo.

¿Cuáles son los aspectos críticos que el próximo gobierno debería modificar o mejorar?

Hay crecimiento de pronto desproporcionado respecto al propio perfil del Ministerio es decir el Ministerio tiene demasiadas direcciones nacionales, desde mi punto de vista, si uno lo compara con otros ministerios con historias de varias décadas y con tamaños comparativamente mucho más grandes vos notas que efectivamente hay como una desproporción. En el Ministerio nosotros tenemos siete direcciones nacionales si contamos el INJU y el INMujeres como direcciones o como Infamilia que tiene su programa pero desde el punto de vista de rango jerárquico es como una dirección nacional entonces siete directores y siete direcciones nacionales para un ministerio de seiscientos y poco funcionarios en apenas cuatro años me parece demasiado o una desproporción si lo comparamos con el MSP que no tiene más de tres direcciones nacionales que en realidad tiene la dirección general la dirección nacional de salud y alguna que otra más incluso si comparamos con el Ministerio de Trabajo pasa lo mismo o el Ministerio de Educación y Cultura, entonces ahí hay un problema hay que dar una vuelta de tuerca hay que pensar en una reestructura que simplifique que digamos subsume algunos programas en otros en fin hay que buscar con inteligencia como las formas de hacerlo más potente desde mi punto de vista y luego después hay obviamente dificultades que son propias del producto de su creación de Ministerio que cuando se

creó no tenía recursos entonces hoy todavía la mayoría de los funcionarios trabajan no son contratados no son funcionarios públicos en pleno derecho de serlo entonces ahí hay realmente un problema que recién hace poco más de un año estamos empezando de resolver cuando hicimos llamados internos o funcionarios públicos que han asumido sus cargos pero esa fue una enorme dificultad que todavía es una zona complicada porque nosotros nos tenemos que asegurar estabilidad en los programas, estabilidad en el trabajo y por otro lado la seguridad y la estabilidad de los trabajadores como corresponde; pero yo diría que son esos aspectos y un poco más que yo resaltaría y en general diría poniendo en una balanza y en otros aspectos positivos y negativos creo que el desarrollo es notablemente positivo.

¿Qué opinión tiene sobre la reagrupación de institutos como el INJU, INMujeres, en la órbita del MIDES, y qué pasa por ejemplo con el INDA que podría haberse incluido y finalmente no se incluyó?

Sí realmente la discusión con respecto al INDA fue en un momento muy rígida, si podría haber sido una resolución digamos razonable el pasaje del INDA para el MIDES pero bueno ahí había también discusiones de otro tenor que tiene que ver con cómo se estructuraban las distintas reparticiones y como quedaba el Ministerio de Trabajo en esta reestructura pero bueno más allá de que el INDA no haya pasado creo que están bien ubicados los institutos en el MIDES es más creo que podrían haber incluso dos institutos más un proyecto posible de reestructura que uno sería el Instituto Nacional del Adulto Mayor que es un proyecto que está en el Parlamento con media sanción nosotros esperamos al próximo período de gobierno para recomendar la efectiva aprobación de la ley pero con recursos por que el problema que cuando se crean estos institutos si tu no creas con una base de recursos es muy difícil después hacerte cargo y también después la posibilidad de crear un Instituto de la Discapacidad entonces yo me imagino el MIDES con un área de institutos fuertes poderosos con mucha potencia con mucha capacidad de acción y de diseño de políticas específicas y después una estructura mucho más vinculada a los aspectos básicos que tiene el MIDES en su competencias que tiene que ver con la coordinación y articulación en la producción de propuestas la creación de nuevas políticas públicas, etc., ahora cómo encaja el INDA ahí eventualmente, podría el INDA formar parte de la estructura del ministerio pero es un INDA que está también en transformación porque no nos olvidemos que hay una historia larguísima del INDA como proveedor de alimentos a través de sus comedores y las canastas y que hoy estamos modificando la modalidad de cobertura alimenticia al mismo tiempo que estamos hablando de seguridad alimentaria estamos yendo un poco más allá de la propensión de alimentos pero bueno hoy estamos justamente en una etapa de discusión y de definiciones para pasar las canastas de riesgo social a las tarjetas magnéticas.

Con respecto al Consejo, ¿cómo se dio, hoy me decía que importo mucho las personas que lo integraran, como se dio el inicio del trabajo la participación fue dispar o no entre los distintos integrantes?

Sí fue dispar, al principio costó mucho que se entendiera la importancia de participar es decir en ese ámbito recuerdo que los primeros meses por lo menos los primeros tres cuatro meses a partir de la creación del Consejo discutimos mucho acerca de nuestras propias potestades y funciones competencias limitaciones y campos de actuación y eso nos llevó por lo menos tres cuatro meses para tener recién a fines del 2005 una base escrita acordada de funciones y competencias del Consejo Nacional porque no te

olvides que estas no estaban predefinidas en el texto decreto si lo estaban para el Gabinete Social pero no lo estaban para el Consejo entonces hubo que a partir de las definiciones de competencias para el Gabinete imaginarse cuáles eran las de apoyatura política y operativa al Gabinete y el Consejo Social también específicamente las competencias y potestades, ellas están escritas y de alguna manera fueron las que nos guiaron durante estos cuatro años también hubo como una búsqueda de propia de identidad te diría de los primeros meses como aquella criatura que nace se está modelando su propia identidad y temperamento y también acá costó muchísimo no, pero seguramente como yo decía al principio fue muy importante la participación de algunas personas que fueron muy claves para consolidar un núcleo sustantivo un núcleo duro digamos que fue el que sostuvo y es el que sostiene el Consejo Nacional desde el principio por que para algunos organismos la participación fue muy volátil muy inestable y sin embargo para otros fue un compromiso ineludible de punta a punta, en algunos ministerios la concurrencia fue siempre muy entrecortada intermitente mientras que para otros organismos la participación en el Consejo fue continua permanente y sin fragmentaciones entonces de aquellos que efectivamente forman parte del núcleo duro fueron los que y son los que están viniendo desde el principio y más o menos son los referentes también eso se nota en el tipo de autoridad que viene al Consejo porque no está específicamente planteado cual es el rango jerárquico entonces tú tienes en algún caso un viceministro como el del MSP que es el que permanece básicamente desde el inicio hasta ahora y de otro lado algunos técnicos que vienen en representación de un director nacional que originalmente fue destinado por tal ministro como integrante del plantel del Consejo y entonces ahí hay disparidad no por las personas en sí verdad, sino porque si hay un viceministro nos estamos asegurando que las decisiones se toman y tiene fuerza de ejecutar en cambio el asesor por lógica tiene que referirse al subdirector y este a su vez al viceministro o al ministro y eso si en algún momento ha dificultado la tarea pero no, nunca fue un factor de traba o de trancazo o de bloqueo para nada y también es cierto que nos costó mucho al principio incorpora algunos organismos públicos que hoy sí, no cabe duda, están bien comprometidos en esta labor del Consejo y que básicamente refieren a las autoridades de educación pública por haber manejado en algún momento un argumento de autonomía que en definitiva mal interpretando la autonomía para lo que tenía que ver con la coordinación y planificación porque en realidad siempre planteamos que no había injerencia en los asuntos de, en este caso, con ANEP y CODICEN finalmente se saldó en una discusión muy intensa que logra generar la figura sui generis que permite digamos que es lo de “invitado permanente” por la cual resolvimos la incorporación permanente del CODICEN y también se suma la OPP el INAU y el INE. El Plan de Equidad es un ejemplo invaluable de lo que ha sido la labor del Consejo negociamos, discutimos que era lo mejor y finalmente acordamos.

En todas las entrevistas que he tenido todos destacan que es como el gran logro del Consejo es el plan de equidad ¿qué otros logros ha tenido el Consejo?

Nosotros luego del plan de equidad hicimos un informe que es también público que llevó mucho tiempo con mucha discusión que estamos haciendo una evaluación de estos cuatro años en cuanto a políticas sociales del Uruguay que es una especie de rendición de cuentas que hace el gobierno nacional y que toma como base el plan de equidad como eje alternador pero que no se remite solo a lo que está colocado en el libro del plan de equidad que tiene un conjunto de programas y de medidas que hicieron posibles. Y eso es otro gran logro, también implica ponerse de acuerdo con cómo se valoró y con cómo se valoran y evalúan cada uno cada organismo cada institución pública en la

fijación de las políticas sociales luego también si bien hay un aspecto interinstitucional hemos hecho algunos encuentros con las mesas interinstitucionales departamentales que por lo menos nos fue colocando como un nexo necesario todavía hay una dificultad para hacer que ese nexo fluya con mutua naturalidad en un nivel macro de coordinación que se concentre a nivel local más micro o mixto y también hay un tercer aspecto que es al mismo tiempo que es una desventaja o carencia o falencia es también lo que le dió al Consejo un color adicional que es la dificultad de congregarse al Gabinete donde en realidad el Gabinete en el 2008 no se reunió, nunca funcionó en el 2007 funcionó en el 2006 en el 2005 pero no en el 2008. En el 2007 funcionó por ejemplo con una convocatoria del Consejo Nacional y ahí se aprobó el plan de equidad pero en el 2008 hubo realmente dificultades y no hubo. Eso es un problema porque es el nivel máximo no logro modular y al mismo tiempo es como un peso que recae doblemente en el Consejo que al no haber otro nivel entre el Gabinete y el Consejo la presencia del Gabinete Social como parte del Consejo que tenemos la responsabilidad definitiva y más fuerte de soportar en este sentido y de hacernos cargo de la coordinación y planificación de las políticas públicas lo cual es un desafío que nos ha tocado, y creo también un aspecto que yo destacaría es la propia regularidad la propia estandaridad y el propio funcionamiento del Consejo es ya de por sí enorme porque una vez que nosotros pasamos la ola del plan de equidad hubo un momento como depresivo una parte de meseta nos quedamos un poco estacionados y no teníamos claramente planteado el horizonte como continuábamos y también hicimos algunas jornadas de reflexión de análisis de retrospectiva y bueno logramos encararlo por un lado de la evaluación de los programas de las políticas sociales y al mismo tiempo que asumiendo otro mandato presidencial que fue el monitoreo y seguimiento de los Objetivos del Milenio que también por resolución del Presidente de la República le recae al Consejo la responsabilidad de elaborar un informe país cosa que vamos a hacer para mayo junio de este y eso también no lo pudimos hacer el año pasado tuvimos organizando el interior del país, en tres localidades además de Montevideo y me parece que eso también fue muy importante. El Consejo ahora se reúne este año empezó cambio su modalidad hasta el año pasado veníamos cada quince días y en los tiempos de mayor actividad cuando se estaba en asamblea extraordinaria y en ocasiones más de una o en una sesión semanal y hoy tenemos una sesión mensual que es la jornada estratégica realizada hace muy poco a fines de febrero de este año en donde establecimos un calendario que las fechas están todas prefijadas de acá a fin de año y cada fecha, cada sección tiene un tema ya preasignado más allá de los que van surgiendo y se extiende el horario de funcionamiento. Las sesiones antes eran de dos horas cada quince días y ahora se hacen secciones mensuales de tres horas. Me parece que hay un aprendizaje colectivo bien interesante que yo destacaría que nosotros tratamos que eso porque es un instrumento que no puede perderse de ninguna manera, es un instrumento que ha dado resultados es un funcionamiento que lógicamente todavía tiene problemas pero creo que nosotros no hemos podido encarar pero que acá hay que continuarlo.

Con respecto de algunas debilidades que marcó o incluso para potenciar el trabajo del Consejo ¿hay algún instrumento para mejorar aspectos normativos u operativos para que el Consejo funcionara mejor?

Sí, yo señalaría dos aspectos un aspecto vinculado al marco normativo, no hay normas que regulen dentro del Consejo y tampoco en el Gabinete y tampoco el funcionamiento de las mesas interinstitucionales y por lo tanto ya estamos pensando que es uno de los temas que teníamos pendientes para la próxima resolución del Consejo que es la

normativización acerca de cómo dejamos para el año que viene una propuesta de reestructura del sistema nacional de coordinaciones y planificación de políticas públicas y cuando hablamos de sistemas es porque pensamos que incorporamos el Gabinete Social el propio Consejo Nacional, las mesas interinstitucionales y otros ámbitos de carácter intersectorial que son importantes a considerar en este sistema nacional de coordinación de política social y por lo tanto será necesario que esto concluya en una ley hay un convencimiento que tiene que haber una ley, lo más probable es que la ley no sea ni presentada ni obviamente discutida en esta última legislatura pero la idea es que el propio Consejo deje como propuesta para los próximos que vengan un anteproyecto de ley del sistema nacional de coordinación de políticas sociales ya te digo con todos estos componentes. El segundo elemento yo diría factor fundamental para que este Consejo pudiera tener más capacidad de decisión y fuera mucho más potente tenga la consolidación de subsecretaría técnica hasta ahora nosotros tenemos cuatro o cinco técnicos de ciencia política, economistas, sociólogos, comunicadores que formaban parte de la subsecretaría técnica que tienen un soporte de apoyo al Consejo la secretaría técnica durante todo el funcionamiento del plan de equidad más allá que logro trabajar bien convocó a técnicos de todos los organismos que forman parte del Consejo para trabajar en esta elaboración de informes, evolución y eso también es un logro importante pero bueno por distintas razones hoy la secretaria técnica está reducida en su composición tiene hoy una socióloga que es la única funcionaria del MIDES y luego tiene un cientista político y un economista que son contratados externos y por lo tanto ahí es fundamental que el MIDES tenga capacidad de reclutar, mediante concurso público, técnicos de alta especialización para que sean parte del ejecutivo del Consejo y este es otro de los elementos o condiciones que diría básico para que este Consejo pudiera tener un desarrollo mucho más importante tal como de repente lo hace el mundo y seguramente lo tendrá a futuro entonces para sintetizar son dos elementos el marco regulatorio y en el marco normativo y soporte técnico.

¿Cómo articuló el Consejo sus competencias y los acuerdos que iban teniendo con las competencias propias del MIDES, hubo choques o superposiciones de actividades o de iniciativas?

Sí en algunos casos hubo superposiciones, en algunos casos en otros ministerios en otras instituciones públicas no se entendía por qué el MIDES funcionaba en un campo que de pronto no le correspondía pero eso también forma parte de ese aprendizaje que yo digo del ensayo y el error permanente de las malas interpretaciones y conclusiones que después deben siempre aclararse y lograr mayores transparencias en las prestaciones y finalmente creo que hemos podido resolver porque efectivamente cuando tú intentas coordinar pero resulta que tú, por ponerlo de una manera gráfica, sos una pequeña hormiguita que recién nació y que tiene patitas muy débiles todavía y muy pocos recursos para sostenerse y está ahí la hormiguita y la función de la hormiguita es de confrontar al elefante, al tigre, a la jirafa, al hipopótamo al león al gorila y todos para que nos pongamos de acuerdo en la selva para como convivir mejor y la hormiguita se sienta al lado del elefante y el elefante la mira, por eso yo digo la puede mirar con reojo o la puede mirar y pasarla por arriba, digo que es importante las personas por que más allá de que institucionalmente el MIDES podía ser esa hormiguita al lado del MSP que era gigante, verdad, el elefante de muchos años, finalmente quien asumía la organización del Ministerio le pone la otra carga la carga de respeto la carga de voluntad la carga que proyecta en el otro la que verdaderamente tiene y ayudarlo además porque entonces lógicamente tener asimetrías con relaciones nos ha generado

problemas pero lo que primo justamente fue esta idea de que hay un involucramiento colectivo de que al MIDES había que ayudarlo para que en su función realmente pudiera tener el éxito que hoy tiene.

Por último, cuando se habla de la creación del Ministerio, de esas características se critica que no tienen el peso necesario para negociar determinadas cosas con Ministerios fuertes como el de Economía con la autoridad económica, ¿Cómo evalúa esa relación, finalmente el MIDES, el Consejo se fusionaron como una autoridad que dialoga cara a cara o no en realidad es más bien como una relación más asimétrica?

El punto de partida de la relación fue asimétrica pero ya el haber incorporado al propio MEF y a la OPP naturalmente en el Consejo ese fue ya un primer acierto por que peor hubiera sido imaginarse un Gabinete social un Consejo Nacional con el MEF afuera para luego ir a golpearle la puerta del despacho del ministro y decirle esto es lo que queremos a ver cuánto tenes para darnos y hay que reconocer que el Ministerio más allá de las diferencias que hemos tenido y que son por otra parte lógicas y normal que hubieran habido diferencias algunas veces conceptuales y otras veces más de carácter operativo y práctico con los representantes del MEF hay que reconocer que ellos también hicieron un gran esfuerzo de diálogo en la apertura que discutimos muy duro y que tuvimos que negociar como miembros del Consejo y eso lo pudimos hacer porque del otro lado había un posicionamiento como un actor no privilegiado no como el súper actor que era capaz de tomar la decisión sino que iba a construir la decisión junto con nosotros, esto me parece importante porque esto es una diferencia respecto a gobiernos anteriores en donde fuera el súper Ministerio que era la OPP o el propio MEF las prioridades presupuestarias siempre corrían por cuenta de estos dos organismos en cambio hoy en estos cuatro años si tu lo ves no es tan así, no es tan así, es más la interacción social es un tema que este gobierno ha sido lo más importante de los últimos 20 o 30 años en términos de salud, educación de programas de seguridad social, y también ahí eso es fruto de que el enfoque cambió, entonces tampoco pensemos de caer en el tema de que el MIDES todavía tiene que recorrer un largo camino para tener autoridad social pero ha logrado mucho, ha logrado muchísimo, y ya te digo en el Consejo tener al MEF sentadito junto con los otros ministerios eso ya de por sí es un gran paso hay que reconocer también que en la discusión del Plan de Equidad finalmente en las últimas negociaciones fueron el MIDES representando al Consejo de alguna manera el MEF pero en las negociaciones llegamos a un acuerdo y llegamos al presupuesto que afortunadamente se aplicaron en su momento para el plan de emergencia y se están aplicando para el plan de equidad.

Entrevista III – Autoridad del Ministerio de Desarrollo Social

¿Qué evaluación global realiza sobre la creación del Mides del Consejo y del Gabinete como coordinadores articulados?

Bueno, primero que nada me parece que hay algún antecedente que no sería menor que sería útil y es que en realidad sobre el tema de la creación del Ministerio previo a diciembre del 2004 que es cuando el Presidente electo aun no asumido toma la decisión de crear el Ministerio no había unanimidad en la fuerza política que gana el gobierno respecto a la creación del MIDES, me parece que es un antecedente importante que este no acuerdo de todos no tenía que ver con pertenencias político partidarias en la interna del frente sino que más bien era un corte horizontal que tenía implicancias académicas en algunos casos o de estudio de si habían fracasado o no las experiencias del Ministerio de Desarrollo Social en otros lugares un debate sino era mejor y mas ágil un equipo que dependiera directamente de Presidencia. Hay un antecedente bien interesante que son los debates del 2003 que están publicados de “Mañanas Complejas”, que tengo que rescatarlo tengo que saber quien lo tiene, donde están las propuestas de otros sectores de la creación del Ministerio de Desarrollo Social, ahí vas a encontrar las opiniones también de muchos directores actuales del MIDES, con diversas opiniones al respecto y que en realidad hay una parte conceptual medular en la que sí todos coinciden dentro del partido de gobierno y fuera del partido de gobierno por lo menos en el discurso que es la necesidad de tener un organismo x, que cumpla el rol rector articulador de las políticas sociales en el Uruguay, un diagnostico común de fragmentación con participación superposición y la necesidad de alguien que regule organice articule desde el ángulo de la propia, digamos, de la comisión de programa del Frente Amplio alguien que mire estratégicamente las políticas sociales. En diciembre en realidad se resuelve por parte del Presidente que sea un ministerio por que él mismo tenía la duda en función de lo que implicaba por que estaba el programa lo habíamos debatido mucho la creación del Gabinete Social es en función de la creación del Gabinete Social que él decide la creación del Ministerio por que una cosa es un órgano que por sí y ante sí en vinculo directo con el Presidente lleve adelante determinadas políticas definidas programaticamente y otra cosa es un órgano que más allá de lo que haga con Presidencia tenga que articular a todos los demás ministros por lo tanto él ahí es que define que tiene que tener carácter ministerial ser un ministerio e inmediatamente en el mes de diciembre él nos comunica primero que va a tener rango ministerial y después ya en una entrevista con la ministra que no lo era en aquel momento pero si futura y con la subsecretaria futura se nos trasmite finalmente que va a ser un ministerio. Entonces desde lo conceptual no hay diferencia desde lo formal bueno hay una decisión en la que todos hemos ido haciendo la experiencia por que todos los que estamos acá estábamos implicados en este debate. Segundo aspecto, nosotros tuvimos desde que se crea el Ministerio, no se si fue una, fue una desventaja desde el punto de vista del conocimiento de derechos y de la difusión publica de cuales eran los objetivos del plan de emergencia desde otro punto de vista permitió que desde otro ángulo fuéramos trabajando el aspecto medular que era la creación del Ministerio del fortalecimiento del mismo, a los ojos el MIDES es decir casi en los primeros dos años era el plan de emergencia no era el Ministerio es mas yo llegué a recibir una pregunta a principios del 2007 en relación a la finalización del PANES donde me dice la periodista de un diario de carácter nacional, ¿pero entonces el Ministerio continua? Entonces la idea era que terminaba el plan y terminaba el Ministerio o sea el Ministerio existía en función del plan eso estaba en el imaginario, estaba en el imaginario de los periodistas que escribían todo el día sobre

nosotros así que imagínate sobre el conjunto de la población entonces que por un lado por eso digo tiene ese carácter terrible. A parte, del PANES solamente se veía el ingreso ciudadano o sea era muy difícil abarcar es decir que se comprendiera la importancia que tenía para nosotros el desarrollo de los otros programas el rol de la promoción en fin, nosotros comenzamos a trabajar en la creación del Ministerio al mismo tiempo que comenzamos a trabajar con el aterrizaje del plan de emergencia, digo el aterrizaje por que el plan de emergencia prácticamente en todos sus componentes iniciales no era que los tuvimos que generar luego de trabajar en concreto en el terreno con la realidad estaban definidos programáticamente en el libro azul que contenía el “Uruguay Social” por lo tanto nosotros desde enero del 2005 comenzamos a trabajar en cual sería el organigrama del Ministerio con decisiones fundamentales como desde el principio crear una dirección de evaluación y monitoreo o sea el Ministerio nace si tu vieras cuales son las direcciones que crea se crean con el ministerio, desde el principio nacemos con una dirección de evaluación y monitoreo como una condición ecuaníme aquellos que decíamos en este país nunca hubo monitoreo y evaluación real de las políticas sociales más allá que tengan una parte externa tiene que haber quién se ocupe de hasta de armar si es necesario la parte externa que siempre ha sido hecha hasta el momento con la UdelaR, todas las direcciones que hoy existen, quizás pensáramos hoy el ministerio tendría que tener un organigrama diferente y de alguna manera lo estamos pensando para que quien venga en marzo de 2010 por lo menos tenga las opciones de lo que nosotros hemos pensando de que cosas hoy a la luz del desarrollo de estos cuatro años y medio deberían cambiar pero o sea fue objeto de un amplio debate colectivo entre los que iniciamos este Ministerio. Tercer aspecto, es decir, allí en la ley de creación se define la incorporación de determinados institutos que adoptan carácter de direcciones a nivel del Ministerio y no es por casualidad esto también es un debate, respecto a qué cosas se pensaban que tenía que hacer el Instituto de la Mujer, hoy “de las mujeres” y bueno cual sería el proceso que debía desarrollarse, el rol del INJU por que el programa INFAMILIA se transforma en una dirección del MIDES, todos estos temas fueron debatidos en enero de 2005 es decir antes que se generara el proyecto de ley. La ley que luego aprueba el Parlamento de la creación del Ministerio en el año 2006, bueno inmediatamente comenzamos a trabajar la perspectiva de la creación del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales. Es la existencia de este GS y del CNPS la que nos permite abordar en el año 2006, fíjate qué rápido, la elaboración del plan de equidad si tendrá importancia el rol y aquí yo quiero decir hay una cosa hacia fuera y hay otra cosa que es muy importante que es hacia adentro por eso yo digo ventajas y desventajas del plan de emergencia dentro del MIDES, el plan de emergencia le demostró a todo el gobierno nacional y a la mayor parte del estado entendió el estado como lo nacional y lo departamental, los entes los del artículo 220, todo lo que quieras incluir que no es sociedad civil organizada que se podía trabajar juntos es decir el plan de emergencia no hubiera existido sino hubiera contando desde antes del primero de abril con el apoyo del Banco de Previsión Social, del Ministerio de Salud Pública, del Ministerio de Defensa, de todos los organismos que enviaron sus funcionarios a trabajar en comisión, del convenio que hicimos con la UdelaR, del apoyo de muchísimas de las Intendencias que inclusive estaban en un proceso complejo por que había elecciones municipales en mayo de ese año, y con todo esto el plan de emergencia salió adelante por lo tanto la conformación del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales tiene una parte de trabajo práctico previo en común que de alguna manera allana el camino, lo allana el PANES y el programa INFAMILIA en la misma dirección en conjunto de los programas de infancia y familia son coejecutados, ejecutados con el MSP en el embarazo adolescente ejecutado con

CODICEN. Primaria, maestros comunitarios con CODICEN. Secundaria con aulas comunitarias, con INAU Caifs de nueva modalidad, se van con CODICEN y con el Ministerio de Turismo y Deporte profesores de educación física o sea toda una experiencia en conjunto que genera confianza es decir que no es solamente coejecución hubo todo un proceso de elaboración en el caso de reformulación en el caso del programa infancia y familia que abarco a los responsables de estos organismos, y por lo tanto esto abona una muy buena dirección cuando se instale el Gabinete y el Consejo y esto permite que cuando en febrero de 2006 tan rápidamente el Presidente de la Republica en Salto dice bueno verdad estamos en pleno desarrollo del plan de emergencia pero ya ponemos la cabeza en el plan de equidad, empezamos a trabajar en el plan de equidad empezamos a pensar en el plan de equidad donde nuevamente no solamente trabajamos los organismos integrantes del Consejo sino que también la UdelaR a través del Instituto de Economía y a través de Ciencias Sociales que jugó un rol fundamental en dos personas que participaron en los primeros debates que tuvimos como Carmen Midaglia y Andrea Vigorito, pero además en un Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales que juega un rol muy importante no concentrando tampoco sino más bien creando sus comisiones de trabajo donde ya desde un principio resuelve que el comité estratégico de infancia y adolescencia que es el comité en torno al programa de infancia y familia es el comité que ha elaborado en este caso junto con las organizaciones sociales el diseño para la discusión de la estrategia nacional de la infancia y adolescencia fuera el asesor del consejo nacional en el tema infancia y adolescencia, que se formara una subcomisión para los temas alimentarios que se formara una subcomisión para los temas trabajos protegidos que se formara una subcomisión para todos los temas relacionados con la protección social desde la óptica de la seguridad social porque protección social y seguridad social no son sinónimos o sea tiene esa habilidad de crear subcomisiones donde nuevamente los organismos ya interactúan hasta en el detalle si la subcomisión vinculada a los temas de seguridad social con los temas de protección elabora lo que es el proyecto de ley de asignaciones familiares, de asistencia a la vejez, la subcomisión de trabajo protegido elabora el proyecto que tiene que ver con Uruguay trabaja que está en ley, se entiende, entonces además también presupuesta. Yo creo que hay un factor muy importante en la existencia del Consejo que es la participación de la OPP y del MEF creo que esa ha sido una decisión fundamental y no fueron meros observadores del los debates que tuvimos y no solamente jugaron un rol en el Consejo sino que también jugaron un rol muy importante y siguen jugándolo hoy en las subcomisiones del Consejo por que el Consejo no funcionó solamente para la elaboración del plan de equidad hoy el Consejo sigue funcionando, hoy el Consejo elabora realiza un seguimiento de la propia ejecución del plan de equidad es decir las subcomisiones siguen reuniéndose haciendo el seguimiento mirando las dificultades de los programas y de las políticas en concreto es decir nosotros ahora la semana que viene tenemos reunión nuevamente por el seguimiento de asignaciones familiares mirando que el artículo de “El país” que hoy recoge muy bien como logramos captar los 450 mil menores de 18 años que deberían estar en el nuevo régimen en este año estando en este momento en 347 mil y para eso nos juntamos todos teniendo previamente asegurado por parte del MEF que los recursos están para cubrirlo nos reunimos en este año ya dos veces la comisión de seguimiento de AFAMS que depende del Consejo. El Consejo está pensando a largo plazo, esta pensando en que tenemos en el haber y que tenemos en el debe con una larga reunión, está pensándose a si mismo, esta pensando para dejar para los futuros si este es el funcionamiento que tiene que tener el Consejo o es otro el funcionamiento si esta es la composición que tiene que tener o es otra, ahora en concreto con esta composición quizás con núcleos

básicos de participantes permanentes y con otros mas alternos este consejo tuvo logros muy importantes en esta manera de trabajo que demuestra algo que yo creo que para todos los estudiantes de las ciencias sociales debe ser un objeto de estudio que es que puede elaborar colectivamente y que se puede ejecutar colectivamente que no quiere decir por que eso también hay un trabajo hecho por la dirección de políticas sociales que hayamos superado la fragmentación de las políticas sociales, el repertorio de políticas sociales que hemos desarrollado desde el propio Ministerio y el observatorio social que se puede consultar del Ministerio demuestra que aun tenemos superposiciones, y te digo algo más, también tenemos vacíos y el MIDES en sus políticas no escapa a eso, si será importante la Dirección de Evaluación y Monitoreo que nosotros tenemos; nos presenta al Gabinete del MIDES un mapa simplemente que se ha sido georeferenciado y no por localidades simplemente por departamentos el despliegue de los diferentes programas del MIDES y tu vez que hay departamentos donde hay una concentración de programas del MIDES de todos los programas y además en un número muy importante y tenes departamentos donde hay una baja concentración o donde hay programas que no llegan y esto no está en directa relación con una decisión política institucional con que se haya estudiado que esos departamentos no requieren de esos programas o tienen menos necesidades sino que tiene que ver con un problema que obviamente este año hemos intentado revertir que es que tienen menos capacidad organizativa y por lo tanto cuando tu llamas en todos los departamentos para la presentación de propuestas no hay presentación de propuestas y no por que no haya necesidad por lo tanto ver el año pasado ese mapa esos mapas por departamento de evaluación y monitoreo nos permitió detectar que no solamente estábamos haciendo lo que criticábamos de los otros organismos cuando dimos el repertorio, lo estábamos haciendo nosotros también y nos permitió buscar como revertir esta situación este año con algunos programas que fundamentalmente a la zona noreste no estaban llegando y eso se suma con lo que muchas veces por ejemplo el Intendente de Treinta y Tres ha dicho la llegada de los programas o lo que uno a veces piensas que Artigas precisa pero que a su vez Artigas tiene una capacidad organizativa que hace que no necesariamente es decir todo lo que tiene tenga que ver en escala con lo que debería tener que tiene en escala más de lo que debería tener, para mirar las dos puntas y bueno esto fue muy importante para nosotros ver. Entonces termino diciéndote a la pregunta clave yo creo que hoy nadie discute que era necesario un ministerio de desarrollo social por lo menos no hemos escuchado por lo menos los que dentro del Ministerio opinábamos que en vez de un ministerio tenía que haber una comisión que dependiera de Presidencia nos convencimos que efectivamente esto nos allanó el camino para la creación del Ministerio y para el rol que el Ministerio tiene y para la realización del propio plan de emergencia mientras el plan duró. Obviamente hubo un proceso en el Gabinete más que en el Gabinete en el Consejo por que en realidad quien funcionó de forma permanente en un momento casi semanalmente fue el Consejo y tercero que estamos en una etapa de pensar hoy a la luz del desarrollo que tuvo el Ministerio, esto que te decía hoy, que deberíamos dejar de futuro y como que aspectos miraríamos distinto, organizaríamos distinto, en un año obviamente no vamos a cambiar las elecciones hicimos modificaciones igual en la interna del Ministerio el año pasado, algunas, nosotros detectamos que teníamos cuatro direcciones distintas que tenía que ver con emprendimientos productivos. El año pasado concentramos todos los emprendimientos productivos en una única dirección porque obviamente tenía que haber una única orientación y para que tuviera una única orientación tenía que tener una única dirección que tuviera inferencia en ello pero había mas temas sobre los cuales teníamos opiniones diversas y bueno requerían quizás mas tiempo y no era tan sencillo de resolver como concentrar en esto en una dirección cuatro

digamos áreas de cuatro direcciones y por lo tanto hoy estamos tranquilamente pensándolo para dejarlo para los que vengan.

En un momento nombraste la incorporación de institutos como INAU, INMujeres en la órbita del MIDES, por qué el INDA no pasó a formar parte del MIDES?

La discusión fue previa a la creación del MIDES, en eso teníamos diversas opiniones también, te quiero comentar que los trabajadores del INDA estando nosotros en el hotel Presidente aun no habiendo asumido el gobierno ellos mismos vinieron a plantearnos que entendían que tenían que depender del Ministerio de Desarrollo Social creo que hubo una serie de elementos que se evaluó por parte del Ministerio de Trabajo que fue quien en principio digamos desde mi punto de vista y desde el conocimiento que yo tengo definió que el INDA quedara en su órbita por que esto también tenía que ver con temas que aun no se han resueltos respecto a la mirada que tenía que tener el Ministerio de Trabajo, nosotros nos creábamos, el INDA tenía y tiene un montón de, los trabajadores del INDA tienen un montón de ingresos, no se cómo definirlos, que dependen de diferentes actividades que se realizan en el propio Ministerio de Trabajo funciones que antes tenían que implicaba un proceso de debate digamos del punto de vista sindical que complejizaba el traslado inmediato y creo que eso fue llamando a que se nombrara una dirección a que esa dirección determinara una impronta y que se definiera finalmente estuvo en discusión, por eso te digo antes, estuvo en discusión los primeros meses por que también muchos lo reclamaron y después dejo de estar en discusión; sigue habiendo opiniones yo creo que quizás para el próximo periodo es uno de los temas que hay que ver con mas tranquilidad en la mediada que también va a ver un proceso de transición donde va a ver un único elemento masivo de apoyo alimentario en un trabajo conjunto INDA MIDES que es la tarjeta alimentaria más allá que el INDA mantiene su rol de rector respecto a los temas nutricionales,etc, y su rol respecto a determinadas canastas especiales, pero digo no es un instituto ni como el INJU ni como INMujeres ni tampoco como el INAU o sea tiene características peculiares tiene cometidos muy específicos dados por la ley, la ley hasta establece de que manera tiene que ser el suministro de leche a la población para que tengas una idea por que todos esos temas tenemos que manejarlos ahora para la tarjeta o sea a diferencia de INMujeres hoy, que era una cosas tan laxa que tenía doce funcionarios que eran pagas como bailarines o como el INJU que teniendo bastantes años la mayoría de los funcionarios no eran funcionarios del estado sino que durante diez años habían sido becarios del estado, por que con eso nos encontramos, en el caso del INDA tenía una tradición muy consolidada como funcionarios de esa institución donde habían ido incorporando manteniendo cosas que ya no hacían, yo no me acuerdo la venta de que tipo de timbre era que le da un plus en el salario pero salarios muy importantes, o sea había todo otra serie de temas que creo que no estaban en las prioridades del Ministerio de Trabajo resolver tampoco estaba en la prioridades para ser justos del MIDES resolver en el momento de la tarea prioritaria que tenía en abril era comenzar a desarrollar el plan de emergencia donde en realidad es decir la mitad del país verdad no creía no era parte de sus proyectos la otra mitad que había respaldado a la fuerza política es decir estaba por el plan pero no daba dos cobres que estábamos llevando adelante y pensaba que íbamos a fracasar con todo esto, yo hoy me encuentro con cantidad de gente que viene y te dice que fantástico esto que hicieron que esto que lo otro te juro que pensé que ustedes no llegaban ni al primer año, no son dos no son tres son decenas de gente muy cercana que decía yo no daba dos cobres por ustedes y nosotros éramos totalmente concientes de eso.

Con respecto a al Consejo Nacional de políticas Sociales ¿cómo empezó a funcionar cómo fue el funcionamiento entre los distintos organismos que lo integraron, habían participación disparo o discontinua de algunos?

Creo que no fue igual la participación de todos creo que en el Consejo hay organismos que muy rápidamente por el trabajo conjunto que se desplegó desde el plan de emergencia es decir fueron los principales digamos fueron el casco duro del Consejo quizás soy injusta con algunos que no tuvieron nada que ver sin embargo fueron muy constantes pero creo que hay una muy grande, esta ya es mi evaluación personal, creo que hubo un rol muy importante del MSP y un rol muy importante del BPS creo que a partir de todo el trabajo del comité estratégico de infancia y familia. Hubo un aporte muy importante de CODICEN aunque la incorporación de CODICEN nos costó un poco más por que teníamos que ver cómo de qué manera se incorporaba en respetar la autonomía y esto es decir limitó al principio después no limitó la participación en el debate ni en el rol que jugaron en el Consejo pero quizás retrasó un poco más su presencia plena. El Congreso de Intendentes tenemos que decir que inmediatamente afecto participar con un representante en el Consejo y que en varias de las comisiones la representación del Congreso de Intendentes jugó un papel importante. Después podría decir en un degrade te lo voy nombrando el MEC y el MTyD como elementos de carácter permanente por supuesto que la OPP y el MEF desde el principio y por último quizás un grado menor de participación el MTySS, el INAU por supuesto como siempre no, creo que si que hubo diferentes involucramiento y que quizás estos diferentes involucramientos estuvieron determinados por esos trabajos juntos previos que fueron consolidando una práctica de trabajo común de determinados organismos con el MIDES.

¿Qué prerrogativas o otros instrumentos tendría que tener el Consejo para funcionar mejor desde el punto de vista de la normativa o la operativa?

Yo creo que desde el punto de vista normativo hay una, te vuelvo a reiterar que esta es mi opinión personal es la opinión que di en el Congreso por que el Consejo esta discutiendo en este momento no se si alguien te lo comento ya. En realidad hay un debate en la propuesta, yo personalmente creo que nosotros no tendríamos que meter una discusión en este año de una ley vinculada con potestades y no se cuanto del Consejo porque el Consejo existe por decreto, si y por decreto nosotros deberíamos institucionalizar el correlato en el territorio que no tiene decreto que son las mesas interinstitucionales es lo que yo agregaría hoy al decreto existente del Consejo . Creo que la ley la dejaría pensada para los que vengan, no es momento de ponernos a debatir si ley si o si ley no en este año creo que debemos al decreto agregarle la institucionalización de las mesas interinstitucionales para que quede en el mismo plano de fuerza que tiene hoy el Consejo las mesas existen y funcionan, funcionan de manera dispar en todos los departamentos es decir se ha legitimado en muchos departamentos porque realmente realizan una acción, como esto mismo que estaba diciendo yo hoy del Consejo, de trabajar juntos resolviendo determinadas problemas nació en muchos departamentos la consolidación de las mesas en otros departamentos donde tuvimos dificultades con las mesas como fue el departamento de Canelones, este año la sequía que permitió ver a los organismos la importancia que era trabajar juntos y a partir del trabajo juntos en el comité de emergencia y en la mesa interinstitucional convocada por nosotros hoy la mesa interinstitucional en alguna de las rutas de Canelones tiene un funcionamiento distinto o sea lo que te demuestra esto es que también el trabajo

conjunto el que te demuestra lo que vos en teoría sabes que debería funcionar y esto te permite otro tipo de elaboración, entonces creemos que debemos darle fuerza de decreto por lo menos en este periodo.

¿Cómo fue el trabajo entre las mesas y el Consejo, cómo se articularon?

Poco, así tajantemente, es decir nosotros pensábamos que en la teoría la mesa debía ser el correlato del territorio del Consejo el relacionamiento fue pobre por eso insisto algunos encuentros, a parte hubo un encuentro especialmente el primer encuentro de mesas interinstitucionales y creo que el segundo lo vuelve a reafirmar que reclama un mayor relacionamiento del Consejo con las mesas.

¿Y la dinámica de trabajo con el Gabinete Social, cómo fue?

También digamos que en momentos determinantes, por eso yo te decía que el Consejo Nacional funcionó, primer punto, funcionó intensamente. Segundo punto fue generando es decir esa dinámica de confianza y por lo tanto de principio de consolidación. El Gabinete funcionó más esporádicamente en determinados momentos concretos que las resoluciones que iba adoptando el Consejo tenían que ser refrendadas por el funcionamiento del Gabinete.

Esas decisiones que se tomaban en el Consejo ¿bajan a los Ministerios de la misma manera en todos los casos?

Ahí es más difícil verlo, o sea en las áreas en las que yo trabajé específicamente sí, no tengo duda, creo que el funcionamiento de la subcomisiones no fue necesariamente el mismo que en el propio Consejo entonces yo debo decirte que el BPS es una organización muy compleja entonces de ahí a que todos lo que discutamos al detalle llegue a todas las oficinas de todo el país es más complejo, que llegue hasta los gerentes de las sucursales me consta en las grandes líneas, si a nosotros por ejemplo definimos como iba a ser la ley de AFAMS y el gerente del interior del BPS con presencia nuestra se reunió con todos los gerentes de todas las sucursales estando nosotros presentes para la orientación vinculado con el nuevo régimen de asignaciones familiares y las indicaciones que comenzaban a febrero del año pasado o sea digamos que también había un aseguramiento de por lo menos decir a ese nivel. Después todos los funcionarios y eso como se refleja en la ciudadanía es mas complejo, ahí tengo ejemplos prácticos de cómo se aseguro que llegara la información en detalle lo mismo a la inversa. En las próximas semanas el BPS va a capacitar a nuestros coordinadores territoriales en todo lo que son las leyes de flexibilización del sistema jubilatorio para hablar de ida y de vuelta, hay cosas que en realidad la ley de asignaciones familiares es una ley elaborada por todos que tiene que poner en práctica el BPS y los demás contribuimos en la flexibilización fue elaborada por todos también en este caso la elaboración la tuvo otra como fueron elaboradas a partir del diálogo de la seguridad social obviamente que hubo un seguimiento porque se incorporan al plan de equidad por que fue en consulta con la representación de los trabajadores, en consulta con los empresarios después ya de la redacción de la ley pero hoy el Ministerio que tiene el contacto más cara a cara con los ciudadanos a partir de que entra en miles de hogares todos los meses el poder derivar con propiedad el nuevo sistema jubilatorio el propio BPS nos lo propuso, a la inversa, nosotros hemos asesorado al BPS porque el BPS paga las pensiones a la vejez pero los criterios para la incorporación a la asistencia a la vejez

y la inclusión es en el MIDES entonces hemos hecho a la inversa yo creo que en muchos organismos, esto insisto, hay una trabajo de estos cuatro años y medio que fueron desde el principio y hace mucho mas sencillo y también hay cosas que son de mucho detalle operativo en estos casos es menor el detalle operativo y también tiene que ver con las capacidades operativas de los organismos. El MTySS con ellos juntos elaboramos todo lo que fue el programa de trabajo protegido, el MTySS tuvo trabas para poner en práctica el programa Objetivo Empleo que nuestro Ministerio que es más nuevo y ha generado sus procesos con otras dinámicas puedo poner en práctica desde el principio del año pasado Uruguay Trabaja y bueno no fue así Objetivo Empleo que recién este año va a poder ponerse en práctica, hicimos las dos cosas al mismo tiempo hicimos los sorteos al mismo tiempo las inscripciones al mismo tiempo y después bueno tuvieron otras dificultades que hace que nosotros este año absorbemos 850 personas que fueron sorteadas el año pasado en objetivo empleo en Uruguay trabaja por que el estudio de las situaciones dicen que no pueden incorporarse al programa Objetivo Empleo, igual es ida y vuelta es decir el MyTSS nos trasladó los créditos este año para poder hacerlo.

El MEF y OPP son como los pesos en cuanto a la autoridad económica, ¿el MIDES y el Consejo se han logrado consolidar y hacer como un contrapeso en cuanto a ser los rectores en materia social contrapesando la autoridad económica?

Nunca cuestionaron la rectoría en lo social del Consejo. Tampoco, nosotros cuando comenzamos la discusión del ..., yo creo que también la práctica común nos ayudó, la práctica común desde los comienzos con el plan de emergencia, por que yo creo que tampoco el MEF pensó que nosotros íbamos a ejecutar no los 200 millones de dólares sino los 226 millones de dólares que ejecutamos con el plan de emergencia creo que eso quedó disipado después del primer año del plan. Hay una regla de oro que no tiene que ver con este Ministerio de Desarrollo Social, yo trabajé en la Intendencia de Montevideo y creo que esta es una práctica que tiene que ver no se si es como se forman los economistas y los contadores pero tiene plata y se ejecuta lo viví en la Intendencia de Montevideo a mi nunca me faltó un peso yo tenía el alumbrado público tenía las áreas verdes tenía y decían públicamente por qué la descentralización gasta mucho. La eficiencia de la descentralización está en tener cero reclamo en alumbrado y la plata nunca me faltó y vos sabías que si no tenías plata como me decía un amigo aquel no ejecuta cuando vos pidas la plata le van a sacar a aquel que no ejecuta y vos vas a poder ejecutar y así era. Bueno yo creo que eso es una regla que se da en la Intendencia y acá también, al Ministerio nunca le faltó un peso nunca, por eso digo nosotros tuvimos aprobados 200 millones de dólares para el plan de emergencia y gastamos nos aprobaron después 228 que yo fui a pedir 28 más me dijo el subsecretario, cuando fui a discutirlo los 28 millones, yo te apruebo los 28 pero vas a gastar 26 vas a ver y gastamos 26; en esa proyección de cómo veníamos ejecutando. Plan de equidad: efectivamente cuando nosotros hicimos la cuenta global nosotros teníamos destinado más cantidad de dinero para el plan de equidad, tuvimos discusión vinculada con cual era el colchón que teníamos tuvimos una discusión con respecto a la gradualidad y a que cosas si y a que cosas no por que en realidad en la previsión del MEF no estaba previsto los 70 y pico de millones de la inversión del FONASA en el año 2008 y por lo tanto el prever los recursos para el FONASA en el año 2008 hacia que se redujera lo que ellos pensaban que iban a ser los fondos para el resto de los componentes del plan de equidad, nosotros hicimos acuerdo en el debate que tuvimos que no estaba contra puesto los recursos para las otras áreas del FONASA que entendíamos que el FONASA era un

componente fundamental por lo tanto privilegiaban lo que eran los recursos para el FONASA del plan de equidad pensábamos que eran una de las medidas en transición mas importantes que se iban a tomar ni más ni menos que la incorporación de 330 mil niños al sistema nacional de salud. Por lo tanto vimos la progresividad yo si hoy analizo y digo yo quería ya los 500 mil menores en el año 2008 en el régimen de asignaciones familiares la verdad no se como hubiéramos hecho por que hoy estamos peleando por tener a los 450 mil y tengo la plata por que la plata quedó definida que era para un porcentaje o sea para el 80% de los 330 mil el año pasado y para los 500 mil este año lo que si tengo la certeza que nosotros dijimos es para los 330 y yo te voy a decir que nosotros no llegábamos a los 330 y el MEF dijo nosotros no estamos pretendiendo ahorrar con las asignaciones familiares adelantemos la incorporación de los que ya sabemos que se van a incorporar en enero del año que viene este año y en el mes de octubre incorporamos los hogares que ya habían quedado seleccionados por el algoritmo y ya sabían los hogares que recién se van a incorporar en el mes de enero por que estaban en el siguiente nivel los incorporamos antes por que los recursos estaban o sea no hubo nunca una pretensión de que ahorráramos en los gastos del plan de equidad, de hecho no hubo tanto esa pretensión que los gastos que están votados en la rendición de cuentas pasada se incrementaron respecto a lo que habíamos planificado en el año 2007 de lo que íbamos a gastar en el año 2008 pero además la rendición de cuentas incrementamos ya los gastos por la vía de partida presupuestales por que en realidad la tarjeta alimentaria en octubre del años pasado decidimos en conjunto con el MEF que debíamos ajustarlas por el índice de precios a los alimentos y a las bebidas no por el IPC e hicimos un ajuste desde que se comenzó la tarjeta a octubre del año pasado imagínate que fue un aumento sustancial y eso lleva a que el presupuesto este año de la tarjeta es el doble de lo aprobado por la rendición de cuentas de 800 millones de pesos, me parece que te doy ejemplos suficientes para definir que nunca hubo una supeditación de tengo esto, el tengo esto fue al principio cuando empezamos a discutir lo del plan de equidad y después tengo esto se fue ajustándose a realmente las necesidades de la población y a los niveles de ejecución que íbamos alcanzando y nosotros nos reunimos prácticamente en forma mensual con el MEF para monitorear, es decir, ya tenemos definido cual va a ser el próximo ajuste de la tarjeta alimentaria que va a ser nuevamente por el Índice de Precios de Alimentos y todo eso lo acordamos en marzo de este año es decir que todos esos dineros son partidas presupuestales además de las votadas en la rendición de cuentas del año pasado que nos incrementaron un importante dinero nos tuvieron que incrementar la asistencia a la vejez la tarjeta ya había sido incrementada en la cantidad de rubros que se incrementaron y después volvieron a incrementarse y hay una definición además claramente tomada que vinculada con el tema de la crisis una reducción del gasto social y creo que el MIDES es el único ministerio que no tiene reducción en todo caso, el MIDES no tiene ninguna reducción en su presupuesto.

Entrevista IV – Representante de ANEP en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Qué evaluación global realiza de lo que ha significado la creación del Ministerio de Desarrollo Social, el Gabinete y del Consejo de Políticas Sociales como nuevos órganos articuladores de la política social.

Bien, yo en un principio te diría que hago una evaluación positiva, primero la creación del MIDES, creo que llena un vacío importante en la estructura gubernamental y precisamente por su especificidad y por la prestación de una especie de serie de servicios insoslayables, y si bien, yo lo entiendo, así lo he creído siempre, que hay problemas que son estructurales y que deben encararse como tales, los cambios estructurales son en el mediano y en el largo plazo. Hay que atender la emergencia, no se puede, no se podía; en 2005, cuando asume el gobierno y hace diagnósticos importantes que así lo indicaba, diferir la atención a las situaciones de indigencia o pobreza hasta que se puedan tomar las medidas económicas y políticas que revirtieran la situación en que se encontraba tan alto porten taje de uruguayos, estamos hablando de un 30, 31% de situaciones por debajo de la línea de pobreza, entonces era una necesidad y creo que la articulación que se ha operado desde el MIDES ha sido clave para comenzar la tarea que pudo revertir, comenzar la tarea para revertir esta situación. Eso coincide además con definiciones estratégicas adoptadas también en el 2005 por la ANEP, en el sentido de trabajar desde acuerdos interinstitucionales no solamente modificar, mejorar la gestión interna de la administración, que sí era necesario, y sigue siendo necesario profundizar, sino articular con otros actores sociales, más allá de la especificidad concreta de la educación que yo no la concibo como una política social, la política educativa tiene su propia especificidad, se discutió con distintos actores, creo que se utiliza el concepto política social a veces con un sentido muy lapso, porque en definitiva todo es una política social, porque nace en la sociedad. Pero a veces se ha entendido la educación como una política social en cuanto a atender la emergencia o cubrir necesidades que devienen del abandono de otros organismos del Estado, de brindar ciertas prestaciones, entonces, la realidad de la escuela, por ejemplo, que tuvo que ir asumiendo desde las funciones de alimentación, funciones de salud, etc., que debilitaron, sin lugar a duda, debilitaron las funciones específicamente educativas, que progresivamente tiene que volver a ser el eje central, entonces para mí, por ejemplo, han sido experiencias, para mí digo desde el punto de vista de la colaboración, no personal, la articulación que desde el Ministerio, desde la instalación del Consejo de Políticas Sociales donde interactuamos múltiples actores con diferentes miradas, con diferentes niveles de responsabilidad, pero con un objetivo común, creo que se han logrado muchísimas cosas, muestra de ello ha sido el Plan de Emergencia, y luego el Plan de Equidad, si pensamos por ejemplo para tomar un dato último de la realidad, la entrega de las tarjetas, a los beneficiarios del Plan de Equidad, que no es simplemente que reciban por la vía de una tarjeta cierto monto a consumir en alimentación o artículos de higiene sino que es también la posibilidad de mantener un , pero bueno, la tarjeta puede caducar sino se le dan las vacunas a Juancito, o si no se recompone la asistencia regular de este niño a la escuela, y eso es a través de un sistema nacional integrado de la información, creo que potencia los recursos de cada uno de los actores que estamos involucrados y hace más eficiente el desempeño de cada una de las instituciones. No sé si tú sabes, pero la participación de la ANEP en el Consejo de Políticas Sociales no es igual al del resto. Nosotros en cuanto ente autónomo no forma parte del Poder

Ejecutivo, tenemos un estatuto distinto del que puede tener el representante del MSP o MEC, tanto el Congreso de Intendentes como la ANEP participamos como invitados permanentes, es una figura que encontramos en conjunto después de conversarlo largamente con los compañeros del MIDES y creo que fue una buena solución, preservamos nuestra autonomía, que además es preservar otros aspectos, es distinta la solución de un Ministro que es un cargo político a quienes tenemos la responsabilidad de llevar adelante la educación, por algo la propia Constitución nos inhibe de tener participación política, pero creo que se ha trabajado bien, que es una experiencia a consolidarse, bueno, la fuimos construyendo, es un curso de aprendizaje para todos, aprender en este gobierno desde nuevas estructuras, creando organismos que no existían, como el propio Gabinete Social, el Consejo de Políticas Sociales, venciendo hasta veces las resistencias de este trabajo compartimentado, donde cada cual es responsable de su área, y que no me invadan y que yo no invada al otro, creo que aprendimos a ser más generosos en compartir la información, en facilitar el trabajo para que cada uno de los organismos sea el MIDES, sea el MSP, sea el INDA, etc. pudiéramos entre todos construir una institucionalidad que permitiera que llegáramos con los recursos donde específicamente había que llegar, así que creo que fue un muy buen aprendizaje para todos, queda igual mucho para hacer y estamos trabajado ahora en el informe final a nivel de Consejo de Políticas Sociales, creo que esto habría que institucionalizarse.

Con respecto entonces al Consejo, me hablaba del Plan de Emergencia y Plan de Equidad, ¿esos se puede decir fueron los logros más importantes, ha habido otros productos a destacar?

Bueno, como productos... propios, tal vez, pero esa articulación a través del Consejo de Políticas Sociales, ahí tenemos, por ejemplo, el Sistema Nacional de Salud, colateralmente, no digo como producto directo, pero en la aportación de datos, nosotros hemos tenido que trabajar en forma muy conjunta, tanto como con el MSP, por ejemplo, como con el BPS, en cuanto a la aportación de los datos de los beneficiarios, para que realmente, por ejemplo, los chicos que están fuera del Sistema de Salud, fueran incorporados al mismo, saldando una deuda social muy importante, entonces, creo que hay aspectos que conciernen directamente al Consejo que ha sido una construcción colectiva, como estos dos planos, pero que también, indirectamente, todos los organismos involucrados se han beneficiado, esto tiene impacto, por ejemplo, en el Congreso de Intendentes, se ha generado una dinámica distinta en el trabajo de las Intendencias, que por supuesto, que son agentes fantásticos en lo departamental, conocen la realidad, identifican a los beneficiarios, y cada una de las intendencias que tienen policlínicas, diversas prestaciones que cada intendencia lleva a cabo en el ámbito local, porque también hay que trabajar desde y en el territorio.

¿Cómo ha sido el vínculo del Consejo con las Mesas Interinstitucionales locales?

Creo que ese es uno de los aspectos más débiles, globalmente considerado, porque no en todos lados se ha logrado la misma consolidación. A veces, yo tengo la percepción de que en algunos casos han funcionado muy bien, porque la gente ha puesto mucho entusiasmo, las personas más que las instituciones, con más eficiencia, tal vez porque el inspector, el maestro o el docente que actúa en representación de la ANEP tiene mucho entusiasmo, mucho compromiso y de pronto en otro lugar, la persona no tiene ese nivel de participación, yo creo que es más logro, un logro local y dependiendo mucho de

quién sea que asuma la representación de cada una de las instituciones, más que resultado de la institución misma que se ha configurado, yo creo que este es un aspecto a mejorar, bueno, en un segundo gobierno, que descuento que va a ser nuestro.

Bien, hoy me hablaba de fortalecer la institucionalidad del Consejo, ¿de qué manera? ¿qué herramientas habría que aplicar para fortalecerlo?

Yo no sé si esto puede pasar simplemente por una ley, no manejo exactamente los aspectos jurídicos, tal vez, pase con una ley para dar con ellos la creación, porque esto se ha hecho, bueno, por resoluciones del Poder Ejecutivo, bueno, se crea el Gabinete social, como se ha creado el Gabinete de la Innovación, como se ha creado el Gabinete por seguridad, es decir, que se crean aquellas áreas que se involucren más directamente relacionados con cada uno de los temas, pero bueno no hay nada que en un próximo gobierno nos vuelva a convocar en esas condiciones, yo no sé si por lo menos en el caso del gabinete social y concretamente en el Consejo de Políticas Sociales y, tal vez sea, por la vía de una ley, eso es algo por lo menos a considerar.

Y desde el punto de vista operativo, del accionar cotidiano del Consejo más que en lo normativo, ¿en qué aspecto habría que mejorar?

El Consejo de Políticas Sociales no es un órgano de funcionamiento permanente, tenemos reuniones generalmente cada 15 días, no hay una fecha fija, suele ser los lunes pero eso se va viendo según la dinámica, la necesidad, y a veces se puede hacer con más frecuencia, por ejemplo, cuando estábamos la otra vez definiendo determinados proyectos que vía Plan de Equidad iban a ingresar a rendición de cuentas para su financiamiento y bueno, ahí además de las reuniones con los Consejos, en el caso en su momento Primaria fue financiado con programas comunitarios, en el caso de Secundaria con aulas comunitarias o algún otro programa del Consejo de Educación Técnico Profesional. Bueno, las reuniones pueden hacerse más frecuentes, incluso en ocasiones y por la propia naturaleza de la temática, si bien yo soy la representante del ANEP ante el Consejo, en ocasiones he ido conjuntamente con los directores generales de los consejos desconcentrados, porque hay temas que hacen a la interna de cada uno de esos consejos, que las personas indicadas, que conocen las particularidades y los requerimientos son los directores generales, que por otra parte además, en aspectos tienen autonomía, verdad?

Entonces, desde lo operativo me estaba diciendo que se reúnen de acuerdo a la agenda y a las circunstancias de ese momento del Consejo que es solicitado, eso varía...

Claro, eso se da, normalmente la situación viene del coordinador del Consejo que es Christian Mirza, pero en general acordamos en las sesiones qué temas van quedando para la siguiente, o cuál es la propuesta mía o varios integrantes incorporarse una temática determinada.

¿Cómo fue la vinculación y el trabajo entre el Consejo y el Gabinete Social?

Bueno, la relación con el Gabinete Social ha sido muy discontinua, es decir, el Gabinete Social prácticamente no ha funcionado, ha tenido muy pocas sesiones, ahí hay otro punto débil, claro es muy difícil generar reuniones sobre reuniones, nuestro enlace ha sido a través del coordinador, Christian Mirza o a través de la subsecretaria del MIDES,

Ana Olivera; en algunas ocasiones, también hemos contado con la asistencia de la Ministra del MIDES, quien preside el Gabinete Social, pero no ha tenido la continuidad necesaria.

El MIDES cuando se creó ¿modificó en alguna medida las competencias de este organismo?

Este riesgo existió y tal vez exista, sencillamente por eso nosotros defendimos el ejercicio de nuestra autonomía y definiciones en materia de políticas educativas las agota la ANEP. En algún momento te decía puede haber habido un fuerte avasallamiento de la autonomía o de la voluntad de avasallar, entendamos, una voluntad de hacer y una urgencia de resolver que desdibujada de pronto los límites del MIDES, pero eso fue conversado, discutido con los compañeros del MIDES, del MEC incluso y las definiciones de qué programa, en qué condiciones, en qué escuelas, en qué liceos se hace siempre en conjunto con el Consejo respectivo que está involucrado; entonces se ha logrado un buen nivel de articulación, pero quizás cuando inició... pero bueno, nosotros lo resolvimos bien, pero lo resolvimos bien porque tomamos conciencia que nosotros desde acá y el Ministerio. Y había que ver, imaginar una situación distinta con otros funcionarios, si bien esto lo puede potenciar, también tal vez por allí pasa el tema de la institucionalización y de la reglamentación del Consejo de Políticas Sociales, porque a veces hay mucha gente que cree que de Educación podemos opinar todos como en el fútbol, podemos opinar todos y todos tienen que ver con la educación. Entonces, hay que delimitar los campos, lo cual no significa XXX, de ninguna manera, al contrario, uno tiene que mirar la educación desde distintos territorios, distintas geografías, con perspectivas diferentes y con mirada interdisciplinaria siempre, pero respetando la órbita de competencia de cada uno de los organismos involucrados y más allá de algunos escarceos iniciales, creo que eso se ha logrado y hemos articulado debidamente... y tenemos diversos programas conjuntos, por ejemplo, con Infamilia, por ejemplo, la misma situación se ha planteado a nivel del Ceibal, el organismo técnico es el LATU, sin duda, pero el organismo político educativo es la ANEP y ahí tiene que ser el Consejo de Educación Primaria, Secundaria y Técnico Profesional a ver a cuántos se tiene que extender y el manejo, por ejemplo, del portal Ceibal, por ejemplo del Plan Ceibal es un manejo que le corresponde a la ANEP, yo puedo ser un informático brillante y eso no me convierte en un educador, entonces a veces la voluntad de hacer o el desconocimiento de cómo funciona o cómo deben funcionar determinados organismos lleva a invadir territorios o competencias ajenas, pero bueno, es tomar las decisiones políticas pertinentes.

La dispar asistencia de los integrantes del Consejo ¿afectó de alguna manera el relacionamiento o la coordinación o articulación que se llevó adelante?

No, no, no; a veces se da alguna discontinuidad porque muchas veces, más allá de que tenemos alternos definidos en cada una de las instituciones que representamos, a veces se hace difícil la participación, tanto del titular como del alterno, sea del ANEP, o el MSP, o cualquier otro... , no, no afecta, porque hay de todas maneras comunicación, cuando hay una instancia de trámite importante se procura por todos los medios que participe alguien, alguien con capacidad de tomar decisiones, en la materia. No ha habido, en ese sentido, no habido, sí ha habido, puede ser un fantasma que capté en el otro sentido que te señalaba.

Yo no atribuyo intenciones con esto, por eso yo te decía la voluntad de hacer, porque hay algo que hay que reconocer, bueno la gente que se ha contactado en el MIDES que es mucha y quizás porque como lo parieron en conjunto el ministerio, lo hicieron de la nada, a imagen y semejanza, entonces vos decís que ahí hay un equipo con mucho empuje, con gran entusiasmo, con fuerte compromiso, de parte de todos los actores, que quizás no es el perfil del resto de las instituciones que participamos de ninguno de los ministerios, del Congreso de Intendentes, de la ANEP, porque hay una heterogeneidad en la estructura y tradiciones institucionales de muy fuerte arraigo, pero esas situaciones se vivieron, se han manejado siempre con un gran respeto y, por ejemplo, en algún momento tuvimos alguna situación compleja que después se trasladó a la prensa como si hubiera habido un problemón, que no fue tal, porque la voluntad de las partes estuvo presente siempre, con el tema de la donación del gobierno de Venezuela para la construcción de aulas de educación inicial; claro, los tiempos del Ministerio no eran los mismos que los tiempos de la Administración, te lleva a un desfasaje, un desencuentro, pero se terminaron construyendo las aulas, todos juntos, nos emocionamos juntos en la inauguración de las aulas en el medio de la nada, en una escuela rural o bueno, un lugar más central, porque en definitiva nos anima el mismo objetivo.

La participación del MEF, como digamos autoridad económica en esto, cómo se vio en el Consejo, era una relación asimétrica en cuanto al poder que el MEF tiene en cuanto a determinación de presupuestos, sobre todo cuando se dio la elaboración del Plan de Equidad o sienten que fue un más entre pares?

La participación en el Consejo fue en una relación de horizontalidad, de igualdad; lo que pasa que las decisiones del MEF después se tomaban en otro lado y eso es así, y creo que quienes han representado porque ha variado la representación del Ministerio en el Consejo, lo han hecho con mucha honestidad intelectual, en cuanto a señalar, bueno no podía ser de otra manera, pero también en cuanto a comprometerse, cuando se hacía un planteo de alguna inquietud, de alguna necesidad, en cuanto a asumir también el compromiso de trasladar al seno del Ministerio esa inquietud, que en algunos casos fueron atendidas y en muchísimos no. Lógicamente, porque ahí en todo caso la asimetría se da, por ejemplo, yo como representante de la ANEP voy manejando, compensando lo que es el presupuesto de la Administración Nacional de Educación Pública, el representante del Ministerio tiene el presupuesto del país, entonces, tal vez yo hago un planteo y puede decir que razonable lo que dice, pero no lo podemos atender, porque sino dejo afuera a los demás ministerios, claro cada uno tiene la responsabilidad de plantear las demandas que considera necesarias para implementar las que son impostergables, después las decisiones económicas y políticas se toman en el ámbito del poder Ejecutivo y Legislativo. Hubo, no en esta última rendición de cuentas, sino en la anterior, hubo una diferencia importante entre el mensaje presupuestal del Ministerio y el mensaje de rendición de cuentas nuestro, que el Parlamento, como actor político, solucionó a medias, votando una partida extraordinaria, que nos hizo ganar el odio de todos los ministerios, porque les recortaba un pedacito a cada uno, nos ladraban, porque si le sacaron plata a cada ministerio, así se conformaban los 30.000.000 que fueron para la Universidad y para la ANEP... no eso fue una chanza nomás, pero el bacalao se repartía...

Por último, la coordinación entre el Consejo y el MIDES se allanó ese camino? el Ministerio se está conformando como una autoridad social? cuando el Ministerio de Economía es una autoridad económica, o cómo lo ve este tema?

Yo creo que sí, que el Ministerio se ha plantado como gestor, el gestor, el responsable de las políticas sociales; ha constituido equipos técnicos potentes, y cuando me refiero a equipos técnicos potentes, a especialistas en las diferentes áreas temáticas, para recibir los asesoramientos apropiados y ha surgido como la gran sensibilidad social y también con responsabilidad institucional, yo creo que si consideramos que está en período de infancia todavía el Ministerio, recién nació casi, creo que ha logrado un buen nivel de inserción en la estructura de gobierno, en el imaginario colectivo, en los niveles de aceptación, más allá de, bueno, de fallos o cuestionamientos que se puedan hacer que es inevitable, así tuviera 100 años de existencia, siempre puede haber miradas distintas, pero yo creo que ha habido un buen nivel de consolidación del Ministerio, te lo digo como percepción desde afuera, yo por más que participe en el Consejo de Políticas Sociales, no tengo una imagen acabada de cómo funciona adentro, tendrá problemas como tenemos nosotros, pero yo creo que el proyecto es una buena imagen de Ministerio.

Entrevista V – Representante del MEF en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

¿Qué evaluación global realiza de la creación del Ministerio y del Consejo Social y el Gabinete Social como articuladores y coordinadores de las políticas sociales?

Bueno pienso actualmente que fue una buena herramienta, digamos, un diseño que era necesario para evitar la superposición, o a veces, las múltiples acciones que el Estado puede tener en esta materia, creo que fue en ese sentido, bien recibido y positivo en cuanto a la propia, conformación del grupo, el ámbito como de trabajo, creo que como todo grupo tuvo distintas etapa ¿no?, de generación de conocimiento común, de generación de confianza, de comenzar a tomar decisiones en la materia, y bueno y esa fue la visión un poco que tuve, en el período que estuve que fue 2006 – 2007, yo a partir del 2008 ya no participé del Consejo.

Con respecto al funcionamiento del Consejo, ¿Cómo comenzó a funcionar, cuáles fueron los primeros pasos que se dieron, las primeras acciones que tomaron?

Una de las primeras cosas que se planteó, era basarse en el conocimiento y la información que existía en la materia, lideró eso y terminó siendo un trabajo de toda la red, qué existía de programas y de propuestas que tenían que ver con políticas de esa materia, con políticas sociales, así que, en definitiva a partir como de cero, o sea que, empezás a tomar conciencia de cuál es la situación, la realidad del propio campo, incluso en algunos casos, y bueno esa parte de información fue uno de los pilares, el otro también fue la conformación de las mesas interinstitucionales , o sea, una cobertura y un planteo de articulación a nivel de todo el territorio.

¿En qué aspecto se coordinan con las mesas, qué acciones se llevan a cabo conjuntamente?

Digamos que la parte de articulación, el involucramiento y el impulso y dinamismo de las mesas varió mucho de acuerdo a las condiciones de territorio, a los departamentos, a las condiciones de los actores en los departamentos, entonces, en ese caso, te puedo contar simplemente lo que de la perspectiva del MEF podría conocer como participante, ¿por qué? porque nosotros dentro del territorio no teníamos actores relevantes que formaran parte de las mesas, o sea, siempre el aporte desde la institución no era el mismo que de pronto podía hacerse desde organismos cuyo cometido y contenido de las propias funciones están involucradas, entonces, la percepción que yo tuve de los informes y de lo que se iba evaluando, que el avance en las mesas era bastante heterogéneo, que dependía muchas veces de los liderazgos, incluso del discurso, del compromiso de las intendencias también, el tema como institución bastante central para habilitar ese nuevo espacio ¿no?, así que hasta donde yo estuve, la percepción que tenía y que surgía de los propios informes era esa.

¿Hubo instancias de encuentro entre el Consejo y las mesas?

Si, hubo que yo recuerde, hubo una instancia en ese período, y después lo otro que hubo si era invitación cuando se hacían las aperturas de las mesas nos invitaban a los miembros a participar. Claro, digo, un proceso liderado desde el MIDES, donde de pronto a mi me gustó participar, pero siempre venía una fecha obviamente pautaada y accionada por la ministra que no necesariamente era posible la participación. Eso fue la realidad que viví en este período.

Con respecto al Consejo en sí ¿cuál es el logro más importante o los logros que destacarías de este período de actuación?

Yo pienso que, bueno, como te había dicho, uno de los pilares, el avance en la información, tener conocimiento más tipo diagnóstico, y después también habilitar definiciones interinstitucionales, un espacio de una cierta decisión interinstitucional, que creo que en el período no fue fácil, me refiero por ejemplo, para hacer acuerdo, sobre todo en la discusión sobre el Plan Equidad, los avances de cada uno de los organismos intervinientes, las propuestas, bueno, cuantos eran o no compatibles con las políticas de otros por ejemplo, pienso en tema de las escuelas de tiempo completo, es una propuesta propia de ANEP y como eso podría, digamos, tener impases comunes y propuesta común con otros organismos como podría ser INAU y el MIDES ¿no? En su elaboración, yo creo que, en ese sentido, el tema trabajo también, pasó con algunos programas de trabajo, o sea, programas que ya tenía avanzado el MIDES, como se articulaban con los que tenía el propio Ministerio de Trabajo, entonces, bueno, ceder o plantearse como ocupar ese espacio en común, más o menos exitoso según el caso ¿no?

¿Cómo era esa coordinación, fue fácil coordinar entre los distintos actores?

Regular, diría yo, sobre todo porque creo que el grupo en su conjunto, no se si llegó en ese período, no te aclaro nada, como a una cierta fluidez, la confianza y en lo que cada uno de los que participábamos podíamos estar entendiendo, diciendo, en cuanto acompañar al resto, yo por ejemplo como representante del MEF, muchas veces sentía eso, que había determinados actores que avanzaban sobre propuestas que cada comprometer gastos del Estado parecía que el MEF estaba “pintado”, los intereses eran tan..., lo máximo, lo primordial y bueno es lo que nos hacía un poco los distintos ámbitos que el Ministerio participa. Parecería que se trabajara sin restricciones presupuestales y que en definitiva Economía terminara siendo como el malo o inhumano de la película, pero eso lo vivimos en casi todos los espacios, y yo de alguna manera ya como que también afine la sintonía. En cuanto a darme cuenta como sucede eso de que estamos en la misma mesa, tú tenés tus objetivos políticos, en este caso desde políticas públicas ¿no? Representantes de trabajo por el INDA, yo trabajo pero estoy por otro tema como podría ser el tema de programas de empleo, por ejemplo, entonces yo te apoyo en los tuyos, vos me apoyas en lo mío, entonces parece todo una maravilla hasta que la bolsita de dinero se pone en el medio.

¿Cómo fue la relación entre el Gabinete ministerial, y el Consejo?

La relación con el Gabinete estuvo prácticamente focalizada desde el propio MIDES. Desde el propio Ministerio y de alguna manera con el Consejo no hubo instancia en común, o sea, cada uno de los que estábamos ahí, que pertenecíamos a un Ministerio teníamos informado al Ministro pero instancias comunes no se dieron, incluso yo sentí que en algunos momentos el Consejo debió avanzar sobre propuestas y proyectos, más bien te digo, un poco ayudar para que el gabinete tomara algunas definiciones, es un poco lo que sentíamos desde el Consejo, y después teníamos lo que eran las reuniones periódicas, la recuerdo con mucho cariño porque eran los lunes de mañana (risas), así que teníamos reuniones que en algún momento se hicieron una vez por mes y luego dos veces por mes, y en algunas etapas directamente todas las semanas.

¿Hubo distinta participación, en cuanto a la frecuencia de los integrantes o más o menos todos participaban con la misma regularidad?

No, se sentían algunas ausencias si, se sentían algunas ausencias. Del Ministerio y también de OPP, claro a nosotros que nos toca participar en distintos ámbitos, diría yo que más que ser una excepción es la regla del organismo, en otros ámbitos también lamentablemente, OPP para mí tiene un peso importante en cuanto a la participación y en instancias de coordinación, es personal. Desde la visión nuestra que participamos en distintos ámbitos y que la excepción no era el Consejo. Los representantes, por ejemplo de las Intendencias, del Congreso de Intendentes eran así totalmente fijos y los de Economía tratábamos de que uno cubriera el otro, tratar de cubrir por lo menos ese período, entonces bueno, de alguna manera tenemos esa posibilidad de opinar con respecto a la participación.

¿Qué aspectos tendrían que ser fortalecidos del Consejo en el próximo período para mejorar su desempeño?

Una de las cosas que se sentía la centralidad e incidencia del MIDES, o sea, yo creo que ahí los pesos no eran los mismos y yo los cambiaría pero los cambiaría en la operativa. Nosotros hemos hecho otras experiencias de coordinación interinstitucional, donde por ejemplo las reuniones no eran en el mismo lugar en el mismo ministerio, bueno no se que pudiera brindarse eso, una instancia de mas horizontalidad te diría. Que la presencia de MIDES sea, si bien lo tiene que ser en los hechos por su rol y todo, esa es la sensación.

¿Ese peso del MIDES se notaba en las orientaciones que se tomaba, en el tipo de iniciativas o en qué se notaba?

Digamos, en hacer la coordinación, en hacer las convocatorias, en hacer, claramente que no se lo propongan tenían un lugar central en eso, o sea, que era propio de la dinámica, o sea había que redactar un documento y nosotros teníamos nuestros asesores que enojados por algo iban a tener obviamente, propio de la dinámica con la que el grupo se manejó y la coordinación focalizada en el MIDES, yo realmente no se si la forma del Consejo en cuanto a la coordinación, no recuerdo no se si está pautado quien...

En el decreto está pautado que sea el director de Políticas Sociales. Volviendo al MIDES, ¿qué cosas cambiaron con la creación del MIDES en cuanto a las competencias de este Ministerio?

Lo que pasa que yo, estoy en el Ministerio desde marzo del 2005, o sea que desde el punto de vista de lo que yo conozco, ya conocí la gestión con la creación del MIDES, en la comparación del antes y después te diría que casi no puedo hacerlas porque no conocía bien la institución

Y cuando estuvo la decisión, antes que empezara el gobierno, de que si se creaba o no un Ministerio que coordinara y articulara lo social, o si de repente se dejaba en algún área de OPP ¿por qué cree que finalmente se decidió crear un Ministerio nuevo?

Nunca me lo puse a pensar, pero tengo clarísimo que es un organismo que va a apoyar a la OPP, en todo lo que es, todo lo que el MIDES tuvo que desarrollar y gestionar en tan poco tiempo no hubiese sido posible si no hubiera tenido la autonomía y la jerarquía

correspondiente, de eso no tengo la menor duda, no es lo mismo pensarlo como un ministerio que pensarlo en la órbita de una oficina común.

Entrevista VI – Representante del MEC en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

¿Qué evaluación global realiza la creación del MIDES, del Gabinete Social y del Consejo?

Bueno, como evaluación general, yo te diría que creo que el MIDES como ministerio cumplió y está cumpliendo una labor bien importante; en primer lugar porque permite jerarquizar la elaboración de políticas sociales con una mirada integral, en el país en general y en el Poder Ejecutivo en particular; en segundo lugar porque a partir de la creación del Ministerio crea equipos técnicos especializados en la materia, y le agregó un valor al conocimiento y a la elaboración de propuestas con fundamento y en particular creo que la función más importante del Ministerio es la promoción y también la articulación de políticas sociales, es decir, la debilidad más importante que pueda tener la creación de un ministerio de este tipo, es que en realidad las políticas sociales no queda en manos exclusivamente de un solo ministerio sino que son transversales a todos los ministerios de que desarrollan políticas de distinto tipo y la segunda debilidad, de la cual va en camino de desprenderse, pero que igual era inevitable que cualquier funcionalidad que se le diera a las políticas sociales iban a recaer en eso, y es que no es un Ministerio exclusivamente para los pobres o sectores más vulnerables, sino que tiene que ser un ministerio que abarque a toda la población, digo que va en camino porque bueno, creo que Uruguay es uno de los pocos países que ha logrado pasar de políticas de enfrentamiento a la pobreza o a la indigencia focalizadas a transformarse en políticas permanentes, el pasaje del Plan de Emergencia al Plan de Equidad permite eso y particularmente del Ingreso Ciudadano, al pago de asignaciones familiares como políticas universales que el Uruguay ya ha tenido desde hace muchos años. El gabinete me parece que es una forma que intenta implementar el trabajo transversal, interministerial, interinstitucional. Creo que hay dificultades, ha habido dificultades con su funcionamiento, tiene muy poco como gabinete en sí mismo, lo que también de alguna manera genera alguna dificultad a la hora de definir esas políticas; sin embargo, creo que sobre todo en el año 2007 y parte del 2008 el Consejo Nacional de Políticas Sociales ha sustituido, por lo menos ha amortiguado la ausencia del Gabinete que ha sido el que ha funcionado de manera regular y en general los ministerios, los ministros o ministras han enviado a personal y de nivel alto, secretarios o directores nacionales, personas de su confianza, lo que ha permitido que se sintieran respaldados en las decisiones que adoptaba el Consejo. Creo que la labor más importante en el Consejo estuvo al momento de elaborar el Plan de Equidad que permitió el pasaje después del Plan de Emergencia al Plan de Equidad y también estuvo sustentado en un trabajo interinstitucional de comisiones técnicas, técnico- políticas, nunca fueron sólo técnicas, para elaborar las propuestas que después se plasmaron en el MIDES. Creo que los desafíos, probablemente sea una de tus preguntas posteriores, está en cómo transformar esta institucionalidad, que a mi modo de ver tuvo aportes muy importantes durante este período, transformarlo a partir de esta experiencia y tratando de aprender de ella, porque creo que las políticas sociales necesitan una atención específica pero a su vez interinstitucional, interministerial, para no caer en esto de políticas focalizadas y no políticas universales.

¿Ese Consejo qué herramientas le faltan para funcionar mejor o para consolidarse como una institucionalidad nueva, desde el punto de vista operativo, normativo?

Por lo que hemos estado conversando, en primer lugar creo que lo que le falta, que ha tenido intermitentemente una secretaría técnica que funcione de una manera permanente que pueda aplicar los acuerdos, que permita que las resoluciones sean del Consejo no que se visualice al MIDES como el que aplica XXX pero también la secretaría técnica que permita ofrecer insumos de seguimiento XXX, que permitan al Consejo tomar decisiones fundadas. En segundo lugar, creo que no sé si es... imprescindible que los distintos organismos que envían a representantes a este Consejo, envíen personas que tengan el nivel suficiente, capacidad de decisión, que no tengan que estar supeditados a consultas posteriores sino que tengan cierto grado de agilidad. Yo te diría que básicamente son los dos aspectos que yo agregaría y agregaría un tercero y es que efectivamente hay una parte que depende del ministerio que XXX y es el Gabinete Social, para evitar que el Consejo sustituya al gabinete o que no tenga a quien remitirse, en un caso o en otro, los dos casos son malos.

¿Cómo fue la relación entre el Consejo y el gabinete?

Como funcionó poco, poca relación, en realidad la relación fue sobretodo a través del MIDES, y luego los ministros, en cada uno de los ministerios, no podría decirte en todos los casos, pero seguramente hubo una dispar relación entre los delegados y entre los propios ministros, pero la relación fundamentalmente fue a través del MIDES

¿Cómo evalúa la relación con las mesas interinstitucionales departamentales y el Consejo?

Eso fue una creación posterior, sin duda no fue una de las primeras en funcionar, creo que fue importante las mesas interinstitucionales; sin embargo, yo creo que en realidad el Consejo lo que tiene que promover es el funcionamiento de las mesas, la relación con ellas está bien, pero no creo que tengan que ser órganos dependientes del Consejo de Políticas Sociales, son órganos que tienen su propia lógica que tiene como objetivo, si se quiere la misma razón de ser del Consejo a nivel nacional tienen las mesas a nivel departamental, es coordinar acciones en el propio departamento, no creo que haya que crear una instancia de jerarquía porque en realidad los que van a esas mesas interinstitucionales son los representantes de los mismos organismos que están en los Consejos de Políticas Sociales, u otros, porque cada mesa puede determinar la incorporación de otros actores, por ejemplo actores del Ministerio del Interior aparecen en muchas de las mesas y no está en el Consejo, pero creo que sí, por lo tanto van a estar sujetos a las ideas o mensajes diferentes de la institucionalidad del Consejo y de la institucionalidad de cada organismo que pertenece a la mesa interinstitucional, aparte el Consejo lo que tiene que hacer es elaborar instrumentos y promover a nivel local también se coordinan las políticas sociales, como hay una misma orientación en las políticas sociales acordadas porque hay un mismo gobierno, porque hay leyes que las aprueban porque establecen las líneas generales, me parece que eso ayuda, pero que no debiera haber, las mesas lo piden mucho, yo tengo la idea de que eso no ayuda porque lo que se crea es una burocracia paralela que a veces en vez de ayudar puede complicar, sobre todo en organismos que tienen un funcionamiento jerárquico muy aceitado, como el MSP, la ANEP y los consejos de Educación en Ministerio del Interior. Yo trataría de que esas mesas interinstitucionales tuvieran mayor nivel de autonomía del Consejo y que funcionaran con mayor libertad para concertar y acordar políticas.

¿Se hicieron acciones concretas de relacionamiento durante de este período entre el Consejo y las Mesas?

Hubo por lo menos dos encuentros con las mesas, entre las mesas interinstitucionales con representantes del Consejo, donde las mesas presentaron las acciones que se vienen desarrollando hubo trabajos a su vez donde se acordaron algunas formas de trabajo, por eso sé que las mesas piden esto, yo he estado en las reuniones; en general los uruguayos, se tiene una tendencia a conformar estructuras que a veces en vez de ayudar complican.

¿Qué otro tipos de logros – además del Plan de Equidad- tuvo el Consejo que se puedan destacar de este período?

Bueno, el otro logro fue articular los Objetivos de Desarrollo del Milenio con las políticas sociales, estar al día a nivel internacional con la presentación de informes y tener un intento bastante logrado, elaborando unos informes de compatibilizar los objetivos de desarrollo del milenio con el Plan de Equidad, con las políticas sociales, y te diría que otro de los logros todo este último tiempo abrir un proceso de seguimiento del propio Plan de Equidad, de manera de que el Consejo pudiera ir viendo cuáles son los avances, cuáles son las dificultades, yo te diría que eso son los logros a destacar.

Con respecto al MIDES ¿por qué cree que finalmente se decidió crear un Ministerio de Desarrollo Social y no mantener sus funciones en la órbita de OPP modificando su funcionamiento como en un momento se llegó a plantear?

Yo no estuve en esa discusión, no puedo informarte, puedo considerar que evaluar, yo que sé... analizar, interpretar, pero creo que hubo... en primer lugar la idea de darle mayor visibilidad a un tema que había sido planteado con particular relevancia en la campaña política por el mismo Tabaré Vázquez que permitía que si se creaba un ministerio esas políticas se iban a plantear con mayor fuerza y también en segundo lugar teniendo en cuenta que no es lo mismo crear una nueva institucionalidad que reformular una funcionalidad, o adosar a una funcionalidad ya existente una nueva función. Me refiero a que la última puede tener la ventaja de que existiera una estructura organizativa ya funcionando pero también lo negativo una estructura para otras cosas y no para lo que se buscaba, me parece que lo que se buscó es mayor visibilidad política y darle una posibilidad de crear un ministerio con otras, con una intención más acorde con el objetivo planteado. De la otra manera probablemente estuviera más mediatizado por los objetivos de la OPP.

¿Qué opinión tiene respecto a la reagrupación de algunos institutos que estaban desperdigados en el Estado como el INMujeres, el INJU, que ahora pasaron a formar parte del MIDES?

Bueno, yo creo que desde el punto de vista de lo que deben ser políticas sociales parece adecuado, ya que son universales, como el INJU, el INAU, me parece adecuado que al ser políticas sociales universales estén agrupadas, o dependientes o relacionadas con la figura jurídica, si es eso lo que me preguntás, me parece algo consecuente con la idea de el MIDES abarca toda la población y políticas universales, la evaluación de cada uno de ellos, no tengo elementos suficientes, salvo lo que uno ve públicamente, pero no es eso lo que me preguntás.

¿Las competencias de este ministerio se vieron modificadas de alguna manera con la creación del MIDES?

Bueno, algunas sí, entre otras cosas porque había institutos que dependían o tenían un tipo de relación con el ministerio y pasaron a depender del Mides. Como el caso del INMujeres, el propio INAU que estaba relacionado con el MEC, por lo tanto ahí hay un cambio de organismos que estaban directamente relacionados con el MEC y después no lo estuvieron, creo que esos son los cambios importantes.

La creación del MIDES y el Consejo y las decisiones que ahí se toman y de acuerdo a los que sean los actores, se transmiten de manera pareja? Bajan a sus cuadros intermedios de la misma manera?

Bueno, no tengo, no puedo decirte, porque no conozco todas... no ha habido demasiados cortocircuitos a la hora de aplicar los acuerdos, calculo que sí, además creo que el Consejo adoptó una decisión que yo creo que era muy correcta e imprescindible que era invitar a organismos que son autónomos como en el caso del BPS o la ANEP que creo que eran imprescindibles a la hora de elaborar políticas, o por la información o porque son los ejecutores, o porque son los que implementan, o por lo que fuera, no he encontrado demasiados casos de dificultad, en realidad ha habido más casos... Más que nada capaz hubo alguna institución que no participaba de manera regular o tuvo dificultades para participar en los últimos tiempos.

Entrevista VII – Representante del BPS en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

¿Qué evaluación global realiza sobre la creación del Ministerio, del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales como nuevos organismos articuladores de las políticas sociales?

La creación de un MIDES yo creo que era de una necesidad que parte de un concepto más general que es la importancia del aprovechamiento del desarrollo del máximo potencial que tienen todos los organismos del Estado e incluso los no estatales en vinculación a la aplicación de políticas. El Estado uruguayo trabajaba hasta antes de esta administración y hasta antes de la creación del MIDES con muchos compartimentos estancos, con lo que regularmente se conoce como... con muchas chacras, que atendían situaciones que en muchos casos eran similares. Te doy un ejemplo, cuando el MIDES salió a hacer un relevamiento para la implementación del Plan de Emergencia se encontró con que en una misma manzana en un barrio se encontró con que 4 programas distintos del Estado habían estado visitando las mismas familias, por ejemplo en el tema de embarazo adolescente, en cuestión del mismo año y que ninguno de los programas se coordinaba entre sí. Entonces la coordinación de las políticas sociales era una necesidad absoluta para potenciar y maximizar y mejorar la eficiencia y el uso de los recursos del Estado. De esa manera, hoy se ve porque fue toda una evolución el propio MIDES, hoy alberga de hecho todos los que eran institutos que estaban desagregados, desde el INAU, que tiene una característica de ser un ente autónomo pero vinculado al Ejecutivo a través del MIDES hasta Infamilia, INMujeres, el Instituto del tema de la Discapacidad, lo que era la Comisión Nacional Honoraria de la Lucha de la Discapacidad, el Instituto del Adulto Mayor, es decir, nuclea todo ese tipo de organizaciones que estaban dispersas. La otra cosa innegable que el primer cometido que tuvo además de empezar a estructurar esto fue la implementación del Plan de Emergencia, ahí el BPS tuvo también su rol en la medida de que alguna manera fue uno de los andadores en que se apoyó la construcción del MIDES empezando por el local y de ahí para adelante, sistemas informáticos, apoyo logístico, en fin, todo lo necesario para que dentro de los plazos previstos se cumplieran, de manera que hay un vínculo muy estrecho entre el BPS y el MIDES desde antes de su creación. Como hemos dicho por ahí la gente del MIDES y nosotros, el BPS y el MIDES tienen que ver desde antes que el Ministerio fuera Ministerio, la ministra fuera ministra y nosotros mismos fuéramos directores, desde antes de asumir ya se estaba trabajando en eso. Entonces el MIDES yo creo que está bien, que el rol central es la articulación, incluso más que la ejecución de los propios programas, la articulación. Tiene en ejecución algunos programas del Plan de Equidad y desarrolla otro tipo de programas donde tiene también fuertes líneas con organizaciones de la sociedad civil, sobre todo en emprendimientos, en cooperativismo, en lo que es otro tipo de actividad. El Consejo de Políticas Sociales surge como una extensión de lo que se llama hoy el gabinete social. Por decreto del Ejecutivo se creó el Gabinete Social, integrado por múltiples ministerios y ese Gabinete tiene inmediatamente debajo, digamos, en su dependencia, el Consejo de Políticas Sociales. El Consejo de Políticas Sociales básicamente es un instrumento de armado y de apoyo y de sustento al Gabinete Social, de hecho el Consejo ha estado trabajando todos estos años en lo que es el diseño de políticas, el seguimiento en la aplicación de las políticas y las sucesivas evoluciones. En concreto obviamente el Plan de Emergencia fue una de las cuestiones, si bien cuando se instala el Consejo ya estaba funcionando, tomó bajo su órbita el seguimiento. Posteriormente, el Poder Ejecutivo

puso a cargo del Consejo de Políticas Sociales el seguimiento y desarrollo en todo lo que tiene que ver como Estado de lo que son los objetivos de desarrollo del milenio y después fue el ámbito en donde se articuló y armó los distintos organismos el actual Plan de Equidad, digamos, o sea la serie de componentes nuevos, porque el Plan de Equidad conceptualmente está integrado por un pilar que es estructural, que son las grandes reformas, y una serie de medidas que se adoptaron al término del Plan de Emergencia, y bueno, ahí se creó y se articuló el llamado Plan de Equidad y en ese trabajo se sigue desarrollando. Tiene una gran virtud, articula una serie de organismos, allí hay organismos que son miembros del Consejo que son los ministerios, digamos, encabezados o liderados por la Dirección de Políticas Sociales del MIDES, lo preside, y después tenemos una serie de organismos invitados, BPS, el propio INAU, el INE, toda una serie de lo que son los entes y no son ministerios, digamos, estamos integrados también en el Consejo de Políticas Sociales. De manera que yo creo que son instrumentos que han ayudado a articular las políticas y hacerlas más eficientes. De más está decir, que en el caso del BPS, este tipo de acción, de articulación lo tenemos bastante desarrollado, que no sólo en esto, trabajamos de forma regulada, más sino también trabajamos con prácticamente todos los demás organismos del Estado, somos parte de la red de empresas públicas, y tenemos convenios para múltiples actividades suscritos prácticamente con todos los organismos públicos, e inclusive con 8 o 9 intendencias para distintas cuestiones. El BPS tiene mucha vocación de articular, coordinar y conveniar actividades con otros organismos públicos y privados, acá tenemos un desarrollo bastante fuerte. Pero básicamente en cuanto al MIDES y al Consejo de Políticas Sociales me parece que lo central está orientado por ese lado, también es importante señalar que desde el Consejo, desde el MIDES, se ha estado trabajando y se está ahora trabajando en tres o cuatro temas que son de más largo aliento, uno de los más concretos es el tema del ENIA -Estrategia para la Niñez, la Infancia y la Adolescencia, que es una misión de aquí al 2030, se está procesando un trabajo sobre ver cómo implementar una política nacional del adulto mayor, entonces, no sólo tiene su actividad la coordinación concreta inmediata sino también en la proyección de grandes líneas a más largo plazo, que creo que eso es un valor agregado en la medida de que se lo apropie la sociedad, bueno, tendrá su efectividad.

¿Cómo ha sido la relación entre el Consejo y las mesas interinstitucionales que también se crearon con actores locales departamentales?

Uno de los enfoques que el MIDES pone particular énfasis, y yo creo que bien, es la territorialización de las políticas, o sea, cuando uno baja y acá en el Banco estamos muy acostumbrados, siempre somos el último eslabón, porque cuando se arma una ley, al final, yo siempre digo, bueno hay alguien con los pies en el barro, llevándole al tipo, a cada persona en concreto, a cada lugar en concreto, la territorialización tiene eso, las políticas se aplican en territorio. No todos los territorios tienen las mismas características, entonces uno de los aspectos que se entendió necesario trabajar fue que esa coordinación que había a nivel central, desde donde emanan todo lo que tenía que ver con el armado de las normas, las leyes, las decisiones, también tuvieran una presión local que se da en esa mesa interinstitucional. En estos meses vamos a estar discutiendo, bueno, un poco ver si hay que dar un paso más y darles una mayor institucionalidad. Las mesas interinstitucionales en cada uno de los lugares, que no son departamentales, son de acuerdo a la ciudad, tienen una impronta en donde si bien el esquema básico es que sean los mismos organismos que integramos el Consejo los que la integren, tienen mucho de la impronta local. Por ejemplo, hay lugares en donde está

integrado el Ministerio del Interior, está el Comisario, hay lugares en donde está integrado el MGAP, hay lugares donde está integrado otro tipo de organizaciones, como en toda construcción sobre la marcha se han ido armando, están funcionando, tenemos que mejorar bastante lo que tiene que ver con el funcionamiento de cara a los objetivos, yo siempre digo, la gente no se reúne sino es para algo en concreto. Están ahí como parte central las intendencias también, que es la participación en el consejo nacional, en el Consejo de Políticas Sociales, salen también en representación de carácter de invitado, una participación del Congreso de Intendente, en la división territorial las Intendencias son parte fundamental, ahí el tema yo creo que pasa también por ver, especificar, o como yo siempre digo, el BPS por ejemplo, está estructurado de forma tal que en 20 ciudades importantes del país, tienen lo que se llama los Gerentes de Sucursal, que son funcionarios de alta categoría, son de tercer nivel jerárquico dentro del Banco y son los representantes del Banco en el lugar, pero aplican las políticas, no generan ellos políticas, sino que aplican las políticas que se definen a nivel central, la dispersión y diferencia entre los distintos organismos en esta dimensión territorial yo creo que han sido elementos que de alguna manera han conspirado para que tuviera mayores resultados. Las mesas que han tenido mejores resultados y que han adquirido una mayor dinámica son aquellas que han encontrado temáticas específicas, como yo digo “cosas para hacer, concretas”, más allá de... te pongo un ejemplo, qué puede hacer respecto al tema asignaciones familiares una mesa interinstitucional, La Asignación Familiar es un beneficio que se solicita en el BPS, se procesa la información de la solicitud y se empieza a pagar, eso llega al territorio, hay una persona que vive en un lugar del país que cobra, pero no hay una participación local para este elemento, pero bueno, puede haber otras, como por ejemplo, hay que hacer una visita a ese hogar, puede dar un apoyo en ese trabajo, hay otros aspectos que tienen que ver con aspectos más locales te decía la integración del Ministerio del Interior, en alguna mesa interinstitucional se trabajó con la inserción del preso, se presentó por iniciativa de alguien, porque en esto va mucho lo personal, se presentaron iniciativas, bueno tenemos tema de que el Ministerio del Interior, la cárcel está... se trabajó sobre eso y dio muy buenos resultados, ahí hay una cuestión un rol y el alcance pero creo que hay que desarrollarlas más y mejorar la comunicación, yo no sé si ha sido buena la comunicación entre el consejo y las mesas, creo que hay que mejorar mucho en esa dimensión, porque si bien hay que romper y rompimos bastante una suerte de rutina de chacras a nivel central, esas estaban replicadas a nivel local y trasladarlas a mesas interinstitucionales siempre tienen una impronta muy fuerte en la cohesión del grupo humano en el actor, esto no escapa a cualquier cosa que estudia la sociología que son la conformación de grupos humanos, hay lugares donde tienen mayor desarrollo, otros tienen menos, siempre está vinculado con qué nivel de cohesión tenés. Muchas veces se han integrado temas en un organismo, pueblo chico, conocidos todos, por justamente elementos que tienen que ver con la cohesión humana que traspasan o atraviesan con lo que tiene que ver con lo institucional digamos, pero de todas maneras yo creo que es un buen instrumento que hay que desarrollar más todavía.

¿Cómo ha sido la relación, la coordinación entre el Gabinete y el Consejo?

El Gabinete Social básicamente después del primer año de funcionamiento, digamos, ha tenido reuniones a partir de los insumos generados en el Consejo, porque de hecho, formalmente incluso, la transición ya te digo en el grueso que tuvimos el año pasado y el anterior, que fue el fin de Plan de Emergencia, el inicio del Plan de Equidad, era todo normativo, había mucha cosa normativa que había que integrar tanto en las leyes de

presupuesto, leyes, la ley de Uruguay Trabaja, el decreto de Objetivo Empleo, la ley de asistencia a la vejez, la modificación de la ley de Asignaciones Familiares, fueron todos proyectos de ley que mandaba el Poder Ejecutivo en conjunto previamente visto por el Gabinete Social, digamos, entonces el rol fue traslación bastante permanente más allá de la regularidad del funcionamiento del gabinete social, si vos me preguntás, por ejemplo, yo nunca me reuní con todos los ministros, no era ese el mecanismo, porque el enlace entre el consejo y el gabinete social así como el consejo lo preside el Director de Políticas Sociales del Ministerio, el enlace era, la Dirección era la ministra de Desarrollo Social, de manera que ese era el vínculo y el canal a través del cual fluían las distintas cuestiones, un vínculo bastante fluido dentro del funcionamiento de lo que es el propio del gabinete social.

¿Qué aspectos operativos o normativos tendría que modificar el Consejo para desempeñarse mejor, desde lo normativo o lo operativo?

El Consejo funciona como una coordinación, en tanto funciona como una coordinación, tuvimos al principio, cosa que después se pudo ir mejorando, un aspecto que es básico, ninguna coordinación de este tipo funciona sin un motor, y un motor es un equipo de gente permanente que trabaje ahí, o sea, todos los integrantes del consejo tenemos responsabilidad dentro de nuestro organismo, yo soy vicepresidente acá, el Director de Políticas Sociales que lo preside, no sólo es presidente del consejo, es Director de Políticas Sociales, prácticamente de todos los institutos que se proyectan bajo su órbita, y estaba integrado por el Director de Enseñanza del MEC, la Directora de Empleo, la Directora de Seguridad Social del MTSS, está integrado por la Directora General del MEC, después pasó a estar integrado por el área de asesoramiento económico del MEC, por el Director de Políticas Sociales de la OPP, o sea, toda gente que tiene a su vez, el Subsecretario del MSP... entonces, toda gente que tiene otras responsabilidades, de manera que después del primer año que se logró consolidar a través de diversos mecanismos, de una secretaría técnica, logró entrar a mayor fluir en el trabajo, sobre todo a partir también que se le encomendó trabajar sobre los objetivos del milenio, era una tarea que estaba dispersa a nivel del Poder Ejecutivo, había mucho más trabajo en la IMM que en el Poder Ejecutivo como tal, más allá de que se hizo creo sólo uno de los dos informes que se debieron haber hecho en su momento sobre los avances sobre los objetivos del milenio. Ahí se creó una Secretaría Técnica con distintas disciplinas que le dio un apoyo que lo hizo más consistente, después el trabajo del Consejo está sustentado en lo que llamamos comisiones o subcomisiones temáticas integradas por los organismos que más tienen que ver en los distintos temas, hay una que tiene que ver con educación, con prestaciones económicas, con distintos temas que esos equipos de trabajo también se reúnen y generan insumos para el consejo, se hizo un plan de trabajo para todo el año por todas las particularidades de este año entendimos que con una reunión mensual iba a ser más o menos suficiente, para que tengas una idea en la etapa de elaboración del Plan de Equidad nos reuníamos tres horas todas las semanas, ahora pasamos a una reunión mensual de cuatro horas, bueno, pero digamos, la dinámica cambia porque hay limitaciones para la normativa, entonces si se quiere además estamos empezando la implementación que empezó el año pasado parcialmente, del propio Plan de Equidad, hay otras medidas que no tienen su epicentro digamos en lo que fue el consejo de políticas sociales sino la comisión sectorial de Seguridad Social que el BPS también integra, que funciona en la órbita de OPP, que integra el MTSS, el MEC, el MSP, el Mides, el BPS, de la cual surgió lo que se dio a llamar el diálogo nacional de seguridad social que se desarrolló 2007-2008, de ahí emanaron algunas

cuestiones que se transformaron en normas legales, que están en implementación en este año, la ley de flexibilización del sistema jubilatorio, la modificación del régimen de seguro de paro, donde también hay rebotes si se quiere, son políticas sociales, que también abarcan al propio consejo digamos desde su seguimiento y su aplicación. Entonces desde el punto de vista del funcionamiento yo creo que el consejo ha venido funcionando bien, a esto yo, al propio consejo, también le he atribuido que el grupo humano es bastante homogéneo y hay como digo yo, si hay buena onda entre los que conforman, somos como 17, eso ayuda mucho a trabajar y bueno y yo creo que el Consejo tal vez debería también de alguna manera es protocolizar su actuación, ya te digo, por ejemplo este año hicimos un plan anual, ya lo habíamos intentado hacer el año pasado, pero bueno teníamos una dinámica que sobrepasaba cualquier planificación, totalmente, porque siempre... para decirte algo teníamos un orden del día donde había 4 puntos venían antes de empezar el día 4 puntos más, un nivel, una dinámica que superaba ampliamente. Este año planificamos cuáles temas se van a discutir cada mes, creo que en materia planificación, yo soy muy hincha de la planificación, me ayuda bastante.

Hubo distinta participación de distintos organismos en cuanto a la frecuencia, al compromiso?

Sí, sí...

...esto afectó de alguna manera la coordinación?

No, no, soy de los más asiduos, pero no, en eso yo tengo una política "el que falta se lo perdió", el Consejo nunca dejó de tratar temas por ausencias, alguna reunión tuvo su quórum establecido, por lo general la mitad más uno de los presentes de los organismos y ha tenido reuniones con quórum mínimo pero sesiona dentro de lo previsto, y bueno, el que no vino se lo perdió, muchas veces temáticas que tienen que ver con tal o cual ministerio o tal o cual organismo, que vos discutís y después...trabajo para el presidente, el tener que trabajar con quien no vino; pero ha habido altibajos sí, por ejemplo, cosa que yo entiendo que son justificadas, por ejemplo, en la última etapa de cada año donde estaba el armado de la... primero la rendición de cuentas, después de los presupuestos, OPP y el MEF tenían algunos problemas, pero bueno, el último mes cuando se decía vamos a mandar el mensaje de la rendición de cuentas, que fue una cosa que adoptó este gobierno, que los mandaba un mes antes del vencimiento, que era el 30 de mayo, implicaba que en mayo era muy difícil que pueda haber activa participación del MEF, más allá que en la elaboración del Plan de Equidad dado que había muchos componentes presupuestales, la participación y la coordinación existió, muchas veces eran coyunturas. Si había habido una fuga en la Berro, al día siguiente, el del INAU no iba a venir a una reunión con nosotros, ese tipo de cosas de alguna manera puede haber incidido, pero no que yo recuerde, en 5 años, sólo en dos ocasiones muy puntuales no se llegó a quórum y no sesionó el Consejo, desde que está instalado hasta ahora, lo cual para un organismo que tiene 17 miembros se eligió día de reunión lunes a las 9 de la mañana... a mí me parece genial, el tema es que cuando se instaló el Consejo ya estaba todo y bueno qué quedaba para ser fijo, y bueno, el lunes a las 9 de la mañana, a mí no es que me parezca mal, pero te digo, pero también el resto de la semana era coordinar algo, entonces en este tipo de cosas, los lunes dejalos limpio porque hay Consejo, porque sino después las agendas no dan.

Volviendo un poco al MIDES, hoy me decía que se coordinaba desde el principio con el Plan de Equidad y desde antes de formalizar la creación del MIDES, en algún aspecto se vieron modificadas las competencias del BPS con la creación del Ministerio?

No, no, al revés. En realidad, desde el inicio se trabajó sobre la base de la complementación. El tema es cómo arrancás a trabajar. Si esto es como para bailar se necesitan dos, el tema es cómo es el enfoque que le da cada uno de los actores. Ambos lo abordamos como un tema de complementación, no de sustitución. Entonces fue por eso construido, muchos dicen ¿ustedes son muy amigos del MIDES? Sí, somos amigos del MIDES, porque trabajamos... por ejemplo, el MIDES hace, visita hogares y nos pasa la información a los sistemas nuestros. Nosotros pagamos Asistencia a la Vejez, o Uruguay Trabaja, que son cosas las cuales el derecho al acceso a ese tipo de instrumento lo da el MIDES no el Banco, se trabaja muy en complementación, de hecho hay una reunión semanal los miércoles a las 2 de la tarde, todas las semanas se reúne el equipo de coordinación BPS/MIDES, todo los miércoles. Y ahí se coordinan todas las cosas que hay para coordinar. El MIDES empezó a trabajar sobre base de datos del BPS, empezó a trabajar con sistemas informáticos digitados por el BPS, el sistema informático del Plan de Emergencia se desarrolló con funcionarios de BPS acá y lo administraba y lo manejaba el MIDES desde allá, o sea, hubo una interacción, muy en conjunto, y ahora seguimos trabajando así. El BPS asigna el derecho y paga las asignaciones familiares, el MIDES visita los hogares. El MIDES nos pasa la información, si era cierta o no era cierta. Entre el Banco y el MIDES no ha habido ningún problema de invasión, digamos.

Con respecto a los organismos que se han agrupado bajo la órbita del MIDES, pero falta el INDA que también tiene que ver con las políticas sociales, ¿porqué cree que no llegó a formar parte?

Es una discusión política, habría que preguntarle al MTSS, al INDA y al MIDES.

Y con respecto a la discusión previo a la creación del MIDES, de crearse un ministerio o ser parte de la OPP y modificar sus competencias.

Yo creo que la OPP no debía modificar sus competencias, por las propias características de la oficina y porque era necesario para lo que tiene que ver con las políticas sociales, un órgano específico para articular políticas, porque jamás va a ser posible tener un sólo organismo ejecutor de políticas sociales, de arranque nomás, por la sola existencia de la división, de la separación de lo son los gobiernos departamentales del gobierno nacional, ya para empezar por ahí, por la propia compartimentación que hay dentro del estado y dentro de los distintos organismos. O sea, el riesgo que corrés es hacer un monstruo tan grande que es ingobernable, entonces lo que puede aparecer como un fraccionamiento en realidad aporta eficiencia por la especificidad. El BPS, por ejemplo, presta muchísimos servicios a terceros, como te decía, esto de la asistencia a la vejez, el MIDES tenía que inventar un sistema informático, liquidar recibos, pagar, manejar los fondos, si hay un organismo que lo hace, el derecho lo otorga el MIDES, lo paga el BPS, el MIDES nos dice hay que pagarle a esta persona, el BPS con su "know-how" lo aplica. Lo mismo con Uruguay Trabaja, podría seguir... las pensiones agraciadas que no tienen nada que ver con nada de todo esto, viene de muchos años, y las paga el BPS. El BPS recauda los fondos del FOCER, del fondo de cesantía de la construcción, recauda para la Caja de Profesionales Universitarios, para BSE, o sea, tiene, yo creo que

al haber ciertos niveles de conocimiento, de experticia en materias específicas, en la medida de que bueno, los desarrollos y los usos bien, el problema acá podría haber sido si el MIDES se ponía a crear boxes, sistemas, ver donde pagar, etc., licitación para ver donde paga, para pagar 2.000 asistencia a la vejez, o 3.000 Uruguay Trabaja, o ni que hablar el Plan de Emergencia, bueno crear todo un sistema... todos esos procesos ya existen, utilicemos lo que tiene el Banco en la medida que se trabaja articuladamente, yo tengo estimado que alrededor de 1/5, 1/4 del trabajo que hace el Banco es para terceros, lo que hace es volcar el expertiz, el desarrollo de la base de datos, la forma de trabajo, sus cometidos sirven para otra cosa, bueno, aprovechemos lo que tenemos, no inventemos lo que ya está inventado.

Con la creación del MIDES y el Consejo articulando y coordinando, se llegó a crear una autoridad social que contrapesa la autoridad económica en cuanto a la negociación, el presupuesto, con lo que fue el Plan de Equidad, se pararon como iguales, digamos, o el Mides sigue siendo un ministerio más que tiene que ir al MEF:

No, el MEF integra el Consejo, y era un integrante más del Consejo y discutía, o sea cada cual le da su enfoque, si vos me preguntás, cuando discutíamos asignaciones familiares, yo tenía todo el conocimiento, el BPS administra las asignaciones desde siempre, el tema de la educación lo manejaba la gente de la educación, allí está también como invitado la ANEP en los consejos, entonces todo el mundo aportaba su enfoque y tener al MEF nos permitía ventaja a mi gusto, nos permitía que justamente el proceso de discusión fuera horizontal, el MEF aportaba la visión presupuestal de la cosa. Bueno miren, tenemos estos recursos, estamos en esta situación, estamos en esta otra, el primer plan que habíamos hecho, cuando lo costeamos se había ido a un monto largo, como era de esperar, bueno, lo discutíamos ahí adentro, había que ajustar, no era el MIDES contra el MEF pidiendo recursos porque una de las definiciones de este gobierno era la priorización de las políticas sociales, teniendo esa priorización política la discusión era qué para quién, tanto para este o tanto para lo otro. Si vamos a gastar 100, tienen que ser 50 y 50 así, o 60 y 40 o 70 y 30, no hubo un elemento de confrontación, fuera de todos los elementos que siempre hay cuando viene la discusión de asignación de recursos, está más que descontado en cualquier escenario, así fueran hermanos siameses, el MIDES o el MEF, así fuera una gran cadena de siameses no tenga ninguna duda que la discusión de los recursos va a estar, porque vos estás trabajando con recursos acotados, yo tengo 100, bueno, qué hacemos, cuánto para va Interior, cuánto para el MEF, esa distribución, y ese es el rol que tiene, un asignador de recursos además de las políticas económicas, pero lo importante era la definición central del gobierno de la priorización de las políticas sociales.

Entrevista VIII – Representante del MTYSS en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

¿Qué evaluación global realiza usted sobre la creación del MIDES, el Gabinete Social, y el Consejo Nacional de Políticas Sociales?

Con respecto a la creación del MIDES creo que era una necesidad, es decir, no existía en la estructura del Poder Ejecutivo un ámbito digamos que se encargara de forma específicamente del tema de desarrollo social y las políticas específicamente de carácter social civil que las políticas están desparrramadas en vario organismos pero, de todas maneras, lo importante y yo creo que la función fundamental del MIDES tiene que ver con tener un poco esa una visión global de las políticas para generar más que nada la coordinación de todas esas políticas ya sea que se pretende del propio organismo o de otros organismos relacionados; y en ese sentido creo que una de las primeras partes, de las primeras etapas, digamos, de la puesta en funcionamiento del MIDES fue la de generar obviamente esas coordinaciones, la primera una coordinación a nivel de Gabinete de Ministerios, digamos, que tiene mayor incumbencia, porque en realidad todas la tienen, en el área social. El Gabinete en realidad lo que hacia es un poco un ámbito, este, que si bien no ha tenido una actuación digamos de carácter permanente o regular, etc., de todas maneras ha dado los lineamientos para llevar adelante, digamos, líneas de acción que si no hubiera sido de esa manera hubiera sido muy difícil coordinar en forma conjunta. Y a partir de la creación del Gabinete Social la puesta en funcionamiento de esa coordinación de políticas sociales, através de un Consejo que es como Consejo asesor pero a la vez, es este, como esta integrado con quienes de alguna manera están haciendo acciones ejecutivas de toma de decisión, están teniendo un poder de observación y de propuesta muy importantes como para la concreción de planes; y en ese sentido yo creo que la transición desde el plan de emergencia que fue en realidad un producto específicamente del Mides a el plan de equidad que fue un producto básicamente del Consejo de Políticas Sociales, son pasos muy grandes en cuanto el MIDES enfatizó su rol de coordinador de las políticas pero a la vez incorporo visiones no solo con el poder ejecutivo sino con otros organismos que tenían mucho que ver como la ANEP dentro de la parte educativa, por otro lado el BPS que de alguna manera esta dando la visión de las políticas sociales desde el lado de la ejecución y también generar por lo menos un principio de visión desde lo territorial a partir de la incorporación de integrantes de Congreso de Intendentes; por lo tanto me parece que fue muy importante esa visión global de la problemática desde todo los lugares y la posibilidad de trabajar en forma conjunta no digamos haciendo todos lo mismo sino cada uno incorporando desde su lugar una parte de los componentes de este plan de igualdad, yo creo que ese es el gran producto que ha tenido el Consejo de Políticas Sociales que ha sido obviamente validado por el Gabinete Nacional pero que la construcción en sí de toda esa coordinación que también llevo su tiempo y sus discusiones y también una cosa que no siempre es fácil que es la discusión sobre los fondos presupuestales y como se asignaban, eso también fue un tema que implicó, o sea al haber una torta hay que repartirla a ver como valorábamos, evaluábamos las necesidades y las prioridades; y en ese sentido yo creo que bueno, que si fue un paso muy importante y la creación del Consejo de Políticas Sociales, fue como que la coordinación de esa operatividad, digamos, para poner en funcionamiento la políticas con algunas, digamos, discusiones o debilidades de fondo del plan de equidad en algún caso relacionadas con foco, estamos hablando de un plan de equidad quizás tendría que haber sido mucho mas amplio y se focalizó más bien en las personas en situación de

vulnerabilidad o pobreza, que obviamente que son las prioridades desde el punto de vista de las políticas sociales pero de alguna manera le quitó ese contenido inicial que tenía el plan de equidad de generar digamos prestaciones y ser una forma de acceder y que fuera beneficioso para toda la ciudadanía en general y no tan específicamente alguna población, sobre todo también en algunos casos eso puede implicar de alguna manera alguna forma de exclusión por inclusión que fue un poco lo que paso con el plan de emergencia, que lo que se pretendía es que fuera otra cosa, parcialmente yo creo que se logró, hay una serie de prestaciones que son de carácter universal, todo lo que tiene que ver con la salud, etc., y la educación también, pero hay algunas otras, digamos, líneas de trabajo que son más focalizadas hacia la gente en situación de pobreza en concreto el trabajo desde el Ministerio de Trabajo através del INDA que son prestaciones de carácter alimenticio y desde la DINEM que son de alguna manera prestaciones de subsidios al trabajo para una población con desempleo de larga duración, son prestaciones específicas para un tipo de población; pero bueno a parte de eso yo creo que la valoración es muy importante porque la dificultad de la coordinación dentro del Estado inclusive en el poder ejecutivo es relevante, o sea hay una dificultad que viene de muchos, muchos años de trabajar de alguna manera en forma solitaria y hacia, digamos, el cumplimiento del cometido específico de cada una de las instituciones y nunca o muy pocas veces se había tratado de concluir hacia un objetivo común que creo en este gobierno ha sido, digamos, una de las primeras formas de coordinación, tenemos coordinaciones de distintos tipos y seguimos intentando, aunque a veces es realmente difícil la coordinación dentro del Estado, pero bueno creo que fue como un antecedente bien importante.

¿Qué significado la creación del MIDES puntualmente en cuanto a la matriz preexistente de protección social?

Yo creo que básicamente esto que decía de generar por lo menos una línea conductora de un organismo que coordina, que incorporo bajo, digamos, directamente, bajo su jerarquía en forma coordinada con los servicios descentralizados toda una serie de instituciones que de alguna manera estaba dispersas y que muchas veces esa dispersión les quitaba fortaleza o capacidad como para incidir en cuanto a la prestación de servicios, el hecho de que de alguna manera se unificaran en un organismo rector yo creo que de alguna manera les dio fortaleza, les dio visibilidad a lo que es la línea de políticas sociales y lo generó como una línea de trabajo indispensables para cualquier gobierno, no es que las políticas sociales son subsidiarias del superávit que pueda haber económico o financiero del Estado y bueno en caso de que sobre lo dejamos para las políticas sociales sino que las políticas sociales son una de las patas fundamentales del Estado y que debe darse la importancia que tiene, y bueno yo creo que la creación del MIDES lo que hizo es un poco visibilizar y poner en una norma jurídica y en una acción del Estado el tema de las políticas sociales.

Antes de crear el gobierno había una discusión en torno de si se creaba un ministerio para eso o si se lo dejaba en la orbita de la OPP ¿Por qué cree que finalmente se decidió la figura del Ministerio para llevar a delante ese cometido?

Yo lo que creo es que en realidad, la OPP es eso, es una oficina creada a nivel de la constitución, los Ministerios no los crea la constitución pero la OPP sí, tiene el rango ministerial pero no es un ministerio, pero su cometido esencial es la planificación, digamos todo lo que tiene que ver con la planificación estratégica de acuerdo a los fines

que tiene el Estado, y también el tema de la organización del presupuesto y tiene otros cometidos que tiene que ver si con incorporar y coordinar, en realidad todo el tema de las políticas del Estado con incorporar el diálogo en comisiones sectoriales, los gobiernos departamentales, los organismos del poder ejecutivo, incorporar en el dialogo a organismos descentralizados, entes autónomos, servicios, etc., y bueno que en realidad generar un organismo que tuviera además toda la coordinación de las políticas sociales era crear como una súper institución que de hecho diría que tiene una preeminencia bastante reconocible por lo menos al nivel del Estado la OPP que de alguna manera incide en el resto de los Ministerios y por otro lado también el MIDES por ser el coordinador de las políticas sociales tiene su incidencia en varios organismos, si se juntaba todo eso era como una súper estructura que de alguna manera iba a dejar como desbalanceado el poder ejecutivo en cuanto a su cometido.

Retomando un poco lo que decías de la dispersión que había entes de las políticas sociales. ¿Qué opinión tiene sobre la reagrupación de INMujeres, INJU y el INAU en el MIDES?

Yo creo que las políticas sectoriales deben definirse a partir del Poder Ejecutivo através de cada uno de los Ministerios que tiene la competencia con cada uno de los temas, es decir que la línea de política no puede estar dispersa ni de alguna manera atomizada en varias instituciones tiene que llevarla los Ministerios al Poder Ejecutivo através de cada uno de los Ministerios, la política sectorial de trabajo dentro de relaciones laborales la tiene que llevar necesariamente el Ministerio de Trabajo, lo que no quiere decir que en otros ámbitos pueda haber alguna de las acciones relacionadas con el Ministerio de Trabajo, pero quien lleva la línea de la política tiene que ser el Ministerio, por lo tanto, yo creo que tiene que haber un Ministerio que lleve adelante la línea de política tanto en lo que tiene que ver con la política de jóvenes como de niños y adolescentes como de mujeres. El hecho de que si en realidad tiene que ser el Ministerio de Desarrollo Social o si tiene que haber un ministerio específico para cada uno de esos ámbitos, ese es un tema que puede discutirse, de acuerdo a la relevancia que nosotros queremos dar a determinadas cosas quizás sería importante discutir sí por lo menos en algunos de los casos no habría que ser un ministerio, de hecho en otros Estados, en otros países, tienen rango ministerial o son directamente ministerios, nosotros lo discutimos mucho con el Instituto Nacional de Mujeres a nivel de bueno de la organización de mujeres cual era el rango y en ese sentido yo por lo menos personalmente, yo entendía que como instituto sólo iba a tener muchas dificultades desde lo presupuestal porque ser un servicio descentralizado un ente autónomo no recaudador es lo que le pasa al INMujeres o lo que le pasa al INJU que ahora esta dentro de la orbita del Ministerio es que se le dificulta muchísimo poder hacer sus cometidos, mientras que el tema de poder incorporarlos dentro de un Ministerio le daba la posibilidad de incorporarse como una unidad ejecutora con un presupuesto autónomo, no fue exactamente lo que pasó con el INAMujeres, que si bien lo que se planteaba era eso que fuera una unidad ejecutora específica con su propio presupuesto como había otros organismos, como el MEF por ejemplo que la Dirección de Aduanas es una unidad ejecutora pero tiene tal capacidad y tal desarrollo que actúa por su cuenta, lo mismo con la DGI, etc., en este caso digamos creo que ha sido difícil yo por lo menos personalmente pienso que sería importante tener un Ministerio cuando estamos hablando de más de la mitad de la población y no solamente de temas sociales, cuando estamos hablando del grupo objetivo de las políticas relacionadas con las mujeres no estamos hablando solamente de estos temas sino de otros que de alguna manera transversalizan a todo el Estado. Y con respecto a los

jóvenes bueno también tiene que ver un poco con la relevancia o no que se le da al tema de jóvenes a nivel del Estado, yo creo que si se quiere por lo menos hasta el momento los jóvenes han sido un colectivo bastante poco, digamos, promovido hasta ahora, tanto por los gobiernos anteriores como por este y creo que si una de las decisiones que se toman es de hacer la promoción por un lado desde la infancia y adolescencia primero y sobre todo a través de la educación y la protección a la educación pero bueno el INAU de alguna manera no es solo un instituto para los niños o los adolescentes con dificultades de comportamiento o lo que sea es mucho más que eso y en realidad lo único que se distingue es eso, yo creo que habría que darle otra preponderancia también por que los temas no solo tiene que ver con políticas sociales, pero dentro de todo es lo que el Instituto de las Mujeres más claramente debería estar por lo menos más priorizado, pero bueno creo que un poco la razón primera de incorporarlo fue generar una línea de trabajo común y bueno después hay que ver y evaluar que fortaleza y que capacidad tiene cada una de las instituciones como para desarrollar otro tipo de actividades.

Y con respecto al INDA también se dio una discusión, si se dejaba en este Ministerio o si se cambiaba. ¿Cómo finalmente se resolvió?

Bueno, finalmente INDA quedó aquí, yo creo que en realidad no, si uno lo ve con una razón de lógica solamente no hay compatibilidad entre los cometidos que tiene el ministerio o tienen los ministerios de trabajo y seguridad social o trabajo y empleo o relaciones laborales y empleo en otros lugares y el instituto nacional de alimentación, quizás el tema fue que como históricamente no había un Ministerio de Desarrollo Social el tema de la alimentación por una de esas casualidades paso a el Ministerio de Trabajo pero en realidad hay dos vertientes muy importantes de INDA, por un lado la vertiente como políticas social de asistencia alimenticia a determinados colectivos con vulnerabilidad en situación de pobreza que de alguna manera esto ya prácticamente lo esta tomando el MIDES, a través de bueno, dentro del plan de equidad la entrega de la tarjeta el traspaso de los fondos para la adquisición a través de la tarjeta. Pero después hay otro tipo de competencias que tampoco son específicas del Ministerio de Trabajo sino que son más bien competencias relacionadas con el tema de salud porque tiene que ver con políticas nutricionales, las políticas nutricionales tienen que ver con las políticas de salud, higiene, etc., y tendrían que estar en al orbita, a mi criterio, del Ministerio de Salud Pública y otra de las prestaciones que son también de carácter, no solo de política nutricional sino de carácter alimenticio específicamente pero que tienen que ver con poblaciones que tienen una dificultad relacionada con un tema de salud por ejemplo el hecho de las canastas alimentarias se dan a quienes están en tratamiento oncológico, las canastas alimentarias que se dan por ejemplo a los celíacos, las canastas alimentarias que se dan a las madres con hijos lactantes, digamos que son situaciones que quieren reforzar la alimentación pero por razones de salud, yo creo que sí bien hubo otros factores circunstanciales que llevaron a que permaneciera el Instituto de Alimentación a nivel del Ministerio de Trabajo yo creo que es mucho más claro la pertinencia o pertenencia dentro del ámbito o del Ministerio de Salud Publica o del Ministerio de Desarrollo Social.

¿Las competencias de este Ministerio se vieron en alguna manera modificadas con la creación del MIDES, del Consejo o del Gabinete?

En realidad, no es que las competencias se vieran modificadas el Ministerio. El Ministerio tiene, si se quiere dos o tres áreas de trabajo, por un lado esta la dirección nacional de trabajo que en realidad debería llamarse dirección de relaciones laborales que es el ámbito donde de alguna manera se plantean los conflictos tanto individuales como colectivos del trabajo y se intenta resolverlos, bueno, en esa área es en donde se han desarrollado los consejos de salarios, implementando mucho lo que es el trabajo a nivel tripartito y como complemento del tema de las relaciones laborales, etc., esta la inspección de trabajo que es el ámbito, es la policía de trabajo, que es de alguna manera el control y cumplimiento de las normas laborales a nivel de las empresas y a nivel de los trabajadores, generar esa garantía desde los trabajadores de que las normas que se sancionan se cumplan. Después existe este ámbito que decimos que esta acá por que esta, no se si tendría que estar, es el ámbito del INDA el área de la coordinación en el interior y en realidad en su momento se planteo si debía mantenerse o desaparecer pero que de alguna manera explica, digamos, todo el trabajo que hace la dirección nacional de trabajo pero desde el interior y también en parte lo que hace la inspección de trabajo en el interior la coordinación en cada localidad de cada departamento. Y luego tenemos la más reciente creación por que la Dirección de Empleo se generó en el año, en los años 90 en realidad se puso en funcionamiento en el 92-93 es decir que tiene 15, 16 años de vida útil es que de alguna manera en un principio fue básicamente el eco de la Junta Nacional de Empleo y el soporte administrativo de la junta y la utilización del fondo de reconversión laboral para la capacitación, al día de hoy la Dirección de Empleo primero ha hecho todo un cambio de lo que es su estrategia a través de tres líneas distintas de trabajo algunas que ya existían como es la de la formación profesional y capacitación para el empleo o sea como, digamos, organismos donde justamente se generan las políticas en ese sentido después un área relacionada con emprendimientos productivos que tiene que ver un poco con esto de trabajar también las pequeñas y medianas empresas la capacidad emprendedora todo lo que es el nivel de trabajo no en relación de dependencia y luego un área que se creo que tiene que ver con los servicios públicos de empleo es decir generar instancias de información, orientación e intermediación laboral con carácter universal porque hasta ahora al contrario de otros países solo existía la actividad privada o sea la intermediación privada y bueno en esas tres líneas de trabajo hay algunas actividades en las cuales o nos pegamos o nos complementamos como lo queramos decir con el MIDES alguno de los programas que de hecho se venían haciendo hace mucho tiempo a nivel del Ministerio de Trabajo y la Dirección de Empleo fueron adoptados y de alguna manera transformados o utilizados por el Ministerio de Desarrollo Social quizás para trabajar con poblaciones con características de vulnerabilidad mayor y esto tiene que ver sobre todo con emprendimientos productivos que nosotros tenemos en nuestros programas que se llamaba se sigue llamando porque lo tenemos son fondos presupuestales proyectos de inversión productiva que tiene que ver con el apoyo a personas o pequeños núcleos de personas para la obtención de herramientas de trabajo, maquinaria, etc., bueno el MIDES generó los pops o otros proyectos similares que tienen también las cooperativas sociales de hecho existía un tema que decidimos desde el principio existía acá un programa que se llamaba de actividades comunitarias se puso en funcionamiento desde la crisis del 2002-2003 que de alguna manera era precursor de lo que es Uruguay Trabaja o Trabajo por Uruguay que de alguna manera también la Intendencia de Montevideo lo había llevado adelante antes entonces en ese sentido se pasó todo lo que es el tema de actividades comunitarias que dejo sin efecto acá y se inicio a través del MIDES. O sea que hay algunas cosas que de alguna manera si se trasladaron las competencias y en otros casos hay un complemento yo diría que hoy por ejemplo

estamos trabajando en generar trayectoria sobre todo para la población mas vulnerable a nivel del Plan de Equidad por ejemplo ahora hicimos acuerdo en que la población que teníamos registrada para Objetivo Empleo en el Ministerio de Trabajo los mas vulnerables aquellos que por grado o por nivel educativo demasiado bajo o con primaria incompleta no tienen oportunidad en estas condiciones de conseguir un empleo o tienen muchos menos oportunidades que otras personas generales una trayectoria que comienza con Uruguay trabaja con un trabajo protegido en buenas condiciones con apoyo permanente para después de generar esa trayectoria poder ingresar y ahí si tener los beneficios de Objetivo Empleo es decir que la empresa que los toma a partir del subsidio de alguna manera sepa que es una persona que tiene conocimientos básicos, matemáticos, de escritura, algún conocimiento informático porque hoy día hasta para abrir una puerta tenes que saber que botón tenes que apretar y que bueno que esas personas tienen de alguna manera hábitos de trabajo en equipo de comportamiento social etc., que en algunos casos falta en esta población, por lo tanto también es cierto que nosotros estamos empezando a hacer trayectoria. Y después hay otra área del ministerio que es de muchísima más reciente creación que es la seguridad social que tiene que ver con esto de que es a nivel de los ministerios donde se establecen las líneas de políticas después hay otros organismos como el BPS que los ejecuta pero la línea de política se trabaja así y a nivel de la Dirección de Políticas Sociales bueno se ha trabajado mucho complementariamente con el MIDES para poner digamos en ejecución las modificaciones de lo que son las asignaciones familiares y algunos beneficios específicos que están dando ahora y poner de alguna manera instrumentar las normas relacionadas con la modificación de los años de trabajo para la jubilación, la incorporación de esto de que las mujeres cada hijo es contado como un año más jubilatorio que si bien lo ejecuta básicamente el Banco de Previsión Social se hace en coordinación con el MIDES y también con el Ministerio a través de la Dirección de políticas y seguridad social. Por lo tanto tenemos varias líneas de contacto que obviamente no siempre es pacifico a veces hay discusiones, hay que entender que el MIDES es un ministerio nuevo que se genera cuando ya hay otro que tenían un estatus quo brindando prestaciones en algunos casos relacionados en muchas cosas competencias que ahora tiene el MIDES por lo tanto sí obviamente ha habido algunas situaciones en las cuales se han complementado acciones que se han derivado o que se han hecho algunas de trayectoria compartida, uno de los primeros temas que nosotros estuvimos trabajando cuando se inicio este período de gobierno fue el de un programa de microfinanzas que era justamente de apoyo que fue parcialmente la razón por la que nosotros entendimos que acá teníamos que tener un ámbito de, digamos dentro de la institucionalidad un área de emprendimientos productivos, y ese programa de microfinanzas tenia como tres niveles básicos un nivel que tenia que ver con, muy básico con población muy muy vulnerable que era crédito justamente para la inclusión social donde se pretendía que entendiera el valor del trabajo y el hecho de que se le podía dar a las personas una mejor calidad de vida y como que se institucionalizó en el MIDES ese tipo de tareas, después había otro nivel intermedio donde lo que se pretendía era fundamentalmente la formalización del trabajo y la bancarización es decir que esos emprendimientos o microempresas se incorporaran a la vida económica del país a través de su formalización del cumplimiento de los requisitos básicos de formalización propia de los trabajadores que tuviera y también de la bancarización incorporarlos a un sistema donde pudieran ser accesibles al crédito y después un tercer nivel que era, digamos el ámbito de trabajo de la línea PYMES o sea la dirección de medianas y pequeñas del Ministerio de Industria donde lo que se pretendía es que esos mircoemprendimientos pudieran tener o adquirir capacidad como para la exportación ya

teniendo cumplida las etapas anteriores como para poder generar digamos procesos económicos que fueran posibles de defender y yo creo que un poco eso es el hecho de decir bueno no es que cada uno tenga cometidos tan diametralmente distintos sino que quizás están enfocados a diversos niveles del proceso que tienen que llevar las personas y las empresas.

Volviendo al Consejo de Políticas Sociales además del plan de equidad que hoy usted lo tenía acá como el mayor logro ¿Qué otros logros, que otros cometidos ha tenido en estos años?

Bueno, un tema que tiene que ver más bien con el compromiso internacional es el hecho de asumir lo que es el seguimiento y el cumplimiento de los compromisos de los ODM y en ese sentido bueno yo creo que parcialmente a través del trabajo del plan de equidad pero también el refuerzo y el tema de generar un observatorio para ver realmente como estábamos desarrollando y como estábamos cumpliendo o no esos objetivos ha sido una forma de por un lado sincronizar con las pautas internacionales y por otro lado ir haciendo un seguimiento de lo que se estaba haciendo a nivel país, y yo creo que después desde el punto de vista más operativo creo que también es un logro poder dialogar en forma permanente y periódica entre las organizaciones que de alguna manera están incorporada en el Consejo de Políticas Sociales y esto es no menor por que a veces hay temas que son muy puntuales pero que se resuelven mucho mas fácil cuando uno sabe que sí está del otro lado el teléfono para pedirle un apoyo para un tema es alguien que uno conoce y dialoga permanentemente y además hay de alguna manera un interés y un objetivo común para estar cumpliendo determinada cosa, sino no hubiera sido fácil coordinar algunos temas con el BPS o con el MSP o con el propio MIDES yo creo que en este sentido también la parte colectiva es muy muy muy importante y ha sido el hecho del diálogo con las distintas intendencias de los departamentos ha sido muy importante incluso para poder ver la realidad desde lo local que es un tema que quizás todavía falta mucho pero que bueno se dieron los primeros pasos y esto también da lugar para las mesas interinstitucionales que hay en cada uno de los departamentos en perjuicio de que estas mesas interinstitucionales por lo menos desde mi punto de vista en realidad por los menos en un principio, creo que ahora ha cambiado, llevaban la institucionalidad de la centralidad de Montevideo hacia cada uno de los departamentos en vez de ver cual era la realidad de cada uno de esos lugares y generar esa mesas interinstitucional con las instituciones que de alguna manera son actores institucionales y sociales de ese departamento pero de alguna manera el hecho de poder dialogar con esas mesas interinstitucionales e incorporar otras visiones también ha sido un tema muy importante para saber cuales son las realidades y necesidades de cada uno de los lugares que no siempre coinciden con las necesidades que uno entiende que pueden llegar a tener desde lo central.

Con respecto a lo que usted decía de la coordinación y lo positivo que fue ¿había actores que tenían distinto grado de participación o de involucramiento en el Consejo?

Sí obviamente, de alguna manera había actores que tenían una presencia constante y eso también tiene que ver con por un lado con el compromiso personal siempre y también con el compromiso institucional entonces yo creo que eso llevó a que a veces no fuera pareja la asistencia y la presencia y a veces había asistencia y presencia a nivel central pero a nivel de las mesas interinstitucionales en los departamentos no era posible conciliar la misma importancia, en mi caso particular yo digamos dejé el año pasado de

participar por que entendía que no tenia capacidad de tiempo como para asignarle la importancia que tenía y además por que si bien los temas de empleo son importante en cuanto a su coordinación también los temas de seguridad social el hecho era que participara la Dirección de la Seguridad Social también era un tema que tenía su relevancia, pero yo creo que sí el hecho de que de la participación y del compromiso sobre todo de las máximas autoridades de cada uno de los ministerios ayudo a que se consolidara la participación de esa institución.

Y al ser una multiplicidad de actores que estaba ahí representada, ¿Cómo fue la coordinación con el MIDES?

Yo creo que si bien todo tiene una serie de aprendizajes en algunos casos la coordinación quizás era a veces más que coordinación a veces se generaban las necesidades de bueno de volver a enfocar los roles de cada uno pero yo creo que finalmente se logro una armonía en la cual cada uno sabía cual era su rol en el Consejo y cuales eran las competencias del Consejo no, por que yo creo que tampoco el Consejo podía ni puede hoy día suplantar a lo que es la voluntad o la decisión o la forma de hacer de cada uno de las instituciones que lo integran, pero sí es el lugar en donde volcar las inquietudes, los planteos y las posibilidades de coordinación pero creo que eso fue un aprendizaje entre todos.

¿Le parece que tiene alguna debilidad algún cambio el Consejo en su diseño, o de funcionamiento que tendría que modificar para hacerlo más operativo, más ejecutivo?

Yo te hablo un poco ya hace un año que no estoy participando en el Consejo, yo creo que quizás el tema fue que el Consejo tuvo mucha presencia y mucho trabajo en conjunto en el momento del proceso del plan de equidad que quizás luego ahora bueno está como un poco más que no hay todavía otro objetivo así tan grande como que concite tanto trabajo conjunto y de alguna manera en otros lugares se están generando otras coordinaciones que son de alguna manera que no tienen nada que ver o que tienen que ver también con las políticas sociales pero que se están gestionando de otro lugar por ejemplo la existencia del Gabinete Productivo implica que donde por ejemplo el Ministerio de Trabajo están los dos implica que también hay otros lugares en donde se están coordinando otro tipo de políticas pero que de alguna manera van hacia un objetivo similar por ejemplo también de hecho estamos coordinando lo que se llama Uruguay estudia que es una coordinación para promover ... lo que te decía que por ejemplo a nivel del Ministerio de Educación y Cultura que yo creo que esto es parte de todos los aprendizajes que también se hicieron a nivel del Consejo de Políticas Sociales se esta planteando un plan relacionado con el fortalecimiento de digamos de las capacidades de la inclusión educativa más bien tendiendo a los jóvenes pero no solo a los jóvenes sino generar un acceso a la educación a todos los niveles con apoyos no solo a nivel de la educación gratuita sino de otras prestaciones que la gente necesita para poder también acompañar el proceso de aprendizaje y en ese diálogo está el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Trabajo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto también de alguna manera esta digo obviamente la educación y organismos relacionados con la educación, etc., y de alguna manera o sea si bien es un apoyo y no podemos dejar de decir que la educación también es una política social pero bueno se esta trabajando desde otro lado pero creo que de alguna manera tiene que ver con eso de que se han creado otro ámbitos donde si bien un poco el formato del Consejo de Políticas Sociales se están trabajando otros temas no, pero yo lo que creo que de todas

maneras quizás es una instancia que debiera tener otro, digamos, esta institucionalizada otro ritmo no el ritmo que llevábamos nosotros que era una vez por semana y esas cosas pero si plantearse, que no se si lo ha hecho, bueno el trabajar un tema por vez y tratar de cumplir más ese rol de asesoramiento y de seguimiento de lo que son las políticas sociales en su totalidad no y darles desde otro lugar y generar por lo menos algunas propuestas o sugerencias para esas propuestas para que los organismos ejecuten de alguna manera y por lo menos lo puedan tomar en cuenta.

Aquellas cosas que se decidieron en el Consejo, más allá del plan de equidad ¿bajaban a los Ministerios, se apropiaban de eso lo Ministerios o piensa que en alguna medida fueron cosas que a veces quedaron en la decisión de ese consejo?

Yo creo que parcialmente sí y parcialmente no, por un lado tiene que ver con obviamente con la jerarquía de quien concurría a el Consejo de Políticas Sociales hay instituciones que concurrían con digamos con personas que tenían el nivel no se si de ministro o no pero si de secretarios entonces eso da cuenta de que obviamente la toma de decisiones con respecto volcado en el termino de esa actividad era muy fuerte, concretamente en el Ministerio de Trabajo si bien era de conocimiento que algún volcado a nivel de la coordinación interna que hay bueno reuniones semanales del equipo etc., había por lo menos un conocimiento y un seguimiento que se iba haciendo y la asignación de acuerdo a el tipo de tema que se iba tratando de acuerdo a la ejecutora correspondiente no, creo que en ese sentido se llevó adelante y bueno y hubo un involucramiento yo diría normal no un súper involucramiento si también cada uno de los ministros tiene a su cargo otras competencias yo creo que por lo menos en los ministerios integrantes del Gabinete Social hubo una incorporación importante de las medidas concretas que en realidad o sea no había decisiones concretas que se tomaran más allá del Plan de Equidad o lo que sea porque de alguna manera el Consejo no es un Consejo decisorio pero si las medidas que después se tomaron en el Gabinete obviamente si había necesidad de implementar quizás también uno de los temas que se de alguna manera se complemento con el trabajo del Consejo de Políticas Sociales fue el programa de trabajo decente de la OIT como alguna de las cosas relacionadas con los objetivos del milenio se incorporaron y se fueron trabajando desde otros lugares pero yo creo que de todas maneras la evaluación final es importante en cuanto fue prácticamente una primera experiencia de coordinación que logró y sigue logrando a través del plan de equidad se está llevando adelante resultados que si bien implicó un aprendizaje conjunto y todavía hay un aprendizaje mucho más grande por hacer bueno que tuvo resultados y que ahora defenderá un poco que sin pretender mantener esa relevancia que tuvo en el momento del plan de equidad se vayan haciendo monitoreos y seguimientos de las líneas de políticas sociales que esta llevando adelante el país.

Entrevista IX – Representante del MVOTMA en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Dentro del Consejo Social tenes personas de distinto poder y de distinta incidencia política. El representante del MSP es subsecretario de Salud y además como fue director de la IMM tiene un peso político en su propio grupo, y que muchas veces supo administrar en el Consejo Social le da un status muy distinto al que pueden tener otros que vamos por los ministerios.

Yo voy por la DINAVI, y no tengo ningún cargo político en el sentido estricto del término, sino que soy asesora de la Dirección y asesora del ministro. Yo me presento y luego pongo en consideración del Ministerio lo que dije, y eventualmente me pueden desautorizar...

Se entiende la diferencia... bien quisiera que me hablaras del trabajo de las comisiones ad hoc que se formaron en lo previo a la campaña del 2004.

En las discusiones previas un eje tenía que ver con si se quería dotar de una autoridad a lo social, particularmente a lo que implica de igualdad y de la pobreza y la exclusión eso supone no programas aislados, evitarlos, sino una posibilidad todo el gobierno comprometido con ese proceso, evidentemente es un proceso conflictivo, que va a enfrentar a sectores de la sociedad civil, que iba a enfrentar a sectores y organismos internacionales, sabías que ibas a tener que alterar acuerdos, proyectos BID, modificar objetivos, modificar modelos de intervención, sabías que en ese juego algunas cosas claras como que los sectores económicamente poderosos, pero también lo que implica definir independientemente rumbos para el país para la inversión para el Uruguay, entonces queda claro que no era la única prioridad del gobierno, pero si hubo prioridad, el Uruguay social estaba muy claramente relacionado al Uruguay productivo en los discursos de Tabaré. Y esto emerge de las discusiones previas, en las cuales más o menos había consenso entre la comisión de programa y los otros grupos. El tema es que, de esa prioridad tan grande que pudimos acordar al como las discusiones pueden ser muchísimas, si tu hurgaste un poco en esto, habrás visto que acompañó a esta discusión el sí el buque insignia era el PANES o no, eso tuvo también la misma línea. Entonces cuál fue la discusión, se trata de una opción del gobierno por si es una opción de todo el gobierno y ahí estas a la sociedad uruguaya, debería estar ubicado en un organismo en el cual tuvieran que confluir el conjunto de ministerios dándole mayor integridad a la intervención y generando la legitimidad a programas transversales y no a programas que fueran de un solo ministerio y que tengan que andar rogándole la coordinación a otro.

Si tú mantienes la coordinación en que cada uno haga algo la integralidad nunca llega, pero si tu decís este programa se lo voy a dar, por ejemplo al MSP porque me parece que tiene más capacidad de hacerlo, estoy diciendo un ejemplo, después el MSP tiene que coordinar y rogarle a los otros la cuota parte que corresponde a un programa integral, luego la integralidad de su programa esta jugada a las relaciones entre ministros y no al programa. Las relaciones entre instituciones han estado idealizadas evidentemente y cada ministerio tienen su campo y algunos una larga trayectoria y algunos que son unos monstruos, entonces está para lograr ese objetivo de todos, e incluir en la forma del programa discusión qué estrategia corresponde y quién lleva adelante esa estrategia entonces lo podría haber llevado desde OPP, en definir como se basa el Uruguay social como se vinculan los programas transversales y cada programas

transversales confluyentes entre sí qué ministerio lo conduce y que ministerios participan esa podría haber sido una estructura posible. La otra estructura posible discutida fue: se crea un ministerio social si o no, si por un lado genera competencias ejecutivas para actuar en materias sociales que a veces en el conjunto de obligaciones que tiene un ministerio puede aparecer como una más de una agenda de 25, en cambio aquí el MIDES debe ocuparse de eso, tales cosas no puede decir yo tengo diez y esta es una más...Entonces esa es una manera de colocarlo como agenda prioritaria de alguien que dispone de recursos y traer personas que no tenga los vicios y las inercias, vicios en el buen sentido, es decir prácticas de alguna manera cristalizadas, procedimientos administrativos, de comunicación, formas de tomar decisiones que te impide hacer algo distinto, que no te permiten innovar esa es la idea, desde ese punto de vista uno puede decir, es razonable, pero esta la otra lectura que dice si tú lo haces en un ministerio lo social no es una tarea de todos, es la asunción de los pobres los excluidos a los que hay que integrar en una sociedad que había perdido niveles y calidad, yo voy a mejorar de manera integral de una cantidad de cosas eso supone un quiebre un quiebre político de la fuerza que rompe en ese sentido un aspecto a apoyar en forma a una parte vital del proceso de desarrollo que queda aparte de los otros desarrollos por llamarles de manera no correcta de, por ejemplo Ministerio de Vivienda debe hacerse cargo de la situación habitacional del país orientar, regular, ejecutar o eventualmente coordinar acciones de los ejecutores, bueno no atiende solo el ministerio de vivienda a la población de nullos o escasos recursos, tiene que convenir con las intendencias, tiene que convenir con el banco, tiene que ver que los ejecutores sino es el mismo que trabaje con criterios sociales, y no orientado por criterios de mercado, y pero además tiene la dirección nacional de medioambiente, la dirección nacional de ordenamiento territorial donde queda en ese puzle esto la DINAVI y tiene un programa mínimo de ordenamiento territorial un programa mínimo de ordenamiento territorial referido a asentamientos, y terminal en cuanto a vivienda digna para sectores que no pueden acceder por el mercado, ahora tú te das cuenta que en ese esquema cualquier proyecto social pasa a ser uno más dentro de este ministerio que en el fondo es para construir viviendas y ordenamiento pero que se encuentra por ejemplo con la situación de una familia que por ejemplo para tener acceso a la vivienda además, de por ejemplo yo te regalo a ti una vivienda en el buen sentido, yo reconozco que tengo una deuda social contigo y como parte de una deuda social de más de 50 años de forma sostenida yo te doy una vivienda digna. Con independencia de tu capacidad actual de ingresos. Pero tu tenes que sostenerla en el tiempo, tenes que pagar luz agua, impuestos, gastos comunes, equiparlas, gastos fijos desde el mes que la ocupes, quien sostiene los gastos fijos, cada ministerio depende de este programa para que los derechos no sean solamente un discurso. Si hubiera estado en OPP, esta discusión se coloca en OPP y se define como se hace una estrategia integral, y como se resuelve la situación de aquellos que hoy por hoy no pueden acceder a una vivienda, que su situación va a cambiar en el largo plazo pero que hoy tienen necesidades que son impostergables. Si queda un ministerio que se encarga de la pobreza, y los otros ministerios que se encargan de los grandes riesgos vivienda educación salud, se produce una dicotomía, estos ministerios resuelven mas eficazmente al sector medio empobrecido, al sector medio medio y a todas las clases medias en general, y resuelve mal la situación de los sectores pobres. Y a su vez el MIDES tiene programas que son totalmente puntuales muchos menos limitados de recursos por lo tanto limitados de impacto y tiene que coordinar cosas con otros siendo un ministerio mas no tiene autoridad...

El Gabinete Social se formó a iniciativa del Presidente de la República lo coordina el MIDES, el año pasado se reunió una vez, en todo el período no se si se llegó a reunir 5 o 6 veces.

La decisión real estuvo puesta El Consejo de Políticas Sociales formado por delegados de los ministerios que podía participar el subsecretario o quien el ministro designara, mas invitados como un integrante del Congreso de Intendentes mas organismos invitados CODICEN, BPS, INAU, son miembros permanentes además de los ministerios, pero es un consejo que decide hasta donde puede, y que hay cosas que tiene que esperar a que el Presidente de la República las resuelva o esperar a que las resuelva el Gabinete cada vez cosas quedaron ancladas en el MIDES, porque los otros ministros no ven eso como una realidad, entonces ¿cómo Marina va a gobernar un gabinete que se vio como eso?, entonces esta discusión se dio previamente, que va a pasar con un gabinete al cual le des potestades de coordinación si es un ministerio aunque le des potestades de coordinación además de las potestades de ministerio, sigue siendo un ministerio más. Cuál es la realidad de los ministerios de desarrollo social, es que son superministerios y que tiene la autoridad, pero acá no había voluntad política ni siquiera espacio para plantear eso. Los ministerios que hacen en otros países, que hace Argentina, tiene un MIDES pero funciona distinto, Chile también pero funciona distinto, los países europeos, Francia tiene un ministerio que se llama trabajo vivienda y cohesión social, ya está la lógica. En cambio acá el Ministerio de Trabajo, participa alguna dirección del ministerio de trabajo, ni siquiera el ministerio se involucró centralmente. Uno hubiera dicho esto debería haber sido asumido muy centralmente por ese ministerio, entonces en vistas, volviendo a la Autoridad Social se corría el riesgo de hacer una estructura más, vacía de contenido, y darle a un ministro o a un gabinete ministerial, una autoridad pero todo lo que en la vía de los hechos no tiene, pero además una autoridad ajena a los procesos de decisión que involucrados, están el gabinete está el MEF para decir si o no, está la OPP, esos son los debate en realidad todas estas cosas que pasan son historia y se dijeron, puede pasar tal cosa puede pasar tal otra. Yo no lo haría en un ministerio yo lo haría en un programa de OPP e iría pensando en la marcha que modificaciones institucionales hago al resto de los ministerios para ver hacia qué ejecutivo vamos pero pensarlo más en un largo plazo, o un mediano plazo, si a mí me preguntaban ¿creo un ministerio enseguida? no, yo en el 2008 creo un ministerio, llegado el caso, se ve distinto, anduviste, y capaz que un ministerio te cae y lo haces, pero anduviste un proceso.

Esas fueron las cosas fuertes que se discutieron en ese grupo.

Ellos tiene más de una cosa, ellos crearon algunas cosa más, el PANES y el Plan de Equidad aparece como lo central con mayor visibilidad pública, pero junto con eso generaron un cierto un agrupamiento mas ordenado de cosas como INMujeres, INJU, INAU. Y la Dirección de Coordinación Territorial que monta un proceso de descentralización para generar un proceso de coordinación y descentralización de las políticas públicas del país. Ese es el otro punto débil que tiene porque allí se está explotando a una subdirección que nadie eligió, que no está representado por ningún cargo político, podremos haber votado a Marina Arisemendi o no, el Presidente de la República eligió a Marina Arismendi y luego Marina Arismendi elige a otro, está bien que el nombre esta aceptado luego en el gabinete, pero desde el punto de vista de los entendimientos no es lo mismo que vaya por ejemplo el director de OPP y vaya por ejemplo al ministerio de salud, al ministerio de trabajo y al BPS, vamos a crear mesas interinstitucionales quiero uno de cada uno por las mesas y le diga vamos, a descentralizar las políticas públicas, a que vaya y se lo diga la Dirección de

Coordinación Territorial. No por la persona que integra esa dirección. Los procesos políticos y los procesos institucionales definen posibilidades que a por fuera no pueden quedar.

Entonces este proceso de descentralización institucional ha sido muy complicado y conflictivo, del punto de partida el ministerio dijo no, las intendencias dijeron no, después esos "no" se fueron revirtiendo, las intendencias se querían comer cruda a Marina. Y para colmo de males es una competencia ejecutiva dentro de una nueva competencia...Nadie en ningún momento discutió cual iba a ser la relación de un gobierno nacional que quiere descentralizar políticas públicas con las intendencias, nadie se sentó a pelearse o no con todo el Congreso de intendentes para tomar la decisión de diseño institucional. De manera que esto fue muy difícil, muy difícil pero aun dentro de los propios ministerios que esos si son de la fuerza esto generó dificultad, ¿Porqué, el MIDES va a coordinar todo?, quién me dijo a mí que iba a ver un ministerio que iba a coordinar todo y que iba a poder crear agenda social en cada departamento, con portavoces que después te exigen prioridades, cuando tus representantes son a veces funcionarios que a veces son administrativos que no tiene las competencias, ni las credenciales para ejercer ese cargo. Es un vuelco, lo que en realidad generó, esto fue realmente discutido, sigue siendo al día de hoy una dificultad para las mesas interinstitucionales.

Se luchó, una vez que la decisión está tomada, lo menos bueno puede ser dejarlo totalmente vacío si no hay un acuerdo real de dejarlo vacío. Entonces se ha buscado por parte de los ministerios un proceso de fortalecer a sus delegados, para seguir un proceso de descentralización. Pero no es lo mismo nacer como un ministerio descentralizado que descentralizar estructuras que algunas son de vieja data. Las oficinas en el interior de algunos ministerios son más bien una sección administrativa que un ministerio que muchas veces solo tienen una asistente social, y a veces solo personal administrativo, que no tiene el peso político ni la autoridad para acordar cosas...Entonces cuidado, un ministerio genera eso, puede generar esas inconsistencias. El ministerio tiene su plan, pero se olvida que ese plan arrastra a seis más y esos seis más pueden decir no sabes qué, ahora no. Ellos tienen problemas para coordinar entre sus direcciones, y quieren coordinar con los demás...Entonces las primeras mesas que se inauguraron, lo hicieron con muy poca participación del Consejo, porque había ministerios que decían no por ahora no acompaño hasta que no se aclare la situación con las intendencias, y no es capricho...los ministerios no pueden pelearse con las intendencias, porque tienen que convenir toda sus políticas con las intendencias... Recién ahora hay cosas que van a empezar a hacerse

Entrevista X – Representante del MTYD en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

¿Qué evaluación global realiza sobre la creación del MIDES, del Consejo y del Gabinete como nuevos articuladores de la política social?

Bueno, creo que hay que hacer, en primer lugar, una evaluación muy positiva, creo ha sido un quiebre muy importante a nivel institucional, lo que hace a las miradas sobre las políticas sociales y hasta ahora se miraban y se actuaba sobre ellas de una determinada manera, a partir de este gobierno con la implantación de un organismo nuevo orientado a mirar y a evaluar y a actuar sobre las políticas sociales lo que hace es integrar a distintos actores o intentar integrar a distintos actores para trabajar en lo que son políticas sociales. Luego, hubo una diferenciación, me parece que no ha habido, me parece que la conformación de esos organismos fue correcta, un Gabinete a nivel ministerial, a nivel de ministros que se encargue de la toma de decisiones más de línea política que sobre lo social y un nivel ejecutivo como ha sido el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. No ha funcionado el gabinete social, creo esto es claro, me parece que no ha podido instalarse en la agenda de los ministros el funcionamiento a nivel de Gabinete, si bien ese lugar de alguna manera lo ha ocupado el Consejo y los ministros han estado de acuerdo con las políticas o las decisiones que se han presentado al Gabinete para su aprobación. Pero, bueno, me parece que aquí hay que ajustar, no sé si es viable que funcione, uno viendo la agenda de los ministros, no sé si es viable el funcionamiento, sí creo que ha funcionado más el gabinete productivo, por lo menos ha tenido un nivel de reuniones mucho más importante, en el caso del Gabinete social prácticamente no se reunió a nivel del ministerio, creo fueron sólo dos o tres veces nada más en todo este período. El Consejo sí tuvo una sobredosis de reuniones en algún momento porque llegaron a tener en el período de elaboración del Plan de Equidad, el año pasado también, llegaron a tener reuniones semanales cuando estaba pactado desde un inicio reuniones mensuales, luego quincenales y se terminó con reuniones semanales. Pero bueno, creo que ha sido muy buen ejercicio de mirar desde distintos ángulos las políticas sociales que no ha quedado terminado totalmente, me parece que no se ha... hay aspectos que... no ha finalizado todo este quehacer, en tanto, bueno, cuesta digamos delinear por dónde tienen que transitar todas las políticas sociales, a veces hay una tendencia a aquellas que son más claras, como con mucho más fuerza y ha faltado quizás una instancia de profundización acerca de lo social, sí ha habido una enorme cantidad de trabajo destinada a un reordenamiento de las políticas sociales, a un ajuste de las políticas sociales y a una aplicación de nuevas políticas sociales como una mirada en conjunto que no existía en el país hasta ahora.

¿Qué impacto tuvo la creación del MIDES con respecto a la matriz de protección social anterior existente?

Bueno, sin lugar a dudas, acá el MIDES era una necesidad impostergable, no se puede pensar en una sociedad en un mundo, en un Uruguay como el que vivimos, un gobierno sin una institución claramente delimitada hacia las políticas sociales como en este caso el ministerio. Eso que estaba repartido de alguna manera en el Estado en distintos lugares, bueno tiende a concentrarse con una mirada no única ni exclusiva pero sí concentrada como corresponde con una responsabilidad concreta sobre el mundo de las políticas sociales y en esto debe ser liderado las distintas políticas sociales, la elaboración de las políticas sociales, de manera que ha sido muy importante, es una

experiencia que debe de continuar. También, creo que seguramente será necesario seguir trabajando en un ajuste de qué es lo que le corresponde a cada quién. Ha habido una cierta tendencia a concentrar mucho las políticas que ya estaban incluso instaladas o algunas acciones nuevas en el MIDES que no necesariamente creo que sean ámbitos que le correspondan al MIDES, me parece que todos los organismos que están funcionando en el Consejo, hay menos y quizás más, por ejemplo no está funcionando en el ámbito del Consejo el Ministerio del Interior, no se ha incorporado, a mí me parece que debiera estar, desde allí se realizan, desde los distintos organismos se realizan políticas sociales que no necesariamente tienen que estar lideradas o concentradas en el ministerio correspondiente como en este caso el MIDES, no todas las políticas de educación física y deporte se hacen desde el ministerio, por ejemplo...

¿Las competencias del Ministerio de Turismo y Deporte se vieron modificadas con la creación del nuevo ministerio?

Tiende a haber, porque hay en la sociedad se van generando reclamos y se van generando expectativas en la medida que se abren instancias de participación ciudadana, como son las mesas, como son los SOCAT, no ya en el ámbito del MIDES, como son los presupuestos participativos, no ya en el ámbito del MIDES, en un ámbito donde la gente tiene la posibilidad de expresarse de distintas maneras acerca de sus necesidades y de hacer por lo tanto reclamos... surgen a veces respuestas que no son necesariamente siempre coordinadas con los organismos respectivos. También ha pasado en el ámbito nuestro algunos casos, se ha tratado de coordinar, de corregir, me parece que acá va a haber un período de reacomodo de las distintas políticas sociales, de un reconocimiento desde los distintos organismos se realiza, se llevan adelante, de un respeto a las competencias que cada uno tiene que en un período como éste, bueno están más expuestas, no es que no se hayan respetado, pero están más expuestas, sin lugar a dudas, pero esto me parece que es parte del crecimiento institucional que se está generando, y que bueno... es sana, que es sana la discusión, la innovación y la aplicación de conocimiento, la generación de conocimiento que se está haciendo en relación a las políticas sociales.

¿Qué opinión tiene de la reagrupación dentro de la órbita del MIDES de institutos que estaban desperdigados en algunas áreas del Estado, como el INJU, INMujeres, el propio Infamilia que antes estaba en OPP, y no incluyó de repente a otros como ser el INDA?

Bueno, está muy relacionado con lo que hablaba en la parte anterior, me parece que sí que la concentración de aquello que estaba disperso y que claramente a la aplicación de las políticas sociales debía estar en un organismo responsable, en este caso el MIDES. Cuánto y qué todos tienen que estar en el MIDES, bueno, creo que todo tiene un límite, si uno se pone a pensar en abstracto, podría decir, por ejemplo, en Deportes, una opción amplia como tenemos aquí, son las políticas sociales, y debiera estar dentro del MIDES, entonces? La aplicación de políticas económicas, es una política social también, y debiera estar dentro del MIDES? es decir, creo que las cosas tienen un límite, me parece que hay experiencias en distintos países de distintas naturalezas. Por ejemplo, tú mencionabas el INJU, la parte de Juventud estuvo antes en Turismo... perdón, estuvo antes en Deporte, en Deporte y Juventud, en otros países está muchas veces separado la aplicación, porque se entiende que las políticas de juventud bueno son como un algo que no encaja en ninguna cosa en particular pero a su vez tiene importancia como para

tratarse por separado, en este caso se incorporó al MIDES, es una experiencia, hay que ver cómo funciona, no necesariamente hay una estipulación universal de dónde tiene que estar cada cosa. Lo cierto que creo que es sano que se hayan juntado las políticas sociales y los organismos que las aplican en uno que sea responsable de la conducción de esas políticas sociales y el tiempo irá diciendo qué tanto tienen que estar en el MIDES y qué tanto tienen que estar fuera. Me parece que hay un margen para la discusión, hay un margen para esperar. Las políticas sanitarias son claramente sanitarias, pero hay buena parte que es social, sin lugar a duda, y el BPS... la aplicación de las políticas de seguridad social vayan si son de política social, tienen que estar dentro del MIDES o no? Bueno, aquí hay un... con relación a distintos organismos hay márgenes de un terreno que es mutuo, que me parece hay especificidades, como en el caso nuestro, como en el caso de Deporte, la educación física, la recreación y el deporte tiene un ámbito de aplicación que es muy específico, que hay un desarrollo del conocimiento y una... de tecnología, de especificidad propia que hacen que para nosotros sea muy importante que haya un organismo que se encargue del desarrollo de las políticas deportivas... pero sin lugar a dudas que la enorme de las políticas deportivas son políticas sociales, ahora, no son sólo sociales.

Antes de asumir este gobierno se discutió si se creaba o no un ministerio de desarrollo social también surgió la propuesta de crear una estructura dentro de la OPP, ¿por qué piensa que se optó por crear un ministerio y qué opinión tiene al respecto?

No... desconozco porqué, porqué se resolvió, lo que creo es que sí está bien que sea un ministerio y no esté dentro de OPP. A mí me parece que se ha, incluso... yo creo que ahí hay, en relación a OPP en particular, hay una, a veces, una desfiguración de lo que debiera ser, a mi humilde parecer por supuesto, y yo creo que la propia sigla refiere exactamente los cometidos, es una oficina de planeamiento y presupuesto, pero no es una oficina ejecutora de políticas sociales, por ejemplo, entonces poco tiene que hacer un instituto dentro de OPP o un organismo dentro de OPP desarrollando políticas sociales, volvemos a lo mismo, por qué no están todos en un sólo ministerio, un sólo organismo... ya sea la OPP y los organismos, no tiene mucho sentido. Me parece que la labor de OPP es bien otra, ha ido cobrando importancia según los gobiernos de distinta índole, pero se transformó en algún momento en el organismo principal, en períodos anteriores, como, digamos, OPP el máximo organismo de gobierno, bueno hay un riesgo de que la OPP pase a ocupar ese lugar, cuánto sí y cuánto no. Si hay la necesidad de tener un organismo de esa naturaleza, bueno creo que habría que definirlo más claramente, bueno, todas las políticas en general van a pasar por el filtro de una OPP y luego, en otro nivel, estarán los ministerios. Esto no se ha expresado así en este gobierno, creo que igual también digamos es posible pensarlo más, no sé cuál debiera ser exactamente, creo que tiene que ver una oficina de planeamiento, sin lugar a dudas, pero bueno no creo el MIDES tuviera nada que ver con OPP.

¿Cuáles han sido en este período de gobierno los principales logros que usted destacaría del trabajo del Consejo de Políticas Sociales?

Bueno, sin lugar a dudas, la aplicación del Plan de Equidad, me parece que esa es... está a la par, creo que se está trabajando en ello y haciendo el seguimiento de la aplicación del Plan de Equidad, se ha trabajado en algo que es importante pero que hay que ponerlo en un nivel secundario que son los ODM, si logramos alcanzar las metas de desarrollo del milenio, una aplicación más amplia o no de cada uno de ellos a la realidad

uruguay, pero básicamente el Plan de Equidad. Me parece que ese es el aspecto más tangible, el otro más intangible creo que ha sido en estos años el desarrollar este organismo donde bien todos estamos aprendiendo a funcionar de otra manera que esto no es quizás lo más difícil. Aprender a funcionar en forma interdisciplinaria, en forma interministerial e inter organismos, no sólo ministerios, a aprender a tener una mirada comprensiva del hecho social y eso no es sencillo, lo tiene quien lo tiene por formación académica o por experiencia de trabajo práctico, pero no se tiene por pertenecer a un organismo, entonces esto me parece que ha sido muy importante en un camino que creo hay mucho por recorrer.

¿En ese sentido hubo distintos grados de participación, de asistencia, de los distintos integrantes del Consejo o fue más parejo de todos los sectores?

Bueno, hay... de hecho Christian Mirza es quien lleva el registro por supuesto como Presidente del Consejo, podría decirlo mejor... pero me parece que ha sido un grupo bastante homogéneo en cuanto a participación, hubo alguna, como siempre, las dificultades de la gestión hace que sea difícil en una frecuencia de reuniones como la que tuvimos que fue importante, pero creo que ha habido una participación bastante equilibrada, bastante continua, pareja, de todos los actores, repito, algunos un poco más lejos que otros, no? pero en general ha sido muy buena me parece...

¿Qué aspectos tendría que mejorar o reforzar desde el punto de vista normativo u operativo de cara a un próximo período de gobierno para que el Consejo funcione mejor?

Bueno, yo creo que hay que darle...si bien esto está formalmente instalado, creo que hay una institucionalidad como un poder que aún el Consejo no tiene, para que lo que manden del Consejo tenga mayor fuerza por un lado, y por otro, trabajar para eliminar la distancia que hay entre el Consejo y la gente. En este caso fundamentalmente con las mesas. La incorporación de las mesas interinstitucionales a la vida del Consejo y viceversa es un debe que no es sencillo hacerlo, esto hace a una práctica desconocida en el país y que es muy difícil revertir en cuatro años que llevamos, pero en cinco también lo va a ser. Ahí hay una brecha que se ha tratado de hacer con alguna reunión con las mesas pero creo que no es suficiente sin lugar a dudas hay que incorporar representantes de las mesas circunstancialmente a la vida del Consejo o crear instancias orgánicas de comunicación que todavía no están dadas, entonces lo que ocurre es que el Consejo que es el organismo de resolución o de propuesta hacia el gabinete elabora sí, teniendo en cuenta lo que nos parece de cada uno de los organismos y en el conjunto, pero no hay una fluida comunicación con lo que pasa en las mesas, es donde llega la gente a través de las distintas organizaciones de base, digamos, ahí hay una instancia que todavía no ha sido correctamente superada y que hay que trabajar más.

Con respecto a las mesas interinstitucionales, ¿cómo ve el funcionamiento qué evaluación general realiza de esa institución que se creó?

Bueno, primero la evaluación dio positiva que se vayan instalando, me parece que esto es muy sano, hace a la democracia, a la base de la democracia, en la participación de la gente, para la búsqueda y análisis de los problemas y búsqueda de soluciones en lo local, de alguna manera en apuntar a una democracia mucho más directa, ha sido costoso, ha sido desperejo, hay departamentos donde ha funcionado desde el inicio

bastante bien y en otros que ha costado mucho más, acá hay bueno distintas, seguramente, sin lugar a dudas, distintos elementos que juegan, que tienen que ver con lo político, cuánto se empuja desde lo local para que estas cosas ocurran o no, a la inversa, cuánto se empuja desde lo nacional para que estas cosas en lo local y cuánto se puede apoyar para su desarrollo, cuánto se involucra Juan y María, concretamente, que son representantes de los organismos que están en los Consejos a veces y son los actores locales, bueno, qué grado de vínculo y de compromiso con una tarea de esta naturaleza, con el desarrollo de algo de esta naturaleza se tiene, eso también es desparejo y hace a la formación de cada uno, al interés de cada uno, a multiplicidad de factores y es mucho más difícil, pero en general yo creo que la valoración es buena, repito, me parece que hay tratar de aceitar los mecanismos, el riesgo siempre se corre, pero para minimizar el riesgo de que la gente se aburra de reunirse, y de que no tenga resultados. Creo que si va a ser una herramienta, tiene que ser una herramienta de decisión, que la gente pueda decir bueno, nos juntamos en lo local, pero lo que hacemos realmente da sus frutos, si es estéril la gente no va a continuar.

¿Qué fortalezas tiene el Consejo como herramienta para la coordinación?

Bueno, muchísimas, muchísimas. Uno, que tener la posibilidad desde las distintas miradas de poderlas volcar en un mismo sitio, ir creando conciencia entre los otros actores, los otros organismos de cuánto de política social tiene lo que uno hace y cuántas necesidades hay desde lo propio, pero a su vez, la potencialidad de poder en ese lugar de decir bueno si desde aquí, desde aquí, desde aquí podemos ayudar, es decir, podemos ayudar, cuánta potencialidad da eso yo creo que es amplísima, que todavía la situación de crisis que vivía el país cuando inició este gobierno y la situación de crisis que no ha terminado tampoco hace que nos hayamos tenido que ocupar fundamentalmente en salir de la crisis y también a potenciar esta herramienta, pero no a sacarle el jugo si se quiere para un desarrollo de país como lo queremos hacer. Atender el tema de la crisis lo merece, lleva mucho tiempo, pero es potencialmente una herramienta fabulosa.

¿Cree que en estos años que se trabajó en el Consejo se pudo construir una autoridad social que contrapesa el peso que tiene la autoridad económica, el MEF, o sea en el Consejo era el MEF un actor que estaba en el mismo nivel horizontal o era una relación asimétrica que se daba?

A ver, yo creo que se ha actuado en ambos casos con un sentido de responsabilidad muy importante, y creo que cada organismo tiene que jugar su rol, en este caso el MEF y la OPP y a otros también le corresponde el deber de organizar la caja de un país y de ver en qué situación estamos y ver hasta dónde se puede ir y hasta dónde no. Cómo se distribuye el gasto no es tarea del Consejo, el Consejo no opina acerca de cómo debe distribuirse el gasto en general en nuestro país, el Consejo opina acerca de las necesidades, eleva las necesidades que se ven desde lo social y cuál debieran ser las políticas sociales a aplicar en el país, el MEF tiene que jugar su rol que claro por ser quien tiene el poder digamos, poder relativo, en cuanto a lo que se va a hacer después, porque quien nos está diciendo cuánto se puede y cuánto no, cobra una fuerza que no es que la tenga por sus actores propios sino por lo que le toca jugar en esto. Pero es una buena pregunta como para desarrollar un poco más. No hay, por eso yo te decía, todavía no hay una... el Consejo no tiene un poder de decisión, por lo tanto evaluar todos esos organismos que están en distinta situación digamos es muy difícil, yo te digo

tampoco es bueno contraponer en este caso, por ejemplo, Consejo de Políticas Sociales con MEF, no está planteado en esos términos, yo creo que se ha actuado, repito, con mucha responsabilidad, a cada uno de nosotros, seguramente en el país, podríamos estar de acuerdo o no con cómo se ha orientado el gasto, creo que ha sido un gobierno muy exitoso desde el punto de vista de su distribución, quizás en el debe la posibilidad de haber llegado a más sectores y lo que ha crecido el país hubiera tenido una distribución de otra naturaleza, pero eso no es competencia del Consejo.

No, pero yo se lo preguntaba puntualmente por la discusión que se dio en el Consejo cuando se elaboraba el Plan de Equidad, con el tema de las Asignaciones Familiares, y las diferencias que había supuestas en el presupuesto y que finalmente terminó...

Y sí, hubieron diferencias, pero repito, es muy difícil poder decir...a ver... en primer lugar, quién tiene razón? No sé quién tiene razón, porque nosotros nos manejamos la economía del país, podemos manejar entre comillas las necesidades de la gente. Quizás a todos nos hubiera gustado disponer de mayores recursos por ejemplo para tener un Plan de Equidad un poco mejor, bueno, pero viste, me parece que en esto todos tenemos que funcionar hasta un determinado momento peleando por lo que consideramos que debe ser y llegar juntos a la toma de decisiones y ahí todos nos alineamos con la decisión tomada, y en esto, me parece que es una de las características que ha habido en este gobierno una vez que se toma la decisión de ser un poco soldados en decir bueno una vez que se tomó la decisión se tomó la decisión, ya no tiene que estar en discusión. Aquí quizás haga falta hacer algún ajuste a nivel de gobierno próximo gobierno a lo que hace a esto, pero en general, en el mundo entero, un poco pasa lo mismo, el MEF, depende del tipo de gobierno que se tenga, pero quien tiene la responsabilidad de orientar el gasto está de alguna manera entre comillas esto, enfrentado al resto de los organismos porque le han dado un lugar donde se da o no y otro lugar donde se reclame si recibe o no, esto crea tensiones siempre, siempre las va a seguir creando, yo creo no hay que tenerle miedo a las tensiones, creo que hay que resolverlas, acá se han tenido... bueno, hubieron las reuniones, y no todas las resoluciones, por eso repito, el Consejo no tiene poder de decisión, el Consejo eleva las sugerencias, se está trabajando por ahora en un plan técnico y no está enfrentado el Consejo al MEF...

¿Cree cuando usted hablaba de reforzar el poder, tiene que ver por ahí de dotar al Consejo de potestades en ese sentido?

Bueno, quizás también, digamos, sí, por lo menos a tener un nivel de respuesta de otro grado del que tiene en este momento, tal vez, dado que yo visualizó con dificultades la posibilidad de tener un Gabinete Social funcionando, lo veo con dificultad...si funcionara bueno, pero me parece que es complicado esto el hecho de que funcione, o si funciona, digamos, o quizás lo que debiera funcionar es un gabinete para darle un nombre y no un Consejo, bueno hay una parte técnica que elimine el Consejo pero lo que me parece que lo que hay que tener claro es un ámbito donde si se resuelven políticas sociales, bueno que tenga una fuerza... que ha tenido, porque el Plan de Equidad se elaboró, que no fueron 100.000.000 y fueron 86 y bueno, esto hace a la economía, a las disponibilidades, a las discusiones, a lo que uno puede tener para ver adónde se orienta el gasto, pero lo cierto es que se elaboró un Plan de Equidad que tuvo su presupuesto y que gracias a eso se pudo desarrollar las políticas sociales que en el Plan estaban implementadas, después si hay que mejorarlo? Creo que sí, esta es una primera experiencia, habrá que seguirla trabajando, no está cerrada, a eso me refiero,

hay que seguir explorando si es exactamente... quizás sea este? No te puedo afirmar que no sea, tengo la sensación de que debiera tener una cierta fuerza que por ahora no tiene, por lo menos trabajar más en esa dirección, pero quizás sea esta, y haya que limar, y seguir trabajando y con el tiempo los zapallos se vayan acomodando en el carro.

Entrevista XI – Representante de OPP en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

¿Qué evaluación global realiza de la creación del MIDES, del Consejo y el Gabinete Social?

Bien, a ver, primero “antecedente”, que me parece que esto es importante, como se llega a la necesidad de... porque digo hay como tres para mí o, , pero, antecedentes que son importantes. Uno fue Mañanas Complejas, el marco de discusión que dimos y yo ahí estaba por el mundo de las ONG, introdujimos mucho la idea desde el mundo de la sociedad civil de nosotros éramos los articuladores del Estado, porque nosotros teníamos el diálogo con la Intendencia, con el Programa Nacional, la Sociedad Civil era la que veía el mapa, el Estado no lo veía desde sí, te digo esto porque no es menor, porque esto es uno de los antecedentes que está detrás. Y el otro es el antecedente de la fuerza política que estaba discutiendo una necesidad de crear institucionalidad ante la fragmentación que tenía el sistema y ante el no claro resultado del beneficio para el ciudadano sino el clientelismo. Por otro lado la academia estaba discutiendo el para qué y cómo las políticas sociales en relación a las políticas económicas y por otro las fundaciones, eso como tú ves, sobre todo de estos nuevos niveles son antecedentes importantes porque en cualquiera de ellos hay un gran hincapié de la necesidad de... yo te tendría que mandar un artículo que salió en la comisión de infancia de la IMM sobre transversalidad de las políticas públicas, uno de los antecedentes, que tuvo varias intervenciones, no es la mía, del porqué la transversalidad, se pensó mucho, pero de todos discutiendo el tema, pero me parece que, yo tendría que buscar y lo tengo no sé por dónde un librito amarillo grande así que es la transversalidad de las políticas públicas, sociales, en la infancia infancia. Eso es todo como antecedente, el aprendizaje que hubo en la IMM, que también tenía sus fragmentación entre los departamentos, se traslada al MIDES en los departamentos como muy... entonces, previo al crearse está toda la discusión, ¿es desde OPP que se articulan las políticas o se crea un ministerio sectorial que se haga cargo de las políticas sociales?, entonces ¿qué conflicto tenía una y otra?, el conflicto que tiene es la centralidad es que había una centralidad, Jorge Batlle que era haber metido a todos los organismos vinculados a las políticas como Infamilia, todos esos programas, o sea, entonces había un tipo de centralidad que quedaba claro que no debía ser, pero parecía que OPP tenía que tener un rol fuerte en esto, yo perdí, yo no estaba de acuerdo con la creación de un ministerio de desarrollo social, yo creía que desde la OPP tenía que construirse un nivel de transversalidad. Otros, como Gustavo Leal ahí básicamente todo el grupo político estaba más cercano a la idea de la creación de un MIDES, pero hubo un debate ahí, en la fase, digamos.

¿Cuáles eran los argumentos en contra de cada propuesta?

Yo personalmente el MIDES no por algunas razones. La primera es que o tenés un supraministerio. Te acordás que Tabaré habló en su momento de un ministerio marco que abarcaría áreas ministeriales presididas por ministros, esto no era posible, por tanto no iba a acceder la ministra de salud y el Presidente del BPS, el Ministro de Trabajo a quien fuera Ministro de Desarrollo Social, el hecho de tener una coordinación de las políticas sociales, en el sentido macro, porque cuidado el MIDES se transforma entonces en un MIDES para en América Latina, un ministerio para pobres, entonces, en

última instancia lo que se transversaliza y coordina es básicamente la atención o intervención de sectores de marginalidad o sectores de pobreza, pero lo que entendíamos en su momento y en el documento que yo publiqué en Fesur, se estaba presentando esa discusión de lo cual yo soy voz colectiva de eso había que participar, estaba la atención, entonces un MIDES era desventaja de que automáticamente se transforma en una tarea fue el Plan de Emergencia o sea el rol que tenía no era un rol de coordinación de las políticas sociales, más allá que cuando se dice tiene estos mandatos, tenemos la coordinación de las políticas sociales, ahora yo que comencé a participar como delegado de OPP, los dos primeros años cuando constituimos el Consejo de Políticas Sociales, cuál es la gran discusión en el Consejo, había un marco general que era el que tensionaba y basaba la primera página, como yo redacto y lo firman, aquello que básicamente está como articulación de la división más general que tenían que tener las políticas de ciudadanía no? O sea el Estado social y lo que eran las políticas concretas, este primer documento terminó luego en el Plan de Equidad, entonces el Consejo de Políticas Sociales tuvo siempre tensionado entre tener una articulación macro por lo cual los ministerios que participaban, solamente el MSP delegó siempre a Secretario pero en realidad todos los demás siempre fueron del Secretario para abajo. En una cuestión donde en última instancia se visualizó esa coordinación como una reingeniería de hacer compatible y sinergia de las políticas pero no porque tuviera el Ministerio en la Secretaría de Políticas Sociales un rol por encima de los demás, ese era un conflicto, no? La apropiación que va haciendo el MIDES, Christian Mirza, donde los como te digo los niveles de compatibilidad entre política económica y política social y el presupuesto lo otro era en lo sectorial de las políticas sociales y tercero sobre todo donde se centró mucho fue en la ingeniería de gestión, de cómo las políticas se ejecutaban, y ya está en otro nivel más que tiene que ver con cuáles son los beneficiarios primarios en la política social dado que el Plan de Emergencia era sustantivo, entonces pero lo que sí uno podría decir es que el Consejo de Políticas Sociales logró poner sobre la mesa la necesidad de tener un espacio de interacción, de intercambio, de construcción conjunta que tenía para mi entender un nivel interesante para que el gabinete social, , el cual Marina decía yo presido a todos, yo me acuerdo el primer año, ella era la reina, entonces los otros y las otras, mandaban al secretario, Christian venía y decía “hay que ir la máxima autoridad”, chan! El que convocaba finalmente era Tabaré por lo cual quedaba claro que la Ministra de Desarrollo Social no era la que tenía la autoridad para la convocatoria y que reflejaba esta cuestión digamos, no? Paralelo a esto se estuvo reestructurando toda el área social de OPP, que la llevaba adelante María Elena, no sé si le hiciste una entrevista... me parece que ella tiene desde otro lugar una visión distinta, Consejo, ella era la suplente, había todo un tema... Entonces el Consejo tenía una función de una constante digamos reconstrucción de articulación, donde hubo una primer distinción entre los miembros plenos y los asociados, los invitados, de alguna manera, no? Del cual yo recuerdo la primera cuestión fue ir a dialogar a ANEP para clarificar porque Barrán dice que nosotros somos autónomos...pero se logró ese estatuto por el cual ANEP no era miembro pleno y por tanto no estaba obligado totalmente pero participaba y de eso ya no se acuerda nadie, me imagino...

Fue una buena cosa, pero fue una buena cosa, por otro lado, tenías que estar sistematizando el BPS o sea que el organismo de gestión de la política social se iba centrando hacia el BPS por tanto la presencia de Gabriel Lagomarsino y después vino Heber Galli, había esa lógica y se les dio por el Ejecutivo determinado rol pero todavía esa formalidad de a poco se ha ido dando en la práctica, pero yo creo que se fue tensionando crear un espacio permanente a lo que Christian creó fue una instancia de un

equipo que tuvo una sistematicidad, instala una mesa de trabajo. Pero a ver, en ese momento había partidos distintos, pero la experiencia demostró que lo que sí es cierto que un gobierno con mayor homogeneidad tienen mayores capacidades para entrar esto, las chacras no fue tan fácil de superar... el MTSS y el MIDES con INDA.

Por qué se reagruparon institutos como el INJU, INMujeres, Infamilia, y por qué no el INDA dentro del Mides?

Cerraba por todos lados, el tema era muy simple, el 80% del presupuesto del MTSS era Inda, claro, no sé en este momento cuánto es. Por tanto, Bonomi no iba a entregar el 80% del presupuesto. Por otro lado, hay una estrategia política, y ahí se demostró que cada... ahí se construyó un gabinete y se construyó con sectores políticos y hay lógica muy fuerte, por tanto, los dos ministerios, son claves en el territorio, el tercero es el Mides, no le iban a regalar... y para peor Bonomi, mejor dicho Mujica dice que pongan al cura Monzón y Marina y Monzón no van ni a la esquina. Quedó claro que había una confrontación que hay hasta hoy, estábamos discutiendo el tema del INDA y el Observatorio, y patatín y patatán, ahora ya se está variando totalmente el proceso por más que Marina diga que no, ya se está negociando las formas en todos los planos. Entonces, ahí lo del INDA que te puedo decir que es la emergencia clara que no triunfa la idea de lo más lógico como sí me parece fue lógico sacar del OPP a Infamilia, al PIAI y ahí hubo otro conflicto a nivel PIAI, mirá que no fue tan fácil, si iba al MVOTMA... Mirá había dos versiones, una de que era complicado y otra si se lo ataba a lo rural entonces lo llevaba el MGAP o se lo ataba a Vivienda y lo que estaba ahí en realidad era... ahí vos ves en la gestión de gobierno la tensión entre los diseños técnicos y ahí la intervención de la Universidad en todo el tema del Plan de Emergencia, fue muy importante, O sea Marina cuando dijo “cómo la Universidad me va a cobrar a mí?” porque le pidió USD100.000 para hacer todo el proceso. En realidad como decía Vigorito ahí se decantó quiénes quedaron los bendecidos para Marina y los que nunca, ahí creo quedó con la felicidad gente como Carmen, Andrea, un conjunto de gente que aportaba en la parte académica para emprolijar algo que hoy está viendo increíblemente dijo Christian Mirza, tengo que agradecerle a Carmen que nos ayudara a sistematizar desde una perspectiva más académica, iniciativas, o acciones que eran sin mucho sentido no? Este repertorio me parece importante porque muestra de alguna manera de que el ingreso, y Carmen nos lo dijo, nosotros que pensamos que conocíamos todo el Estado no lo conocíamos, todo lo que había, no? Lo que ella le llamaba protección social, o sea, el Ministerio, el área de Protección Social, o Departamento, eran los beneficios para los funcionarios, entonces cuando preguntaban pero es todo un nivel de apropiación en esta etapa de qué efectivamente existe, segundo, que se puso a los organismos a relacionarse, a articularse, y generar acciones en común a través de divisiones estrategias, que podés estar de acuerdo o no, pero se puso, por otro lado que no es menor, se centró en algo que nosotros planteamos desde afuera las políticas públicas y ciudadanía se buscó realmente, yo lo decía en el proyecto J, el fortalecimiento de la sociedad civil pasa por el fortalecimiento de la ciudadanía, por tanto los CAC o los centros MEC, o el tema de que todos los niños tengan C.I. es prioritario para darle plata a una ONG para que haga una tarea con niños, es decir, estamos desvirtuando absolutamente, pero de aquí a las elecciones vamos especulando, si la izquierda se va a pelar con las ONG, como se peleó Marina o Nora Castro, no quieren saber nada con la izquierda, porque ya se generó una masa de gente que vive su salario depende del vínculo con la ONG y yo lo digo porque esta discusión la he tenido con varios, entonces, y la derecha estuvo muy hábil, no? Entonces, en cuanto... hubo

toda una discusión por un lado y la definición de protección social hubo toda una discusión por un lado, la definición de seguridad social, protección social y política social, esa definición que está en parte en algunos párrafos, qué estamos diciendo cuando estamos pensando la seguridad social, estamos pensando en un sistema de protección social, qué estamos diciendo cuando estamos generando políticas sociales, yo creo que se avanzó por un lado, el hecho de la sindicalización, no? Se avanzó en el reconocimiento de... mejor dicho, más que la sindicalización, en la legalización o traer una cantidad de sectores que no tenían los beneficios de la seguridad social, y eso yo creo que es una apuesta importante, lo otro el pensar una red de protección social, que fuera desde la situación estaba más por fuera hasta el que estaba incluido, o sea, acabamos de hacer el puente con la realidad, hay en tres momentos que uno podría decir, uno queda, atacamos primero la necesidad por fuera, los excluidos y la pobreza y con toda una gran discusión qué atiende el Plan de Emergencia, se puede sacar en dos años de la exclusión? Algunos decían que sí, no se puede sacar de la imposible, la práctica demostró que era imposible, pero lo que sí generó fue decantar no? Aquellos que tenían varias generaciones de pobreza y exclusión que no salían porque no se les diera determinados instrumentos y puentes, y de ahí los famosos temas de o sea la construcción de rutas de salida y la generación de derechos cómo se los incluía como el resultante, bueno, salud no? asignaciones familiares, que estructuraban de alguna manera desde los más excluidos a los más destruidos, al más incluido, el problema es que se llegó tarde a los más incluida, la clase media desprotegida por el proceso estaba metiendo la mano, ahí hubo toda una discusión de la reforma tributaria...

¿Cómo fue el vínculo entre el Gabinete y el Consejo?

El gabinete en realidad delegó todo en el Consejo, totalmente en el Consejo y que tenía en la última instancia te diré que hasta la autoridad, te puedo decir.

Yo la quiero muchísimo a Marina personalmente y todo, pero hay un problema muy complicado, no tiene la altura de convocatoria intelectual y de propuesta, cuando yo hablo me mata porque yo digo que es porque es maestra pero me mata si me escucha... y en realidad, ella a diferencia de Ana... bueno Ana tenía un ejercicio desde el Ejecutivo, no? En la IMM, entonces sabía un conjunto de temas de cómo se gestionaba, el problema es que como te digo en realidad se comprobó esto de que los MIDES es para pobres, entiendes? Y la discusión de cómo se articula la reforma de la salud, la reforma de la seguridad social, la reforma impositiva, el MEF iba a estar presidido por el MIDES? yo logré juntarlos a los cuatro en febrero del 2005, si ves en el librito, en el segundo, ahí las intervenciones de Danilo y de Carlos Viera, de Marina y de Bonomi, que los junté a los cuatro, en un taller interno como para cerrar el proceso antes de asumir el gobierno y ahí vas a ver clarísimo que tenía una idea clara de lo que quería hacer Carlos Viera grandes ideas y Marina en febrero 2005 no tenía idea de para adónde iba a ir, era Mamá Cora, y Bonomi las cuatro ideas con las que se mantuvo todo el período, el Consejo de Salarios y no sé qué, pero bueno dieron resultado, entonces bueno, en realidad...entonces el Gabinete no se pudo constituir porque en realidad también, cuidado, los gabinetes esos funcionan en las crisis sociales...

¿Por qué entonces si ese es el argumento otros Gabinetes como el productivo parecen tener mejores resultados?

Hay un tema de que sí es real, para la mayoría aunque digan que no, lo productivo, lo económico, la innovación, la educación, lo que sea, son las locomotoras, lo que se llama

en social es el resultante de esto, y desde el MTSS decía expresamente, repetía algo pero desde otro lugar, no hay mejor política social que una buena política económica, no hay mejor política social que una buena política productiva, no hay mejor política social que...lo dijo acá en una, para qué darles renta básica, plan ingreso ciudadano, créditos, microcrédito, yo trabajé sobre esa lógica, pero no olvidaba de que en realidad hay sectores que no ingresan a esto y son instrumentos complementarios, para algunos lo social no es más que el resultante de y esto fuera fuertemente, es decir si logramos la reforma de la salud, vamos a tener la política social mejor, lo cual, uno podía decir no menor, si tenemos Consejo de Salarios, vamos a tener trabajadores y familias, con lo cual no es menor, el empleo como condición... entonces se fue devaluando la idea de política social como un gabinete de políticas sociales como algo que debía tomar la integralidad, tendría razón de ser si es así, ahora se va a presentar este libro... este libro lo que muestra es que el gabinete productivo hizo... no hizo nada, porque sé muy bien, se reunieron 8 veces, el problema que los productos que pueden mostrar y las lógicas que pueden mostrar se pueden mostrar como gabinete. El gabinete de políticas sociales si estaba presidido por la Ministra de Desarrollo Social si iba a presentar la reforma de la salud por la Ministra de Desarrollo Social? No, el MSP lo presentaba, porque lo lógico hubiera sido si se hubieran presentado las reformas sociales desde el gabinete social como se presentan las cadenas productivas desde un gabinete productivo, a mi entender no funciona un gabinete social sobre la lógica de ser coordinado por un MIDES, funciona si por ejemplo es coordinado por OPP o el Presidente y vos decís porqué el otro caso funciona? Y bueno ahí se suman otros factores, no? El gabinete productivo tenía al comienzo al primer ministro, que era el ministro de Economía, el gabinete de la innovación, que debía estar presidido por OPP, no logra tener la fortaleza al comienzo OPP no tenía la fortaleza política para desarrollar determinadas cosas, entonces hay que tener mucho cuidado si la institucionalidad no funciona porque la temática en la que tenía que llevar adelante tenía que ser de manera distinta o porque los actores que la integran tienen un peso político institucional o las temáticas se sumen a otras, a mi entender no funcionó el gabinete social por varias razones, entre ellas el diseño de un ministerio que no tiene la rectoría sobre los otros, no les aceptaba la rectoría los otros, quien ejerce el ministerio no tiene la autoridad temática

¿Con respecto al Consejo eso de las diferencias de peso político también se sintió, ha hecho que el trabajo fue diferente de alguna manera, la coordinación entre los diferentes sectores, al tener desde un subsecretario a un asesor del ministro?

A ver, los dos primeros años, yo estuve hasta el momento en que se empieza a diseñar el Plan de Equidad, y estamos hablando de abril 2007, en la última reunión que participo en abril del 2007, acá hay temas que son de diseño institucional, de factor político hay temas de diseño de cómo se piensa la política social desarrollo y de hecho la cantidad de reformas que estaban planteadas no se veían jerarquizadas de la misma forma y se vieron en última instancia operadas por ministerios más que por un espacio en común más allá que había instancias de equipos técnicos que tenían que articular entre el MEF y el BPS, básicamente por donde pasaran los equipos técnicos, que se reunían las autoridades y tomaban las decisiones, el BPS decía, no que el 4% va para MSP por el tema Fonasa, el otro decía el 2, el otro el 1 ...

Yo creo que en lo personal a qué queda reducido el MIDES, a esta altura el MIDES si vos tenes la fortaleza en el BPS, el MIDES va a ser para las políticas de emergencias no tiene otro sentido como ministerio hoy en un próximo gobierno pero como la crisis va a

generar consecuencias muy importantes, donde los niveles de exclusión y pobreza, porque no hubo distribución efectiva, hubo crecimiento pero no hubo distribución efectiva van a situar la necesidad te diré de un nuevo Plan de Emergencia... o por lo menos para llamarlo de otra manera, pero se va a requerir un nuevo plan que sostenga el tejido social no sólo desde los hechos que se instalaron que no son menores, la asignación familiar, la reforma de la salud, no? las pensiones, acá va a ver que tener planes mucho más estructurados para componer, para colectivos de ciudadanos que no puedan reinsertarse en el mercado laboral y que para vos no se te vayan cayendo, ahora lo que se está viendo, que el seguro de paro se pasó de 6 meses a 1 año, ya se está amortiguando, pero qué va a suceder con lo que ha pasado siempre con la crisis, los que trabajan en el sector de la construcción, en el sector de servicios... un MIDES va a tener que articular mucho entre el INAU el tema la lucha contra la droga, no? Porque tenés una cantidad de colectivos que quedan apoyaturas, digamos. La crisis del 2001 se soportó porque había un tejido social, el tejido social es mucho más débil que en el 2001, a pesar que hay mejores políticas que amortiguar, por ejemplo, todos los que quedaron sin laburo en el 2001 al no estar a la calle iban al seguro de paro, hay un gran..., ahí vos tenés, pero el MIDES a quién se va a dedicar? Al seguro de paro? No a todos esos colectivos que no tienen a esos 40.000 u 80.000 excluidos, o a esos 250.000 que son buscavidas, o sea me parece que las políticas en cuanto lo que puede desarrollar un ministerio hay que redefinirlo, políticas sociales, va a ser un ministerio? Tiene que ser una instancia presidencial que logre articular esto?

Yo estoy hablando más teóricamente debería suceder, yo creí que OPP después de dos directores, efectivamente sería lo mejor pero en realidad...yo creo que se fuera entonces visto desde fuera entonces visto desde afuera digo qué rol se le va a dar a un ministerio que en última instancia su objeto está centrado en los pobres, el objeto del MIDES por más que haga el esfuerzo sí puede hacer comparado con los America Latina tiene la virtud de tener fuentes fuertes porque nosotros tenemos el poder de crear fuentes fuertes estructurales a nivel social. Entonces a mí me parece que o se genera una complementariedad donde quizás hay que mantener un ministerio de desarrollo social o porque ya hiciste un conjunto de cosas donde vos creaste un grupo de gente donde tiene la virtud de estar cara a cara con la gente que no es menor para un ministerio tener esa característica, trabajar, es un trabajo de muy conocimiento...ese relato constante que se hace, es muy pastoral, la anécdota no define la política.

Entrevistada XII- Representante de la sociedad civil organizada.

Cuál es tu evaluación global sobre la creación del Mides, de las políticas sociales, del Consejo de políticas Sociales como nuevo organismo de articulación de las políticas sociales.

Bueno, en realidad la primera cosa que es que efectivamente había una, desde la sociedad civil en ese antecedente que tú ya mencionaste de las mañanas complejas y etc., una de las cuestiones era, que se había planteado desde la organizaciones que participamos, la necesidad de contar de que el Estado tuviera un ámbito de articulación y coordinación de políticas sociales, en ese sentido pensamos que ha sido un avance el gabinete de políticas sociales, a pesar de que todavía los obstáculos, en realidad más de fondo, tienen que ver con una estructura del Estado, no? completamente de compartimentos estancos en lo que tiene que ver con las posibilidades de pensar, digamos, articular las políticas en términos más de potenciación de recursos y de... sin embargo se han dado pasos importantes de articulación y un esfuerzo en hacer esa articulación desde arriba pero también desde abajo; de todas maneras, es importante señalar que los obstáculos, si bien, estando planteados en la estructura del Estado, por eso tal vez, los fondos del asunto es cómo pensar en una estructura estatal nueva que permita articular efectivamente políticas de salud, educación, de vivienda, etc., pensadas desde los sujetos y no desde las políticas, no? Las políticas dirigidas a un usuario de políticas sino pensado bueno estos 3.000.000 de personas que viven en este territorio que se llama Uruguay, todos, en términos de ciudadanas y ciudadanos, son beneficiarios de políticas públicas en cualquier nivel, de adultos, de la infancia, de adolescencia, juventud, según los tramos de edad, pensado desde ese lugar parecería que todavía, que a pesar de todos los esfuerzos, hay mucho por hacer.

Qué te han parecido los cambios más importantes en cuanto al Mides como nueva matriz digamos de prestaciones sociales, o sea, con respecto a la matriz anterior que había?

Bueno, yo creo que hay, a ver, en relación al Mides creo que ha sido importante en lo que tiene que ver la atención de la pobreza y de la indigencia y estuvo muy marcado y muy caracterizado por el Plan de Emergencia, pero un Ministerio de Desarrollo Social debe estar pensado para todos y todas, y no sólo una política para pobres, me parece que en ese sentido, a pesar de los esfuerzos que se hacen en otros terrenos, todavía está muy desbalanceado las políticas dirigidas para otros sectores, clase media, sectores de juventud, pensando en toda la diversidad, promoción, cultural, recién ahora se está lanzando la consulta sobre un plan, en este último año, la consulta sobre el Plan Nacional de Juventudes y a mí me parece que es central, o sea me parece que es un eje central de la desigualdad en el país, en el país los jóvenes tienen 25% de desocupación y bajan todos los indicadores y ahí persiste, y tenemos un grave problema de iniciación de adolescentes muy jóvenes en la educación, de la educación secundaria y ni que hablar en la terciaria, a la que llega un sector muy pequeño de juventud, por lo tanto, creo que cuando uno piensa un Ministerio de Desarrollo Social no está pensando, no puede ser equiparado con un ministerio para atender la indigencia y me parece que en ese sentido quedó muy entrampado el Mides en esa lógica por el Plan de Emergencia que me parece que...y salud, absolutamente, su existencia, no estoy haciendo una contraposición, pero me parece que el Plan de Equidad no tuvo el mismo impacto que el Plan de

Emergencia, si bien hay algunas cuestiones universales que ya se han incorporado, entonces bueno, me parece que hay que equilibrar en políticas dirigidas a otros sectores, no?

Bien, hoy tú me hablabas de esa compartimentación que todavía presenta la estructura del Estado y que con la creación del ministerio, bueno, si bien se mejora en algo, como que todavía no está bien coordinado, de repente antes de empezar este gobierno se discutió si era pertinente crear un ministerio de desarrollo social o si de repente podía ser incorporadas sus funciones a un organismo como la OPP o hacer una especie de supra ministerio, ustedes hubieron estado más afín, eso hubiera sido una solución más adecuada para solucionar esto que ustedes...

No, la ANONG no tomó una posición al respecto de cuál era la estructura institucional, muchos activistas sociales creíamos que el mejor camino no era la creación de un ministerio, pero eso lo creíamos justamente porque en la medida en que tú tenés una matriz estatal digamos absolutamente vertical en realidad, crear un organismo que supuestamente tiene una función horizontal no, no, no funciona, primero que para esa función horizontal se supone que debería estar existiendo la OPP y cosa que de hecho sucede y me parece que, en cierto sentido, contribuye a opacar la función, por un lado hay una oficina de planeamiento y presupuesto que hoy maneja algunos proyectos grandes articulados básicamente con esta cuestión de una ONU y articulados a nivel transversal en distintas competencias del estado, incluso con juventud, etc., pero que se cruza con las funciones de cada uno de los ministerios, entonces lejos de contribuir a transparentar la gestión pública, terminan opacando, porque hay proyectos simultáneos o tal vez los mismos proyectos, estoy hablando como simple ciudadana, no tengo que estar informada de los detalles, puesto que si el Estado no me informa, yo no tengo porqué saberlo, no? pero me parece que sucede un poco... bueno entonces algunos activistas nos parecía por eso, que no era la mejor... creo que desde un punto de vista simbólico, más allá de que fue un ministerio nuevo, que lleva su tiempo estructurarse, que la burocracia estatal, etc., bueno creo que de todas maneras se desempeñó lo mejor posible, me parece que no fue, no es algo que uno diga, a no, es horrible, esta gestión fue... creo que fue una gestión satisfactoria, creo hicieron cosas interesantes y que en el propio proceso fue consolidando una visión que si bien sigue teniendo sesgo de políticas dirigidas a un sector, ha tendido a ampliarse, sobre todo en el último tiempo, no una vez terminado el Plan de Equidad.

Qué opinión tiene de la reagrupación de distintos institutos que estaban dispersos en distintas partes del Estados, INMujeres, INJU, incluso INAU, que ahora se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Mides dentro de su órbita, eso ayudó a la coordinación o no tuvo significación...

Bueno, creo que, a ver, me parece mejor que estén esos institutos en un ministerio de desarrollo social, eso sin duda, eso no obsta de señalar algunas deficiencias que puede tener, en la medida en que básicamente bueno yo, como feminista, considero que el Instituto de las Mujeres debería tener un mayor rango para cambiar efectivamente la matriz de las políticas públicas pensadas en términos de un organismo rector, que es difícil que un mecanismo de escasa jerarquía en la órbita del Estado pueda coordinar con otras, o sea que pienso eso. Por otro lado, me parece que sí está bueno la existencia como la concentración, digamos de distintas ideas en desarrollo de un ministerio de desarrollo social que debe abarcar todas esas instituciones, pero no sé si ha sido o no

tengo claro, desde todos los lugares, en algunos casos, como en el caso de INMujeres, se partía de una situación bastante dramática, en la medida en que no había nada, entonces todo lo que se hizo es una ganancia, no? Digo, se partía de situaciones como muy distintas, el INJU por el contrario tenía una situación un poco diferente que quedó en cierta medida minimizada al pasar al , no se, digo, hay distintas categorías y distintas cuestiones que en los diferentes mecanismos, no? El propio INAU tenía una más organización autónoma si se quiere, entonces al perder esa autonomía no sé si es bueno, para... digo, es bueno si uno lo piensa en términos de que no hay una política de infancia que pueda ser hecha desde un enfoque de derechos si no se articula con Economía, con otras políticas, porque es imposible, porque esa infancia o adolescencia tiene que ser encarada desde el punto de vista de los vínculos familiares, de la educación, de las posibilidades de inserción, cultura, es decir, es un mundo, para un tramo de edad, es un mundo de situaciones, de salud, entonces no sé si en realidad el ubicarlos en un ministerio permite, por eso, porque hay como distintos puntos de participación.

Conoce el trabajo que ha desarrollado el Consejo de Políticas Sociales, el gabinete social, en cuanto a la articulación de las distintas políticas sociales, tiene alguna opinión al respecto?

A ver, lo que más conozco es el trabajo que se hizo en torno al Plan de Equidad y, mejor dicho, la formulación del Plan de Equidad, no sé, capaz que yo le atribuyo cosas que capaz no son, el debate sobre seguridad social, no sé si tiene que ver con el gabinete en sí o sale de otro lado, o sea eso no lo tengo claro, pero para eso hubo algunas instancias importantes y creo que efectivamente ha habido, así como ha habido una política de articulación entre distintos programas y distintas cuestiones, también ha habido patente los obstáculos para afianzar esa articulación... por ejemplo, en cuestiones que tienen que ver con MTSS y MIDES, hay como una distribución de áreas, salió en el Plan de Equidad, había una meta de establecimiento de 6.000 puestos laborales, 3.000 MTSS, 3000 MIDES, y en realidad yo no sé si eso se cumplió, no tengo la evaluación, nadie me dijo, bueno, el Plan de Equidad tuvo en su primer año de ejecución tales y tales y tales logros, ahora creo que había una reunión, o había o hay alguna instancia de monitoreo sobre políticas sociales que convocaron ahora, pero me parece que todavía hay algunas dificultades de articulaciones entre distintas..., en parte porque hubo como dos grandes proyectos, la reforma de la salud y la reforma fiscal, digamos, como dos grandes proyectos gubernamentales, que me parece que ocuparon el centro de bueno, de los debates, de los esfuerzos, entonces no sé si... y ahí es donde uno siente que en realidad todavía en lo que tiene que ver con impregnar las políticas de una... digamos, en el gabinete social, por ejemplo, bueno yo no sé si participa el Ministerio del Interior, pero a mí me parece que ser sustancial, o sea nosotros tenemos como sociedad un problema de deterioro de las relaciones humanas y de convivencia ciudadana, es un problema "uno", cómo se genera niveles de articulación de las políticas, lo que quiero decir, que las políticas no son sólo materiales, son también simbólicas, y son, de qué manera se generan acciones que posibiliten acortar esa... bueno, a partir de diagnósticos, no? entonces yo, no sé, yo leí el Plan de Equidad, me pareció que había contenidos interesantes, pero todavía centrado en una visión solamente más de trabajo, de oportunidades de empleo, de generación de ingresos, que es un problema pero no es el único, no es el único problema, acá hay un problema cultural, hay un problema más como de fondo, de patrones culturales, de deterioro de competencias, que me parece son los problemas centrales que tenemos hoy como país.

Eso supone una concepción de las políticas sociales, entendiendo por políticas sociales políticas de bienestar y en realidad yo entiendo que las políticas sociales de bienestar más en el sentido educación, salud, yo entiendo que las políticas sociales son aquellas que contribuyen al bienestar de todos los sujetos, en cualquier nivel, entonces tengo otra visión de políticas sociales y entonces me parece que en ese sentido, la seguridad pública o la convivencia ciudadana, la violencia... dónde ubicás la violencia contra la mujeres? Cada 13 días se muere una mujer en esta país, muerta por su marido, su exmarido, su pareja, ayer veía en el informativo un muchacho de 27 años mató a su ex compañera de 26, entró a la casa y con un revólver y la mató, y eso pasa cada 13 días, entonces dónde ubicamos eso? En qué lugar? Entonces yo, yo mujer, joven, que estoy iniciando mi vida, sí necesito educación, necesito salud, pero necesito seguridad, o sea necesito seguridad, no estoy hablando de policía, necesito una política dirigida a cambiar la cabeza de los hombres, ahora nosotros tenemos un problema de género en este país y tenemos un problema de género porque el 40% de los varones no termina la secundaria y del 40% ese 40%, cuarenta, estamos hablando del 40% de los varones, es muy fuerte, no termina la secundaria, siempre decía que no va a hacer la UTU, que no va ir a la universidad, que no va a tener oportunidades de un trabajo decente, entonces digo, es un problema, dónde ubicamos esa problemática? En qué lugar de las políticas, entonces ahí tenemos una visión de políticas, tengo yo al menos una visión de políticas sociales diferente de la visión que tiene el gobierno, que quiero impregnar, los temas de seguridad en términos de derecho en una visión de políticas sociales articuladas, que no va por los 222 en la puerta del liceo, va por otro lado, y también tiene que ver con una cuestión conceptual.

Con respecto de los consejos sociales departamentales, qué participación hubo desde ANONG, cómo vieron esa instancia de articulación también distinta...

Bueno, ANONG participa en el Espacio del Diálogo, yo participé en la primera etapa, cuando estaba en la directiva, después salí de la directiva de ANONG a ver, a mí me parece que acá hubo como dos planos bien diferentes; uno es el que tiene que ver con la creación en el momento de consejos departamentales, creo que fue un proceso interesante, más allá de que desde el punto... fue un proceso interesante, tendiente también a la creación a niveles formativos desde la dirección del MIDES de desarrollo ciudadano, y creo que ese fue un proceso interesante a nivel departamental. Y el año pasado yo no pude ir al encuentro, justo estaba de viaje, al encuentro nacional que se hizo de todos los consejos sociales. En cuanto al espacio de diálogo, en cuanto al espacio de Diálogo Nacional, ese espacio, que supuestamente es un espacio que reúne organizaciones de segundo grado, y bueno, ahí me parece que hay como varias cosas a tener en cuenta. Primero, que las organizaciones de la civil tienen escasa estructura para monitorear efectivamente el Estado, hacer vigilancia ciudadano, control ciudadano, me parece que eso, y no existe el nivel de información, de accesibilidad a la información. Por un lado hay un problema de unidad de la estructura organizacional de la sociedad civil, la sociedad civil, pensemos en el Uruguay, casi el 80% se financia por convenios con el Estado, porque hay poca cooperación internacional, pocos proyectos, creo que tal vez ahora haya un poco más, en determinado momento había visto que eran números altos, lo cual hace perder muchísima autonomía, porque cuál es el desarrollo de capacidades técnicas; supone primero, para ser monitoreo yo tengo que analizar cuánto gastó el Estado, qué ejecutó, cómo ejecutó las políticas sociales, hacer un análisis cuantitativo y cualitativo, tengo que tener capacidades técnicas para hacerlo, no se trata de que a mí me parece, no? Y las organizaciones son muy pequeñas, entonces hay un

problema de debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, ese es el primer punto. Segundo, hay dificultades de acceso a la información en tiempo y forma, de manera de que si yo quiero conocer, en el caso supuesto si yo tengo una capacidad técnica y política de hacerlo, no accedo fácilmente a leerlo, o sea no tengo el disponible en un "site" toda la información, los monitoreos, el nivel de gestiones, en qué estado está, etc., Entonces me parece que si bien se ha avanzado en algún nivel de transparencia, creo que todavía hay mucha opacidad en la ejecución estatal y bueno, y eso, obviamente, que eso dificulta el desarrollo de... entonces esas instancias ya digo por debilidad de las organizaciones en primer lugar, no quiero echarle la culpa exclusivamente al Estado, las organizaciones de la sociedad civil me parece que no teníamos demasiado claro cuál era nuestro rol en esos niveles, entonces para darte un ejemplo, la existencia del espacio de diálogo no fue una instancia para discutir, proponer y evaluar el Plan de Equidad, entonces uno también se pregunta y para qué me voy a juntar con el Estado si en realidad en los grandes temas no tengo posibilidad de intervenir, proponer, no sé si tengo capacidad para hacerlo, eso es otra cosa, entonces por eso digo que me parece que hay dos niveles ahí.

Y cuál era el objetivo cuándo surgió la convocatoria

Es un espacio de diálogo, yo no sé exactamente en qué está ahora, creo que ya te digo, que es un diálogo que requiere como ciertos niveles de fortalecimiento, hicimos una en una primera etapa, no sé, porque esto, yo estuve recién en la primera etapa que era como muy difícil de evaluar, creo que la ANONG se planteó hacer algunas acciones posteriores de análisis.

Conoce el trabajo de las mesas interinstitucionales departamentales?

Conozco algo, justamente conozco un trabajo de sistematización que se hizo, es un trabajo de sistematización sobre las mesas interinstitucionales, ahora me estoy confundiendo si era sobre los Consejos Ciudadanos ...pero hay también, el año pasado yo vi un llamado en el que pensé presentarme pero después no me daban los tiempos, había un llamado para hacer una evaluación de las mesas interinstitucionales en la Dirección de Desarrollo Territorial, era un llamado... pero por ejemplo tú deberías ir ahí y decir bueno no sé si es de acceso público el año pasado hubo un llamado para tal cosa, yo puedo averiguar con gente si realmente se hizo o no, pero te digo que yo estuve a punto de presentarme, después las fechas no me coincidían porque era justo fin de año, era para entregar en diciembre, y dije no me puedo agregar una cosa más y había que ir a distintos departamentos, etc., pero fundamentalmente me interesaba no tanto por el trabajo, sino me interesaba para meterme un poco más adentro en cómo funcionaban, así que, pero...

Por último, para un próximo período de gobierno, qué aspectos tendrían que ser fortalecidos del ministerio, del gabinete, como para lograr una mejor coordinación, articulación?

Primero, a mí me parece que hay un aspecto que tiene que mejorar sustancialmente que tiene que ver con la participación de la sociedad civil, yo creo que la sociedad civil no puede ser solamente ejecutora de políticas diseñadas por otras, tiene que poder recogerse más la experiencia de las organizaciones en distintas..., recoger esos saberes y potenciar más el desarrollo de políticas donde el Estado y los actores sociales articulen como estrategias complementarias, me parece que hay un déficit de

participación, ese es el primer punto y, por lo tanto, es que habría que... Dos, creo que hay que incorporar, como te decía antes, el tema de convivencia ciudadana, como parte no de los sectores organizados, sino en términos más masivos, y particularmente abriendo espacios y mayor políticas integrales para jóvenes que creo que tendrían que ser jóvenes mujeres, jóvenes varones, que tendrían que ser una prioridad realmente, prioridad de 18 en adelante, bueno también antes por supuesto, pero una prioridad de las políticas, que eso no tiene que abandonar, bueno, las políticas ya existentes en términos de adultos y de adultos mayores. Y bueno, yo diría como que estos tres aspectos señalaría como aspectos centrales, por supuesto que después está todo el tema del detalle, de cómo se hace, pero a mí me parece que, a ver, que por ejemplo, tiene que haber niveles de evaluación más sociales y poder como transversalizar todavía un desarrollo territorial importante y un nivel de articulación también, entre lo central y lo municipal, me parece también ahí tiene que haber como un fortalecimiento de los espacios locales y de la articulación con los gobiernos locales y las juntas, y por ese lado, no? Por ahí, por ahí es que pienso que va un poco la cosa...

Entrevista XIII - Asesor en políticas sociales del Partido Nacional

Tú el documento del programa de gobierno, lo tenés? Bueno, sabés que con el tema de la coordinación de las políticas sociales, tú viste unos materiales de un seminario que se llamó Mañanas Complejas, hubo todo como una coincidencia bastante amplia en cuanto a la necesidad de una reforma institucional en el marco de las políticas sociales entre todos los partidos, digamos, tratando de superar la fragmentación y buscando mayor eficiencia y en el caso en particular del Partido Nacional nosotros proponíamos que fuera la OPP la que tuviera un rol de coordinación, de fuerte coordinación. El motivo era básicamente que cada, como, que estaba, es una instancia de presupuesto y por otro lado, por encima de los otros ministerios. Creo que, bueno, entonces la idea... después otra cosa que se planteó con mucha fuerza fue el tema de mejorar los sistemas de información.

Qué ventajas comparativas vieron ustedes instalar un organismo así...

Claro, de que fuera, bueno, el hecho de que fuera por encima de los ministerios, porque, ahora vamos a entrar en lo que efectivamente pasó. Al estar por encima de todos los ministerios del área social, de todos, porque por ejemplo nosotros poníamos también dentro la importancia de coordinar todo lo que fuera las políticas de educación pero tampoco era una cuestión así... digo, ta... era la... digamos darle un rol que no fuera de la OPP y que había tenido tradicionalmente un rol más de tipo económico que también lo tuviera en cuanto a la planificación social, la ventaja era esa. Y quizás la principal, digamos, entrando al tema del Mides, si tú te pones a ver hubieron dificultades de coordinación al estar al mismo nivel que otros ministerios, no tiene una instancia digamos, si bien, asumió una serie de cosas y hubo obviamente un cierto ordenamiento de la institucionalidad no estaba por encima de otros. Entonces la idea de la OPP era que la OPP conjuntamente tuviera un rol junto con el gabinete social en la coordinación de las políticas. De cualquier modo, y ya entrando en el tema supra, cualquier cosa tú me interrumpís, yo estoy buscando acá de cualquier modo supuso un mojón en la institucionalización de las políticas sociales, ta...con alguna dificultad... absorbió muchas, digamos, institutos que estaban en el XXX. No digamos no se logró que estuviera el INDA que realmente era un tema importante, que finalmente quedó o sea, por motivos políticos quedó en el MTSS, y al principio hubieron fuertes pujas entre el MTSS, la ministra y el director del INDA, después se fueron superando.

La primera pregunta era la creación de la creación del MIDESy el gabinete social... el gabinete social, o sea, siempre habían habido instancias del gabinete social, a nuestro juicio, bastante poco fructíferas por las compartimentaciones que existen, y siguieron existiendo, entonces no fue demasiado efectivo, porque bueno, en el gabinete social, eran todos ministerios, se hacía la reunión, se labraban actas, ta... eso de algún modo pienso que no fue tampoco, en este período, por lo que he podido ver tampoco fue efectivo, el MIDES en sí, sí logró coordinar algunas cosas, y también, por ejemplo, nosotros planteábamos bueno todo el tema de la organización territorial, el hecho de la descentralización de las políticas y en ese sentido el MIDES lo planteó, ahora, el MIDES también... qué pasa... fue organizado por distintas direcciones nacionales, cada una de las cuales le correspondió una fuerza política distinta, y entonces también hubieron múltiples superposiciones porque bueno, existe una Dirección Nacional de Coordinación Territorial que le corresponde al Partido Socialista, pero después existe la Dirección de Políticas Sociales, cada una de esas direcciones quiso hacer instancias de coordinación territorial, los consejos y eso... yo trabajo bastante en el interior, en

Colonia en particular, y eso se vió como problema de superposición entre las distintas instancias, una burocratización de las instancias, había una cuestión que era, había por lo menos, yo lo hice un trabajo viendo cuáles eran todas las instancias que había de articulación y de coordinación, porque tenés, entrando en términos históricos, el MIDES absorbe un programa que era Infamilia. El programa Infamilia ya venía con un programa de descentralización y de trabajo a nivel territorial, en sí en zonas, yo habré trabajado ahí y mi mujer también trabajó hasta hace poco, y entonces ta, eso era como una instancia digamos de coordinación y articulación a nivel territorial. Después estuvo la instancia, digamos en forma paralela, bueno que es como un programa que no depende de ninguna dirección, después está la dirección de Leonor Soria, la Dirección de Políticas Sociales también instancias de coordinación, creo que es el Consejo de Políticas Sociales, después, ni que hablar, todo con un matiz pero digamos, o sea, no digo que todo haya sido exactamente igual, pero con superposición, después la parte de Desarrollo Ciudadano, también con todo un tema más vinculado a las organizaciones sociales, bueno, encontramos estas superposiciones.

Bueno, evaluación global, digamos, en cuanto al Gabinete Social, creo que... no tengo demasiada información, creo que hubo algunas unas reuniones que corresponden a la dirección de políticas sociales la coordinación, pero no sé si lograron algunas cosas, algunas cosas se lograron sí de coordinación con otros... en cuanto a la instrumentación de algunas políticas fueron exitosas, con dificultades, las quintas existen, las fuertes voluntades, eso se ha visto en el propio programa Infamilia, que suponía distintas coordinaciones con distintas instituciones y lo difícil que era lograr esos resultados.

Yo te diría como evaluación global, creo que hicieron algunas cosas importantes, que también se reclamaban, como ser el tema del sistema, nosotros planteamos que hubiera como una identificación de los usuarios de las políticas sociales, lo que hizo el MIDES al principio con el PANES, una base de datos, una cosa muy importante, muy positiva, y creo que fue hecho por un sistema bastante transparente de evaluación de los beneficiarios, creo que fue algo positivo. No sé el uso actual que se le dio a eso, en el caso del PANES, era, no sé después esa base fue procesada digamos y usada en parte para el Programa de Inclusión y para todo el tema de, bueno, de las Asignaciones Familiares, y demás, pero el hecho eso de que hubiera, nosotros proponíamos, planteábamos un sistema de información social de beneficiarios de qué programas... nos inspirábamos en el tema de Chile del modelo de Chile y después se empezó a hacer y después hubieron, recientemente, tengo amigos o amigos de mi esposa que están trabajando un sistema de información de todo el Estado, no sé cuánto se avanzó, creo que se avanzó, creo que se ha avanzado bastante.

Con respecto al punto mismo de la coordinación, cómo lo vio al MIDES, en ese aspecto...

Las coordinaciones transversales deben de ser de las cosas más difíciles que hay, yo actualmente estoy trabajando en la OPP en el área, un programa que coordino. Entonces, aquí justamente el énfasis el tema está en todo lo que tiene que ver las coordinaciones horizontales y esas enormes dificultades que existen, esto es, justamente yo estoy ahora, mi esposa está con el área de salud, en el MSP y yo con el MGAP. En todas las áreas, aún dentro de un ministerio, es difícilísimo, yo estoy con todo el tema de información del MGAP de que exista coordinación entre ganadería, agricultura y demás, no es fácil. Yo creo que no se avanzó mucho en cuanto a las reformas institucionales, porque por ejemplo el INAU pasó a la órbita del MIDES pero

es ya ves todo un poco lo que pasó, con la poca incidencia que puede tener el ministerio sobre esos temas

En el programa del Partido Nacional había alguna propuesta de reagrupar institutos y ese tipo de cuestiones?

Sí, de reagrupar, básicamente sí, lo que se planteaba era que sí, que había que reagrupar, no una propuesta concreta, el tema también estuvo, XXX, había gente que lo planteaba, pero estaba esa duda si realmente no sería aumentar la burocracia, estaba también la duda sobre el tema, cómo sería esa relación horizontal, y bueno por quedó el tema de OPP, porque digamos el tema de OPP se relacionaba un poco a cuáles habían sido los orígenes de la OPP que justamente había sido en gran medida como en parte de haber sido una propuesta del Partido Nacional originalmente de lo que fue la CIDE y de generar planes, primero diagnósticos y después planes, y después de eso bueno, quedó... si bien, de los planes en sí, como tú sabés, solamente en realidad la política XXX pero institucionalmente la OPP fue como, entonces había como una, por lo menos, en la Alianza Nacional la propuesta de recrear lo que era el sentido original no solamente que fuera una cuestión de planeamiento de lo económico, sino también de planeamiento de las políticas sociales, de planificación de lo social, pero el tema del ministerio estuvo, todo el tema de discusión de lo institucional estuvo presente y ahora está más presente todavía porque se ve más allá de una voluntad política la impotencia que se tiene con institucionalidad, es decir, entonces estuvo por ejemplo, a un nivel si se quiere más de gestión, está bastante presente todo el tema de generación por ejemplo de personas públicas no estatales que facilitan digamos no solamente un tema digamos, porque se ve digamos toda la dificultad a través de gestión de lo que es, las instituciones de la administración central, entonces y en el caso, bueno del INAU, también, está presente digamos todo el tema de que sentido tiene o que no tiene sentido una institución tan grande para una instancia abarcando cosas tan distintas.

Creo que volviendo un poco al tema, quizás el hecho que estuviera conceptualmente todo, salvo lo del tema de la alimentación que realmente era totalmente ilógico que no haya estado ahí, no significó si tú te ponés a analizar, instituto por instituto, mejoras sustanciales de lo que fueron los resultados y quizás por ejemplo creo que el INMujeres se observa generalmente una evaluación más positiva, cuánto de eso depende de si estuvo dentro del MIDES o de la gestión de Carmen Beramendi,? del INJU tuvo una evaluación muy negativa, también lo mismo, o sea que no le aportó mucho estar ahí y quizás cuánto se debe a quiénes estuvieron a cargo de la gestión del INJU?; de Infamilia, o sea, era el lugar natural, porque estábamos nosotros en contra de que estuviera en el lugar que estuvo, en Presidencia estaba, no en la OPP, estaba dependiente del Secretario de la Presidencia, estuvo bueno que estuvieron en el Ministerio, digamos y ahí, ta la gestión, ya era un programa que lo agarró ya avanzado este gobierno, pero no, también, no es una mala evaluación que hay, digamos, después qué otro programa... El INAU, sí, en el INAU creo que no se avanzó mucho en lo que tiene que ver con las políticas de infancia, porque básicamente al principio pasó todo lo opuesto a lo que está pasando al final, se apoyó mucho el corporativismo funcional, por parte de la ministra y la otra -directora- que actualmente está, surge como el gremio, y entonces ese corporativismo se vio de entrada e incluso una fuerte oposición en todo lo que fuera políticas de todo lo que tenía que ver con el tema por ejemplo de los CAIF, se buscaba como, había como una desconfianza hacia todo eso, y había un planteo entre lo oficial y lo que se llamaban los programas oficiales y los programas privados, y hubo un intento fuerte de estatizar lo cual hubiera sido imposible. Realmente creo que en INAU no se

avanzó en la institucionalidad, que nosotros pensamos que pasa por, es un monstruo inmanejable, que genera instancias específicas para las situaciones de conflicto, tiene que haber instancias, y después todo el tema de los Caif es una realidad totalmente diferente, no se avanzó mucho y pensamos, bueno, que como personas públicas no estatales servirían, serían más efectivas, yo trabajé en el Directorio de MEVIR, es una persona pública no estatal y es mucho más fácil hacer las cosas que a través de lo que es una institución puramente pública, digamos, eso en cuanto a los institutos, en cuanto a las direcciones nacionales, ta, un poco lo que yo te dije, que justo coincidió que cada grupo político tuvo una, y hubo encontronazos grandes, digamos, la Dirección de Políticas Sociales se suponía que tenía que estar un poco por encima, estuvo como a la par, pero cada director y cada fuerza política tenía como su chacrita, eso fue negativo, o sea, realmente creo que el ministerio podría funcionar con menos direcciones, con menos burocracia.

Si les tocara gobernar en el próximo gobierno, qué medidas tomarían respecto al MIDES, lo mantendría, lo eliminaría, lo modificaría?

Desde ya, eliminarlo no, nadie dice eliminarlo, pero sí modificarlo en forma bastante sustancial sobre todo desde el punto de vista de esa estructura bastante grande, de tantas direcciones. El área de evaluación le damos una importancia muy grande y la persona que está a cargo, no tiene la menor idea, es lamentablemente, no tiene formación y es el responsable del área de evaluación... si bien algunas cosas se hicieron, entonces el tema de la reestructura, yo te diría que es eso, desde el punto de vista institucional, hacerla menos pesada, menos direcciones, evitar todas las superposiciones que existen dentro, integrar el INDA

Y desde el punto de vista de las otras cosas que se están creando, el tema de los Consejos Sociales, del Gabinete Social que de hecho está creado por decreto, ese tipo de cuestiones cómo las manejaría?

El tema del Gabinete Social, es como yo te decía, no ha sido esta la primera instancia incluso que ha tenido un marco, ha habido, o sea no es cuestión de eliminarlo, sino de hacerlos más efectivo, respecto a las estructuras estas de los consejos sociales, todas esas estructuras territoriales, realmente creo que lo primero que tengan es cierta racionalidad porque han habido superposiciones y han sido realmente poco efectivas, no ha habido una, yo trabajo en Colonia también, para la IMC, en el área social, con programas como el PIAI, por ejemplo, y ahí ves programas que tienen una gran coordinación y no hemos encontrado, o sea, no ves que realmente sea efectiva la coordinación, por ejemplo, teníamos que ver de Nueva Palmira de la instalación de una policlínica que la iba a hacer el PIAI – MSP, esas cosas, tampoco representantes territoriales fueron muy efectivos en sus gestiones, hay otra cosa también, digamos hubo otro programa que fue el programa Hábitat que fue un fracaso absoluto, realmente fue algo que yo eso fue muy mal organizado, la verdad que no funcionó. Ahora, ya te digo, respecto de eso, hay que ser consciente que hay cuestiones institucionales que por más que exista voluntad sino se cambian algunas cosas, desde el punto de vista jurídico, del punto de vista de un marco, digamos son difíciles, por ejemplo todo el tema de la reforma del estado en la que estoy tocó puntos institucionales, aún el programa del que yo estoy no existe, desde el punto de vista legal, el proyecto entonces, te sentís un poco, dentro del ministerio, porque no tenés y en el caso este, digamos el tema es de buscar instrumentos del punto de vista jurídico que faciliten la gestión.

Y del punto de vista de las funciones del Ministerio, porque tuvo todo una etapa, del Plan de Emergencia, de abarcar a la población, en situaciones más críticas, después todo el trabajo de coordinación, desde la propuesta de Alianza Nacional para dónde se seguiría, seguiría focalizándose en temas de asistencia a las personas con más carencias?

El tema también, hay también una cuestión de enfoque grande, de diferencia, en lo que tiene que ver digamos con lo que son los efectos de las políticas de transferencia directa de como fue el tema del Panes que consideramos que tiene digamos efectos, hay que ver que todo el tema de superación de la pobreza de transformaciones cultural de las personas, bueno es ahí donde se busca impactar... entonces, digamos, realmente, si bien de repente desde el punto de vista de lo que son digamos los niveles de pobreza, desde el punto de vista económico, bueno, lograr algo en realidad, ese es un tema que me quedaba también en el tintero.

Desde el punto de la superación de la pobreza si tú te ponés a ver lo que ha tenido más impacto ha sido la reforma de la salud, más que otra cosa, no? No ha tenido otra cosa que digamos impactó sobre la pobreza, la reforma de la salud tuvo más impacto y por otro lado lo que tiene que ver con los efectos colaterales de las políticas desde el punto de vista fue negativo totalmente, me pareció importantes experiencias como Trabajo por Uruguay, en los cuales a la prestación económica, había una contraprestación, eso nos parece es fundamental, y eso es un descuido grande, aún en cosas mínimas, los controles de que los chicos fueran a la escuela, la propia Ministra, que ella siendo maestra ella no lo pedía, porque en su época, su momento, no hubo control mínimo porque el PANES, se exigía en caso que hubiera niños que fueran a la escuela, todo lo que tiene que ver con contraprestación, contraprestaciones de trabajo es muy importante, y con el tema de, en el caso de repetirse experiencias de este tipo, asociadas a la generación de trabajo en la comunidad, que hubo ensayos, Trabajo por Uruguay y otro programa muy parecido Rutas de Salida, que más allá que creo que bueno tampoco, en algunos casos fueron exitosos, no en todos, pero sería bueno hacer una buena evaluación de esos programas, y bueno...

cómo ve el rol del ministerio después de las elecciones, si fueran gobierno el año que viene, ¿va a tener un rol de seguir con este tipo de programas o se va a dedicar más a la coordinación con los otros ministerios. Por dónde iría el protagonismo del Ministerio, la función principal?

El tema de la coordinación tiene sus dificultades que otro Ministerio coordine este Ministerio... Quizás la OPP, lo cual no sería incompatible que continúe el Ministerio, que la OPP justamente todo lo que es la reforma del estado en la que estoy, que tuviera un rol de mayor coordinación y de definición de cambios jurídicos en algunos institutos como el INAU, por ejemplo, pero yo creo que lo que básicamente cambiaría sería el enfoque, o sea que básicamente primero de achicar las direcciones, y digamos realmente de volverlo más eficaz que ya te digo la impresión que hay es que no fue demasiado eficaz, hubo demasiado recursos, demasiado personal, demasiada gente, que realmente se gastó mucha plata, y digamos se podía gastar menos, no fue un instrumento demasiado eficaz, de continuar con los programas sí, pero ya te digo, asociados a la definición de contraprestaciones y por sobre todo te diría, lo más importante sería mejorar todo lo del sistema de información social, que ya mucho se ha hecho, no sé cuánto se avanzó, sé que hay gente muy capaz trabajando en eso, y mejorar los sistemas

de evaluación, evaluaciones de impacto de los programas, que creo que es clave, para ver si realmente, cuáles son los resultados, y también el énfasis más grande a hacer. Nosotros cuando planteamos el tema de la OPP y ya te digo nos manejábamos con el modelo del MDELPLAN de Chile, lo que era un poco el criterio de que bueno era separar lo que son las instancias de planificación, de ejecución de las políticas y de evaluación, o sea está, o sea por un tema de oposición de intereses es bueno que estén en distintos lugares, porque siempre si están en el mismo lugar, la lógica es tratar de no justificar aquello que hiciste, en el caso del modelo de Chile, el plan es una especie de OPP en Chile, hay toda una doble instancia de planificación y de adjudicación de recursos con una visión general y después está a otro nivel las instancias de ejecución de las políticas, en este caso el MIDES podría seguir actuando, porque achicándolo, mejorándolo, haciéndolo más eficiente o de repente, cuando te digo achicarlo, se ve bueno que no es que cambie mucho el gasto, pasando de cinco direcciones, pasarlo a tres, pero lo cierto es que lo que no puede pasar es que haya cinco instancias de coordinación territorial diferentes, eso no puede ser y de hecho lo hay, sí que el MIDES tenga una instancia... entonces eso el MIDES podría tener, esto que te estoy diciendo estuvo en la discusión la otra vez y la separación de las distintas instancias, tú me preguntabas por la OPP y después bueno, el otro tema también el rol de evaluaciones, de avanzar mucho en las evaluaciones, realmente...

Con respecto, el tema de la planificación y evaluación desde el Mides o lo qué se hace desde todo los ministerios?

No, todo lo que se hace... el tema de la política social sería el área de la educación no se salva, no? el tema central de lo que se privilegia, el tema de la ecuación, verdad, entonces digamos para todo, para todo, no sólo lo del MIDES sino con relación de las políticas sociales en general, por ejemplo, y de evaluación no solamente de las políticas sino de distintos instrumentos, de distintos modos de gestión, por ejemplo, dentro de lo que son políticas de infancia, que por ejemplo evaluar lo que son los programas gestionados directamente por el INAU y gestionados por diferentes ONGs y dentro de esas diferentes ONGs cuáles son las más eficientes, y por qué, y cuáles fueron los mejores resultados, todos esos instrumentos de evaluación nos parece la forma más transparente que después permite asignar el gasto, todo esto que te estoy diciendo obviamente está limitado por lo que es el marco de la fuerza que tiene en este país los intereses corporativos, si tú decís bueno, yo que sé, ya te digo, el sindicato del INAU va a plantear resistencia, pero bueno, se piensa que paulatinamente hay cuestiones objetivas de lo que cuesta no solamente económica de lo que cuesta un niño dentro de la órbita de gestión pública del INAU y lo que cuesta en el sector privado y también cualitativamente, digamos, cuáles son los mejores resultados y ahí habría que abrirlo mucho más dentro de las distintas organizaciones privadas quiénes son las que logran... tampoco es al revés, todas las ONGs, digamos no es una cuestión de todo lo que sea público es malo y todo lo que sea privado es bueno, sino que se haga una evaluación objetiva, en algunos casos hay evaluación de programas que son excelentes yo que sé, la escuela pública por ejemplo es un buen, con todas sus contras, con todas las dificultades, te diría que es de la institucionalidad mejor evaluada, la escuela pública, en cambio, lo que es secundaria es bien diferente, entonces el tema de la evaluación te digo, también está planteando una diversidad o de abrir un poco el juego de nuevos instrumentos, que es bastante pesada toda esta estructura, o permitir bueno, personas públicas, pero que sean evaluadas por objetivos externos.

El otro día volviendo al tema de las ONGs realmente he visto tantos programas, tanto Caif como de niños como programas de JUNAE todo el tema también, es un tema, resultados muy diferentes, o sea, ejecutados por instituciones privadas, entonces realmente, y en Chile eso existe y existe múltiples, múltiples evaluaciones, no solamente de gestión no sólo de cómo se hacen sino también de cómo los impactos que tiene digamos la ejecución de esas políticas en un determinado territorio, con indicadores, evaluables. El otro día fui por ejemplo y me impresionó muy bien, fui con Larrañaga, una experiencia que se llama Los Pinos un centro de jóvenes en el medio de Casavalle, no sé si lo conocés. Al Opus Dei, el Cadi, es para niños y es de la misma organización, yo conocía el Cadi, y tenía una excelente impresión, éste yo no lo conocía, yo a Casavalle lo conozco bastante, y hay estudios de cuánto se ha gastado en Casavalle, se ha gastado millonadas, es una cosa absolutamente impresionante es un ejemplo, realmente lograron con chicos no es que se hayan ido de la droga, sino que están trabajando ahí en talleres y son tipos que consumen pasta base, realmente y eso el Estado contribuye con el 40%. Le han puesto todas las trabas habidas y por haber, existen toda serie de prejuicios ideológicos por parte del INAU, demás y los resultados objetivos, cuántos, cómo se logró superar cuando terminan el ciclo, tomar datos en el total de Casavalle, cuántos terminan, ese tipo de datos permiten evaluaciones objetivas, eso yo creo que hay que hacerlo, ta, en este caso lo hace la propia institución, pero por lo menos tienen la preocupación de hacerlo, no te digo que yo vaya a creer en esos datos, pero sí te diría que es una metodología para aplicar, hacer evaluaciones de impacto de los programas.

El tema de los Consejos Sociales, de las mesas interinstitucionales en el interior, tú me decías que trabajás en Colonia, no sé si has tenido contacto?

Conozco los responsables territoriales de Colonia, que son dos, no han funcionado, no ha sido efectivos, a nivel territorial digamos no ha sido, no tengo una buena impresión de que haya sido... tampoco lo conozco en extrema profundidad, pero tuve un vínculo con ellos porque sí fui ejecutor del programa de vivienda y porque en el marco de lo que son los programas de regularización, tratamos de que se nos facilitaran las coordinaciones con lo que era el representante del MIDES que se supone que era la cabeza digamos departamental, una de las cabezas, en Colonia en sí, y la verdad que no, las personas también designadas no eran personas demasiadas calificadas... y son cargos políticos, entonces no tengo una buena impresión de cómo funcionó eso.

El modelo de que aplicó el Mides de las mesas, hay alguna idea de mantenerlo...

Yo te diría que es una de las partes más flojas, es toda una estructura, hasta qué punto realmente, yo creo que lo primero que habría que hacer es evaluar. Porque tampoco tenés toda la información, o sea, yo hay cosas que conozco mucho, otras poco y otras nada... es decir tampoco sé si todo el departamento fue igual, es decir, el programa Hábitat por lo que he visto es que casi todo, el propio MIDES reconoció el fracaso, las superposiciones que te dije son insostenibles, son evidentes, que realmente y ya te digo la impresión que había trabajando adentro sobre todo hay mucha gente, realmente, no era muy eficiente, es decir, y se le daba mucha vuelta, yo que sé, por ejemplo, hubieron cosas, todo el tema de las cédulas, yo que sé, todo un circo, hubo otro programa que fue el certificado único que lo hizo OPP que ha sido un éxito, que ha funcionado bien, en forma eficiente, el tema de la cédula hecho por el MIDES creo que... o por lo menos, desde el punto de vista costo-beneficio no sé si fue muy eficaz, pero yo creo que lo que

primero que hay que hacer es evaluar, yo en principio hay cosas que son evidentes, otras cosas ta, es decir, el tema hay que evaluar los distintos instrumentos, pero todo eso dentro de un contexto a ver si existen voluntades políticas, pero no sólo uno, todo va a estar en el próximo gobierno, va a ser un gobierno muy difícil, porque va a haber que buscar consensos, entonces dentro de los que son las restricciones dentro de lo que son las, digamos, lo que es todo el mundo de la política, no es que el INDA se quedó afuera porque quisiera, se quedó afuera porque era voluntad política, eso mismo yo te estoy hablando un poco no desde el punto de vista académico, a la vez por la experiencia una cosa es lo que querés hacer y otra cosa es lo que podés hacer, no depende sólo de, digamos de, a veces se piensa, yo que sé, que eso la en la OPP, está lo que vos escribís, y bueno, después ta no se cumplió, hay otras variables que inciden, creo que tuvo la experiencia de Mañanas Complejas fue buena, siempre me preguntaba porqué no se repite, a ver qué fue lo que se avanzó y qué es lo que hay que modificar.

Entrevista XIV – Asesora en políticas sociales del Partido Colorado.

Una primera pregunta sería que me hagas como una evaluación global de tu opinión sobre cómo ves la creación de un Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay.

La creación de un Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay, me parecer ni buena ni mala, o sea muestra una cierta inquietud por un área específica, digamos, teóricamente no tengo nada en contra, en la práctica desde mi criterio vemos pocos resultados, me resulta mucha estructura para poco resultado.

Por qué te parece eso?

Y básicamente porque para mí el ministerio cuando fue creado tenía en vez de tener como objetivo la lucha contra la pobreza y contra la indigencia y si vas a las cifras del INE y eso lo combinás con lo que son las cifras macroeconómicas, es decir, parte de, todo siempre parte de la bajada y subida de las de los índices de pobreza siempre están relacionadas con factores económicos, en parte, y además a eso se suma la intervención del Estado, de acuerdo? pasaste unos años que fueron los de mayor bonanza desde la perspectiva económica y a eso se le sumó un ministerio dedicado al área social, con un presupuesto importante, y con toda una serie de proyectos importantes, y el resultado cuantitativo, o sea que de alguna manera las cosas se tienen que medir, los resultados cuantitativos es que la pobreza bajó en un 25% y ahora está más o menos en la misma cifra que en la pre-crisis, ta. Por ende, me parece que es demasiado aparato para los resultados o un aparato mal encausado, no sé, no te lo sabría decir al tanto detalle, pero digamos que en su práctica no me parece tan efectivo como podía ser en su teoría.

Y desde el punto de vista de la coordinación de las políticas sociales entre de los distintos ministerios, porque también estaba dentro de sus funciones, cómo ves esa otra pata del Ministerio?

Creo que va más allá del tema del propio ministerio, es una cuestión de... yo digo, creo que en algunos aspectos lo ha logrado, como se ha logrado en otros gobiernos en algunos otros aspectos, pero creo que no se ha logrado institucionalizar realmente la coordinación, más allá de que se creen instancias que siempre se han venido creando, desde el 1985 para adelante, instancias formales, llámese gabinete social, más allá de todo eso sigue en el entramado de nuestro país muy atado a las voluntades de las personas y de los jerarcas. Es decir tú podés tener tal mesa donde participa el MIDES y la presencia está y participan todos los otros ministerios que tienen que participar, pero los resultados reales, buenos, de coordinación, para mí, siguen dependiendo en gran parte de quién es la cabeza, de quién está atrás, y si quiere o no colaborar, eso es una falla del diseño institucional, que no es del MIDES propiamente dicho, creo que es un tema cultural muy pesado en Uruguay, como que cuando un ministro tiene una cartera, la cartera la quiere para C, te pasa lo mismo en otra área que es la de comercio exterior, donde hace 25 años que vienen buscando la manera de tener una ventanilla única, pero cada ministerio quiere tener su ventanilla única, y entonces nadie tiene ninguna, bueno, creo que en el área social pasa un poquito lo mismo, si bien el MIDES ha logrado tener un cierto protagonismo importante, ves que pasa por ejemplo con los temas INAU, a pesar que el INAU esté metido dentro del MIDES, hay contradicciones, hay opiniones diferentes, no hay información de una parte y de la otra, hay formas exitosas, por supuesto, pero en términos generales creo que simplemente sigue siendo el

mismo Uruguay de siempre, el mismo Uruguay que le cuesta muchísimo coordinar a la horizontal, muchísimo, por un tema casi te digo cultural, de chacras.

En un momento antes de asumir el gobierno se había hablado que en vez de crear un ministerio de que esas funciones estuvieran en la órbita de OPP, tú crees que hubiera sido mejor instalarlas en esa órbita? O desde un lugar de supraministerio?

Ahí era lo que discutíamos en las Mañanas Complejas, era difícil y sigue siendo difícil saber cuál era la figura, lo que está claro es que se necesita coordinación, coordinación en serio. Lo de OPP, en cierta manera, le teníamos un pequeño cariño porque OPP como que es una figura supraministerial justamente, y que depende de Presidencia de la República y que entonces podía tener una chance más de marcar una cierta autoridad junto con todo lo que puede ser los reglamentos y creación de grupos, y todo, pero podía marcar una cierta autoridad como para lograr una coordinación. Hubiera sido menos oneroso seguramente, pero a esta altura no me la juego, no me la juego porque creo que viene más de cambiar cabezas que de definir el lugar dentro del Estado desde dónde se debe hacer esa coordinación. Es cambiar cabeza del que llega al poder y tiene que comprender que no es chacra aislada y que sea abierto a dar información, que también es otra cosa que en Uruguay no se hace para nada, que sea abierto a la dar la información, que acepte dar información al público en términos generales, que no las tenga como instrumentos de poder, son estas cosas son cosas humanas y que siguen pasando.

Con respecto a la reagrupación de algunos institutos que estaban desperdigados en el Estado, como INMujeres, Infamilia, el propio INAU, el INJU, qué opinión tenés al respecto de eso?

Me parece más sensato, en vez de que estuvieran dispersos del MEC.. me parece más sensato, el INAU lo veo un poquito aparte, el INAU es como un mundo muy diferente y creo que tal vez se merecería un re-estudio completo para ver como reorganizarlo de "P" a "PA" porque está haciendo agua demasiado, pero dejando el caso del INAU, me parece normal, porque había una cantidad de institucionalidades ahí separadas, justamente son todas de políticas sociales, no cabe la menor duda, y poniéndolas dentro de un Ministerio es una manera de darles una línea común justamente, no? eso me parece correcto, y creo que hace a la eficiencia.

Por qué te parece que no entraron otros organismos, como por el ejemplo el INDA que también, van muy de la mano con el tema de las políticas sociales y que ha tenido un papel importante también como en las políticas de equidad?

Ahí creo que se XXX creo que Monzón y la ministra, esto pasa mucho en este gobierno o en cualquier otro, no se llevan, y por lo tanto, es lo que te pasa... cuando en algunas tareas no hay políticas que ya son estatales, la figura que viene puede llevarte a ese tipo de cosas; en este caso, el INDA como que pasó a tener un rol muy, muy.... como que no escuchás hablar del INDA, no existe el INDA, le preguntás a la gente quién es Monzón y el 99% de la gente no tiene la menor idea y aparte los programas, entrás en la página del INDA y son básicamente un poquito arregladitos, la página web, están un poquito mejor, sin estar siendo igual de mala que antes, pero es lo mismo, es exactamente lo mismo que se venía haciendo, salvo ahora lo de la tarjeta magnética es la única coordinación que se logró fuerte entre los dos ministerios, no conozco la interna, pero

pinta de que hay un tema de pique simplemente, sí, es un instituto que no es tan monstruoso tampoco el IDA y es un tema de la alimentación que se podría manejarlo más bien desde las políticas sociales, yo lo único que dejaría afuera sería la minoridad

Si el partido Colorado fuera gobierno a partir del 2010, qué instrumentos habría que fortalecer en el tema de coordinación de políticas, que pueda cambiar el MIDES, que pueda modificar, o agregar o quitarle.

El tema sólo de coordinación de políticas? Es difícil, francamente es especial lo que corresponde XXX, el que sabe cómo hacerlo te miente, es difícil el tema de la coordinación, no creo que tengamos una solución, no la tengo, sinceramente no la tengo, probablemente o sea el que llegue al gobierno sea el mismo partido que ya está o los blancos, porque evidentemente los colorados no vamos a llegar, van a tener que tomar la institucionalidad que ya existe, el MIDES no es una cosa que se vaya a tirar abajo, racionalmente no es posible, o sea que probablemente habría que poner un poco la apuesta por ese lado y buscar más que nada cómo sin hacer del MIDES un supraministerio, porque tampoco va con las leyes de los XXX uruguayas, sin hacer del MIDES un supraministerio, lograr esa coordinación, por lo menos el ABC con los otros ministerios con los que corta, pero yo no los sacaría, lo que está clarísimo, en mi sector está claro, o sea, no vas a inventar la pólvora, si estuviera en OPP no vas a tirar abajo un ministerio, no tiene mucho sentido, tiene mucha estructura armada, tiene algunas cosas buenas, así que por lo tanto, sería cuestión de llegar ahí adentro y tratar de ver qué vías se podrían buscar, concretamente... cuáles... no sé.

En aquel momento tu sector tenía propuestas de ese estilo, de coordinación de las políticas, de crear un ministerio?

Nosotros intentamos empezar a hacer, cuando fuimos gobierno, el último, intentamos empezar a hacer muy tímidamente, porque tenía que ser de bajo perfil, porque como te digo es una cosa que va más allá de los colores, es una cosa de poderes, desde la OPP, la asesoría técnica en políticas sociales, y de hecho sigue existiendo, y lo que hacíamos ahí como para empezar a pinchar, dijimos con el Cr. Davrieux, bueno XXX tampoco vamos a centralizar todo, vamos a cortar la cabeza a todos el mundo, entonces vamos a intentar ir mechando trabajitos y cosas que demuestren la capacidad. Hicimos algunas cosas sobre casos de políticas públicas, hay un par de trabajos nuestros que hicimos donde hacemos los cálculos sobre los gastos sobre políticas sociales públicas en Uruguay y el objetivo y de ahí lo sacábamos en Mañanas Complejas con Gaby era lograr que la asesoría terminase dependiendo de hecho de trabajar en la OPP pero trabajando de hecho del Presidente directamente, y era lo que te daba el poder para realmente combinar y hacerlo desde ahí, la teoría nuestra no era necesario para la coordinación no era necesario gastos suntuosos, no se necesita plata sino lo que se necesita por un lado es de tratar de cambiar cabezas, romper chacras y rompiendo chacras tratar de armar sistemas, vías de información, de transparencia de la información, de rendición de cuentas de los ministerios, etc., etc., el Uruguay centralizado, con un sistema de información centralizado, donde se pudiese hacer los costes entre las diferentes cosas donde se pudiesen sacar políticas que correspondiesen a todas las áreas, eso digamos a largo plazo, lo XXX primero fue la asesoría.

Qué opinión tenés tú de los otros mecanismos que se han creado, el tema del gabinete social, el Consejo Nacional de Políticas Sociales, cómo ves esas instancias de coordinación?

No sirven para nada, y se vieron antes y tampoco, ya hubo un gabinete social en la época de Lacalle y es lo mismo, es lo mismo como cuando ves el Congreso de Intendentes y todos dicen que van a terminar con la guerra de patentes y salen de ahí y vuelven con la guerra de patentes de vuelta... a ver, necesitás un peso por algún lado, una jerarquía que sea no ministerial porque sino estamos hablando entre iguales, que marque la línea, que diga yo el rumbo lo quiero por ahí, y por ahí tienen que ir y punto. El gabinete o todas esos tipos de instancias, son grupos de pares que estás dependiendo básicamente de la buena voluntad, básicamente estás dependiendo de la buena voluntad, primero en el buen sentido, tú estás a la cabeza de un ministerio, lo primero que te interesa es que tu ministerio marche, y estás tapado de laburo por lo general, no es que... las instancias de coordinación son instancias pesadas donde supone trabajar fuera de lo que tú tenés planificado, etc., y si eso.. muy pragmáticamente, pero si eso es para que se luzca otro ministerio, ta, sos humano, no lo hacés, o lo vas delegando, no creo que sea cuestión de colores, se intentó con los blancos, se intentó con otras figuras, no gabinetes, porque justamente pensamos que eso no funcionaba, pero con otras figuras bajo gobiernos colorados y se está intentando acá también y no creo que te cambie radicalmente las cosas, no te las está cambiando radicalmente las cosas, tenés las políticas del MIDES, las del INDA, las del INAU, que debieron estar mucho más pegados al Inda porque está adentro, pero bueno, y etc.... Y tenés las políticas de... nadie ... la prensa, la prensa es como una clave para estas cosas, nadie te identifica la existencia de un gabinete de nada en la prensa, no existe ningún tipo de información de absolutamente nada, ni hay digamos... así como identificás muy bien, así como ese señor habla del Poder Judicial, es lo único que sale del Poder Judicial e identificás muy bien la carita, pero no hay nadie que salga a hablar en temas de políticas sociales, o sea, genéricas, no ministerio, mientas eso no ocurra...

Por último, te parece que tiene que haber algo supraministerial o algún actor digamos que se constituya como la autoridad social que haga de contrapeso con la autoridad económica que por ahí tiene el MEF y OPP juntas, para que la coordinación, para que la coordinación sea más negociada y no tan asimétricas entre las partes?

Sí, va, yo la experiencia que viví no era tan asimétrica, te lo digo sinceramente, yo la experiencia que viví, que fue con la crisis y donde he ido MEF, negociamos los préstamos del BM y del BID digamos que inyectaron plata, era básicamente a lo que apuntábamos era al tema comida y al tema salud, o sea se inyectaban los Caif, fue una negociación muy fácil, era entre pares, ahí creo que ayudaba sí el hecho que éramos políticas sociales, pero éramos políticas sociales con el Cr. Davrieux sentado al lado, o sea, con una cabeza que era respetada, muchas veces había sido el profesor de todos ellos, por ende, mi experiencia fue de una relación muy fácil con el MEF, cuando hubo que... o sea no estuve nunca frente a un MEF ogro, que despreciaba las políticas sociales o no me quería dar un vintén por nada del mundo, pero ta, yo siempre las políticas sociales las manejé desde la OPP y con el Cr. Davrieux al lado, entonces, fuera quien estuviera en el MEF por lo general eran menores que el Contador, y ta, para ellos es un pope, no importa tampoco el color demasiado ahí, podés tener diferencias ideológicas pero entonces era bastante fácil, no siendo esta una situación excepcional sí, necesitás una figura de peso, llámese alguna suerte de defensor, llámese alguna suerte

de única persona representante real de todas las áreas para poder negociar con el MEF, pero creo que la mayor cosa es tener a la Presidencia de tu lado, o sea no existe coordinación, la idea de la coordinación de las políticas sociales no existe sin presidente diga esto ha de ser así, yéndote a ejemplos hasta que pueden ser anticipados dependiendo de la posición ideológica que te plantees, pero la reforma de Rama era absolutamente imposible sino fuera por Sanguinetti diciéndole dale, vía libre, sino lo acuchillaba, la posibilidad de muerte eran altas, era imposible, lo iban a boicotear absolutamente de todos lados, sólo con un respaldo así se podía, diciendo hacé lo que quieres, que acá puede venir el que quiera que no va a pasar nada, creo que en tema de políticas sociales genéricas, sin el mismo tipo de respaldo muy fuerte, hay toda una cantidad de... justamente a mí criterio las políticas sociales que más se tienen que llevar a cabo son políticas por definición transversales, porque son todas que tienen que ver con el tema o tema demográfico, o el tema de la ruptura del tejido social, o sea esa cosa del Uruguay clase media desaparecido, las cosas se cortan así “triqui, triqui, triqui”...por ende, el MIDES pero sin Educación, sin Salud, sin... como que no pega mucho, tiene que ser obligatoriamente una política transversal definida, y eso porque no vas a reformar todo el Estado y hacer explotar ministerios y qué se yo, no lo hacés sin un respaldo, básicamente para mí es una cuestión del Presidente, el Presidente siempre sea cual sea cuando arranca su mandato fija dos o tres prioridades y en esas dos o tres prioridades que fija es donde pone los hombros muchas veces, y bueno ta, eso es lo que necesitás, más allá de... no te alcanza con reformas estructurales, creo que ya con lo que tenemos acá adelante ya está demostrado, por más voluntad, menos voluntad, te puede gustar más o menos, lo que se intentó hacer, se intentó hacer, y el resultado a groso modo es el mismo, ta lo mirás con más cariño, con menos cariño, si sos colorado, te voy a decir que con los gobiernos colorados se logró mejor, si sos del frente te voy a decir que con el gobierno se logró mejor, todos más o menos lo intentaron y los resultados no son una cosa así que te mata y justamente no hay posibilidad de qué lado pararse, no mirá... así que creo sinceramente que es una cuestión de fijarlo como prioridad de un gobierno, así como un gobierno se fijó la educación, así como este gobierno se puede haber fijado otras prioridades, así como... yo que sé... el gobierno del Cuqui se fijó cierto número de reformas estructurales en el área privatizaciones y Economía si no sos una de esas prioridades, las coordinación es bla bla, aparte los ministros son gente de confianza del Presidente y por ende manejan su cartera como quieran, salvo que el Presidente diga otra cosa.

Entrevista XV - Dirigente del Partido Independiente.

Lo primero es ¿qué evaluación global realiza entorno a la creación del MIDES, del Consejo de Políticas Sociales y del gabinete social, en cuanto a la coordinación de políticas sociales y de la conformación de autoridad social?

Bueno, a ver, yo creo que era necesario crear un ministerio, de hecho yo en particular presenté un proyecto de ley en el 2001, de creación un Ministerio de Desarrollo Social, tenía otro diseño, pero la idea era atender la problemática social, desde el punto de vista del gabinete con un ministerio específico, o sea que ahí hay una primera sintonía positiva. En ese momento el Frente estaba en contra, hablaba de una coordinación, pero no de un ministerio, después no sé cuáles fueron las razones, pero lo cierto es que se creó; yo creo que había que como incorporar dentro del ministerio, o sea fusionar cosas, y en eso no hubo una posición del Frente, el Frente no tuvo esa posición, se creó el Ministerio como una estructura más, o sea que también en eso podríamos decir que tengo alguna diferencia. Después sobre la coordinación, a mí me parece muy buena, yo creo que es fundamental que haya, no tengo tan claro que sea eficaz la que existe, me parece que hay un esfuerzo, un intento, pero que la sensación que uno tiene de afuera, tanto... yo he planteado la existencia de un gabinete social, de una coordinación entre los distintos ministerios del área social, creo que la idea está bien definida, su concreción me parece un poquito más difícil de valorar, me parece que a veces cuesta mucho hacerse obedecer, porque hay unas lógicas autónomas y burocráticas que pesan, no?

Y cuál le parece que es el cambio o qué significó la creación del MIDES respecto a la matriz pre-existente?

Bueno, primero una focalización, en cuanto a decir acá hay un conjunto de familias que están en situación más grave socialmente, familia, personas, etc., hogares y tratar de establecer una política específica, eso es un cambio, evidentemente, hasta ese momento lo que había eran políticas generales de carácter social que impactaban de una manera un poquito menos clara desde el punto de vista de la focalización y un instrumento que era la Asignación Familiar, que yo creo que era el instrumento adecuado, que el Frente prefirió no usarlo en un primer tiempo, tardó, que yo creo que al final lo reconocimos como tal, porque cuando se diseña el Plan de Equidad hay un cambio del Ingreso Ciudadano a la Asignación Familiar pero se perdieron dos años, o sea podría haberse utilizado la Asignación Familiar desde el principio; tengo una diferencia fuerte con el MIDES desde el punto de vista que ellos argumentas que descubrieron pobres en el medio del país que no estaban disponibles, es un verso eso fantástico, ni que el Uruguay fuera un país selvático, con accidentes geográficos o con barreras idiomáticas, una cosa de una fantasía insólita, pero que digo, yo creo generó una dinámica riesgosa, del punto de vista del clientelismo político, porque hacer lo otro, que era simplemente mejorar el valor de las Asignaciones Familiares y pasarlas al MIDES y hacer a través de ella un apoyo a las familias de menores recursos, hubiera sido mucho más rápido, en vez de esas cosas de desembarco, que además demoraron meses en terminarlo y después hubiera permitido ir corrigiendo, agregando y ampliando, en fin, pero claro, eso era hacer lo que se venía haciendo y el Frente quería mostrar una nueva era, había algo fundacional, entonces, lo del Ingreso Ciudadano pretendió ser... mostrar que el Frente era otra cosa, esa es mi opinión política del asunto. Y el Ingreso Ciudadano además tenía un notorio componente de inequidad que estaba vinculado a que cada familia, independientemente

de su tamaño, recibía una cantidad, una barbaridad, que la Asignación Familiar permite también corregir, en la medida que tiene un valor por menor, a pesar de que después que aumenta el número de menores, se va, no se multiplica exactamente, está bien, hay una especie de ajuste, está bien, pero me parece que esto está mucho mejor diseñado que lo otro. Así que... a ver, yo creo que estas cosas están orientadas en una dirección correcta, nada más que... cómo era digamos el alcance de la pregunta?

Qué cosas, qué cambios había con respecto a la matriz anterior...

Bueno, esto es un cambio, notoriamente es un cambio y yo creo que, a ver, la reducción en el nivel de indigencia no tiene nada que ver con esta política, lo de la pobreza no tiene nada que ver, pobres son gente de otro nivel de ingresos. Entonces el apoyo del Plan de Equidad pega en algunos pobres pero no... el combate a la pobreza, y yo diría el relativamente "éxito" de la disminución de la pobreza, yo diría que es muy relativo en la reducción de la pobreza, si uno lo compara con otras épocas, y con el nivel de crecimiento que el país ha tenido, de bajar la pobreza del 32 al 21, cuando en otras épocas, con un PBI más bajo, tuvimos en el 15, 16%, no es un éxito rotundo, pero ese es un problema de la política económica no de las políticas sociales, las políticas sociales están dirigidas a los de más abajo y ahí yo creo que sí se ha mejorado notoriamente, y en todo caso había que implementar un plan dirigido a las personas de menores recursos, pero yo creo que el componente que más ha fracasado o mejor dicho el que está en el debe es la integración, o sea, hay un apoyo económico, pero las estrategias de recuperación del tejido social, las estrategias de reintegrar a la persona para que comience a valerse por sí, eso la verdad que ha sido muy, muy, muy limitado, me parece a mí, hay algún instrumento, todos los programas de rutas de salida, trabajo por Uruguay, Uruguay Trabaja, como quieran llamarle, alcance mínimo... no hubo además una condicionalidad, yo digo que esta es una diferencia muy fuerte que yo tengo con el MIDES, porque además creo que atrás de eso hay una cuestión conceptual, filosófica, el MIDES está imbuido en la lógica de la renta básica universal y eso es un, yo creo, es un enfoque absolutamente equivocado, porque es un enfoque que entrega a partir de nada, y yo tengo que hacer valer el subsidio. Es decir, yo creo que una clave del proceso de dignificación de la recuperación de la participación y de la integración social es que yo condicione el aporte a la realización de ciertas conductas. Y que si esas conductas no se cumplen, hay que tener el coraje político de decirle a una persona mire usted a perdido el derecho al beneficio hasta tanto usted no corrija su conducta o realice determinadas cosas, y eso en la concepción de la renta está fuera, la persona por el sólo hecho de ser persona tiene derecho a tener una renta básica mínima y entonces no se le pide nada, ese es un problema de fondo.

Qué opinión tiene acerca de la reagrupación de algunos institutos como el INAU, Infamilia, el INJU en la órbita del MIDES?

Está bien, yo creo que está bien, yo creo que esas cosas tenían que estar bajo la órbita del MIDES. El INDA yo lo hubiera puesto también bajo la órbita, ahí hay un problema de trincheras, el INDA se lo quedó el MPP, entonces, no? Pero esas lógicas partidarias no deberían haber colmado sobre la lógica institucional, yo creía que el INDA debía haber sido absorbido, haberse fusionado en el MIDES, mi idea, lo mismo el INJU y el INAU, aunque ese es un tema más complicado, es un tema más complejo. Y, mi idea ese que del MIDES surgiera también el MVOTMA, separando también Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y Vivienda, por lo tanto las políticas de vivienda para

sectores carenciados estuvieran focalizadas en el MIDES, pero bueno, ese no fue el proyecto, no?

Presentó un proyecto un proyecto de ley y el programa de su partido en las elecciones anteriores contenía algunas de estas cosas, contenía? estaba previsto?

Sí, nosotros proponíamos, en realidad varias de las cosas se han hecho, primero nosotros en ese proyecto de ley del año 2001 poníamos como obligatorio un informe anual del INE sobre pobreza, qué se está haciendo, se logró aprobar en el período anterior, cuando nosotros lo propusimos, al poco tiempo se creó el MIDES por esta vía y se creaba y se establecía un sistema de Asignaciones Familiares que es bastante parecido al que ahora se está implementando, o sea que en ese sentido, estamos de acuerdo.

Si su partido gobernara en el próximo período de gobierno, qué medidas tomaría respecto al MIDES, cómo cambiaría, qué haría...?

Bueno, yo trataría de converger las políticas de vivienda con las políticas de desarrollo social y, por supuesto, el tema central, es generar condicionantes o condicionalidades a los subsidios, o sea, para empezar, haría efectivo algo que está en la norma pero que no se aplica que es que la asignación familiar está condicionada a la permanencia del menor en el sistema educativo; si el menor se va del sistema educativo, abandona, deserta, etc., se deja de cobrar; incluiría programas de reciclaje laboral para los padres que cobran asignación familiar y la obligatoriedad de participar en esos programas, cosas de ese tipo que de alguna manera permitieran ayudar, en realidad es buscarla la manera de presionar a la reintegración, yo creo que es un problema gravísimo, acá ha habido un quiebre de normas y valores muy fuerte, hay un pedazo del país que funciona con otra lógica, que funciona con una lógica de violencia, de anomia, en el sentido más clásico, es decir, gente que dice para lograr estos fines que la sociedad me señala como válidos, los medios que yo tengo no sirven para nada, entonces los descarto y busco otros, y de ahí la delincuencia la violencia, la droga, y esto hay que recuperarlo.

Y creo que la otra gran clave es la educación, la educación media sobre todo, que es la que está fracasando rotundamente. Entonces para mí hay que hacer un paquete donde yo tengo que tomar, por un lado, una reforma fundamental del sistema educativo de enseñanza media, pero no de contenidos, una reforma de la forma que se enseña, una reforma que tiene como centro de gravedad "la escala", es decir lograr una escala humana, recuperar el sentido de personalización dentro de los liceos, eso supone construir más liceos, bajar el número de estudiantes por aula, radicar profesores en cada liceo de manera que no anden corriendo de un lado para otro, darle poder a los Directores, fortalecer los centros de estudios, en enseñanza secundaria, y vincularlos con el barrio, y con lo local, y con las familias, eso me parece que es una pieza absolutamente indispensable, coordinada con el MIDES, usar los locales de estudios, para radicar cursos, talleres, sistemas de actualización, las escuelas y los liceos los fines de semana, al servicio de programas sociales, coordinados entre el MIDES y la ANEP, eso me parece que es clave, porque yo creo hay un trípode que funciona atado, que es educación-integridad social-seguridad, estas tres cosas se arman juntas, y por ahora no funcionan juntas, son como tres compartimentos estancos, el fracaso de la seguridad es brutal, el fracaso de la educación es brutal y lo que hace el MIDES es parcial, diría que es el que más ha fracasado de los tres, pero a su vez es muy parcial y acotado y si no coordinan con las otras tres cosas no salimos adelante, o sea el país necesita recuperar

un sentido de integración social y de tejido social que está totalmente colapsado que no se arregla tirando plata. La educación triplicó el presupuesto y no sirvió para nada. En el MIDES se ha gastado muchísima plata y ha servido para algo pero no ha sido suficiente, entonces tenemos que buscar una manera de que el gasto esté mucho mejor utilizado, focalizado e implementado, y para eso hay que establecer las lógicas de funcionamiento.

Y desde el punto de vista de institucional, del diseño institucional, lo mantendría así, cambiaría algunos conceptos?

Yo creo que la clave es establecer algún tipo de coordinación obligatoria entre la ANEP, el MIDES y el MVOTMA, y obviamente desde el MIDES, el INAU, por ahí va... por ahí va la cosa, pero hay muchas cosas para hacer, por ejemplo, yo creo que el INTERJ tiene que salir del INAU y ser un instituto autónomo, como creo que los institutos carcelarios tienen que salir del Ministerio del Interior, y ser como eran antes, institutos autónomos, antes estaban en el MEC, no al MEC, instituto autónoma, y el instituto carcelario tiene que tener vinculación con las políticas sociales, tiene que haber... y con la educación, entonces la clave es que los presos, primero sean diferenciados en su situación, envergadura, etc., y segundo tengan la oportunidad de estudiar, trabajar, sea cual sea la situación, todo este paquete está atado, todo este paquete no está armado y es clave.

Por último, conoce otros mecanismos institucionales que se hayan creados junto al MIDES vinculado a la coordinación?

Por ejemplo, cuáles? Digo, el Consejo de Políticas Sociales, el gabinete social? Son esos... y sí, no conozco otros.

Y qué opinión tiene de ellos?

Yo creo que a veces hay mucha burocracia, no? Se han hecho cosas, pero falta, falta, hace falta mucho más... impacto digamos, impacto, menos tiempo de reunión y más acción... es una opinión muy de la escuela.

