

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Política
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Una aproximación al proceso de construcción de capacidades
institucionales ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad
social en el Uruguay 2005-2009**

Rossanna González

Tutora: Dra. Carmen Midaglia

Agosto 2010

Índice

1. Introducción.....	4
2. Capítulo Metodológico	
2.1 Problema.....	6
2.2 Objetivos y Pregunta de Investigación e Hipótesis.....	7
2.3 Acerca de la Metodología y de los datos.....	8
3. Marco teórico de referencia	9
4. Estructura del Mides	
4.1 Principales líneas programáticas	17
4.2 Descripción general de los Planes.....	17
4.3 Configurando la estructura organizativa.....	20
4.4 La estructura funcional	22
4.5 La estructura presupuestal	26
4.6 Espacios políticos institucionales	27
4.7 El rol de los espacios políticos institucionales en el Policy Making..	32
5. Gestión del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social y programas permanentes del Plan de Equidad	
5.1 Principales resultados obtenidos.....	37
5.2 Fortalezas y Debilidades.....	38
5.3 Aprendizajes institucionales.....	39
6. ¿Qué tipo de capacidades institucionales construyó el Mides?	41
7. Conclusiones.....	46
8. Bibliografía Consultada	49
9. Anexos	
9.1 Anexo I - Fuentes Documentales.....	52
9.2 Anexo II- Descripción general de los Planes y sus componentes....	54
9.3 Anexo III Cuadros	
9.3.1 Cuadro N° 1. Escalas salariales del Mides (2009) Autoridades – Funcionarios.....	62

9.3.2 Cuadro N° 2. Evolución del número de funcionarios Mides en el período.....	63
9.3.3 Cuadro N° 3. Evolución de la ejecución presupuestal en el período.....	63
9.3.4 Cuadro N° 4. Cobertura de los componentes PANES.....	63

Introducción

En las últimas décadas, dada la creciente complejidad que han debido de afrontar los Estados latinoamericanos para dar cumplimiento a sus cometidos políticos programáticos y lograr satisfacer las demandas de la ciudadanía, se hace evidente la necesidad de relexionar en torno a la construcción y consolidación de capacidades institucionales que permitiesen dar solución a los problemas públicos, en el entendido de que las mismas comprometen la viabilidad y éxito de las reformas políticas emprendidas por los gobiernos contemporáneos.

En este contexto, la estructura y gestión del aparato estatal se torna un objeto de revisión ineludible por parte de la academia tanto desde las diversas vertientes teóricas del nuevo institucionalismo, como por parte de las recomendaciones de la línea del management orientadas a incorporar nuevas tecnologías de gerenciamiento en la estructura pública a fin de dotar al aparato estatal de un mayor grado de capacidad de respuesta y desempeño en el desarrollo de sus cometidos.

A la luz de las innovaciones ensayadas en los países desarrollados en el marco del Nuevo Paradigma de Gestión Pública, y bajo el supuesto de que estas nuevas técnicas de gestión les permitirían a los estados latinoamericanos alcanzar estándares similares al primer grupo de países en materia de eficiencia, eficacia, sustentabilidad y democratización de las políticas, este paquete de recomendaciones intenta imponerse como paradigma sucesor del nuevo institucionalismo, mientras que este último más que en la gestión, pone foco en la importancia de considerar la estructura y el diseño organizacional que preserve las garantías de los estados democráticos representativos en la prestación de los servicios públicos.

El Uruguay que como es de conocimiento cuenta con una fuerte e histórica impronta institucional estado-céntrica de corte tradicional, se ha hecho eco de las reflexiones en torno a los procesos de reforma del Estado desde las distintas ópticas coyunturales, atendiendo en mayor o menor grado, a las recomendaciones que el diálogo internacional proponía en su momento para la materia, y a las bases empíricas de aprendizaje inter pares recogidas por el análisis académico, que se ha enfocado a discernir acerca de los aciertos y errores observados en las reformas institucionales llevadas adelante.

El ascenso de la izquierda a la conducción del gobierno nacional durante el período 2005-2009, se ve consustanciado con una mítica cuasi fundacional del rol del Estado basada en el giro ideológico-político experimentado por nuestra sociedad. Ya que el mismo puso coto a más de un siglo de políticas ejecutadas por los gobiernos tradicionales que desde la reapertura democrática tendieron a imponer una marca de corte neoliberal a los procesos de reforma. Se ha generado en tanto, una serie de expectativas en torno a cómo sería concebido y reposicionado el Estado a fin de dotarlo de una mayor capacidad político administrativa, para responder de forma cabal a los compromisos políticos y sociales expresados en la propuesta socialdemócrata. Siendo crucial para el Frente Amplio el abocarse a la labor de relegitimar el manejo de los asuntos públicos frente a la ciudadanía.

Identificada como una fuerza política que ha priorizado el papel del Estado como responsable último de las políticas sociales del país, y concibiendo a éste como el principal actor encargado de promover un proceso de desarrollo social eficiente, sostenible y sustentable, el papel de la reforma de la gestión pública, cobra vital

relevancia a la hora de llevar adelante los objetivos del gobierno, y en particular, para viabilizar la puesta en marcha de un proyecto social subyacente, definido como la construcción del “Uruguay Social”.

En este marco, la reflexión en torno a la construcción de capacidades institucionales se ha tornado un elemento central de la propuesta progresista para lograr el éxito de la implementación del paquete de políticas comprometidas en el programa.

Por lo que la descripción de la capacidad institucional efectivamente creada por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) -objeto de estudio del presente análisis- será indicativa de los esfuerzos en este proceso de construcción de cara a un nuevo encuadre institucional por parte del gobierno, y de la incidencia del diálogo académico nacional e internacional en el proceso, versus la inercia institucional propia de la impronta uruguaya.

Es de esperar que las medidas adoptadas se aboquen al logro de un mayor grado de cobertura, eficiencia y democratización de los servicios públicos sociales brindados por el Estado. Observándose acciones tendientes a mejorar la capacidad política de respuesta, abriendo canales para la participación transversal de la UdelaR y la sociedad civil en las distintas etapas del policy making, y esforzándose por construir un gobierno más accountable, y capaz de generar impactos y resultados satisfactorios.

La presente Monografía mostrará la siguiente estructura:

Capítulo Metodológico: en él se presentan el problema, los objetivos, la pregunta e hipótesis de la investigación, así como también algunos apuntes acerca de la metodología y los datos relevados.

Marco Teórico: se presentarán en el mismo el enfoque tradicional del modelo weberiano, así como también algunas innovaciones de gestión propuestas por la línea del management, a fin de visualizar cuáles son los aspectos que primaron en el proceso de construcción de capacidades institucionales, y de esta forma aproximarnos a describirlas y conceptualizarlas en su etapa fundacional.

La estructura del Mides: en este capítulo se observará la línea programática de los Planes de referencia, así como también la estructura funcional y presupuestal de organismo, describiéndose los espacios políticos institucionales creados en el período, y su rol en el policy making.

Gestión del Panes y el Peq: en este apartado se intentará observar la gestión del organismo en torno a los componentes a cargo del Mides, en tanto sus principales resultados, fortalezas, debilidades y aprendizajes institucionales.

¿Qué tipo de capacidades construyó el Mides?: Aunando los capítulos anteriores se intentará responder a la pregunta guía, avanzando en la aproximación a conceptualizarlas.

Conclusiones: se desarrollarán en base al análisis una serie de reflexiones finales en torno a la hipótesis de trabajo desarrollada, así como el planteo de las nuevas interrogantes que puedan surgir del mismo.

Problema de Investigación

El Frente Amplio remitió entre sus principales lineamientos políticos programáticos al consenso en torno a la ineludibilidad de reposicionar al Estado como garante y promotor -desde un enfoque de derechos de ciudadanía ampliados- de la cobertura de las necesidades básicas de la población en el territorio nacional. Este compromiso se tornaba sumamente relevante, dado que amplios sectores de la población requerían del esfuerzo público para lograr superar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social en la que se vieron inmersos tanto por causas estructurales de largo aliento, como por las repercusiones de la última crisis sufrida en el año 2002.

Informes diagnósticos de los organismos internacionales previos a la asunción del nuevo gobierno, identificaban como uno de los principales obstáculos para el diseño de las políticas sociales necesarias para revertir la situación descrita, al vacío institucional dado por la ausencia de un Ministerio Social que ocupara el rol de responsable, articulador, coordinador, y promotor de las políticas públicas sociales a nivel nacional, que volvía inviable la tarea de conciliar esfuerzos interestatales y civiles para el logro de metas macro.

Dicha situación tornó necesario repensar al Estado, sus funciones y estructura, intentando modificar la matriz de protección social, y fundamentalmente el encuadre institucional de los servicios sociales, de forma de adecuarlos a la necesidad de enfrentar los nuevos problemas sociales sufridos, que refieren principalmente a la informalidad, el desempleo y la exclusión social, problematizando a un tiempo la consecuente ineficiencia que evidenciaban los sistemas de ayudas sociales de tipo contributivas para darles solución. La construcción de capacidades institucionales en el área social se volcaría entonces, al diseño e implementación de políticas sociales innovadoras que comenzaran a dar solución a los problemas de forma integral, abandonando la concepción asistencialista de las políticas de otrora.

Numerosos estudios acerca de las “nuevas izquierdas latinoamericanas”, indican que justamente la lucha contra la pobreza, es hoy la marca identitaria de esta nueva conformación ideológica-regional, que ya no lucha en perfil revolucionario por un cambio del sistema, sino que se aboca al reformismo, intentando incorporar a la protección social, a aquellos sectores de la población que hasta ahora habían sido los eternos excluidos en los objetivos de política de los gobiernos de corte neoliberal.

En este marco, una de las primeras medidas del gobierno electo fue la creación del Mides. La misma admite por los menos dos lecturas, por una parte, puede ser entendida como una manifestación concreta de la voluntad política del gobierno de hacerse cargo y de forma urgente de los problemas sociales observados, y por otra, como forma de iniciar un proceso en el que se buscó subsanar las deficiencias o vacíos institucionales detectados en el Estado uruguayo en esta arena.

En sus inicios el Mides se abocó al sondeo y reordenamiento de la política social en el país, acogiendo bajo su órbita distintos institutos y servicios descentralizados del área. Tornando al proceso de construcción de capacidades institucionales de una gran complejidad, no sólo por la heterogeneidad interna que asumirá el mismo y la ausencia de un contexto social articulado y participativo en torno al Estado, sino también por su

novedad, que conjugada a la impronta de las metas trazadas requería de un importante despliegue de capacidades administrativas y políticas para cumplir con los cometidos.

El nuevo Ministerio se enfrentó desde el vamos, al doble de desafío de encarar su propia construcción y consolidación institucional, mientras que a la par, debía ser capaz de evidenciar capacidad de respuesta ante las prioridades políticas -dado que el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) fue un buque insignia de la campaña electoral- así como también, a cubrir la exigencia de generar impactos y resultados, abriendo canales de participación en la gestión del mismo, lo que lo torna un interesante objeto de análisis.

El PANES fue un programa de coyuntura, ejemplo a nivel nacional de las políticas sociales activas que la región ha incorporado en las estrategias anti pobreza, que dotó de una experiencia innovadora al país, y productor de las bases para el aprendizaje institucional que ofició de puente para el posterior diseño e implementación del Plan de Equidad (PEQ), que una vez superada la emergencia diseñaría objetivos de mediano y largo plazo, a través de programas permanentes que combinan la focalización y la universalidad, en el intento de redefinir la matriz de protección social para el conjunto de la ciudadanía.

Objetivos, Pregunta de Investigación e Hipótesis

El objetivo general de este trabajo es analizar el proceso de construcción de capacidades institucionales del Mides para cumplir con los cometidos estipulados por ley en el período 2005-2009.

Los mismos se analizarán en particular a través de dos programas estratégicos llevados adelante por este organismo como fue el programa de coyuntura Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) y su sucesor de carácter permanente Plan de Equidad (PEQ). La elección de ambos programas como parte del análisis responde a la intención de observar al Mides en dos momentos dentro del período de estudio. Ya que el primero nos permitirá por una parte observar el proceso fundacional en la construcción de capacidades institucionales, en otras palabras, describir como de la nada se crea la estructura para la implementación de su acción de emergencia, momento en el que se potencia las posibilidades de realizar un proceso de ingeniería o diseño institucional ya que está todo por hacer. Mientras que en el segundo, se tomarán en cuenta a aquellos programas permanentes que continúan bajo la órbita del Mides, en el entendido de que los mismos dan cuenta del aprendizaje institucional del organismo, iniciando un proceso de consolidación de las capacidades adquiridas en la etapa fundacional.

El primer objetivo específico es describir y analizar la estructura organizativa, presupuestal, y funcional del Mides identificando la creación de ámbitos políticos institucionales que favorecen al cumplimiento de sus cometidos.

Mientras que el segundo, consiste en describir y analizar la gestión y resultados del programa estratégico políticamente y de coyuntura PANES, así como el paquete de programas permanentes a cargo de este Ministerio en la órbita del PEQ.

Dichos objetivos intentan responder a la pregunta acerca de qué tipo de capacidades institucionales creó el Mides en sus primeros cinco años de gestión en torno al PANES y PEQ.

La hipótesis guía del trabajo es que el Mides en el período 2005-2009, comenzó a construir capacidades institucionales limitadas en su intervención pública ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, bajo parámetros que no responden a la lógica del nuevo gerenciamiento público sino que por el contrario conservan fuertes rasgos del modelo tradicional burocrático weberiano.

Acerca de la metodología y de los datos

La unidad de análisis es la estructura institucional del Mides, en particular aquella vinculada al diseño, implementación, evaluación y monitoreo de los Planes de referencia en el período de estudio.

El diseño de la investigación es de carácter exploratorio, descriptivo. Se trabajó fundamentalmente en el análisis de contenido de fuentes secundarias mediante la consulta y sistematización de los documentos que se detallan en el Anexo I, entre los que figuran principalmente las memorias anuales, los informes de evaluación y monitoreo, las encuestas de seguimiento a beneficiarios, y otras publicaciones del organismo. Así como documentos gubernamentales, y de la Asociación Nacional de ONG's.

Cabe aclarar que los datos a los que se tuvo acceso para el análisis son de carácter secundario con un importante nivel de agregación, por lo que las reflexiones que surjan del mismo deberán ser consideradas en este marco de restricciones.

Asimismo, los niveles de los datos fuerzan a que el análisis del primer objetivo específico se efectúe en términos generales en torno a la estructura ministerial, ya que no se cuenta con datos desagregados por planes o programas en dichas dimensiones, a diferencia de lo que sucede con el segundo.

Por otra parte, el sumar los documentos de Presidencia, de ANONG y CEPRE-AGEV-OPP al análisis de los documentos Mides -que constituyen la fuente principal de datos del presente trabajo- responde a la preocupación de agregar y/o contrastar a la mirada institucional, a fin de minimizar los sesgos que la misma pudiera presentar.

Este análisis no pretende realizar una comparación teórica de los modelos del nuevo institucionalismo versus los del nuevo gerenciamiento en este proceso de diseño institucional, dado que los datos relevados no lo permiten, sino que se abocará a la descripción empírica del proceso, donde las categorías teóricas auxiliarán dicha descripción en el intento de aproximarnos a definir el tipo de capacidades institucionales creadas por el organismo en el período de estudio.

Marco Teórico de Referencia

A fin de contextualizar en términos ideales típicos las descripciones que surjan del presente trabajo se tendrán en cuenta para el análisis las visiones de las instituciones que se centran en el Estado como objeto de estudio, donde se analizan las capacidades que éste debería crear para cumplir con sus cometidos, y la autonomía que éste debe defender en el marco de un gobierno democrático representativo.

En este sentido, es importante comenzar por señalar sumariamente la visión tradicional de la administración pública, que entiende a ésta como una serie de arreglos institucionales de la maquinaria estatal, que enmarcan su estructura y procesos dentro del modelo burocrático, así como también los aspectos motivacionales de sus funcionarios en donde priman el sentido del deber o la vocación.

La administración pública es entendida como *“jerarquías monocráticas de oficiales de carrera asalariados, que se encuentran bajo el control político directo, sin derechos de propiedad transferibles en la empresa, característicamente financiados por partidas de dinero en forma de bloques anuales extraídos del presupuesto basado en fondos generales, con monopolio legal sobre ciertas actividades”*.¹

Según Mayntz² las características de la estructura del modelo burocrático de tipo piramidal se resumen sumariamente como, una jerarquía de autoridad fijada con precisión, un sistema vertical y fijo de líneas de comunicación, una división del trabajo reglamentada de acuerdo a la especialización, un sistema de reglas y procedimientos que fija los derechos y obligaciones de los miembros de la organización, y un sistema definido de procedimientos administrativos para la realización de las tareas.

Esta vertiente de análisis se inspira en la teoría weberiana³, que entiende a la burocracia como un actor fundamental del Estado liberal democrático de derecho, que se constituye en el proceso de la división de funciones cada vez más complejas y especializadas del Estado. Para dicho autor la burocracia es una herramienta de acción del Estado representativo, en el sentido de que una vez construida la expresión del conjunto de la ciudadanía mediante la Asamblea Representativa, se requiere un aparato que lleve a la práctica la ejecución técnica de las decisiones y objetivos políticos.

En su cuerpo se articulan los principios clásicos de sumisión a la ley -necesarios para garantizar la igualdad- el requisito de neutralidad política en su condición de servidores públicos, la idoneidad técnica -basada principalmente en un sistema de carrera por mérito- que permita lograr la eficiencia sistémica en el logro de los objetivos públicos, y una estructura jerárquica que a su vez está subordinada a un mando central, que tiene como una de sus principales tareas la articulación de lo técnico y lo político.

Asimismo, en la literatura se observa que el concepto de capacidad institucional, comprende a un tiempo la capacidad burocrática y la capacidad política desplegada para el logro de sus objetivos, remitiendo a la idea de “autonomía enraizada” de Peter

¹ Hood 1990, p 108 citado en Conrado Ramos “La teoría tradicional de la administración pública” ICP D.T. N° 10

² Mayntz “Sociología de la administración Pública” (1985) p.110

³ Weber, M “Economía y sociedad” (1922)

Evans⁴, que combina desde un enfoque relacional la “coherencia interna” y las “conexiones externas”. Es decir, se busca combinar la capacidad técnico profesional o burocrática, con la relativa autonomía del Estado que permita sostener la perspectiva del interés colectivo, frente a las presiones indebidas que pudieran surgir del sistema político, ya sea por parte de los partidos, como de intereses particulares corporativos o clientelares.

El estudio de la capacidad administrativa por su parte, resalta los factores referentes a la organización, y los recursos humanos, observándose los aspectos que hacen al reclutamiento, los salarios, los incentivos, la polivalencia funcional, la concentración de expertos, y los méritos de los equipos burocráticos, así como los apoyos externos a los mismos, en el supuesto de que el “Thinks Tanks”⁵ y expertos agrega valor al proceso de elaboración de las políticas públicas.

Mientras que la capacidad política, es entendida como subtipo de la capacidad institucional y es abordada a un tiempo con la técnico-administrativa, y es pensada como la capacidad de problematizar y tomar decisiones que representen las demandas de los grupos mayoritarios de la población.

Por otra parte, algunas vertientes del nuevo institucionalismo sostienen desde una visión normativa, la concepción de que los individuos esperan que las instituciones a las que pertenecen les proporcionen valores y roles, lo que explicaría el hecho de que actores autónomos en materia de intereses acepten las restricciones impuestas por las instituciones a su accionar, beneficiándose de la regularidad y previsibilidad que el hecho de formar parte de las mismas les otorga. Desde esta perspectiva los arreglos institucionales moldean las relaciones que se dan en su seno. Entiendo cómo válida esta perspectiva especialmente a la hora de analizar tanto la burocracia, como la relación institucionalizada entre ésta y la sociedad civil.

En esta línea de argumentación el institucionalismo sociológico sostiene que las instituciones son sistemas de significación, y que su comportamiento, como también el de los individuos que pertenecen a ellas, dependen de los significados incorporados y de los símbolos manipulados a la interna. *“Kaufman destaca el rol de la capacitación del personal, y el uso de los símbolos en dicha capacitación, como la manera más adecuada de lograr que los miembros de la organización se comporten según el “interés público” aun cuando puedan estar sometidos a fuertes presiones para adaptarse a las tendencias locales y aceptar los intereses económicos locales”*⁶

La perspectiva neoweberiana entiende que la teoría tradicional de la burocracia antes descripta, es compatible con una serie de innovaciones en la gestión, siempre y cuando se mantengan los principios clásicos que la sustentan. Es en este sentido que resulta interesante señalar algunas de las recomendaciones que la teorías del management brindan en relación a la gestión. Ya que alguna de ellas podrían adoptarse en los procesos, sin por ello virar la lógica del modelo de eficiencia social o sistémica a la de mercado.

⁴ Evans Peter, “El Estado como problema y como solución” (1996)

⁵ Uña, G/Lupica, C/Strazza, L “Think tanks y pobreza en America Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México. En Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 44 (2009)

⁶ Peters Guy, “El nuevo institucionalismo” (2003) p. 155

Antes de analizar dichas recomendaciones, creo conveniente mencionar para su contextualización, un apunte sumario de la vertiente de la nueva gestión pública, que surge como respuesta reactiva a los déficit presentados empíricamente en los intentos de administrar el Estado desde la lógica weberiana, y sostiene que con las reformas gerencialistas se fortalecería la racionalidad técnica frente a la ingerencia política en la gestión. Aunque bien cabe hacer la salvedad de que en la mayoría de los casos a los que éstos autores hacen referencia el problema no está en las ideas que sostiene el weberianismo, sino que más bien radica en que las prácticas ensayadas estuvieron lejos de acercarse a sus condiciones ideales, por lo que las críticas desarrolladas por este nuevo modelo deben considerarse dentro de este marco de restricciones.

En términos generales, dentro de la teoría del Nuevo Gerenciamiento Público se puede distinguir según Guy Peters⁷ tres modelos básicos: uno que podría denominarse como pro mercado, otro de tipo participativo, y en tercer lugar, un modelo de tipo desregulacionista. En el primer caso, su característica principal es la privatización, pasando a la gestión mediante el modelo de agencias. En el segundo caso se privilegia el “empowerment” de clientes y empleados. Y en el último, el lugar de privilegio lo ocupan la flexibilización burocrática y la desregulación, teniendo como criterio orientador la evaluación de resultados en términos de eficacia y eficiencia desde una lógica de eficiencia privada competitiva.

Esta teoría se preocupa por el déficit de “accountability” observado en varios países, y entiende que el mismo es producto de un debilitamiento del tipo de burocracia jerárquica weberiana, donde los abusos del cuerpo burocrático minaron la legitimidad pública, abriendo camino a un sistema regulacionista nuevo, con agencias y burocracias ad hoc. La neutralidad política comenzó a verse como un obstáculo para lograr respuestas rápidas frente a las prioridades políticas, impulsándose recomendaciones en la línea de una mayor politización del servicio civil de alto nivel. Buscando además la consolidación de un servicio público más ágil y pequeño, vinculado a los objetivos o contratos por agencias y los contratos por desempeño de los directivos, así como también a sistemas de evaluación del desempeño individual que se asocian a políticas de incentivos que pueden materializarse a través de la promoción o el ascenso, y/o mediante el sistema de remuneraciones establecidas en base a éste.

La doctrina del Nuevo Gerenciamiento en torno a la preocupación por contar con mayores niveles de capacidad burocrática otorga un énfasis particular a las recomendaciones de establecer las bases institucionales para lograr una evaluación sistemática del desempeño de los funcionarios -construyendo los indicadores necesarios a tal fin- y a establecer mecanismos para la identificación de vacantes para los llamados a concursos, evaluar y verificar la calidad de los cursos de capacitación brindados a los funcionarios públicos -vinculando la capacitación con la certificación de capacidades-, y por último, a la necesidad de crear sistemas únicos de registros a nivel nacional que permitan mediante el uso de las TIC’s identificar servidores públicos capaces de ocupar las vacantes en los distintos niveles en base a la competencia por mérito.

⁷ Peters, G “Modelo de reforma del Estado y las reformas después de las reformas” en La Reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre “Nueva Gestión Pública”(2003)

Según Bresser-Pereira⁸ en relación a la reforma gerencial “*Los cambios principales están en los mecanismos de accountability. Mientras la administración pública burocrática fue controlada por procedimientos, auditorías y revisión parlamentaria estrictos, en las nuevas formas de administración pública gerencial -formar gerentes más capaces de tomar decisiones y más accountable- gana fuerza el control de los impactos, del gerenciamiento de la competencia y del control social.*”

Los modernos controles gerenciales o de responsabilización, se identifican sumariamente como: el control por resultados, el control por competencia administrada, y el control social. Entendiendo a los dos primeros como formas administrativas de responsabilización, y al último como una forma política y/o democrática de control.⁹

El control por resultados se sustenta en la evaluación ex post de la política pública o programa considerado como medio para medir el desempeño y ejercer la rendición de cuentas a los jefes y funcionarios públicos responsables, tanto de la ejecución como de los resultados obtenidos¹⁰.

El control por competencia administrada, dentro del nuevo paradigma sobre la reforma gerencial o post burocrática, subraya por su parte como objetivos generales a la actuación de los organismos gubernamentales basada en contratos los que definen los objetivos organizacionales por un período de tiempo establecido, y las formas como serán evaluadas las agencias descentralizadas del proveedor no estatal, creando una pluralidad de proveedores de servicios públicos. Obedeciendo a la lógica de la competencia entre los proveedores, manteniendo la jerarquía burocrática, y reconociendo el derecho de los ciudadanos a intervenir directamente en la evaluación de los proveedores de los servicios públicos.¹¹

Por último, la responsabilización por control social, se basa en la formalización de distintos mecanismos¹² que se entienden necesarios para lograr el escrutinio y deliberación pública, dada la necesidad de legitimar la discrecionalidad de los servidores públicos que ejercen su poder en nombre de la ciudadanía. En otras palabras, que no basta que este poder emane de mecanismos democráticos, sino que es preciso que su propio ejercicio sea legítimo, partiendo de la posibilidad de su justificación y subsecuente contestación por otros, versando sobre las decisiones y acciones pasadas pero también sobre las futuras¹³.

Entiendo relevante extraer a esta altura de la exposición, la reflexión desarrollada por Ramos¹⁴ donde expresa que entrar en un tipo de evaluación de corte comparativo entre

⁸ Bresser – Pereira Luiz Carlos “Reforma de la nueva Gestión Pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...” (2001)

⁹ *Ibidem*

¹⁰ Quiros, M. “Responsabilización por el control de resultados” en “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” Estudio coordinado por el consejo científico del CLAD (2000)

¹¹ Abrucio, F.L. “Responsabilización por Competencia Administrada” en “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” Estudio coordinado por el consejo científico del CLAD (2000)

¹² Como por ejemplo, los comités de vigilancia, contralorías sociales, veedurías ciudadanas, etc.

¹³ Cunill Grau, N “Responsabilización por el control social” en “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” Estudio coordinado por el consejo científico del CLAD (2000)

¹⁴ Ramos Conrado “La teoría tradicional de la Administración Pública”. ICP: Documento de trabajo N° 10. p.5

las bondades del nuevo management empresarial, y la vieja cultura burocrática puramente en términos de eficiencia, sin referir a las capacidades desarrolladas para hacer cumplir los mandamientos constitucionales, es decir sólo una parte de la verdad.

En este sentido, las afirmaciones de Narbondo nos ilustran del riesgo que esta miopía podría traer aparejado, cuestionando la idea de la neutralidad política del nuevo gerenciamiento y la posibilidad de introducir la lógica de mercado a los servicios públicos. *“Se pasa entonces de una lógica en la cual las agencias públicas de servicios presionan y negocian por maximizar el presupuesto público, lo cual implica legitimar, ante los representantes electos y por medio de ellos a la ciudadanía, el interés público de la prestación que justifica el presupuesto, a una lógica en que las agencias o empresas (públicas, privadas o del tercer sector) prestadoras de servicios públicos negocian con el Estado en base a su poder de mercado con el objetivo de maximizar sus beneficios empresariales. La pretensión de que la política desaparezca o disminuya es, pues, ilusoria. (...) No desaparece ni disminuye sino que cambian los actores, las relaciones y las formas de poder dominantes, y consiguientemente cambia también la distribución de los beneficios”*¹⁵ Por lo que al considerar las recomendaciones propuestas por el nuevo gerenciamiento el autor hace un llamado a no desatender los criterios propios de eficiencia estatal centrado en los valores del Estado Keynesiano de Bienestar, que resume como rectitud con respecto a los valores de la ciudadanía, garantías civiles y políticas, la seguridad y estabilidad en el acceso del conjunto de la ciudadanía a bienes y servicios esenciales, observando a la eficiencia y eficacia en función del desarrollo económico y social del sistema en su conjunto.

Hecho este paréntesis, la política de gestión pública atiende a la capacidad de respuesta y desempeño observada, a los sistemas de información, la construcción de indicadores para la evaluación y monitoreo, la articulación y coordinación inter-estatal y con el contexto social, así como también los mecanismos de responsabilización ensayados. Conceptualizando a la gestión pública, como la maquinaria que diseña el gobierno para la implementación de sus políticas¹⁶.

El dotar al Estado de capacidad de respuesta, es entendido como la capacidad evidenciada por los funcionarios para responder a las prioridades políticas, por lo que un sector público con capacidad de respuesta será aquel que reduzca el tiempo de demora entre las prioridades políticas y las acciones de implementación de las mismas, focalizando los recursos a tal fin. En esta línea se persigue el involucramiento político en el nombramiento de los cargos de alto nivel, conjuntamente a la utilización de agencias independientes como forma de aumentar la capacidad de respuesta de los organismos públicos¹⁷.

Mientras que la orientación hacia el desempeño, observa los lazos explícitos entre la medición de los resultados, la planificación de los servicios futuros, y la responsabilización por los ya brindados.¹⁸ En esta orientación se observa la

¹⁵ Narbondo Pedro, “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado?” en La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “nueva gestión pública” Ed. Conrado Ramos (2003) p. 67

¹⁶ Manning,N/Sheperd,G “Reforma de la gestión pública: ¿Qué debe aprender América Latina de la OCDE” en Revista del CLAD, Reforma y democracia N° 44 (2009)

¹⁷ Ibídem

¹⁸ Ibídem

preocupación de los gobiernos por cumplir con las promesas electorales realizadas, y la medición de los resultados con propósito de accountability. En el entendido de que los gobiernos deben ganarse la legitimidad cumpliendo sus promesas mediante la ejecución de las políticas. Asimismo, la preocupación por el desempeño -de acuerdo a lo propuesto por esta línea teórica- debería buscarse también en torno a la gestión de los recursos humanos elaborando sistemas que permitan manejar el desempeño individual de los funcionarios.

Por otra parte, las reformas propuestas por el lado de la demanda, introducen también como parte de los cambios insitucionales relacionados a la capacidad de respuesta y de desempeño, el uso de mecanismos de mercado, el gobierno abierto, y el e-gobierno.

El primer mecanismo -generalmente identificado con el sistema de voucher- separa la provisión de los servicios públicos de su funcionamiento. El segundo, implicaría un incremento de las posibilidades de la sociedad civil de conocer las decisiones que se toman en la esfera gubernamental, de acceder a los servicios a los que se tiene legítimo derecho, y de ser escuchados mediante la consulta y participación. Mientras que el e-gobierno pretende fortalecer la provisión de servicios públicos y mejorar el acceso a los mismos, brindando una mayor información al conjunto de la ciudadanía¹⁹.

Los enunciados del Nuevo Gerenciamiento subrayan la necesidad de sentar las bases para que la ciudadanía participe en el proceso de formulación de las políticas públicas, entendiendo a la participación ciudadana como un elemento transversal y continuo de las mismas, debiendo preverse en la elaboración o diseño, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante la creación de los mecanismos adecuados a tal fin. Siendo un elemento central la construcción de reglas y normas del proceso político que regulen la relación e interacción del Estado con la sociedad civil, el mercado y los organismos internacionales. Por lo que se toman en cuenta aspectos tales como el número de actores participantes, el grado de incidencia de los mismos, los espacios políticos institucionales entendidos como canales para la voz de los distintos grupos en la negociación y formalización de las distintas etapas del proceso de la política pública.

En este marco se hace referencia al concepto de gobernanza de Aguilar Villanueva²⁰ que es definido por el autor como *“el proceso de dirección de la sociedad, estructurado institucional y técnicamente, que implica definir tanto su sentido de dirección, sus objetivos y metas generales, como su capacidad de dirección, la manera como se organizará la producción de los objetos y metas elegidos”* el cual implica que *“un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno; registran que las fronteras y responsabilidades de lo público y lo privado son hoy permeables en el abordaje de los problemas económicos de una comunidad; reconoce la interdependencia (de poder, información, recursos) de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos; reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen la capacidad de autogobierno en asuntos vitales para su vida y convivencia; reconoce que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando de gobierno”*

En tanto que el concepto de redes se conceptualiza sumariamente, como la manera en que burócratas, políticos, expertos, y representantes de distintos grupos de interés

¹⁹ Ibídem

²⁰ Luis F. Aguilar, “Gobernanza y gestión pública”, Cap. I Gobernanza, (2006).

gobiernan una determinada área de política, siendo las redes un enlace entre los distintos actores públicos y privados, que se conectan entre sí dada la “interdependencia de recursos” que presentan los mismos. (Rhodes 1997)²¹

La concepción de la nueva gobernanza en red²² entiende que el modelo de democracia participativa debe manifestarse en la deliberación, la toma de decisiones, y en el control de las políticas, llevando a la inclusión de nuevos actores sociales, individuales u organizados en la gestión pública. Intentando mejorar de esta forma el procesamiento de las demandas sociales y la satisfacción de las demandas de la población, reforzando la accountability horizontal y social frente a la tradicional accountability vertical, creando nuevos tipos de legitimidad. La legitimidad de entrada, relacionada con la participación de la ciudadanía en la deliberación y discusión de la agenda pública, recogiendo los aportes planteados por ésta. Por lo que en este caso se consideran para el análisis los espacios que se abren para la participación de los distintos actores, la identificación de los actores que efectivamente participan, los intereses que se ven representados, los temas abiertos a la deliberación, y la identificación de quién establece finalmente los temas de agenda.

En segundo lugar, la legitimidad de procesos, relacionada directamente con la forma cómo se toman las decisiones, a la cual se llega mediante el estudio de los momentos en que se toman las decisiones, los mecanismos que se utilizan para decidir, y con qué mecanismos de control cuentan los actores para saber si se están cumpliendo las reglas de juego establecidas y si efectivamente las decisiones son llevadas a cabo.

Y por último, nos hablan de la legitimidad de salida que refiere al producto, donde se constata si las demandas de la ciudadanía son recogidas y materializadas en las políticas públicas implementadas, en otras palabras, si se observa la incorporación de las demandas de los participantes en el producto final.

En esta línea, se enmarca el análisis realizado por Longo²³ donde se subraya la necesidad de crear espacios de concertación socio-política, que generen un consenso básico y sostenible en base a “*una esfera vigorosa de deliberación pública, alimentada con informaciones fiables, capaz de ejercer la accountability y manejar las explicaciones políticas de lo que ocurre, de modo que se produzcan procesos útiles de evaluación y aprendizaje colectivo*”

Para finalizar, entiendo que más allá de las innovaciones en la gestión que podamos esperar se vislumbren en el Mides, no debemos olvidarnos de aquello que los institucionalistas históricos nos advierten, en el sentido de la inercia institucional que muestran los Estados al crear nuevas instituciones dentro de su órbita, es decir, que se tiende a repetir lo conocido por el sistema político y la tradición de la administración pública de su país en la configuración de las nuevas estructuras.

²¹ Citado en Cristina Zurbriggen “Las Redes de Políticas Públicas. Una revisión Teórica” (2003)

²² Del Campo García, E/Haro González Ana “A la búsqueda de una gobernanza responsable: descentralización y rendición de cuentas en los municipios bolivianos” en Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 44 (2009)

²³ Longo, F “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana” en Revista del Clad Reforma y Democracia N° 46 (2010)

El marco teórico desarrollado nos orienta en el intento de aproximarnos a describir las capacidades institucionales desarrolladas por el Ministerio en la etapa fundacional. Como es una investigación exploratoria el desarrollo sobre la nueva gerencia pública se realiza simplemente para identificar la presencia o ausencia de los principales aspectos que primaron en el proceso, es decir, para contrastar si el nuevo organismo se enmarcó en estos parámetros, o si por el contrario evidenció fuertes rasgos del modelo tradicional weberiano.

Principales líneas programáticas

Si bien Uruguay ha destacado históricamente por mostrar bajos guarismos relativos en relación a los índices de pobreza e indigencia con respecto a sus pares latinoamericanos, la situación nacional sufrió un importante revés una vez que se comenzaron a sentir las consecuencias de la crisis financiera que el país atraviesa en el año 2002.

Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)²⁴ para el 2001 -año anterior al estallido de la crisis- la pobreza se ubicaba en el entorno del 19% y la indigencia en el 1%. Mientras que en el 2004, estos guarismos habían trepado al entorno del 32% y 4% respectivamente.

La gravedad de la situación social representada, llevó al flamante gobierno –que históricamente ha manifestado entre sus pilares identitarios la preocupación por la justicia social y la lucha contra la pobreza- a convocar a expertos²⁵ y políticos para la construcción de un diálogo social, donde se estudiase a fondo las alternativas de políticas aplicables a la realidad del país, y que permitiese repensar la estructura de bienestar, y en especial, las políticas focalizadas a los sectores en situación de pobreza extrema²⁶ en el corto y mediano plazo.

La idea era elaborar un paquete de políticas que lograra rápidamente frenar la tendencia a la pauperización observada y abriese a un tiempo, canales a los ciudadanos para salir de la situación de emergencia social.

De esta manera se inicia un proceso de reforma innovador para la experiencia nacional, que intentará sentar las bases para la futura creación de una nueva matriz de protección y asistencia social, en la observancia de que los sistemas de ayudas sociales de tipo contributivas tradicionalmente ensayadas en el Uruguay -vinculadas especialmente al mercado formal de trabajo- dejaron de ser efectivas frente a los nuevos riesgos sociales que afectan la región, y de los que Uruguay no ha escapado. Abocándose a la tarea de creación y readecuación de los mecanismos de intervención social que dieran solución a los problemas públicos de forma eficiente y sostenible.

Descripción general del los Planes

No es objeto de esta monografía final de grado dar un exhaustivo desarrollo de los Planes, sino que la idea es simplemente detallar algunas características generales de los mismos para encuadrar su línea programática, no obstante la descripción de sus respectivos componentes fundamentales es desarrollada en el Anexo I.

²⁴ Amarante, V/ Vigorito, A “Pobreza y desigualdad en el Uruguay. 2006” (2006) Publicación INE

²⁵ Mides – OPP “Consulta Técnica sobre Reforma Social” (2005)

²⁶ El concepto de pobreza extrema o indigencia refiere a aquellos hogares en los que se carece de ingresos suficientes para la alimentación de sus miembros. En otras palabras, cuando el ingreso de los hogares es menor al valor de la Canasta Básica Alimenticia.

Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES)

Mediante la Ley N° 17.869 del 25 de mayo de 2005, se declara la situación de Emergencia Social, y se crea el PANES programa de coyuntura, que tendría una vigencia estimada de dos años a partir de la promulgación de dicha Ley. El mismo incorporaba bajo su órbita los siguientes componentes: Plan Alimentario Nacional, Programa de Emergencia Sanitaria, Programa Ingreso Ciudadano, Programa Educación en Contextos Críticos, Programa de Empleo Transitorio, Programa de Asentamientos Precarios y Pensiones, y el Programa de Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

Dicho Plan incorporó como uno de sus componentes sustantivos, las transferencias monetarias condicionadas²⁷, intentando a un tiempo mitigar la exclusión en la que los referidos sectores de población se vieron inmersos, no sólo en términos económicos sino también en cuanto a salud, educación y alimentación entre otras dimensiones.

Desde una perspectiva integral de derechos, se aunaron esfuerzos en pro de lograr mejores guarismos relativos al Desarrollo Humano. Ejemplo de ello serán el tipo de contrapartidas diseñadas, especialmente vinculadas a la matrícula y asistencia escolar de los niños de los hogares beneficiarios, a los controles periódicos de salud de la población vulnerable, y a la participación en actividades comunitarias de integración.

La ley facultaba al Mides la función de desarrollar las acciones necesarias para el cumplimiento, instrumentación, ejecución, coordinación y evaluación de los componentes. Desde ese momento el PANES pasará a ser el objetivo prioritario del nuevo Ministerio en su etapa fundacional. Que tendrá en el horizonte la misión de contribuir a la construcción de una sociedad más justa y equitativa, atendiendo en un principio a la población en situación de indigencia y extrema pobreza.

Para determinar la población beneficiaria, el organismo realiza un convenio con la UdelaR, quien construye una herramienta metodológica conocida como Índice de Carencias Críticas. Este instrumento será considerado para evaluar los hogares postulantes, tomando en cuenta la presencia de niños menores de 5 años en el hogar, el promedio de escolaridad de los adultos, y la existencia de servicio sanitario, entre otros indicadores, como medidas complementarias a la del ingreso que percibía el hogar, para determinar la incorporación de los beneficiarios al programa.

Determinado que de un total de 246.681 hogares que solicitaron el beneficio, calificaran para su aprobación un total de 102.353, que reunían efectivamente las condiciones requeridas para su acceso.

Plan de Equidad (PEQ)

El Gabinete Social en su sesión del día 9 de abril de 2007, aprueba la redacción final del PEQ. Diseñada por un grupo técnico conformado por expertos en diversas disciplinas que prestan funciones dentro y fuera de la estructura ministerial, y que desde mediados de 2006 venían trabajando de forma articulada en la elaboración de la propuesta. Dicho esfuerzo fue coordinado por el Consejo Nacional de Coordinación de Política Sociales, lográndose la presupuestación del Plan en la Ley de Rendición de Cuentas para la ejecución presupuestal del 2008, aprobada por la Ley N° 18601.

²⁷ Programa Ingreso Ciudadano (IC)

El PEQ nace con vocación universalista, ya que define a su población objetivo como el conjunto de la ciudadanía. Su propósito último es fortalecer las estrategias públicas existentes, introduciendo reformas sustantivas en la estructura de protección social del país, mejorando la provisión de servicios públicos sociales, a fin de alcanzar mayores guarismos en materia de integración y justicia social, garantizando mediante la intervención pública el bienestar de los uruguayos en el territorio, y las posibilidades efectivas de desarrollar una vida digna, tal como se establece en el fragmento de la redacción del Plan que se cita a continuación.

“Brindar protección a quienes la necesitan, amparar a la población garantizando sus derechos fundamentales y hacerlo durante toda su vida, construyendo equidad, contribuyendo al ejercicio de la ciudadanía, generando iguales condiciones y oportunidades para todas y todos frente a diversas circunstancias vitales, sociales y económicas”²⁸.

En suma, el paquete de políticas tiene como objetivo general garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, orientado por el concepto de justicia social.

El concepto de equidad será promovido desde tres aristas fundamentales, la equidad de género, la equidad intergeneracional y la equidad territorial.

El PEQ se edificará en base a tres tipos de intervenciones, por un lado las contributivas asociadas al mercado formal de empleo, por otro, regulando la provisión público-privada de los servicios sociales, y por último, construyendo una red de asistencia social de tipo no contributiva que siga atendiendo a la población más vulnerable, buscando en dicha triangulación generar acciones estables y permanentes por parte del Estado que permitan institucionalizar la actual concepción del bienestar. Intentando a un tiempo superar la sectorialidad con que se ejercen las intervenciones públicas, al comprometer mediante la rendición de cuentas al conjunto de organismos estatales en la instrumentación y puesta en marcha del Plan, que obliga a la coordinación de esfuerzos a nivel interestatal.

Los objetivos del PEQ son de corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo se pretende lograr mejoras significativas en la situación de la población más vulnerable, potencializando los aprendizajes acuñados en el marco del PANES, orientados principalmente a mitigar las inequidades intergeneracionales en pro de los niños y jóvenes, dado que se ha constatado que estos grupos etarios son los que más sufren las situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Mientras que en el mediano y largo plazo se intentará modificar las causas estructurales de la desigualdad.

El PEQ intentará apropiarse de los componentes virtuosos que hacen al acervo nacional en materia de protección social, mejorándolos e innovando con la formulación de nuevas acciones a desarrollar. Asimismo, conjuntamente a la creación de éstas nuevas formas de intervención, se promueven una serie de reformas sectoriales definidas como los componentes estructurales de la Matriz de Protección Social a saber: Reforma Tributaria, Reforma de la Salud, revisiones de las políticas de empleo, nueva política de vivienda y hábitat, Reforma Educativa y Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

²⁸ Plan de Equidad. Propuestas de Implementación 2007-2009. p 9

Dichas reformas serán complementadas por los componentes que conforman la nueva Red de Asistencia e Integración Social: los principales son el régimen de prestaciones sociales no contributivas -nuevas Asignaciones Familiares y Asistencia a la Vejez- así como también políticas de seguridad alimentaria, de educación para la infancia y la adolescencia, políticas asociadas al trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de promoción e inclusión social y de atención a la discapacidad.

A efectos del presente análisis, sólo serán considerados en la gestión del organismo aquellos componentes de la nueva Red de Asistencia e Integración Social, que suponen la primera fase de ejecución del PEQ, y que se configuraron como programas permanentes bajo la órbita del Mides, que entiendo continúan la línea de trabajo iniciada con el PANES. Con la intención de que éstos nos permitan ensayar algunas reflexiones en torno de los aprendizajes institucionales evidenciados en el período, dando cuenta del acervo institucional que se fue conformando en el proceso.

Configurando la estructura organizativa

Mediante el Decreto N° 286/006 del 22 de agosto de 2006, se establece la estructura organizativa del Mides (Inciso 15) la cual había sido presentada para su consideración ante la Oficina Nacional de Servicio Civil, y a la Oficina Nacional de Planeamiento y Presupuesto. La misma estará orientada por los cometidos sustantivos del organismo y de la Administración Central, teniendo por objeto una mayor eficacia administrativa y eficiencia en la prestación de los servicios.

El Ministerio se compondrá de una única unidad ejecutora comprendiendo las siguientes Direcciones Nacionales, que se encuentran en un mismo nivel jerárquico, y dependen directamente del Ministro y Subsecretario.

- ◆ **Dirección General de Secretaría:** cuya misión es apoyar el proceso de toma de decisiones por parte del organismo para el cumplimiento de los objetivos sustantivos, mediante el fortalecimiento de actividades asesoramiento.
La misma está integrada por una asesoría de de Cooperación Internacional y cuatro Divisiones: Jurídico-Notarial, Recursos Humanos, Informática y Planificación Presupuestal y Financiera.
La misma será además la encargada de realizar el seguimiento presupuestal del Ingreso Ciudadano y del Plan Alimentario Nacional del PANES.
- ◆ **Dirección de Políticas Sociales:** su misión es propender a la configuración de un sistema de políticas sociales coherente con los propósitos de desarrollo y participación social de forma articulada con otros organismos públicos. Recomendado nuevos procedimientos, normativas, y mecanismos a fin de mejorar las intervenciones ejecutadas.
De la misma dependen la División de Investigación, Diagnóstico y Propuesta, y la División de Planificación y Coordinación Intersectorial.
Esta Dirección tendrá bajo su responsabilidad los programas Construyendo Rutas de Salida y Proyectos de Opción Productiva en el marco del PANES, y del programa Uruguay Integra del PEQ.
- ◆ **Dirección de Desarrollo Ciudadano:** la misión de esta Dirección es contribuir en el desarrollo de escenarios de participación social de amplia convocatoria de actores sociales, a fin de fortalecer la práctica de la ciudadanía activa.
De ella dependen la División de Iniciativas Locales, y la División de Participación Social.

Fue responsable del componente Mejoramiento del Hábitat del PANES.

- ◆ **Dirección de Evaluación de Programas:** tiene la misión de realizar el seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales en todo el territorio nacional, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades.

De ella dependen la División de Monitoreo, y la División de Evaluación.

Será la encargada de realizar el seguimiento del nuevo sistema de Asignaciones Familiares del PEQ.

- ◆ **Dirección de Coordinación Territorial:** Su misión es diseñar, implementar, desarrollar y sostener la estructura descentralizada del Mides a lo largo del territorio. Planificando y coordinando en el mismo las políticas públicas sociales, generando ámbitos de coordinación y articulación local –a fin de integrar su diversidad- entre los actores públicos y las organizaciones de la sociedad civil.

De esta Dirección, dependen la División de Descentralización Territorial, la División de Gestión Territorial y la División de Oficinas Territoriales.

Responsable de los programas Consejos Sociales y Fortalecimiento de iniciativas locales del PANES, y Programa integración política de frontera: espacio de vida diverso y complejo del PEQ.

- ◆ **Dirección de Asistencia Crítica e Inclusión Social:** tiene como misión el contribuir a la inclusión social de los hogares y personas que viven en condiciones de indigencia y pobreza extrema, generando oportunidades para el desarrollo integral a nivel familiar, comunitario y personal. Desarrollando proyectos de asistencia crítica, y rápida respuesta para las situaciones sociales emergentes, a fin de evitar que otros hogares caigan en situaciones de extrema vulnerabilidad.

De esta Dirección dependerán la División de Atención a Colectivos y Poblaciones Vulnerables y la División de Asistencia Crítica y Alertas Tempranas.

Responsable de los programas Atención a los Sin Techo, Programa de Emergencia Sanitaria, y Educación en Contextos Críticos en el marco del PANES, y Tarjeta de Apoyo Alimentario, Mejoramiento del Hábitat, Programa de Atención a los Sin Techo, Uruguay Clasifica, Asistencia a la Vejez y Proyecto Alfa del PEQ.

Partiendo de la definición de los objetivos estratégicos del Ministerio, se procura *“transformar la modalidad tradicional de la Administración, en el sentido de crear una estructura más gerencialista, centrada en los resultados de la gestión”*.

Dada esta declaración de intenciones, parecería desprenderse que el gobierno al menos desde su discurso procuró instaurar una estructura más gerencialista en el organismo, aunque de los datos analizados, surge que la misma no se estructuró en términos formales por gerencias tal como promueve la línea del management, sino que por el contrario, se utilizó la forma tradicional de división por Direcciones por áreas o asuntos, estableciéndose entre ellas una separación de responsabilidades asociadas a la puesta en marcha de los distintos componentes de los Planes a considerar.

Por lo que el diseño insitucional del Mides no escapó a la lógica tradicional de organización ensayada históricamente por el Estado uruguayo, aunque se avanzó en la línea de la politización de los altos cargos, ya que los Directores nacionales estuvieron estrictamente subordinados al gobierno representativo revistiendo la calidad de cargos

de confianza. Tampoco se encontró evidencia que permitiese afirmar que se hayan celebrado contratos por desempeños o políticas de incentivos vinculadas a resultados y sistemas de remuneraciones diferenciales vinculadas a indicadores de gestión para los cargos directivos.

Podría también inferirse que el Frente Amplio, se mostró celoso de defender la legitimidad representativa de sus decisiones de política por sobre la racionalidad técnica de los estamentos técnico-burocráticos disponibles en las arcas del Estado, dado que no se opta por cubrir estos cargos con altos funcionarios de carrera provenientes de otras reparticiones de la Administración Central.

En este sentido, los Directores mostrarán a lo largo del período un alto compromiso esencialmente político en la gestión del organismo.

En suma, el organigrama muestra una estructura organizativa que se asemeja al modelo burocrático de tipo piramidal.

La estructura funcional

De la lectura de las memorias anuales correspondientes al período relevado surge que el Ministerio inicia legalmente sus funciones a partir del 1° de abril de 2005. Identificando como una de sus principales deficiencias iniciales, los problemas vinculados al hecho de no haber contado con presupuesto en su primer año de gestión, y la consecuente dificultad para la contratación de los funcionarios necesarios para ejecutar las funciones y cometidos establecidos por ley, en particular, en lo referente a la implementación del PANES, debiendo hacer uso de distintas modalidades de contratación precarias en relación a sus recursos humanos. Por lo que en su mayoría -tal como era de esperar en este contexto- los mismos prestaron funciones de forma transitoria.

En lo relativo a las políticas de personal, se constata que los dos primeros años estuvieron enfocados en diseñar y ajustar la estructura de cargos, mediante reuniones de asesoramiento y trabajo conjunto con ONSC y CEPRE, a fin de contar con los recursos humanos indispensables para el logro de los objetivos planteados, dicha estructura preveía inicialmente su implementación para mediados del 2006. La aprobación e implementación de la misma se logra finalmente en octubre de 2007, procediendo a la designación de los funcionarios y regularizando el ingreso, de acuerdo al escalafón, grado, serie y denominación correspondiente, regularizándose también la liquidación de retribuciones personales originadas por ésta. La estructura de cargos permitió identificar las vacantes con que contaba el organismo, y la realización de los correspondientes llamados a concurso para cubrirlos, los que comenzarían a desarrollarse a partir del año siguiente, iniciándose un proceso que tendería a garantizar la consolidación y estabilidad en la estructura del funcionariado. Respondiendo a las lógicas tradicionales en materia de burocracia.

Asimismo, en los primeros años se avanzó en la incorporación y capacitación del nuevo personal, realizando cursos que versaron sobre distintos temas concernientes a la Administración Central, en coordinación con la ONSC.

El informe de transición elaborado por Presidencia en sintonía con lo expuesto en las Memorias del organismo, destaca en el período fundacional los esfuerzos por desarrollar una cultura Mides de gestión, revalorizando elementos del imaginario del cuerpo burocrático, donde jugó un papel fundamental el sentimiento de pertenencia común y el

desarrollo de vectores de cooperación y solidaridad entre los mismos. La mítica fundacional que se fue construyendo se vio reforzada a su vez por el pasaje a la órbita del Mides de funcionarios públicos de otros organismos del Estado en forma voluntaria, lo que permitiría inferir que los mismos guardaban cierto grado de afinidad con los cometidos institucionales del organismo a la hora de pedir su traslado.

El año 2008, es considerado por el Ministerio como el año de consolidación institucional, redefiniéndose el organigrama funcional real del Mides, dando cuenta de la existencia de áreas no comprendidas en la estructura inicial. Creándose cargos en la rendición de cuentas de 2008, tanto por incremento del rubro cero, como por la eliminación de cargos en el padrón viejo, aproximando de esta forma el padrón a las necesidades reales del organismo, en cuanto a su calidad y número. Procesando regularizaciones y nuevos llamados a concurso²⁹.

Como parte de este proceso, a partir de la identificación de vacantes, durante el siguiente año, se celebran concursos internos de ascenso, con tribunales principalmente externos a fin de garantizar la objetividad y transparencia de los mismos, lográndose de esta forma proveer a la mayoría de las Direcciones de División y Departamentos. Ocupándose el cargo vacante de Director de Recursos Humanos.

Se continuó realizando actividades de promoción al desarrollo de la cultura institucional, fomentando la participación de los funcionarios de cada área a fin de definir la planificación de los compromisos a ejecutar al fin del período de gobierno, los cuales fueron internamente publicados, y pasaron a presidir simbólicamente los espacios de trabajo correspondientes.

Del análisis documental del informe de transición realizado por la Presidencia de la República en diciembre de 2009, se desprende que una característica especial del Ministerio, fue el ritmo acelerado de trabajo existente. Dando cuenta de la capacidad de respuesta evidencia en el desarrollo de los Planes, permitiendo superar así las carencias iniciales mencionadas anteriormente. Esta característica es explicada como efecto positivo del mito fundacional del Mides. Así como también se destaca la existencia de un equipo de dirección altamente comprometido con los objetivos de la institución. Mencionando entre las principales fortalezas del organismo el compromiso con la tarea y el alto número de funcionarios jóvenes con que cuenta.

Mientras que la principal amenaza que identifica el estudio en este sentido, se basa en el riesgo potencial de no poder sostener en forma coherente la institucionalización, dado

²⁹ En el transcurso de ese año se optimizó el sistema de liquidación de haberes, mediante la incorporación del sistema de Gestión Humana, con bases de datos de la Contaduría General de la Nación. Conformándose un grupo de trabajo para mejorar los sistemas de gestión de Recursos Humanos en coordinación con ONSC y la IMM. Continuando la capacitación de sus funcionarios, en especial, en lo referente a la incorporación de nuevas tecnologías de gestión como es por ejemplo el e-gobierno, en torno a las normativas en materia de la Administración Central, y al manejo de herramientas informáticas contables y financieras utilizadas por el Estado a nivel central. En el año 2009 por su parte, continúan ingresando funcionarios mediante llamados a concursos externos, y se redistribuyen aquellas personas que estaban en calidad de pases en comisión desde el año 2005. Se conforma también un equipo multidisciplinario que pasa a cubrir las funciones que anteriormente se realizaba por convenio con PLEMUU, el cual se presenta al Premio a la Calidad y Atención Ciudadana organizado por OPP obteniendo un alto puntaje. Constituyéndose nuevas áreas y oficinas con el ingreso del nuevo personal. Se realizan nuevos llamados a becarios universitarios, a efectos de mejorar la calidad en la atención telefónica al público. Se implanta el primer módulo de presentismo, en el SGRH con colaboración de la ONSC, sumándose al de liquidación de haberes existente. Y se logra elaborar un listado discriminado por Dirección, de los funcionarios que prestan servicios al Ministerio en las distintas modalidades.

que el compromiso laboral asumido debería obtener como contrapartida el reconocimiento en el grado, la remuneración³⁰ y las posibilidades de capacitación. Por lo que queda planteado como un desafío institucional para el próximo gobierno, el lograr dicha institucionalización sin perder la mítica fundacional. No surge de los datos consultados que se hayan institucionalizado sistemas de evaluación sistemática del desempeño individual, ni sistemas asociados a políticas de incentivos en las remuneraciones sino que por el contrario, la misma responde a la lógica tradicional por grado y escalafón.

En relación a los resultados obtenidos por el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, se expresa en la última Memoria institucional del período, que al encontrarse la misma en la primera etapa de implementación, todavía no pueden observarse los resultados que arroja la herramienta. Si bien se espera que ésta aporte al conocimiento de quienes trabajan en el Ministerio, a fin de permitir un mejor diseño de políticas institucionales de recursos humanos, y al proceso de creación de una cultura formal dentro del Ministerio.

Según el informe de Presidencia antes referido, al tiempo en que se iba definiendo el funcionamiento institucional del organismo, se fueron “cooptando” recursos humanos provenientes de otras áreas de la Administración Pública. A su vez se promovieron distintas formas de ingreso de funcionarios de acuerdo a lo que autoriza la normativa vigente.³¹

El documento elaborado por presidencia plantea como asignaturas pendientes la necesidad de generar mandos medios responsables y de brindar oportunidades para el ascenso, en especial a aquellas personas que realizan tareas que corresponden a las responsabilidades de grados superiores dentro del escalafón.

Por último, se puntualiza que en el caso particular de los profesionales -en especial en el área de informática- los concursos no han logrado cubrir los cargos necesarios debido a que el nivel de remuneraciones no logra competir con otros ámbitos públicos y privados. Estas carencias como se verá más adelante fueron sorteadas principalmente mediante la celebración de convenios institucionales con la UdelaR, como complemento de la capacidad institucional del organismo.

Por lo que, tal como defienden los postulados del institucionalismo normativo y sociológico, es interesante no descuidar el uso de símbolos, valores y hasta aspectos emotivos, en el estudio de los procesos fundacionales, dado que los mismos moldean las acciones de los individuos tanto como podrían llegar a hacerlo los incentivos económicos orientados a resultados que postulan los seguidores del management.

³⁰ Ver cuadro de Remuneraciones del Inciso en Anexo III.

³¹ Solicitud de autorización para realizar pases en comisión por encima de los establecidos normalmente. Aplicación de la ley del voluntariado. Regularización de funcionarios de INJU e INAMU, que pasaron a ser empleados del Ministerio. Incorporación al padrón -establecido en la estructura organizativa- de acuerdo a un criterio de prioridades relativo a las funciones desempeñadas por funcionarios en situación de pases en comisión utilizando el criterio de redistribución. Definición del uso de la Ley de Rendición de Cuentas 2007 como mecanismo para la creación de cargos de ingreso. Supresión de cargos presupuestales tornándolos contratados para dar cabida a los nuevos ingresos. Creación de cargos contratados en los niveles más bajos de cada escalafón. Creación de cargos presupuestados para complementar las necesidades básicas del organismo a nivel de Direcciones. Decretos ministeriales para la creación de cargos en funciones prioritarias. Regulación legal del convenio con la UdelaR y con instituciones gremiales en la Ley de Rendición de cuentas del 2007.

Ya que si como se mencionó anteriormente, las remuneraciones percibidas no están vinculadas a un sistema de premios e incentivos por resultados que promueva el desempeño, y por tanto el mismo deviene de la conjunción de voluntades individuales, que junto al mito fundacional y las acciones tendientes al desarrollo de una cultura institucional propia han logrado generar un círculo virtuoso, es de orden velar por su cuidado y cultivo, a fin de ayudar a sortear los riesgos que podría acarrear la ausencia de medidas tendientes a superar las deficiencias en el marco de las remuneraciones.

Tarea que deberá afrontar el organismo a fin de evitar la migración de funcionarios capacitados, y la consecuente pérdida de memoria institucional que ello traería aparejado. Ya que de atenderse a la teoría, es vital contar con una estructura de incentivos que alinie el desempeño individual con el institucional, a fin de asegurar la convergencia de intereses entre los funcionarios y las organizaciones.

A la par, se observa la preocupación del organismo por institucionalizar un sistema de méritos que de paso a la carrera administrativa dentro del mismo de forma transparente. Ésta a su vez, ofició como incentivo para una mayor capacitación del cuerpo, en consonancia con la intención evidenciada por el Ministerio de ir incorporando a la estructura del funcionariado a equipos multidisciplinarios que vayan conformando una comunidad de expertos propia del organismo. En este marco, se destaca el alto número de concursos internos (62) y externos (29) convocados en el período, privilegiando a este mecanismo para el ingreso a la función pública, y la política de capacitación llevada adelante en convenio con otros organismos públicos en distintas temáticas.

A lo largo de estos cinco años se observan esfuerzos por adecuar la estructura administrativa a las necesidades reales del organismo, y avanzar en materia de regularizaciones, a fin de contar con funcionarios públicos que disfruten de las garantías burocráticas correspondientes desde una lógica de tipo weberiana, combinadas con matices cuasi gerenciales a nivel de los altos cuadros jerárquicos. Avanzando tímidamente en la creación de una estructura básica permanente, manteniendo la posibilidad de contar a un tiempo, con otras figuras contractuales como es el caso de los becarios, pasantes y los convenios interinstitucionales.

La etapa fundacional del Mides como era previsible, se caracterizó por contar en su estructura de recursos humanos con un gran abanico de vínculos contractuales que mostraban un alto grado de flexibilización laboral, pero que a mi entender -en la observancia de las acciones antes descriptas en esta área- la flexibilización respondió más a una forma de sortear la coyuntura, que a una intención de desarrollar una política flexibilizadora en materia de recursos humanos. En esta línea, cuando se observa el proceso de regularizaciones ensayado, se detecta una correlación con lo que ha sido el lineamiento político en la materia, por parte de la administración Vásquez.

La evolución de acuerdo al número de funcionarios³² muestra que los cargos prácticamente se cuadruplicaron en el período, permitiendo pensar que el Ministerio cuenta a la fecha con los funcionarios suficientes para llevar adelante su tarea. Así como también se observan acciones tendientes a la mejora de la gestión de recursos humanos, dados por la incorporación de sistemas informáticos.

³² Ver Cuadro Nº 2 en Anexo III

Pese a que la estructura organizativa, recién fue tomando forma al final del período, es importante destacar en términos generales, la satisfactoria capacidad de respuesta y de desempeño evidenciada por los funcionarios en relación a la carencia de infraestructura de los primeros años, permitiendo cumplir de forma satisfactoria con las prioridades políticas definidas por el gobierno.

La estructura presupuestal

Como se mencionó anteriormente, el Mides comienza a desempeñar funciones y a brindar sus primeras prestaciones, en especial el Ingreso Ciudadano, si contar con un presupuesto propio, por lo que el apoyo y compromiso evidenciado por el Ministerio de Economía y Finanzas fue clave en la etapa fundacional, permitiendo acceder a los recursos necesarios para lograr una rápida implementación de los principales componentes del PANES.

De la lectura de las memorias anuales se desprende que, en el primer año de gestión se buscó adecuar los gastos e inversiones en consonancia a las necesidades de creciente infraestructura que presentaba el organismo, en pro de lograr la descentralización territorial del mismo. Ajustando además, las planificaciones de todas las Direcciones y programas para el año siguiente, en base a las prioridades políticas, que sirviesen de criterio orientador para la asignación financiera correspondiente.

En el año 2006, se realiza el primer seguimiento y evaluación presupuestal del Programa Ingreso Ciudadano, y del Plan Alimentario Nacional.

En base a este informe se elabora la Rendición de cuentas del 2005. Pero recién a partir del 2007 comenzó a efectivizarse un proceso de planificación de los gastos e inversiones por cada Dirección Nacional e Instituto del Ministerio, que permitiría la planificación general de las actividades desarrolladas. Que según expresa el organismo, mejoró el seguimiento, e incrementó la eficacia y la eficiencia en la ejecución presupuestal, acompañado por un control sistemático de la ejecución en relación a lo planificado, posibilitando realizar los ajustes correspondientes.

Cabe destacar que durante dicho año los porcentajes de ejecución presupuestal en general mejoraron significativamente en relación al 2006³³, en inversiones se pasó de un 42,71% a un 83,85%, en gastos de funcionamiento de un 75.68% a un 97.40%, mientras que en el rubro cero, lo afectado fue levemente menor, pasando de un 51,8% a un 48,53%.

Para el año siguiente, considerando los incrementos otorgados en la rendición de cuentas, se observa que se continuó mejorando en términos porcentuales la ejecución presupuestal. Ya que en gastos de funcionamiento se utilizó más del 95% de los recursos asignados, las inversiones ejecutadas alcanzaron un 89.49 % de la asignación presupuestal para este concepto, mientras que el rubro cero utilizó un 57.78% de los recursos disponibles para el ejercicio. Es de destacar que los fondos aplicados al Plan de Equidad, fueron utilizados en un 97.8%. En el año 2009, también se observan altos guarismos en relación a la ejecución del gasto, destacándose los utilizados en el marco del Plan de Equidad, para el Programa de Apoyo Alimentario, que utilizó el 100% de los fondos asignados, y los referentes a medidas de inclusión social con un 96% respectivamente.

³³ Ver cuadro N° 3 en Anexo III.

De los datos presentados se identifica el esfuerzo institucional por comenzar a contar con datos discriminados de la ejecución del gasto para cada uno de los programas -aunque al 2009 aún no se observan datos desagregados para cada uno de ellos, sino que solamente se muestran datos de aquellos considerados como “principales” por el organismo- y por mejorar la eficiencia de la ejecución de los fondos asignados para gastos e inversiones, en los que el rubro cero muestra un menor peso relativo a lo largo del período. Esta última observación no parece llamativa si se lo contextualiza con el análisis antes realizado en torno a la estructura funcional, que se mostraba en proceso de formación y consolidación hacia finales del mismo.

No se ofrecen datos, más allá de los enunciados normativos, en relación a si las planificaciones permitieron efectivamente en base a las prioridades políticas oficial de criterio orientador para la asignación financiera correspondiente de cada una de las Direcciones Nacionales, tal como estaba previsto.

Cabe aclarar también, que de los datos disponibles no se desprende que el presupuesto esté vinculado a resultados de desempeño por programas, tal como recomiendan los postulados del management, sino que se utilizó la tradicional modalidad de registro por objeto del gasto centralizada en el inciso, que no brinda información desagregada sobre los gastos y resultados alcanzados por cada uno de los componentes de los que son responsables las Direcciones Nacionales.

Por consiguiente dada la estructura observada, considero que es difícil pensar en la posibilidad de establecer premios o incentivos presupuestales a los Directores o funcionarios en el corto plazo, sino que más bien parece plausible esperar que los próximos años se mantenga en la práctica un manejo tradicional en torno al presupuesto.

Espacios Políticos Institucionales

De la revisión de las memorias anuales surge que el Ministerio ha impulsado a lo largo del período de estudio una serie de acciones, tendientes a promover y crear espacios institucionales de diálogo interestatal y con la sociedad civil, para la discusión, diseño e implementación de las distintas intervenciones públicas llevadas adelante en el marco del PANES y el PEQ.

En su concepción estos espacios podrían asimilarse a la idea de “espacios de concertación socio-política” planteada por Longo (2010)³⁴, que a rasgos generales pretenden institucionalizar la deliberación pública en torno a las políticas, buscando un feedback de información fiable entre los distintos actores, capaces de ejercer la responsabilización, evaluación y aprendizaje de forma conjunta.

Los principales espacios identificados en el período fueron: el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, las Mesas Interinstitucionales de Diálogo, los Consejos Sociales, y los Espacios de Diálogo Social.

³⁴ Op. Cit.

Gabinete Social

A instancias del Ministerio de Desarrollo Social³⁵ en acuerdo a lo contemplado en el programa de gobierno del Frente Amplio, se eleva a consideración del Presidente de la República, la creación del Gabinete Social. A fin de facilitar el cumplimiento cabal de las funciones cometidas al organismo, de coordinación, diseño, y seguimiento conjunto de las políticas sociales. En consonancia con el compromiso asumido por el Ministerio a instancias del Mercosur Social el día 1º de junio de 2005.

Este espacio surge, en el entendido de que era necesario establecer una instancia interministerial de convergencia, a fin de garantizar e incrementar mayores niveles de coordinación, planificación y articulación, de las políticas públicas sociales entre las distintas unidades ejecutoras. La creación del Gabinete Social institucionalizó formalmente lo que las ruedas de trabajo informales desde la asunción del nuevo gobierno venían acuñando en la práctica, en materia de entrelazar los esfuerzos de los Ministerios con competencias sociales, intentando de esta forma optimizar los recursos del Estado en su conjunto, y evitar la superposición de políticas, promoviendo la integralidad y complementariedad de las mismas.

Asimismo, la iniciativa puede ser considerada como un esfuerzo por salvar la deficiencia histórica del Estado uruguayo en torno a institucionalizar un ámbito formal de carácter ejecutivo de coordinación transversal de políticas sociales de máximo nivel jerárquico.

Dicho Gabinete contará entre sus cometidos fundacionales establecidos en el Decreto de creación, con la función de 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. Así como también analizar, definir, y acordar las prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social, y establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Públicas Sociales entre los diversos Ministerios. Y articular atribuciones y campos de actuación de naturaleza intergubernamental entre las instancias nacionales y municipales de carácter sectorial, con los diferentes órganos y entes públicos.

De la lectura de las memorias surge que en la práctica el Gabinete comenzó a reunirse en forma esporádica, con una baja frecuencia -en promedio bianual- a partir del año 2006.

Como se verá posteriormente a la hora de analizar el rol que los espacios políticos institucionales ocuparon en las distintas etapas de la elaboración de políticas en torno a los Planes de referencia, se observará que éste no cumplió un papel preponderante como quizá se podría esperar durante el período, sino que el protagonismo lo ganará el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales concebido como organismo técnico asesor de éste.

³⁵ El 25 de julio de 2005, mediante el Decreto 236/005 se crea la figura del Gabinete Social, ámbito de máxima jerarquía política, integrado por los titulares de los Ministerios de Economía y Finanzas, Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y de Desarrollo Social, siendo presidido por éste último. Posteriormente serán incorporados a instancias del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Turismo y Deporte, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y el Presidente del Congreso de Intendentes.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales es un órgano de carácter técnico, concebido para la instrumentación y ejecución de los acuerdos y resoluciones alcanzados a nivel del Gabinete Social.

El mismo se crea mediante el Decreto antes referido, como un ámbito de asistencia a los Ministerios, constituido por representantes de los distintos ministerios y organismos estatales involucrados³⁶, estableciendo la realización de reuniones periódicas, que en general tuvieron una frecuencia semanal. Del mismo han participado brindando su apoyo, alrededor de 50 técnicos, de diversas especialidades.

Dicha red técnica aspiró oficiar de institución integradora de los distintos organismos públicos, de las organizaciones de la sociedad civil, los actores sociales, asociaciones y organismos internacionales y regionales, para integrarlos al debate y al proceso de elaboración de políticas.

El mismo, inicia funciones teniendo como responsabilidad prioritaria al inicio, el acordar la Agenda Social para el período 2006-2009. La que fue finalmente elevada a la consideración del Gabinete Social y aprobada por el mismo a mediados del 2006.

En el 2007 su prioridad fue elaborar el diseño del PEQ, el cual fue finalmente aprobado a instancias del Gabinete Social en abril del 2007.

Asimismo, el espacio participó durante el período de forma esporádica de los encuentros regionales y nacionales de las Mesas Interinstitucionales departamentales, y mantuvo encuentros con los directores o responsables de las oficinas encargadas de las políticas sociales de las intendencias municipales de todo el país. Permitiendo compatibilizar las demandas sectoriales estatales con los recursos globales del Estado.

El Consejo cuenta a su vez con una Secretaria técnica de carácter multidisciplinario, a partir del segundo semestre del 2007, recogiendo en su seno a Licenciados en las áreas de Sociología, Comunicaciones, Economía y Ciencia Política. La misma tuvo asignada inicialmente, la tarea de diseñar una metodología de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), elaborando una matriz de correlación entre las metas de los ODM mundiales y nacionales, en relación a las estrategias ensayadas en el marco del PANES y el PEQ, entre otros planes de Desarrollo Nacional que está llevando adelante el gobierno. En esta línea, desarrolló acciones tendientes a instalar una red que involucró a todos los organismos públicos responsables, ubicando los ODM dentro de los lineamientos de desarrollo del país, sensibilizando, e integrando a actores de la sociedad civil y la opinión pública en la temática³⁷.

³⁶ Así como también por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Administración Nacional de Educación Pública, el Banco de Previsión Social, el Congreso de Intendentes, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay y el Instituto Nacional de Estadística, presidido por el Director Nacional de Políticas Sociales del Mides.

³⁷ En el 2008 la secretaría, conformó un equipo técnico de Seguimiento Interinstitucional del Plan de Equidad, con la integración coordinada de técnicos representantes del BPS, INE, MEF, OPP, MSP y Mides. Y realizó varios informes, entre los que se destacan los dos primeros informes de avance del PEQ. Las principales tareas de la secretaría en el 2009 fueron la actualización de indicadores, el relevamiento de los componentes del PEQ, y las demás políticas sociales a nivel nacional, y el relevamiento y estudio de los documentos de monitoreo y evaluación del Plan. Elaborando un análisis de los logros alcanzados en cada una de las áreas. Brindando además apoyo técnico para la elaboración de las distintas ponencias presentadas por el Consejo en seminarios nacionales y regionales. Por otra

Mesas Interinstitucionales

Es un instrumento implementado por el Mides en el 2006, en lógica de descentralización, para facilitar el diálogo entre los organismos del Estado en cada uno de los departamentos, que intentó promover la articulación territorial³⁸.

Buscando generar instancias en las que el Gobierno Nacional, y los Gobiernos Departamentales, de acuerdo a los lineamientos del Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que permitieran fijar las prioridades territoriales, a fin de optimizar los recursos tanto humanos como materiales.

Son concebidas como espacios para intercambiar opiniones y trabajar en equipo, respetando la diversidad de cada territorio. A fin de facilitar y complementar los esfuerzos que realizan todas las instituciones, en el entendido de que la materialización de las políticas debe mostrar su expresión territorial, promoviendo la participación social.

Sus cometidos fundacionales fueron: contribuir a la sistematización de un inventario de las políticas sociales con que cuenta cada departamento, la elaboración de una Agenda Social Departamental identificando las prioridades locales y elaborando un cronograma de actividades que determinase las acciones a impulsar, las medidas de gestión, los plazos y productos esperados, y formular por último, las recomendaciones que consideraran pertinentes en materia de políticas públicas sociales. Interactuando con las organizaciones de la sociedad civil y con las otras Mesas para apoyarse y coordinar acciones conjuntas. Buscando atender las situaciones críticas en el territorio³⁹.

De acuerdo a las declaraciones del organismo, las Mesas Interinstitucionales permitieron generar instancias de intercambio, discusión, presentación de inquietudes y materialización de las intervenciones conjuntas, trabajando en torno al Plan de Equidad, aunque mostraron una importante debilidad en materia de capacidades de propuesta e iniciativa.

En este marco, a partir del 2007 se inicia un proceso de capacitación de las Mesas, para promover el desarrollo y fortalecimiento de las mismas. Durante el año 2009 además se desarrolló un proceso de trabajo tendiente a la generación de propuestas para eliminar las deficiencias críticas, a fin de garantizar la eficacia y eficiencia de las mismas, mediante un espacio de capacitación de cuatro meses de duración⁴⁰.

parte, se avanzó en la consolidación de una base de datos para la difusión de las actividades e información generada por la Secretaría. Apoyando la difusión de las acciones desarrolladas por la Dirección Nacional de Políticas Sociales.

³⁸ Estos espacios de articulación de los organismos públicos a nivel territorial son instalados en los 19 departamentos, contabilizándose 23 de ellas al final del período de acuerdo a los datos que surgen de las Memorias.

³⁹ En esta línea se inscriben los encuentros regionales y nacionales realizados, que en el marco del proyecto “Unidos en la Acción”, realizan en el 2009 un seminario nacional sobre Políticas Sociales y Descentralización, que integra a representantes de las Mesas Interinstitucionales e integrantes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, trabajando proyectos de articulación nacional y territorial estratégicos de cara al PEQ.

⁴⁰ En esta línea, con fondos extra presupuestales, se realizaron acciones a fin de contribuir a las capacidades institucionales de las Mesas, en el marco de los ODM, pero dichos esfuerzos pudieron materializarse sólo en 5 departamentos.

Consejos Sociales

Nacen a impulso del Mides en el año 2006, y son concebidos como espacios departamentales no capitalinos, de articulación de las demandas ciudadanas⁴¹.

Tienen también el cometido de construir la Agenda Social Departamental, así como observar, analizar y elaborar recomendaciones en torno a las políticas públicas sociales desarrolladas en el territorio.

Fueron integrados por diversos actores sociales departamentales de distintos grados de organización y áreas de desempeño, que se entendía contaban con la capacidad de proponer y acompañar las políticas. La estructura convoca a una diversidad de actores, grupos y redes sociales departamentales, apoyándose en diferentes modalidades de participación.

Las organizaciones participantes en su gran mayoría presentaban una larga trayectoria que data de la reapertura democrática, desarrollando una actividad permanente en el territorio, aunque solamente poco más de la mitad de las mismas manifestaron ser integrantes de algún tipo de red.

El organismo además promovió acciones de capacitación, mediante la realización de talleres dirigidos a las Organizaciones Sociales en el marco del Programa de “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales”, financiado por una donación del Banco Mundial e implementado por una OSC.

Algunos Consejos Sociales también ensayaron experiencias piloto de evaluación participativa, conjuntamente al Espacio de Diálogo Social de Paysandú, en coordinación con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.

Hacia el final del período se llevaron adelante actividades de información, sensibilización y relevamiento de las demandas ciudadanas, bajo distintas modalidades adoptadas por los mismos, buscando la promoción de canales para la voz pública, generando documentos que reunían dichas demandas a fin de ser elevados a la consideración de las Mesas Interinstitucionales y a la población en general.⁴²

Las acciones de intercambio, información y relevamiento de demandas de la ciudadanía, se concretaron mediante diversas modalidades, tales como: charlas abiertas, talleres, foros, seminarios, movidas de consulta, audiencias ciudadanas, que contaron con la presencia de autoridades nacionales, centrandos sus esfuerzos en diversas áreas temáticas.

⁴¹ A fines del período, se contaba con la institucionalización de 22 Consejos Sociales -17 departamentales y 5 regionales- junto a 31 Sub Consejos Locales. Participando activamente de los Consejos un total de 279 organizaciones del interior del país.

⁴² El ciclo de encuentros regionales de Consejos Sociales iniciado en el 2007, es completado en el 2008. Y en noviembre, con el apoyo de la ONU y FESUR, se realizó el Primer Encuentro Nacional en el Paraninfo de la Universidad, en el que participaron 450 personas. En el 2009 se siguieron desarrollando acciones por parte de los mismos a fin de promover la incidencia y voz pública, canalizando las demandas recogidas hacia las autoridades, mediante la realización de entrevistas y reuniones de intercambio. En 2009 se celebra el Segundo Encuentro Nacional de Consejos Sociales en el paraninfo de la Universidad, en el cual participaron 340 personas, entre ellas más de 70 funcionarios públicos, autoridades del MIDES, coordinadores territoriales, representantes de las Mesas Interinstitucionales, y representantes de organizaciones sociales de la capital.

En los encuentros nacionales los Consejos Sociales se propusieron ser un ámbito habilitado para la presentación de preocupaciones y propuestas, articulando la mirada local con la nacional, y potenciando el diálogo entre la sociedad civil y el Estado iniciados en cada departamento.

Evidenciando que al cierre del período no habían logrado constituirse aún como un ámbito efectivo de influencia.

Espacios de Diálogo Social

En abril de 2006 a instancias del Ministerio, se realiza una amplia convocatoria a las organizaciones sociales, a fin de manifestar el interés de crear un espacio permanente de intercambio de intereses e información, que doten a la hechura de las políticas sociales de la mirada y opiniones de la sociedad civil organizada. Conformándose una comisión de trabajo conjunto a fin de crear el Espacio de Diálogo Social.

En el transcurso del año es creado el mismo, y definido como un ámbito institucional colectivo de coordinación. Entendido como otra forma de diálogo con una parte importante de la sociedad civil, representada por las organizaciones sociales de segundo y tercer grado. Destacándose entre ellas a ANONG, FUCVAM, FECOVI, FCPU, CUDECOOP, AUDEC, la Comisión de Mujeres para la Democracia, y la Red de Economía Solidaria.

Con su creación se propone establecer y sostener un espacio de diálogo social institucionalizado entre el Mides y los actores de la sociedad civil organizados, con el fin de analizar y asesorar en lo referente al diseño, implementación y evaluación de las líneas generales de los planes y proyectos de política social diseñadas por el Gobierno. A fines del 2006 se crea un espacio de articulación entre éste y el Consejo Nacional de Políticas Sociales, a fin de dotar de periodicidad a los intercambios.

El rol de los espacios políticos institucionales en el policy making

La creación de los espacios descritos anteriormente parece insinuar la tendencia, o voluntad política del gobierno de dar impulso a la institucionalización de un nuevo tipo de gobernanza en red en el área social. Este concepto entiende que la búsqueda de una democracia más participativa debe manifestarse en la deliberación, la toma de decisiones y el control de las políticas, llevando a la inclusión de nuevos actores sociales en la hechura de las mismas.

Ahora bien, del análisis documental se desprende, que más allá del giro discursivo, en materia de diseño y elaboración de los planes, es débil la influencia de la mayoría de los ámbitos arriba citados durante el período relevado.

En términos generales -en la coyuntura de estos primeros años de encuentros- se observa que el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales ha mostrado cierta preponderancia o hegomía, constituyéndose como el espacio privilegiado en las primeras etapas del policy making durante el período.

Cabe aclarar que se enfatiza el marco temporal, dado que la conformación de dichos espacios políticos reviste per se una naturaleza plenamente rotativa, por lo que las capacidades políticas de los mismos y sus consecuentes asimetrías de poder pueden variar con la llegada del próximo gobierno de izquierda. Abriendo un principio de incertidumbre en torno al rol que cada uno de ellos puede llegar a asumir a futuro.

Por otra parte, se identifica como relevante el aporte de la UdelaR, que colaboró en el diagnóstico, diseño e implementación de ambos Planes, así como en la elaboración de informes de evaluación y seguimiento de los mismos.

Según declaraciones de la Ministra de Desarrollo Social⁴³, realizadas en el marco del convenio Mides-UdelaR la necesidad de tomar decisiones acertadas en cuanto al diseño e implementación de los Planes requirió de la evaluación técnica, fue necesario “evaluar para ejecutar”. Mencionando que para la elaboración del PANES, antes de que el Mides existiese legalmente como tal, se comenzó a trabajar con un convenio de palabra en primera instancia, y de hechos después, que desencadenó en un trabajo conjunto, que se ha sostenido hasta la fecha. Según jerarcas del organismo, el Mides nace con la disposición de lograr un trabajo de carácter permanente con la UdelaR, en el entendido de que la filosofía de proponer una idea a la misma significa discutirla y analizar su implementación realizando un trabajo de campo conjunto. Atendiendo a la idea de que los apoyos externos de los expertos agregan valor al proceso.

Estas observaciones están en consonancia con las afirmaciones realizadas en el marco de la investigación de Gallardo- Garcé- Ravecca⁴⁴, donde los institutos universitarios encuestados perciben que su incidencia en la etapa del policy making logra un importante impacto en el diagnóstico de los problemas. *“Existe un amplio acuerdo en que la UdelaR ha sido la institución más solicitada por el actual gobierno. La Facultad de Ciencias Sociales y la Facultad de Ciencias Económicas han sido protagonistas destacadas en algunas de las iniciativas emblemáticas de la nueva administración como el Plan de Emergencia (PANES)”*⁴⁵

Asimismo, dichos autores sostienen que la hipótesis de que la ampliación de la colaboración responda principalmente a la histórica afinidad ideológica entre los intelectuales y la izquierda, es desestimada en el marco del convenio Mides-UdelaR argumentando que en éste primó la “experticia técnica” en sí misma, reafirmada por la celebración de convenios interinstitucionales antes que la contratación de personas, sin saber a ciencia cierta qué profesionales concretos serían los asignados para cumplir la tarea. Dotando de un importante componente técnico a las principales políticas implementadas. *“Tanto el Plan de Emergencia como el Plan de Equidad fueron diseñados e implementados con un fuerte respaldo de expertos en políticas sociales (...) -mientras que- el diseño final de las políticas ha sido asumido por el equipo técnico y político del propio Ministerio”*⁴⁶

En el marco del Plan de Equidad, fue el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales el que inició el debate a fin de establecer las prioridades políticas estratégicas de ejecución, con miras a definir la nueva matriz de bienestar uruguayo. Los acuerdos programáticos del PEQ se obtuvieron en el seno del mismo, mediante la realización de varias reuniones bilaterales de trabajo intergubernamental, que sirvieron para ahondar las líneas y propuestas específicas que posteriormente serían homologadas por el

⁴³ www.mides.gub.uy 16/10/08

⁴⁴ Javier Gallardo, Adolfo Garcé y Paulo Ravecca. (julio de 2009) Documento On line N° 01/09 del ICP- FCS-UdelaR. “Think Tanks y expertos en el gobierno del Frente Amplio (Uruguay, 2005-2009)”

⁴⁵ Op.cit p.13

⁴⁶ Op. Cit. 24-25

Gabinete Social. Como por ejemplo, los textos de los Proyectos de Ley de los programas Asistencia a la Vejez, Asignaciones Familiares y Uruguay Trabaja.

Al analizar los documentos, se intentó identificar más allá de los cometidos que le fueron asignados a cada espacio, los aportes reales finalmente recogidos en el proceso de implementación y evaluación del PANES, como también en el diseño y elaboración del PEQ, y entiendo que es posible inferir del proceso de diseño y elaboración de éste último, que si bien intentó ser participativo, y logró un satisfactorio nivel de inclusividad -que da cuenta del alto número de actores involucrados en las distintas instancias- derivó por la vía de los hechos en un proceso centralista, donde las asimetrías de poder en especial entre el Estado y el tercer sector fueron muy altas.

A mi juicio, en particular, para en el caso de la participación de las OSC, entiendo que las mismas fueron relegadas a meras efectoras de política sin incidencia en la deliberación. Por lo que se pondría en cuestión la posibilidad de haber creado más que débilmente nuevos tipos de legitimidad para con la sociedad civil como ser la legitimidad de entrada, de proceso y/o de salida.

Así como también es posible cuestionar las acciones desarrolladas en torno a la posibilidad de haber iniciado un proceso de institucionalización de una nueva gobernanza en red en el área social, entendida como un intento de inclusión efectiva de los actores sociales individuales u organizados en la gestión pública, es decir como partícipes de la deliberación, la toma de decisiones y el control de las políticas.

Quizá este corolario encuentre su justificación en la atomización de ámbitos de discusión y/o en la debilidad en cuanto a capacidades de propuesta, de los incipientes espacios institucionales creados, como se esbozó para algunos ámbitos en particular por parte del organismo. Por lo que, continuar con el proceso de fortalecimiento y potenciación de los mismos, debería ser un tema de agenda a considerar en el próximo gobierno, a fin de lograr mejores resultados en materia de participación y descentralización política, si es que éstos fines continúan concibiéndose como constitutivos de la misión institucional de cara al próximo período de gobierno.

En lo que respecta al papel de las Mesas Interinstitucionales y los Consejos Sociales, el nivel de incidencia observado en la elaboración y discusión de los Planes es bajo. Los mismos oficiaron en sí, como mecanismos de accountability y deliberación pública periférica, que ayudaron a generar un espacio para la creación de incipientes redes locales, y que permitieron el acceso a cierta información por parte del Ministerio. Pero no se aprecia en el análisis documental que de la experiencia hayan surgido propuestas efectivamente incorporadas a los Planes. El control social que podría esperarse que los mismos ejerciesen, no se evidencia en posibilidades de veto o incidencia ante las propuestas elaboradas por el Consejo Nacional, dotando con su participación de una legitimidad -a mí entender simbólica- al proceso.

En esta línea, respecto a los Espacios de Diálogo Social, parece reproducirse el patrón observado para los Consejos Sociales y las Mesas Interinstitucionales en términos de la baja incidencia constatada por los actores no estatales en el diseño y evaluación de las políticas implementadas. En este sentido, en la etapa fundacional el organismo tendió a desestimar la experiencia y acumulación que estos sectores de la sociedad civil organizada podrían haber desarrollado en su trayectoria de intervención social.

Cabe aclarar sin embargo, que esta observación no desconoce el papel vital que ocuparon las OSC's y ONG's en la implementación de los Planes estudiados en el trabajo directo con los protagonistas ejecutando las políticas diseñadas por el gobierno, ya que el Mides no hubiese contado en su estructura con la capacidad para implementarlas al margen de éstas.

Un análisis diagnóstico realizado por la Asociación Nacional de ONG's (ANONG)⁴⁷ a partir de las apreciaciones de sus afiliados en torno al ámbito de referencia, respalda en cierta medida las apreciaciones realizadas en cuanto a la casi nula posibilidad de discutir, o negociar la elaboración dichos paquetes de política.

En el mismo se observa que los representantes que han participado del espacio en general, valoran positivamente la herramienta, principalmente porque ésta institucionaliza una experiencia innovadora para el país, abriendo las puertas a la participación de la sociedad civil organizada, y la coordinación de esfuerzos conjuntos con el Estado, dotando de legitimidad a las acciones emprendidas por el gobierno. Entendiendo al Espacio como un lugar en el que se accede a una mirada global de las problemáticas y políticas sociales del país, y que trasciende a la sectorialización que en general se da en cuanto al trabajo de campo que es llevado adelante por las OSC's y ONG's.

Entre las dificultades detectadas por los asociados, se destacan, por un lado, la falta de experiencia de las organizaciones en cuanto a la participación en ámbitos globales. Por lo que la forma como se construye el Espacio presenta un problema en sí mismo para ellas, ya que la mayoría de los entrevistados sostienen que la discusión en conjunto de las distintas políticas sectoriales, derivan en la poca riqueza de la misma, y le resta tiempo a la maduración y reflexión de los temas. Las energías divididas y los tiempos acotados no ayudaron a la tarea, generando bloqueos en la realización de propuestas de política.

La falta de un plan de trabajo con metas y resultados preestablecidos es también una preocupación de la mayoría de los entrevistados. Los mismos entienden que sería más productivo trabajar por áreas temáticas en coordinación con los técnicos.

En otro orden, una de las principales debilidades que se subraya en el testimonio de la mayoría de los entrevistados, refiere a la insuficiencia de la información brindada por las autoridades del Ministerio a los participantes. Percibiendo que las decisiones políticas se adoptan concentrando la información en las primeras. Obviamente si los espacios son alimentados con informaciones parciales por parte del organismo, difícilmente puedan producirse resultados óptimos en relación al feedback socio político esperado al ensayar este tipo de mecanismos participativos.

A modo de ejemplo, en referencia a la elaboración de PEQ en particular, sostienen que cuando la propuesta fue presentada ante ellos, se tuvo la sensación de que la misma no estaba en debate, sino que ya había sido resuelta con anterioridad. No existiendo la posibilidad de proponer por parte de ANONG, temas sustantivos para el Plan, cuestionándose el fin de su participación en el Espacio.

⁴⁷ ANONG. "Diagnóstico sobre el Espacio de Diálogo Social. Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas" (Diciembre 2007)

Lo expuesto -si bien es posible cuestionar la representatividad de los testimonios en el conjunto de organizaciones vinculadas al ámbito- ilustra y reafirma las inferencias realizadas en torno a que no se observan aportes en el proceso, provenientes de actores no gubernamentales –a excepción de la UdelaR- mediante el análisis documental.

En esta línea de argumentación, las apreciaciones que surgen de la encuesta de ANONG están en sintonía con los testimonios recogidos en el marco de la investigación realizada por Gallardo Garcé y Ravecca antes referido, donde se subraya que las ONGs perciben que el FA ha mostrado una fuerte desconfianza hacia la sociedad civil⁴⁸. Uno de los entrevistados es bastante gráfico a la hora de reafirmar las puntualizaciones que se vienen realizando

*“En el gobierno anterior nosotros tuvimos una altísima capacidad de incidencia. En este no. Fijate que a nosotros no nos consultaron en ningún momento para diseño del Plan de Emergencia, ni nos consultaron en ningún momento para el diseño de ninguno de los programas del Plan de Equidad. ¿A dónde va el Ministerio de Desarrollo Social con el tema del Plan de Emergencia para plantearle temas operativos? A la Facultad de Ciencias Sociales. Las universidades privadas no existen. Las ONG’s tampoco.”*⁴⁹

Estas observaciones estarían afirmando una vez más -como se observó anteriormente al analizar la estructura organizativa y funcional del organismo- el afán del FA por defender las definiciones políticas de la influencia de actores que no ostentan la calidad de representantes del conjunto de la ciudadanía.

Por lo que en lo que refiere a la construcción de espacios institucionales, con poder de incidencia en el policy making, se podría afirmar que la tarea sigue siendo una asignatura pendiente para el Ministerio, si lo que se quiere es institucionalizar la gobernanza en red en el área social, con miras hacia la conformación de una democracia más participativa.

Así como también cabe enfatizar la necesidad de atender seriamente a las dificultades mencionadas, a fin de controlar el riesgo de que dichos espacios se debiliten a causa de un proceso de deslegitimación de la herramienta por no considerarse efectivos por parte de los actores no gubernamentales.

⁴⁸ Op. Cit p.13

⁴⁹ Op. Cit. p. 25

Principales resultados obtenidos

En cuanto a los resultados obtenidos de acuerdo a los informes de Evaluación y Seguimiento publicados por el organismo se desprenden las siguientes consideraciones:

El PANES permitió una reducción sostenida de la indigencia.

Se observa que el mismo principalmente generó una mejoría en el bienestar subjetivo de los hogares protagonistas, obteniéndose fuertes resultados en las dimensiones vinculadas a la autoestima, motivación, reconocimiento de competencias, habilidades, autonomía y opiniones de los participantes.

En cambio, los resultados en materia de inclusión social, medidos principalmente por el pasaje de los beneficiarios por los programas promocionales del PANES son débiles. Estos refieren al acceso y cuidado de la salud, la participación, la incorporación de una cultura de derechos, y las redes locales creadas.⁵⁰

Mientras que como era de esperar, son casi nulos los efectos que refieren a las condiciones estructurales tales como educación, vivienda, y acceso a bienes durables. No observándose resultados en materia de inserción en el mercado laboral o calidad del empleo de los adultos, detectándose indicios de efectos negativos sobre la formalidad. Por otra parte, se observan algunos indicios de efectos positivos sobre los programas de asistencia escolar, aunque los mismos no son claros a nivel de los adolescentes.

Una de las principales amenazas detectadas, es el hecho de que existe el riesgo de que los logros alcanzados a nivel de la subjetividad, se pierdan ante la dificultad de concretarlos en mejoras efectivas de la calidad de vida, por lo que el desafío deberá centrarse en lograr que los mismos sean sustentables.

En otros términos, y en particular en lo que refiere al Ingreso Ciudadano, más de la mitad de los beneficiarios expresan que están satisfechos con el monto del mismo, y que éste fue destinado principalmente a la mejora del hogar, y a la adquisición de alimentos, vestimenta, y el pago de servicios públicos.

En el marco de las consultas realizadas a los beneficiarios, se observa también que los protagonistas perciben la falta de cobertura del PANES hacia otros hogares con carencias críticas, cuestionando la focalización del Plan, más allá de la validación que los informes técnicos dan a la misma.

Mientras que casi la totalidad de los protagonistas manifiestan estar conformes o muy conformes con el PANES en general, refiriendo también a aspectos específicos que hacen a la atención, gestión y resolución de problemas por parte del personal del Mides. Los aspectos que presentan un menor grado relativo de satisfacción refieren al tiempo

⁵⁰ Asimismo cabe aclarar que en cuanto al conocimiento aceptable del conjunto de derechos civiles y sociales indagados en la Encuesta de Seguimiento del Panes realizada en el 2008, se observa que éste se ha visto reforzado en el último año, notándose un leve incremento de las acciones reivindicativas de derechos sociales y políticos realizados por los protagonistas orientados principalmente a la esfera gubernamental. En el 2008 por su parte, se observa una tendencia a una mayor participación social en distintas organizaciones comunitarias, recreativas, religiosas y políticas.

que se demora en resolver sus problemas, y a la información que se les brinda sobre sus deberes en el marco del PANES.

En referencia al PEQ, se observa en las encuestas de seguimiento, una alta aprobación de los beneficiarios respecto a las reformas desarrolladas en el nuevo sistema de Asignaciones Familiares, y del nuevo Sistema Integrado de Salud, pero no se cuenta a fines del período con datos de evaluación o seguimiento de los otros componentes en los documentos relevados.

En lo que respecta al nivel de cobertura alcanzado en relación con las metas trazadas⁵¹ para el territorio nacional, se observa que tanto el IC como el PAN superaron las metas establecidas inicialmente para el PANES, logrando una gran cobertura en el territorio nacional, y en especial, en el interior del mismo. Así como se subraya el logro de una buena focalización de la población objetivo.

Ahora bien, en cuanto el resto de los componentes analizados, la cobertura real alcanzada gira en torno al 70% -en términos promedio- de las metas previstas inicialmente. Las razones por las que no se llegó a cubrir los cupos vacantes, a mi entender no pueden ser explicadas en términos generales por razones presupuestarias, dado que los fondos asignados a cada uno de estos componentes habrían permitido llevarlos a cabo.⁵²

Fortalezas y Debilidades

De acuerdo a los datos que surgen de los documentos de evaluación, monitoreo y seguimiento, se puede extraer una suerte de matriz de fortalezas y debilidades institucionales identificadas por el organismo.

En lo que respecta a las fortalezas, se destaca en primer lugar la puesta en marcha en poco tiempo del PANES. Denotando que el organismo evidenció capacidad de respuesta para cumplir con los cometidos establecidos por ley.

Sin entrar en consideraciones acerca de la calidad de las políticas desarrolladas y de los resultados obtenidos, y considerando que el mismo no fue efector de políticas, sino que la implementación de las mismas en su gran mayoría fue derivada al tercer sector, podríamos inferir que éste último también respondió rápidamente a la demanda gubernamental.

De las Memorias institucionales se desprenden además la identificación por parte de los Directores de los programas de una serie de fortalezas y debilidades específicas de algunos de los principales componentes⁵³, donde una vez más, la capacidad de respuesta surge como el concepto o característica a resaltar a nivel institucional en el período fundacional. Así como también comienza a vislumbrarse a la consolidación de las

⁵¹ Ver Cuadro Nº 4 en Anexo III

⁵² Cabe aclarar que a finales del 2009 no se contaba con datos de cobertura para los componentes del PEQ considerados, a excepción del Programa Uruguay Trabaja, que de los 3100 cupos previstos logró superar levemente la meta inicial, efectivizándose 3133 cupos al cierre del ejercicio 2008, mostrando un gran avance en relación a lo que había sido la cobertura de su componente antecesor Trabajo por Uruguay en el PANES.

⁵³ Ver Anexo II

capacidades de gestión desarrolladas en el PANES como elementos facilitadores para la posterior aplicación de los programas en el marco del PEQ.

En el otro extremo del continuo, mediante el análisis documental se identificaron también algunas debilidades institucionales. En este sentido, como contracara a la rápida respuesta, se observa que el PANES comienza a ejecutarse sin haber planificado su evaluación, y sin haber contado al inicio con presupuesto asignado a tal fin, por lo que el organismo se vio forzado a generar por sí mismo las herramientas para el seguimiento y evaluación del Plan.

Por otra parte, el hecho de incluir a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo dentro del organismo que ejecuta las políticas, es identificado por los integrantes de dicha Dirección como fuente de tensiones entre quienes ejecutan y quienes evalúan. Haciendo que los avances en la cultura de la evaluación entre planificadores y evaluadores dependieran de la forma como se fue resolviendo esa tensión en el marco de las relaciones interpersonales. Una carencia del diseño de evaluación del PANES fue la insuficiente o casi nula consideración de las perspectivas de los equipos técnicos de las OSC que implementaron los componentes en dicho proceso.

Por otra parte, de acuerdo a los datos que arrojan las encuestas a los beneficiarios, se muestra una elevada no concordancia entre los objetivos de los programas y las expectativas de los beneficiarios del PANES. Esto no había sido previsto por el organismo ni en el diseño del Plan, ni tampoco en el diseño de la evaluación, y fue descubierto en forma tardía como resultado no esperado, en la estrategia cualitativa.

A la vez, se puntualiza sobre una posible brecha entre objetivos y dispositivos en el marco del PANES, que fue un programa con objetivos ambiciosos, pero que en la práctica mostró su primacía en los componentes de transferencias (IC-PAN).

Estableciéndose también como una dificultad, el tiempo acotado de intervención, en relación a los objetivos de largo aliento planteados.

Aprendizajes institucionales

En lo que concierne a la identificación de aprendizajes institucionales en el pasaje de un Plan al otro se pueden extraer del análisis documental las siguientes reflexiones:

Primero, los resultados evidenciados en el PANES, fueron considerados en las propuestas de diseño de evaluación del PEQ. Un aprendizaje importante que surge de las reflexiones de la DINEM es que no siempre el diseño de evaluación más acabado es el más productivo para quienes diseñan las políticas, ya que éstos dependen de la velocidad en la producción de insumos, para reflexionar sobre los programas mientras están aún en ejecución.

Segundo, que lo crucial para alcanzar el éxito en las políticas sociales durante el período más que en el diseño como se pensó inicialmente, se encontraba en la solución de los problemas que fueron surgiendo en la implementación de las mismas, por lo que se tornó necesario revisar las posturas adoptadas tomando en cuenta a quienes llevan adelante las tareas rutinarias de los programas y no sólo a los grandes decisores. Por lo que se hace énfasis en el marco del PEQ, en la conveniencia de incluir la perspectiva de los demás actores vinculados a los programas en el proceso de evaluación, en especial al tercer sector.

Tercero, de acuerdo a la experiencia desarrollada, se observa que hay evidencia de que en muchos casos los resultados de los componentes del PANES dependieron de la forma de trabajo de las OSC y equipos técnicos, por lo que en el PEQ se hace vital construir procedimientos que permitan discriminar e identificar los resultados alcanzados por las OSC en la implementación.

Por último, a partir de los aprendizajes en el marco del PANES, se busca también un mayor contacto y participación con la División de Evaluación y Monitoreo en el diseño e implementación de los componentes. Implementándose el seguimiento a supervisores, coordinadores y demás actores vinculados a los programas.

De más está decir, que el PANES, que desde el vamos fue concebido como una política transitoria-coyuntural de emergencia, se tonaría insuficiente para revertir los problemas que aquejaban al país en el área social, pero el mismo puede ser considerado a la luz de las estrategias ensayadas, como una respuesta política inmediata que permitió suavizar la situación de indigencia, desde una visión que pretendía trascender el asistencialismo. Institucionalizando la co-responsabilidad entre el Estado y los protagonistas del Plan, y redignificando la condición humana con centro en el ejercicio de derechos de ciudadanía social.

Asimismo, los datos del INE⁵⁴, muestran promisorios avances para el país cuando se observa que para el año 2007, momento en que finaliza el PANES, los índices de pobreza e indigencia habían descendido al 21 % y poco menos del 2% respectivamente, seguramente esta nueva realidad no obedece en exclusiva a las consecuencias de la intervenciones sociales analizadas, pero es pertinente pensar que las mismas contribuyeron a revertir la tendencia a la pauperización antes mencionada.

⁵⁴ Datos extraídos del Cuadro 1- "Evolución incidencia de la pobreza e indigencia (personas) LP y LI 2002, período 2004-2008", publicado en el informe elaborado por el Mides "De la Emergencia a la Equidad Social. Cuatro años de políticas sociales"

¿Qué tipo de capacidades institucionales construyó el Mides?

En lo que refiere a su estructura organizativa funcional y presupuestal, se observa que la misma tiende a la conformación de una lógica institucional tradicional, que a rasgos generales responde a las características del modelo burocrático de organización de corte neoweberiano.

El organigrama muestra una estructura jerárquica vertical distribuída en Direcciones, Divisiones, y Departamentos, que dividen su trabajo por área o asunto. Según se expresa por parte de las declaraciones del organismo las figuras de los Directores Nacionales intentaron introducir a la estructura las prácticas gerencialistas a nivel de los altos mandos, pero que de acuerdo a la información relevada, no se evidenciaron formalmente, por lo menos no en el sentido que lo postulan las teorías del management.

En materia de recursos humanos la flexibilidad observada en los sistemas de contratación es explicada a mi juicio, más que por la intencionalidad política de contar con un cuerpo burocrático flexible, como un producto de la coyuntura. Las acciones observadas en esta área, tendieron a ir conformando un cuerpo meritocrático de carrera, a la estandarización de las prácticas de empleo, a la remuneración de acuerdo a una escala salarial regular, y a ir gradualmente dotando a los funcionarios de las garantías típicas de la burocracia weberiana. Siendo un elemento a destacar los valores simbólicos construídos por la institución evidenciados en la mítica fundacional del cuerpo burocrático, que oficiaron de facilitadores a la hora de llevar adelante los cometidos del organismo más allá de las deficiencias administrativas constatadas. Por lo que es de esperar que el futuro gobierno promueva la consolidación de dichos valores en el imaginario de su cuerpo burocrático.

En lo que respecta a los espacios políticos institucionales, los mismos responden a un impulso articulador y coordinador a nivel inter estatal y con el tercer sector que van en la línea de los postulados de la nueva gobernanza en red, aunque en el mismo se evidenciaron importantes asimetrías de poder en relación a la incidencia que los distintos actores participantes ejercieron efectivamente, reafirmando el centralismo y control político de las decisiones en el policy making por parte del Estado. Acercándose en la práctica al concepto de autonomía enraizada, en el sentido de combinar la capacidad técnico profesional y/o burocrática con la relativa autonomía del Estado, que intenta preservar al interés colectivo de los posibles intereses corporativos o particulares que podrían haber defendido los actores de la sociedad civil.

Por otra parte, en cuanto a la gestión, entiendo que la capacidad de respuesta ante las prioridades políticas, y la centralidad política en la toma de decisiones, fueron características a destacar durante el período.

Asimismo, se observó una tendencia a la orientación al desempeño, como tarea institucionalizada en la práctica sistemática de la administración, dada la interconexión que se fue estableciendo entre la medición de resultados, la planificación de los servicios sociales futuros y la rendición de cuentas por los ya brindados, pero la misma no se vinculó a una estructura de incentivos que afecte a las remuneraciones de los funcionarios y/o a la asignación de partidas presupuestales tal como se postula desde las líneas del management.

En el entendido de que la preocupación por la evaluación de las políticas crece día a día en importancia en la discusión teórica regional, se destaca que a la fecha el organismo ha avanzado en la institucionalización de una “cultura” de la evaluación en su estructura.

En este sentido, cabe desatacar los esfuerzos institucionales por contar con sistemas de información para el logro de una mejor gestión pública, en especial, lo que refiere a la construcción de sistemas de migración de datos interinstitucionales e indicadores, que permitiesen alcanzar buenos niveles de focalización en la incorporación de la población objetivo, de control, monitoreo y evaluación de los resultados alcanzados.

Así como también se resaltan las acciones tendientes hacia las mejoras de los procesos de gestión y acceso a la información, detalladas en las Memorias anuales⁵⁵ que dan cuenta de una línea de trabajo tendiente a construir y consolidar las capacidades institucionales endógenas del organismo.

Las acciones tendientes a lograr un mayor grado de informatización en el Ministerio, son congruentes a las recomendaciones técnicas para la región en torno a los procesos de Reforma del Estado elaboradas por el CLAD y la OCDE⁵⁶. Que si lo pensamos en el contexto nacional, en la observancia de las políticas de informatización llevadas adelante por el gobierno con el cometido de garantizar el acceso a la ciudadanía, y la evolución observada en el Índice de Oportunidades Digitales⁵⁷ dichas recomendaciones serían convergentes y podrían tener cabida en la realidad nacional.

En esta línea, atendiendo a las recomendaciones de reformas orientadas a la demanda promovidas por los teóricos del management, que comprende entre otros elementos al e-gobierno, a la participación creciente de los usuarios en la gestión y la planificación, y al gobierno abierto, cabe resaltar algunas innovaciones en la gestión donde se observan incipientes esfuerzos instituciones en relación al último. Promoviendo la realización de distintas acciones de consulta a la ciudadanía, así como también en lo referente a la Ley Nº 18.381 a la que el organismo suscribe, donde se promueve el derecho de acceso a la información pública, a fin de lograr la transparencia de la función administrativa de los organismos públicos, y garantizar el derecho fundamental de las personas al acceso a la información. En este sentido, el portal web del organismo es rico en cuanto a la información que pone a disposición de la ciudadanía para su consulta.

Sin embargo, el segundo punto -la participación creciente de los usuarios en la gestión y planificación- no ha tenido asidero real en la práctica del organismo, más allá de alguna referencia discursiva y encuesta de seguimiento realizada en el período. En este marco se destaca la acción –aunque todavía marginal- desarrollada por el organismo, a fin de

⁵⁵ Incorporación del Sistema de Expedientes Electrónicos, el Sistema Integrado de Información del Área Social, el Observatorio Social de Programas e Indicadores, el análisis del Gasto Público Social, el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, la Capacitación de funcionarios en distintas temáticas, la Cooperación Técnica con el BID para el fortalecimiento institucional, la creación de una Guía de Recursos Sociales, el Protocolo de Atención al Ciudadano, el Sistema de Gestión de Calidad con Equidad, entre otras medidas.

⁵⁶ Las mismas identifican como prioritarias a aquellas acciones que permitan incorporar el uso de las TIC's en la gestión pública. Y en particular, en lo que respecta a los esfuerzos por institucionalizar el e-gobierno, como mecanismo de gestión y articulación. Ya que el mismo es entendido sumariamente como una herramienta que fortalece la provisión de servicios, agilizando y mejorando el acceso de la población a los mismos.

⁵⁷ Según datos del Observatorio social del Mides, el acceso de la población a las TICS aumentó un 43.9% entre el 2003 y el 2007.

comenzar a construir un Sistema de Evaluación Participativo integrando a los Consejos Sociales al proceso en el marco del PEQ. En este sentido creo que es posible esperar que se revisen los mecanismos de participación ensayados, a fin de que los mismos no sean considerados como un simple giro discursivo de la izquierda.

En el caso de la relación con el tercer sector, si bien el Mides depende de él para la implementación de sus componentes, en términos políticos la imagen que resalta es la fragilidad evidenciada por las organizaciones sociales, a la hora de mostrar su capacidad de propuesta o incidencia en el policy making durante el período relevado. Las mismas no estuvieron a la altura para disputar mayores cuotas de poder ante el centralismo estatal, que se vió reforzado además, por prácticas burocráticas celosas de brindar información completa a dichas organizaciones para la discusión de las políticas.

Por lo que, si la idea es promover la participación real de los distintos actores en el todo el ciclo -tal como se recogía en el programa de gobierno- es de esperar que a futuro se desarrollen acciones tendientes a dotar de un mayor grado de legitimidad e incidencia a los espacios institucionales creados. Estas acciones responderían a los compromisos suscriptos por el Gobierno de la República en el marco de la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, que según la ONSC comenzaría a implementarse en el transcurso del año 2008.⁵⁸

Lo expuesto permitiría pensar que el organismo se mostró abierto a incorporar modernos elementos de gestión administrativa en sintonía con las recomendaciones ensayadas por los defensores del New Public Management que apelan a la eficiencia de la gestión, siempre y cuando los mismos no interfirieran con el control político que éste detenta en el área social tanto en el proceso de elaboración de las políticas y la toma de decisiones, como en la subordinación de la burocracia al mando central del gobierno representativo, tal como defienden las teorías neoweberianas.

Por otra parte, en lo que refiere a la participación del Think Tanks y expertos en el policy making, el contexto sociocultural y político institucional de la etapa fundacional del Ministerio ha favorecido su institucionalización, constituyéndose un vínculo permanente a lo largo del período, en particular con la UdelaR, donde se observa la voluntad política de generar ámbitos propicios para el trabajo conjunto, generando una mayor proximidad entre las instituciones formales generadoras de conocimiento y la función pública. Incorporándolas a las etapas de debate y formulación de las políticas, así como al monitoreo y evaluación, impactando favorablemente en la calidad y sustentabilidad de las mismas. En este sentido, el Mides ha demostrado un interés constante en contar para la toma de decisiones con el diagnóstico de los expertos, pero una vez más, la decisión última sigue siendo política.

En otro orden, el mecanismo de responsabilización o accountability privilegiado por el organismo -más allá de los controles legales y parlamentarios tradicionales- fue a mi juicio, la publicación sistemática de documentos institucionales a través de la web. Como por ejemplo, la publicación digital de sus Memorias anuales, los informes de evaluación y monitoreo y de encuestas de seguimiento, que entre otros, están a disposición del conjunto de la ciudadanía, los cuales podrían ser enmarcados en la línea del control por resultados.

⁵⁸ ONSC. Revista de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Transformación, Estado y Democracia. Nueva Epoca. Año III. 2008. Nº 39 p. 112.

Asimismo, la publicación mensual de distribución gratuita “Infomides” fue otra forma de responder por lo actuado, acercando la información al conjunto de la ciudadanía distribuyendo los periódicos en diversos puntos del país.

Siendo aún muy débiles y esporádicos los mecanismos de control social ensayados. No ejerciéndose durante el período el control por competencia administrada a las OSC, que según surge de los aprendizajes institucionales antes referidos, podrían ser un elemento a considerar para su implementación en el marco del PEQ en la próxima administración.

Por otra parte, los espacios de diálogo social, se constituyen también como una herramienta de responsabilización o accountability ante la sociedad civil, que pueden haber contribuido aunque débilmente, a la sustentación de los llamados nuevos tipos de legitimidad, en particular, el que refiere a la legitimidad de entrada.

Por último, en lo que respecta a la articulación y coordinación interestatal, si bien un análisis exhaustivo de dichas funciones escapa a los fines del presente trabajo se puede afirmar que el Ministerio ha evidenciado un importante impulso articulador, sorteando de forma satisfactoria los obstáculos iniciales. Como por ejemplo, los vinculados a la dificultad de lograr el control de las contraprestaciones de los Planes, dados por la ausencia histórica de una política de migración de datos a nivel interestatal, situación que se pretende subsanar de cara al nuevo Sistema Integrado de Información del Área Social.

Asimismo, el Gabinete Social y en especial, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dotaron de institucionalidad a la articulación y coordinación interestatal, que podrían mediante estos espacios jugar un papel particularmente importante de cooperación y asistencia técnica en el marco del “pluralismo institucional”, en el que el Mides se va posicionando como órgano rector del proceso.

En esta línea es de esperar que dadas las características de diseño del Plan de Equidad, donde se establece la descentralización de competencias y responsabilización de las acciones a fin de lograr las metas, la articulación y coordinación de esfuerzos interestatales se consoliden institucionalmente.

En términos generales, se puede sostener que el Mides ha sorteado a un tiempo, el doble desafío al que se enfrentó. Léase el de construir su institucionalidad, mientras que a la par debía poner en marcha la implementación de un paquete de políticas de carácter innovador para el acervo nacional en esta arena.

De acuerdo a los datos que arrojan los informes internos, y de Presidencia, se sostiene que a pesar de los graves problemas de recursos físicos y humanos padecidos en la etapa fundacional, la ejecución del PANES se logró de forma satisfactoria.

Los datos analizados por tanto, permitirían inferir que en el período relevado, la capacidad política primó sobre la administrativa, a la hora de explicar los resultados alcanzados.

Pero es sabido que la capacidad política no es estática, es decir que no está dada de aquí en más, y que el hecho de que este nuevo Ministerio a futuro pueda ser objeto de diferentes cometidos en la práctica, torna muy importante defender el proyecto político que lo subyace y la capacidad política evidenciada, para lograr la consolidación de los fines programáticos que le dieron vida.

Con el propósito de finalizar la descripción realizada en el presente trabajo, entiendo ilustrativo citar al cierre las declaraciones efectuadas oportunamente por la Ministra de Desarrollo Social Marina Arismendi, como forma de apreciar desde su óptica el proceso fundacional estudiado, al cual define como una tarea “gigante”.

En sus palabras:

“Algún día tal vez se escriba la historia de los tres primeros años del MIDES y en esa historia tendrán un lugar destacado las horas infinitas de trabajo, la caminata palmo a palmo del país, las interminables reuniones de planificación, discusión, de evaluación, el clima caótico y fundacional, las corridas de un lado a otro, el trabajo en conjunto con otros organismos, y sobre todo la sensación de estar haciendo algo impostergable para gente concreta, de carne y hueso, con nombre propio y una cara a la que mirar de frente”⁵⁹

⁵⁹ Infomides Nº 10. Editorial.

Conclusiones

El presente análisis intentó aproximarse a la descripción del proceso de construcción de capacidades institucionales en la etapa fundacional del Ministerio de Desarrollo Social, en el entendido de que las mismas serían las herramientas que comprometerían la viabilidad y éxito futuro de las políticas a desarrollarse en el área social en el mediano y largo plazo que oficiaron de telón de fondo, a la hora de repensar el rol del Estado y sus soluciones públicas ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, dado que la lógica del desarrollo social, implica en sí misma un proyecto social subyacente a perseguir por el gobierno.

En este marco, y desde la visión de que es necesario garantizar los derechos sociales en tanto fin de justicia social expresada en los Planes objeto de estudio -y si bien es claro que escapa a los fines de esta monografía final de grado- queda abierta la pregunta de si será plausible esperar dadas las capacidades institucionales evidenciadas, que la institucionalización de estos programas focalizados que se tornaron permanentes bajo la órbita del organismo, se constituyan en un puente hacia el camino de la universalización de los derechos sociales, o si los mismos terminarán siendo una gestión de la desigualdad sin capacidad transformadora, en otras palabras, si darán paso más allá de la creación del nuevo encuadre institucional a la readecuación de políticas nuevas que las trasciendan, o si por el contrario se mantendrán incambiadas en el mediano y largo plazo.

En particular, en lo que refiere al período de análisis en rasgos generales, se puede sostener que el Ministerio ha logrado sortear a un tiempo el doble desafío fundacional que implicaba construir su institucionalidad, y llevar adelante la implementación de un conjunto de políticas, que desde un abordaje integral, ayudaron en parte a revertir la tendencia a la pauperización observada en los años anteriores, más allá de las deficiencias detectadas en el período.

En esta línea de argumentación, es posible inferir que la capacidad política fue superior a la administrativa en la etapa fundacional, lo que estaría explicando la capacidad de respuesta evidenciada en torno al PANES, que como se mencionó anteriormente, es muy importante defender ante la rotatividad que seguramente presentará en los gobiernos venideros, a fin de lograr la consolidación de los fines programáticos del Ministerio.

Por otra parte y a la hora de responder a la pregunta de qué tipo de capacidades institucionales evidenció el organismo, es posible afirmar que se observa una tendencia embrionaria a la institucionalización de una lógica neweberiana, tanto en su estructura administrativa como en la gestión.

En particular, en lo que refiere a sus Recursos Humanos, se vislumbró una importante flexibilidad en cuanto a los vínculos laborales ensayados por el organismo, que entiendo posible adjudicar a la coyuntura. Detectándose acciones tendientes a la conformación de un cuerpo burocrático de mérito dando los primeros pasos de cara a un sistema de carrera, a la estandarización de prácticas de empleo y de las remuneraciones. Ahora bien, cabe mencionar que de no consolidarse esta tendencia, y de mantenerse en el mediano plazo dicha flexibilidad, la misma podría tornarse un campo de disputa de intereses para los futuros gobiernos, y presentar el riesgo de perder la memoria institucional y los valores simbólicos acuñados en dicho período. En esta línea, sería

también importante considerar por parte del organismo la posibilidad de elevar el nivel de remuneraciones, en particular, para los cargos técnicos y profesionales, a fin de posibilitar la competencia con otros organismos públicos y con el mercado, en virtud de la necesidad de hacerse de funcionarios estables en dichos escalafones, y evitar así la posible migración del personal idóneo que ya forma parte de la estructura del Ministerio.

Del análisis se desprende también que los objetivos políticos del organismo, se vieron continuamente respaldados en su concreción por la experticia técnica, la que ofició de eslabón fundamental en la labor de institucionalizar una gestión orientada al desempeño, sistematizándose prácticas conjuntas de seguimiento, monitoreo, evaluación y control de los resultados para los principales programas gestionados, que se sumaron oportunamente a las acciones que permitieron el acceso a nuevos sistemas de información y de gestión. Institucionalizándose una cultura evaluadora de las políticas, donde se identifica como relevante el aporte que la UdelaR brindó en el proceso.

En esta línea, se observa que la forma de responsabilización no tradicional más próxima a las prácticas del organismo fue el control por resultados, que se brindó a la ciudadanía principalmente bajo la publicación de distintos documentos, en particular, a través del sitio web del organismo. Siendo casi nulos los mecanismos de control social ensayados en el período, si bien entiendo plausible esperar que dados los aprendizajes institucionales observados, se avance en el camino de incorporar a nuevos actores al proceso de evaluación y gestión de los programas a futuro.

En cuanto al estudio de los espacios políticos institucionales y su rol en el policy making, se desprende que el proceso no logró institucionalizar en la práctica una lógica participativa de gobernanza en red tal como se podría prever dada la pluralidad de actores convocados. Sino que por el contrario, se observó una importante centralidad político-técnica liderada por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que acompañada de una casi nula incidencia de los demás espacios, tornó a éstos últimos como una pantalla legitimadora de las políticas desarrolladas por el organismo, que en el período analizado no se mostró más que como un giro discursivo en relación a su papel en las etapas definitorias del ciclo de políticas. Donde la capacidad de lograr una participación efectiva y creciente de los usuarios en la gestión y planificación estuvo ausente. Observándose por tanto una distancia entre los objetivos ambiciosos planteados por la izquierda en torno a la participación ciudadana, y la escasa intervención de la sociedad civil en términos reales, que mostró una concepción institucional “desde arriba” en el proceso de elaboración de sus políticas.

Ello se vió a un tiempo reforzado, por el papel residual asumido por las Organizaciones de la Sociedad Civil y no Gubernamentales, que oficiaron de meros efectores de política sin capacidad de propuesta o de veto frente a las lógicas políticas burocráticas, poniendo en cuestión la posibilidad de consolidar la legitimidad de entrada en el proceso.

Escapa al análisis la posibilidad de conocer las causas que explicarían los resultados en esta dimensión, dado que no se cuenta con la información para responder a las interrogantes que surgen en el sentido de si los mismos refieren a la ausencia histórica de la institucionalización de una lógica participativa de la sociedad civil en las políticas públicas, o a la debilidad de los actores no estatales y la ausencia de redes con capacidad de incidencia y propuesta en la arena social, o a las lógicas propias de la política de la burocracia que oficiaron de freno a la participación, o a la conjunción de éstos y otros factores que podrían haber condicionado el proceso. Pero dada esta

coyuntura que evidencia un importante centralismo estatal, en particular, por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en las etapas definitivas del policy making, sería pertinente preguntarnos ¿para qué deberían seguir participando los demás actores? ¿Cuáles son los fines que persigue el gobierno al realizar las convocatorias? La autonomía política observada en el proceso ¿responde a las capacidades endógenas desarrolladas con miras de preservar el interés colectivo de las presiones particularistas, o se sustenta en las deficiencias de los otros actores?

Obviamente este resultado coyuntural debe ser a un tiempo relativizado, en el entendido de que la propia conformación de los espacios políticos institucionales reviste per se una naturaleza plenamente rotativa, por lo que las capacidades políticas que podrían evidenciar dichos espacios es probable que varíen en el próximo gobierno de izquierda. Abriéndose un principio de incertidumbre en torno al rol que cada uno de ellos puede llegar a asumir a futuro. De todas formas, entiendo que la izquierda debería darse la oportunidad de debatir estos interrogantes de cara al logro de los objetivos de desarrollo social planteados para los gobiernos venideros.

Por otra parte, y en términos generales se puede sostener también, que los espacios políticos institucionales -en el marco interestatal- abren un promisorio camino en torno a los objetivos de institucionalizar la articulación y coordinación entre los distintos organismos del área social liderados por el Mides, que seguramente mostrarán su fruto en el futuro desarrollo del PEQ.

El análisis realizado permitiría concluir además que si bien el organismo ha mostrado tímidos avances a la hora de incorporar algunas de las innovaciones de la gestión promovidas por la línea del management, las mismas no implicaron un cambio de lógica hacia la eficiencia privada -que es lo que subyace a este modelo- sino que por el contrario, el Ministerio mostró en sus distintas aristas el celo por defender el control político que detenta como representante de la voluntad política del conjunto de la ciudadanía en la elaboración y gestión de sus políticas sociales, tal como lo defienden los postulados neoweberianos de la administración pública en torno a la autonomía estatal.

Para finalizar, entiendo que los elementos planteados hasta aquí permitirían entonces sostener que en términos generales la hipótesis de trabajo -que planteaba que el Mides en el período 2005-2009, comenzó a construir capacidades institucionales limitadas en su intervención pública ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, bajo parámetros que no responden a la lógica del nuevo gerenciamiento público sino que por el contrario conservan fuertes rasgos del modelo tradicional burocrático weberiano- puede considerarse verificada.

Bibliografía consultada

- ◆ Abrucio, F.L. “Responsabilización por Competencia Administrada” en “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” Estudio coordinado por el consejo científico del CLAD (2000)
- ◆ Amarante, V / Vigorito A. “Pobreza y Desigualdad en Uruguay, 2006” (2006) Informe INE
- ◆ ANONG “Diagnóstico sobre el espacio del diálogo social. Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas”. (diciembre 2007)
- ◆ ANONG -Memoria 2006-2007
- ◆ Banco de Previsión Social. Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma.
- ◆ Banco Interamericano de Desarrollo, “La política de las políticas públicas”. Capítulo 6. (2006)
- ◆ Banco Mundial. “Las políticas de transferencias de Ingresos en el Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar”
- ◆ Bresser-Pereira, Luiz Carlos “Reforma de la Nueva Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...” en International Journal of Political Studies Nº 3(2001)
- ◆ Calamé Pierre y Talmant André “Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia” (2001)
- ◆ Cunill Grau, N “Responsabilización por el control social” en “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” Estudio coordinado por el consejo científico del CLAD (2000)
- ◆ Evans Peter, “El Estado como problema y como solución” (1996)
- ◆ Fondo Monetario Internacional “La función del fortalecimiento de las capacidades en la lucha contra la pobreza” (2002)
- ◆ Gallardo Javier – Garcé Adolfo – Ravecca Paulo, “Think Tanks y Expertos en el Gobierno del Frente Amplio (Uruguay, 2005-2008) Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Documentos de Trabajo. Documento on line Nº 01/09 (julio 2009)
- ◆ Hintze, J “Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH” Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública” (2002)
- ◆ ICP, “Informe de Coyuntura Nº6. ¿Y ahora qué? El primer ciclo del gobierno de izquierda en el Uruguay” Tercera Parte (2006)
- ◆ Laens Silvia; Llambí Cecilia, “Evaluación de las estrategias de desarrollo para alcanzar los Objetivos del Milenio en America Latina. Estudio de caso: Uruguay. (2006)
- ◆ Lahera Eugenio, “Política y Políticas Públicas” (2004)

- ◆ Ley N° 17866, -Creación del Mides-, Uruguay. (2005)
- ◆ Leyes de Rendición de cuentas (2005-2009)
- ◆ Luis F. Aguilar, “Gobernanza y gestión pública”, Cap. I Gobernanza, (2006).
- ◆ Magri Altair, “La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay” (2004)
- ◆ Manning,N/Sheperd,G “Reforma de la gestión pública: ¿Qué debe aprender América Latina de la OCDE” en Revista del CLAD, Reforma y democracia N° 44 (2009)
- ◆ Mayntz,R “Sociología de la administración Pública” (1985)
- ◆ Midaglia Carmen; “Reforma del Estado: una perspectiva de análisis alternativa” en Revista Fronteras N°
- ◆ Midaglia Carmen; Antía Florencia, “La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” (2007)
- ◆ Moreno Jaimes Carlos, “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales de México” (2007)
- ◆ Narváez-Berthélot Nora, “Un índice para medir la colaboración internacional en Latinoamérica, basado en la participación de instituciones nacionales” (1994)
- ◆ O’Donnell Guillermo “Accountability horizontal: las institucionalización legal de la desconfianza política” en POSTData, Revista de Reflexión y Análisis político N°7 (2001)
- ◆ ONSC, Revista de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Transformación, Estado y Democracia. Nueva Epoca – Año IV – 2009- N° 40
- ◆ ONSC, Revista de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Transformación, Estado y Democracia. Nueva Epoca – Año III – 2008- N° 39
- ◆ OSE-PANES. Reporte N° 4
- ◆ Ospina Sonia, “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora” (2002)
- ◆ Oszlak Oscar, “Teoría de la burocracia estatal” (1984)
- ◆ Oszlak, Oscar , Orellana Edgardo “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI” (1992)
- ◆ Oszlak, Oscar “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros” (2001)
- ◆ Peters Guy, “El nuevo institucionalismo” (2003)
- ◆ Peters Guy, “La policía de la burocracia” (1999)
- ◆ Peters, G “Modelo de reforma del Estado y las reformas después de las reformas” en La Reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre “Nueva Gestión Pública”(2003)

- ◆ Presidencia de la República. Transición de Gobierno (2009-2010)
- ◆ Quiros, M. “Responsabilización por el control de resultados” en “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana” Estudio coordinado por el consejo científico del CLAD (2000)
- ◆ Ramos Conrado (Editor), “La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “Nueva Gestión Pública”” (2003)
- ◆ Ramos Conrado, “La racionalidad de la gestión pública en el contexto de la Reforma del Estado” Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Documento de Trabajo Nº 2
- ◆ Ramos Conrado, “La Teoría Tradicional de la Administración Pública” Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Documento de Trabajo Nº 10
- ◆ Repetto Fabián, “Capacidad institucional: un camino para enfrentar los desafíos de la política social” (2002)
- ◆ Uña, G/Lupica, C/Strazza, L “Thinks tanks y pobreza en America Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México. En Revista del CLAD Reforma y Democracia Nº 44 (2009)
- ◆ Vidal Gregorio; Guillén Arturo (coordinadores), “Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización” (2007)
- ◆ Weber Max, “Economía y Sociedad” (1922)
- ◆ Zurbriggen Cristina, “El institucionalismo centrado en los actores. Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”, (2006)
- ◆ Zurbriggen Cristina, “Las Redes de Políticas Públicas. Una revisión Teórica” (2003)

Anexo I – Fuentes Documentales

Documentos Mides:

- ◆ *Memorias Anuales:* (2005-2009)
- ◆ *Informes de Evaluación y Monitoreo:* A un año del cierre del PANES... Resultados de la evaluación del PANES (marzo 2005-diciembre 2007) / Diseño de evaluación del programa Trabajo por Uruguay. / Diseño y estrategia de evaluación del PANES (noviembre de 2007). / En el País de Varela, Yo sí Puedo. Presentación de Resultados de la Evaluación de la Experiencia Piloto. / Estrategias para la evaluación de políticas sociales en Uruguay. Experiencias y Aprendizajes (PANES-PEQ). / Informe de evaluación En el País de Varela: Yo, sí puedo. (setiembre de 2007). / Informe de evaluación. Resultados, expectativas y satisfacción. CRS (llamados 1 y 2). / Informe de evaluación. Resultados, expectativas y satisfacción. Resumen ejecutivo. Programa CRS (llamados 1 y 2) (30 de octubre de 2007). / Informe de evaluación. Resultados, expectativas y satisfacción. Trabajo por Uruguay (llamados 1,2 y 3). / Informe de evaluación. Resultados expectativas y satisfacción. Resumen Ejecutivo. Programa Trabajo por Uruguay (Llamados 1 y 2 – 30 de octubre de 2007). / Informe de Monitoreo. Ejecución del PANES. (noviembre de 2007). / PANES: programas Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida. Bases para el diseño de una evaluación cualitativa. / Perfil comparativo población PANES y ENHA 2006. (diciembre de 2008). / Perfil social de los adultos mayores en el PANES (febrero de 2008). / Presentación de Resultados de componentes PANES. TXU y CRS (diciembre de 2008). / Presentación de resultados. CRS (llamados 1, 2, 3,4). / Presentación Preliminar de los resultados de campo de la evaluación cualitativa Componente Trabajo por Uruguay (setiembre – diciembre 2006). / Presentación preliminar de los resultados de campo de la evaluación cualitativa. Componente CRS. Mirada y voz de los protagonistas (09/06-02/07). /
- ◆ *Encuestas de Seguimiento:* Encuesta de seguimiento a los Beneficiarios del PANES. (primera evaluación 10/06 – 03/07. FCS). / Evaluación del Impacto del PANES: Segunda ronda de seguimiento (2/08 – 8/08. FCEA). / Informe de resultados de la Encuesta de seguimiento al PANES (segunda medición 03/08 - 06/08). / Primeros resultados de la evaluación intermedia del PANES. Evaluación de Impacto (noviembre 2007 - FCEA). /
- ◆ *Publicaciones:* Lo que toda uruguayana y uruguayo debe saber del Mides (2009). / De la emergencia a la equidad social. Cuatro años de políticas sociales. / Plan de Equidad. Propuestas de implementación 2005/2009. / Proyecto de la mejora de gestión del Mides. / Sistema Integrado de información del área social. Hacia un sistema articulado de monitoreo y evaluación para la implementación de una política de Equidad Social. / Plan de Equidad. / Repertorio de Políticas Sociales (Uruguay social Vol.2) Informe de la Primera Etapa (diciembre de 2008). / Repertorio de Programas Sociales (Uruguay social Vol.3) La protección social a la infancia y la adolescencia. (agosto de 2009)/o Reporte Social 2009. / Mides – OPP “Consulta Técnica sobre Reforma Social” (2005). Plan de Asistencia a la Emergencia Social – Uruguay (2005). Plan de Equidad – Uruguay” (2007). / Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la Primera Etapa (2008). Publicación mensual Infomides (#1 a 24).

Documentos de la Presidencia de la República: Transición de Gobierno 2009-2010.

Parlamento y Ejecutivo: Leyes de rendición de cuentas 2005-2009. Ley de Creación del Mides y de los componentes del PANES y PEQ. Decretos en referencia al Mides y Gabinete Social.

Documentos ANONG: Memorias 2006-2009. / Diagnóstico sobre el espacio de diálogo social. Un estudio a partir de la percepción de sus protagonistas (diciembre 2007).

Documentos CEPRE-AGEV-OPP: Estados demostrativos de resultados Inciso 15. Ministerio de Desarrollo Social (2005-2009).

Anexo II – Descripción General de los Planes y sus componentes

Descripción general del los Planes

El Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES)

Mediante la Ley N° 17.869 del 25 de mayo de 2005, se declara la situación de Emergencia Social, y se crea el PANES programa de coyuntura, que tendría una vigencia estimada de dos años a partir de la promulgación de dicha Ley. El mismo incorporaba bajo su órbita los siguientes componentes: Plan Alimentario Nacional, Programa de Emergencia Sanitaria, Programa Ingreso Ciudadano, Programa Educación en Contextos Críticos, Programa de Empleo Transitorio, Programa de Asentamientos Precarios y Pensiones, y el Programa de Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

Dicho Plan incorporó como uno de sus componentes sustantivos, las transferencias monetarias condicionadas, intentando a un tiempo mitigar la exclusión en la que los referidos sectores de población se vieron inmersos, no sólo en términos económicos sino también en cuanto a salud, educación y alimentación.

Desde una perspectiva integral de derechos, se aunaron esfuerzos en pro de lograr mejores guarismos relativos al Desarrollo Humano. Ejemplo de ello serán el tipo de contrapartidas diseñadas, especialmente vinculadas a la matrícula y asistencia escolar de los niños de los hogares beneficiarios, a los controles periódicos de salud de la población vulnerable, y a la participación en actividades comunitarias de integración.

La ley facultaba al Mides la función de desarrollar las acciones necesarias para el cumplimiento, instrumentación, ejecución, coordinación y evaluación de los componentes. Desde ese momento el PANES pasará a ser el objetivo prioritario del nuevo Ministerio en su etapa fundacional. Que tendrá en el horizonte la misión de contribuir a la construcción de una sociedad más justa y equitativa, atendiendo en un principio a la indigencia y extrema pobreza.

Para determinar la población beneficiaria, el organismo realiza un convenio con la UdelaR, quien construye una herramienta metodológica conocida como Índice de Carencias Críticas. Este instrumento será considerado para evaluar los hogares postulantes, considerando la presencia de niños menores de 5 años en el hogar, el promedio de escolaridad de los adultos, y la existencia de servicio sanitario, entre otros indicadores, como medidas complementarias a la del ingreso que percibía el hogar, para determinar la incorporación de los beneficiarios al programa.

Determinado que de un total de 246.681 hogares que solicitaron el beneficio, calificaran para su aprobación un total de 102.353, que reunían efectivamente las condiciones requeridas para su acceso.

Descripción de sus componentes

Ingreso Ciudadano (IC): Fue una transferencia monetaria transitoria, de carácter mensual, no retributiva, personal, intransferible, e inembargable, que definió como población objetivo al quintil más pobre de la sociedad. En específico, estaba dirigido a jefes y jefas de los hogares cuyos ingresos a marzo de 2005 no superaban los \$1300 promedio per capita, y que además presentaban carencias críticas en sus condiciones de

vida. Excepcionalmente a tal fin los ingresos percibidos por concepto de asignaciones familiares y pensiones a la vejez y/o invalidez.

Este programa pretendía dotar de un ingreso estable a los hogares más pobres, favoreciendo a un tiempo la titularidad femenina para el cobro de la prestación.

El monto percibido equivalía al valor fijado por la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) creadas por la Ley N° 17856, vigente a partir del 1° de marzo de 2005, reajustándose cuatrimestralmente de acuerdo a la evolución de la inflación.

Asimismo, se estableció que para su cobro era necesario cumplir con una serie de contrapartidas tales como: la matriculación y permanencia de los niños en el sistema educativo formal, el control médico periódico de niños, adolescentes y embarazadas, y la realización de tareas comunitarias por parte de los beneficiarios.

Construyendo Rutas de Salidas (CRS): Fue un programa socioeducativo y comunitario tendiente a la construcción de estrategias para escapar de las diferentes situaciones de emergencia social, ejecutado por Organizaciones de la Sociedad Civil.

El mismo tuvo como objetivos fundamentales, la recuperación de la lecto-escritura, la capacitación y fomento de derechos, la recuperación de la autoestima, y la incorporación de los beneficiarios a tareas de tipo comunitaria. Realizándose además en convenio con otros organismos del Estado, diversas capacitaciones en oficios tales como, gastronomía, carpintería, confección de prendas, jardinería y albañilería, entre otros.

Trabajo por Uruguay (TXU): Fue un programa de empleo transitorio, que buscó contribuir a la ruptura de las barreras de exclusión social como herramienta de base para el desarrollo de habilidades laborales y sociales, mediante la realización de proyectos de valor público. Dirigido a jefas y jefes de hogar beneficiarios del PANES, mayores de edad, y que se encontraban en situación de desempleo.

A fines del 2007, se contabilizaron 22 convenios con organismos públicos para la realización de tareas.

El programa tenía una duración prevista de cuatro meses por llamado, período en el que el trabajador dejaba de cobrar el IC pasando a percibir un salario que duplicaba dicho monto. La carga semanal fue de 30 horas, exigiéndose además 20 horas mensuales de capacitación, con el objetivo de brindarles oportunidades para encontrar rutas de salida para la reinserción en el mercado laboral.

En forma complementaria, este programa permitió el acceso de dichos ciudadanos a servicios de salud, y en particular de salud bucal, atención jurídica, y atención a situaciones de violencia doméstica, entre otros.

Plan Alimentario Nacional (PAN): Este componente fue uno de los programas centrales del PANES, implementado principalmente mediante una Tarjeta Magnética que a partir de julio de 2006, permitió a los hogares acogidos al beneficio la compra de productos alimenticios y de higiene. El objetivo primario de este programa fue apoyar y mejorar el acceso de estos tipos de bienes a los hogares más vulnerables.

La Tarjeta Magnética implicó una transferencia monetaria de monto variable en relación al número de integrantes “vulnerables” en el hogar, destinada a los hogares

beneficiarios del PANES que conataban con menores de 18 años o mujeres embarazadas entre sus integrantes. El monto transferido osciló entre \$300 y \$800 mensuales por hogar, los que se sumaban al ingreso recibido por el IC.

Una de las virtudes consideradas por el organismo en este tipo de prestación, es que permite a los beneficiarios elegir libremente qué alimentos y productos de higiene desean consumir, posibilitando de esta forma el acceso a los hogares al consumo de bienes perecederos y frescos, que no son accesibles mediante las modalidades del tipo “canasta”.

A su vez, cabe destacar que el sistema implementado brinda al organismo un vasto sistema de información acerca del consumo doméstico de los hogares, ya que se conoce al detalle las operaciones realizadas.

Las compras son efectuadas en la red de “Comercios Solidarios” los cuales principalmente son pequeños comercios que se encuentran en el entorno barrial de los beneficiarios. Se observa en los documentos publicados por el organismo que a partir de la iniciativa, los mismos fueron aumentando su nivel de ventas, dado que contaron con una nueva serie de “clientes fijos” en la zona. Además dichos comercios para asociarse a la red debían regularizar su situación ante los organismos estatales pertinentes. Por lo que se obtiene como un subproducto la promoción de la formalidad, que implica conjuntamente una nueva fuente de ingresos al Estado, mediante el cobro de los impuestos correspondientes a dichos comercios.

A la par, este programa es complementado con un apoyo alimentario en forma de “canasta de alimentos” que reciben los niños que asisten a escuelas de contexto crítico. La entrega de la misma se realiza en coordinación con la Administración Nacional de Educación Pública, y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.

Programa de Atención a los Sin Techo (PAST): Este programa tuvo como objetivo fundamental contribuir a la reinserción socio-cultural y laboral de las personas en situación de calle. Y fue implementado de forma coordinada con otros organismos nacionales y departamentales.

El mismo se inició en el marco del PANES, pero continúa como política permanente en el marco del PEQ. Ofreciendo a las personas en situación de calle un lugar para descansar, cena, desayuno, ropa, la posibilidad de ducharse, y apoyo psico social.

El mismo se desarrolla combinando distintas estrategias. En primer lugar, se crearon refugios nocturnos en Montevideo, Canelones, Maldonado, Paysandú y San José con un total de 610 cupos, abiertos todo el año en el horario de 19 a 8 hs.

En segundo término, en colaboración con la Sociedad Civil y el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, se crearon tres centros diurnos que atienden a diferentes poblaciones. En el primero de ellos a mujeres y niños, en el segundo a pacientes psiquiátricos, y en el último se lleva adelante un sistema de capacitación en oficios y alfabetización.

En dichas intervenciones se intenta que la población en situación de calle recupere la lecto-escritura y lógica matemática, así como lograr identificar aptitudes para el empleo, capacitarlos en materia de derechos ciudadanos e incrementar la autoestima de los beneficiarios.

A estas acciones se suman las desarrolladas por los equipos de calle, que atienden a la población que estando en situación de calle se niega a ingresar a los refugios, brindándoles apoyo, alimentos, y abrigo.

Mejoramiento del Hábitat: Este programa tuvo como finalidad contribuir a la mejora de la calidad de vida de los hogares que presentaban una situación de emergencia crítica habitacional. Mejorando la calidad de vida de la población mediante la reparación de sus viviendas y su hábitat. Brindando ayuda tanto en materiales de construcción, como en asistencia técnica para las obras a realizar, mediante convenios celebrados con las intendencias departamentales y otros organismos públicos, como el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, así como también con el Sindicato Único de la Construcción.

A su vez, desde el Estado se trabaja para lograr de forma coordinada el acceso de estos hogares a los servicios básicos, tales como el agua, la luz, y el saneamiento entre otros convenios con las empresas públicas.

Educación en Contextos Críticos: Consiste en la generación de una serie de intervenciones socioeducativas, que pretende asegurar la permanencia de los niños en el sistema educativo, apoyando a las escuelas y liceos ubicados en contextos socioculturales críticos.

Se apoya a dichos centros educativos en las mejoras edilicias, con materiales educativos, alimentación, y en la generación de actividades extracurriculares culturales y recreativas, mediante la modalidad de talleres y jornadas, entre otras.

Uno de sus principales componentes educativos fue el Programa de Alfabetización de adultos “En el País de Varela Yo Sí Puedo”, realizado en acuerdo con el gobierno cubano. El cual brinda apoyo socioeducativo en coordinación con ANEP y MEC. Dirigido a personas mayores de 18 años beneficiarios del PANES, que no asistieron a centros de enseñanza formal, o bien a analfabetos funcionales. El objetivo es alcanzar habilidades y destrezas en el manejo de letras y números, esperando que a la par apelando al nivel subjetivo, se mejore el ámbito familiar y social del beneficiario.

Si bien el PANES tal como fue previsto inicialmente, llegó a su fin en el año 2007, las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social no dejarán de ocupar un lugar significativo en la agenda de gobierno.

En esta línea, se ha diseñado un Plan sucesor del PANES, que si bien seguirá acumulando en materia de intervenciones anti pobreza, tendrá una impronta mayor que éste último, ya que el mismo se aboca al desafío de construir en el mediano plazo un proceso de reforma que redefina las bases de la protección social en el Uruguay. Prometiendo un impacto potencialmente mayor, e intentando establecer las bases de la equidad social para el conjunto de la ciudadanía, mediante la aplicación de una serie de reformas estructurales, y el despliegue de políticas sociales universales concomitantemente a las intervenciones focalizadas hacia los sectores más vulnerables. Intentando profundizar las estrategias de superación a la pobreza y la desigualdad social, como condición subyacente a la consolidación de un modelo de país integrado e incluyente, que manifieste el carácter reformista-progresista del gobierno nacional.

Plan de Equidad (PEQ)

El Gabinete Social en su sesión del día 9 de abril de 2007, aprueba la redacción final del PEQ. Diseñada por un grupo técnico conformado por expertos en diversas disciplinas que prestan funciones dentro y fuera de la estructura ministerial, y que desde mediados de 2006 venían trabajando de forma articulada en la elaboración de la propuesta. Dicho esfuerzo fue coordinado por el Consejo Nacional de Coordinación de Política Sociales, lográndose la presupuestación del Plan en la Ley de Rendición de Cuentas para la ejecución presupuestal del 2008, aprobada por la Ley N° 18601.

El PEQ nace con vocación universalista, ya que define a su población objetivo como el conjunto de la ciudadanía. Su propósito último es fortalecer las estrategias públicas existentes, introduciendo reformas sustantivas en la estructura de protección social del país, mejorando la provisión de servicios públicos sociales, a fin de alcanzar mayores guarismos en materia de integración y justicia social, garantizando mediante la intervención pública el bienestar de los uruguayos en el territorio, y las posibilidades efectivas de desarrollar una vida digna, tal como se establece en el fragmento de la redacción del Plan que se cita a continuación.

“Brindar protección a quienes la necesitan, amparar a la población garantizando sus derechos fundamentales y hacerlo durante toda su vida, construyendo equidad, contribuyendo al ejercicio de la ciudadanía, generando iguales condiciones y oportunidades para todas y todos frente a diversas circunstancias vitales, sociales y económicas”⁶⁰.

En suma, el paquete de políticas tiene como objetivo general garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía, orientado por el concepto de justicia social.

El concepto de equidad será promovido desde tres aristas fundamentales, la equidad de género, la equidad intergeneracional y la equidad territorial.

El PEQ se edificará en base a tres tipos de intervenciones, por un lado las contributivas asociadas al mercado formal de empleo, por otro, regulando la provisión público-privada de los servicios sociales, y por último, construyendo una red de asistencia social de tipo no contributiva que siga atendiendo a la población más vulnerable, buscando en dicha triangulación generar acciones estables y permanentes por parte del Estado que permitan institucionalizar la actual concepción del bienestar. Intentando a un tiempo superar la sectorialidad con que se ejercen las intervenciones públicas, al comprometer mediante la rendición de cuentas al conjunto de organismos estatales en la instrumentación y puesta en marcha del Plan, que obliga a la coordinación de esfuerzos a nivel interestatal.

Los objetivos del PEQ son de corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo se pretende lograr mejoras significativas en la situación de la población más vulnerable, potencializando los aprendizajes acuñados en el marco del PANES, orientados principalmente a mitigar las inequidades intergeneracionales en pro de los niños y jóvenes, dado que se ha constatado que estos grupos etarios son los que más sufren las situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Mientras que en el mediano y largo plazo se intentará modificar las causas estructurales de la desigualdad.

⁶⁰ Plan de Equidad. Propuestas de Implementación 2007-2009. p 9

El PEQ intentará apropiarse de los componentes virtuosos que hacen al acervo nacional en materia de protección social, mejorándolos e innovando con la formulación de nuevas acciones a desarrollar. Asimismo, conjuntamente a la creación de éstas nuevas formas de intervención, se promueven una serie de reformas sectoriales definidas como los componentes estructurales de la Matriz de Protección Social a saber: Reforma Tributaria, Reforma de la Salud, revisiones de las políticas de empleo, nueva política de vivienda y hábitat, Reforma Educativa y Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.

Dichas reformas serán complementadas por los componentes que conforman la nueva Red de Asistencia e Integración Social: los principales son el régimen de prestaciones sociales no contributivas -nuevas Asignaciones Familiares y Asistencia a la Vejez- así como también políticas de seguridad alimentaria, de educación para la infancia y la adolescencia, políticas asociadas al trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de promoción e inclusión social y de atención a la discapacidad.

A efectos del presente análisis, sólo serán considerados en la gestión del organismo aquellos componentes de la nueva Red de Asistencia e Integración Social, que suponen la primera fase de ejecución del PEQ, y que se configuraron como programas permanentes bajo la órbita del Mides, que entiendo continúan la línea de trabajo iniciada con el PANES. Con la intención de que éstos nos permitan ensayar algunas reflexiones en torno de los aprendizajes institucionales evidenciados en el período, dando cuenta del acervo institucional que se fue conformando en el proceso.

Descripción de los programas permanentes PEQ bajo la órbita del Mides

Asistencia a la Vejez: Es una prestación social no contributiva, aprobada por la Ley N° 18.241 -coejecutada con el BPS- con un monto equivalente al percibido por concepto de Pensiones a la Vejez. Destinada a personas entre 65 y 70 años en situación de pobreza extrema. Una vez cumplidos los 70 años se prevé que automáticamente comiencen a percibir el subsidio de Pensiones a la Vejez que otorga el BPS.

Este programa al igual que el nuevo régimen de Asignaciones Familiares en la órbita de BPS, se muestran como los sucesores del componente Ingreso Ciudadano del PANES.

Uruguay Trabaja: Es un programa de empleo transitorio de 6 a 9 meses de duración por llamado, aprobado por la Ley N° 18.240, destinado a personas mayores de 18 años con menos de 9 años de escolaridad en situación de pobreza y desempleo.

En el mismo se desarrollan actividades de valor público, percibiendo por concepto de salario el equivalente a 2.35 BPC. Comprende también un componente de capacitación y seguimiento a lo largo del beneficio, así como acceso a la atención en Salud Bucal.

Este componente cuenta como antecedente inmediato, con el Programa Trabajo por Uruguay desarrollado en el marco del PANES.

Uruguay Integra: Es un programa de incorporación voluntaria, que promueve la inclusión social. Es de carácter educativo-promocional, y busca potenciar el desarrollo personal y la integración ciudadana. Haciendo énfasis en la promoción de redes locales. Trabajando también para la alfabetización de los adultos.

El mismo promueve el desarrollo de las potencialidades de los sujetos, unificando políticas dirigidas a las personas con discapacidad mediante PRONADIS. La población objetivo es además aquella que se encuentra en situación de pobreza extrema. Trabajando también con personas en situación de calle y recolectores de residuos sólidos.

Cuenta como antecedente inmediato con la experiencia del programa Construyendo Rutas de Salidas que se desarrolló en la órbita del PANES.

Tarjeta de Apoyo Alimentario: Dirigido a los hogares en condición de vulnerabilidad socioeconómica, que estén integrados por niños, adolescentes y embarazadas. Busca garantizar la seguridad alimentaria de dichos sectores de población. Atendiendo a los ex beneficiarios del PANES y el PAN del INDA.

Cuenta con la experiencia inmediata anterior de la implementación de la Tarjeta Magnética en el marco del PANES.

Programa de Atención a los Sin Techo (PAST): Este programa fue descripto anteriormente como componente del Panes, el mismo pasó a ser un plan permanente del organismo manteniendo sus características iniciales. Que continúa complementando sus intervenciones con los equipos de calle antes citados.

Algunas fortalezas y debilidades de los componentes

En referencia a los componentes en particular, ha surgido del análisis, la identificación por parte de los Directores de los programas de fortalezas particulares de algunos de los mismos, que paso a detallar sumariamente.

Construyendo Rutas de Salida: la clara definición política de apoyo al programa, el buen relacionamiento con las Organizaciones de la Sociedad Civil, y la disponibilidad de los recursos financieros para su ejecución.

Trabajo por Uruguay: la capacidad de respuesta a los procesos de inclusión mediante el trabajo, y la transparencia en la inclusión al programa, conjuntamente con los logros de cobertura alcanzados a nivel nacional.

Plan Alimentario Nacional: la capacidad para la puesta en marcha de un moderno instrumento articulando programas de atención social mediante el uso de las TIC's, y la buena articulación entre entidades públicas y privadas.

Mejoramiento del Hábitat: la rápida respuesta evidenciada ante situaciones críticas.

Asistencia a la vejez: el aprovechamiento de la experiencia del PANES, que permitió ajustar los parámetros para medir el ingreso, así como el hecho de contar con un equipo de campo experimentado, y el buen relacionamiento con el BPS que es el coejecutor de la prestación.

Uruguay Trabaja: se centran en el marco normativo, y la claridad en los procedimientos de implementación establecidos de ante mano, así como también en el hecho de contar con una metodología probada para la supervisión y el seguimiento.

Tarjeta de Apoyo Alimentario: se centran en la capacidad para poner en marcha un instrumento inclusivo utilizando las nuevas tecnologías para articular los programas de inclusión social.

Por otra parte algunas de las debilidades detectadas por los Directores de los programas son las que se detallan a continuación:

Construyendo Rutas de Salida: se identifica en éste la insuficiencia de los recursos administrativos contables, la insuficiencia de recursos técnicos para el diseño, ejecución, y supervisión del mismo, así como carencias de formación de los recursos técnicos asignados.

Trabajo por Uruguay: el organismo sostiene que las debilidades se basaron en la baja o nula experiencia de los organismos públicos y de las OSC, en especial las del interior del país para llevar adelante la iniciativa, y en el hecho de que las OSC ocuparan el doble rol de educadoras y empleadoras.

Programa Alimentario Nacional/Tarjeta de Apoyo Alimentario: se entiende desde la institución como una de las principales debilidades políticas el hecho de que aún no se tenga resuelta la institucionalidad de la política alimentaria.

Mejoramiento del Hábitat: las restricciones identificadas se centran en la insuficiencia de recursos humanos y financieros para llevar adelante el programa.

Asistencia a la Vejez: Las debilidades tienen que ver con la cobertura, ya que inicialmente se preveía cubrir a todas las personas mayores de 65 en situación de pobreza, pero se tuvo que modificar la población objetivo, llegando sólo a aquellos en situación de pobreza extrema, dada las “presiones” locales recibidas según se expresa en la memoria de 2009.

Anexo III – Cuadros

1. Cuadro Nº 1. Escalas Salariales del Ministerio de Desarrollo Social (2009) Autoridades

Cargo	Sueldo básico	Sueldos básicos del Cargo	Gastos de Representación con aportes	Gastos de Representación sin aportes	Aumento salarial a partir del 1/5/03	Recuperación Salarial Ley 17.930	Recuperación Salarial enero 2007	Sueldo nominal
Ministra	33672.45	15152.61	9765	10669.74	735.86	2698.13	2730.33	75424.12
Sub secretaria	29280.68	13176.3	6793.11	7422.5	639.87	2267.98	2295.05	61875.49
Director General	24888.57	11199.86	3608.85	3943.20	543.89	1828.07	1849.89	47862.33
Directores Nacionales	24888.57	11199.86	3608.85	3943.20	543.89	1828.07	1849.89	47862.33

Fuente: MIDES

Funcionarios

Escalafón B,C,D,E,F,J,R 40 horas semanales			
Grado	Sueldo del Cargo	Compensaciones al Cargo	Total
16	12138.89	18780.35	30919.24
15	11053.36	17378.84	28432.20
14	10087.25	16060.73	26147.98
13	9235.47	14815.33	24050.80
12	8493.00	13633.3	22126.30
11	7844.60	12515.27	20359.87
10	7211.41	11519.03	18730.44
9	6662.78	10572.56	17235.34
8	6190.24	9673.43	15863.67
7	5781.23	8919.94	14701.17
6	5177.63	8242.07	13419.70
5	4717.61	7623.10	12340.71
4	4429.31	6934.67	11363.98
3	4188.39	6279.87	10468.26
2	3713.00	5901.26	9614.26
1	3497.12	5357.59	8854.71

Fuente: MIDES

Cuadro N° 2. Evolución del número de funcionarios del Mides en el período

Año	Cantidad Total de Funcionarios
2005	242
2006	515
2007	650
2008	760
2009	898

Elaboración propia en base a los datos que surgen de las Memorias Anuales del Mides 2005-2009

Cuadro N° 3. Evolución de la ejecución presupuestal en el período

Año	Ejecución Total	Saldo Disponible
2005	Sin datos	Sin datos
2006	2.467.817.623	227.842.024
2007	111.095.839	53.310.439
2008	1.063.346.373	30.115.147
2009	1.427.837.776	115.461.184

Elaboración propia en base a los datos que surgen de las Memorias Anuales del Mides 2005-2009

Cuadro N° 4. Cobertura de los Componentes PANES

Componente	Meta	Cobertura Real	Unidad
IC	50.000	63.736	Hogares
CRS	44.000	24.000	Personas
TXU	22.322	15684	Personas
PAN	50.000	68.500	Hogares
PAST	700	500	Camas
MH	7000	5328	Obras
EDUC.	s/d	3369	Personas

Elaboración propia en base a los datos que surgen de la Rendición de Cuentas 2008.