



FORO CONSULTIVO ECONOMICO-SOCIAL



**INFORME FINAL de los RESULTADOS
de la CONSULTA a la SOCIEDAD CIVIL
URUGUAYA sobre los PROGRAMAS
SOCIALES PROTEGIDOS por
el BANCO MUNDIAL¹**

Foro Consultivo Económico - Social del
MERCOSUR - Sección Uruguay

Montevideo, junio de 2003 ²

¹ Este documento corresponde al Informe de Avance al que se refiere el Convenio celebrado entre el Banco Mundial y la Sección Uruguay del Foro Consultivo Económico – Social el 01/10/2002

² Documento preparado por: Mag. Cecilia Alemany, Cr. Sebastián Pérez y Fernando Berasain, revisado y aprobado por el Consejo Ejecutivo de la SU-FCES, en sesión del día 30 de junio de 2003.

INDICE

1. Antecedentes

- a. Por qué programas protegidos y el Rol de la Sección Uruguay del Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur
- b. El informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

2. Metodología para la consulta

3. Los resultados obtenidos

- a. Documentos recibidos
 - i. Consideraciones generales
 - ii. Consideraciones por PSP
 - iii. Consideraciones sectoriales
- b. Convocatorias abiertas
 - i. Consideraciones generales
 - ii. Necesidades locales ante Programa Sociales Protegidos nacionales
 - iii. Algunas consideraciones regionales
 - iv. Comentarios por Programa Sociales Protegidos

4. Reflexiones preliminares

1. ANTECEDENTES ³

a. Por qué Programas Sociales Protegidos (PSP) y el rol de la Sección Uruguaya del Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (FCES-SU)

El Gobierno de Uruguay acordó programas con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) para apoyar la “protección presupuestaria de diversos programas sociales en las áreas de educación, salud, seguridad social y atención alimentaria, de manera de evitar que los efectos de la crisis económica recayeran sobre los sectores más vulnerables de la población, que se deterioraran los indicadores de bienestar social del país y que se produjeran retrocesos en las modernizaciones en curso destinadas a mejorar la eficiencia y la equidad en el acceso de los grupos carenciados a dichos beneficios sociales”.

El gasto público total, incluido el social, ha sufrido reducciones importantes como consecuencia del ajuste fiscal que el Gobierno entendió necesario implementar para recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos del país y sentar bases sólidas para el crecimiento sostenido de la economía uruguaya (Ley de Responsabilidad Fiscal de febrero de 2002 y Ley de Estabilidad Fiscal aprobada en mayo de 2002). Sobre esa base se asumió un compromiso que consistía en que un conjunto de programas sociales quedarían protegidos presupuestalmente y que, en consecuencia, no sufrieran recortes en el caso de nuevos ajustes fiscales.

De esta manera se buscó proteger presupuestalmente los niveles de gasto “no salarial” de los PSP seleccionados por su alto grado de focalización en los sectores más carenciados de la población y en los grupos más vulnerables como son los niños, las madres jefas de hogares, los desempleados y las personas de tercera edad.

Para ayudar al análisis del funcionamiento de un grupo de PSP se entendió de gran trascendencia realizar una consulta que involucrara a los beneficiarios de estos programas a través de organizaciones representativas de la Sociedad Civil (SC), en el marco del préstamo de ajuste estructural acordado entre el Gobierno de Uruguay y el BM.

En este sentido podría resultar necesario modificar el alcance de algunos programas o reestructurar aquellos cuya *performance* no resultara satisfactoria.

Se esperaba que “mediante esta consulta se lograra información sobre la opinión de los usuarios en distintas áreas de los programas relevantes y cómo estos están aportando a resolver las reales necesidades de la población, así como identificar nuevas problemáticas no cubiertas en la actualidad”.

³ En base a documento OPP, y al acuerdo entre el FCES y el Banco Mundial.

“La consulta debía agregar información útil sobre:

- El grado de cobertura de algunos programas de protección social y la posible duplicación entre programas.
- Coordinación existente entre la Administración Central y los Gobiernos Departamentales en dichos programas.
- Eficiencia del gasto público en los programas considerados.”

La consulta, convocada por iniciativa del BM con el acuerdo de la Presidencia de la República a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y fue ejecutada por la Sección Uruguay del Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (FCES-SU). Este último fue considerado por el gobierno como el ámbito representativo de la sociedad civil organizada.

La Sección Uruguay del FCES es una entidad que agrupa al sector sindical, representado por el PIT-CNT, al sector empresarial, representado por el Consejo Superior Empresarial (COSUPEM), y el sector diversos, conformado por la Confederación Uruguay de Cooperativas (CUDECOOP), la Agrupación Universitaria del Uruguay y la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG).

Para la consulta se consideró conveniente recabar la opinión de los actores en distintas áreas del país.

La OPP en acuerdo con el BM preparó el material informativo base para utilizar en el proceso de consulta, el cual se presentó en un documento base.

b. El informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

La Sección Uruguay del FCES comenzó la actividad encomendada realizando un análisis profundo del documento base proporcionado por la OPP. En ese marco se discutió el contenido del mismo dentro del seno de la Sección Uruguay FCES de lo cual surgió una opinión generalizada en el sentido de que el mismo no alcanzaba como elemento descriptivo y analítico de la realidad social del país. Previo al lanzamiento de la consulta a la sociedad civil, se procedió a intercambiar ideas con los técnicos involucrados en la elaboración del documento.

En las consultas el documento fue presentado como base de discusión a pesar de lo cual en los hechos la sociedad civil dio muestras de que los actores involucrados se ven más atraídos por discutir aspectos del diseño de los programas y su eficacia más que los aspectos de tono general que se muestran en el documento. Al mismo tiempo se hicieron notar algunas dudas respecto a los datos aportados en el mismo así como en la información oficial que se recabó por parte de la Sección Uruguay del FCES, pues en muchos casos, los aspectos cualitativos descriptos en dicha información no eran coincidentes con lo que los actores sociales describían como la realidad cotidiana.

Las organizaciones convocadas plantearon algunas dificultades para encarar la temática propuesta. Como se explicó más arriba en general se manifestaba una dificultad en torno a que el documento aportaba información económica y social a nivel macroeconómico, sin incluir los indicadores sociales que permitieran interpretar la situación y facilitar las respuestas. Las asignaciones presupuestales globales, sin especificar rubros y destinos de gastos, no permitieron disponer de información adecuada para emitir juicios y opiniones fundadas sobre la aplicación de los recursos y la forma de corregir y mejorar los resultados.

Fue frecuente el requerimiento de ampliación de información y la relación con asignaciones de otros organismos, no incluidos en los PSP, que participan en la ejecución de los proyectos concretos en las áreas sociales de consulta.

Esta dificultad fue señalada, tanto a nivel nacional como departamental, por las instituciones y las organizaciones que actúan en la atención directa de los destinatarios de los programas.

En ese sentido la ANONG que expresaba: "este documento es uno de los insumos de la consulta a la sociedad civil, pero si bien tiene información relevante, aunque de fuentes dispares y no siempre especificadas, es desactualizado describiendo a un país que ya no existe, y denota un enfoque contable de la problemática social. Desde la perspectiva de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) nacionales este enfoque que se propone en el documento de OPP, resulta preocupante ya que si dicho informe devela la perspectiva del gobierno sobre la problemática social, es necesario un acercamiento a la realidad de la cúpula burocrática nacional, ya que no se pueden tomar decisiones pertinentes en lo social si se desconoce o niega la realidad de la población necesitada".

Por su parte el Consejo Económico Social de Paysandú se expresó en similar sentido: "las organizaciones sociales representadas a través del CES Paysandú, en términos generales no se sienten identificadas con la situación del país descrita en dicho documento. El mismo, según la opinión de dirigentes y voluntarios, parece hablar de un país que no conocemos, que no es el que se vive a diario en los barrios donde nuestras organizaciones están insertas".

2. METODOLOGÍA PARA LA CONSULTA

Se realizaron tres consultas con llamados abiertos y públicos, dos en el interior del país y una en Montevideo. A las convocatorias fueron invitadas organizaciones de todas las regiones circundantes a las ciudades convocantes.

En términos generales la metodología recomendada y que fue adoptada consistió en:

- a) Difusión del documento elaborado por OPP como base para las consultas a realizar.

- b) Elaboración de documentos que recogen los principales aportes vertidos en las mismas, las alternativas manejadas, contemplando en éstos las diversidades regionales.
- c) Elaboración de una síntesis que contiene las principales sugerencias para la mejora de la *performance* de los programas sociales mencionados (capítulo sobre resultados obtenidos de este documento).
- d) Ejecución de un monitoreo para el análisis de aspectos relevantes de los programas protegidos el cual se prevé que se ejecute en el segundo semestre de 2003. Para tal fin será contratado un equipo técnico independiente idóneo en este tipo de evaluaciones a escala nacional⁴.

Las consultas fueron convocadas en las ciudades de Montevideo, Paysandú y Florida con un alcance regional que abarcó poblaciones cercanas, y se focalizaron en los PSP por el BM, o sea:

A) Alimentación – Infancia y Adolescencia, a través de los siguientes PSP:

- Alimentación Escolar (PAE) en el ámbito de ANEP
- Apoyo a las Instituciones Públicas y Privadas (INDA)
- Programa Nacional de Complementación Alimentaria (PNCA-INDA)
- Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF -INDA)
- Instituto Nacional Del Menor (INAME)

B) Subsidios y Empleo, a través de los siguientes PSP:

- Asignaciones Familiares, Banco de Previsión Social (BPS)
- Fondo de Reversión Laboral (FRL) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

En todos los casos debieron realizarse reuniones preparativas con agentes locales para involucrar a los actores de la sociedad civil en el desarrollo de los eventos y explicar claramente los objetivos del FCES.

La primera consulta fue realizada en Montevideo, en la sede del Edificio MERCOSUR el 4 de octubre de 2002. En la misma participaron personas que representan a 25 instituciones nacionales pertenecientes a los sectores sindicales, empresariales, profesionales, cooperativas y ONGs.

La segunda convocatoria se organizó en la ciudad de Paysandú el día 29 de noviembre del año 2002. En ese caso se obtuvo el apoyo y colaboración del Consejo Económico Social local, cuya secretaría está a cargo de la Oficina de Desarrollo de la Intendencia Municipal de Paysandú. Dicho ámbito aseguraba la participación de todos los sectores de la sociedad civil local así como cierta cultura de discusión abierta y participativa sobre aspectos relevantes para la

⁴ En este sentido se está implementando un llamado abierto a propuestas de monitoreo con el apoyo técnico de PNUD.

sociedad en su conjunto, y participaron representantes de organizaciones locales de otros departamentos de la región del litoral oeste del país.

En el caso de la tercera consulta efectuada en Florida⁵, la convocatoria se organizó conjuntamente con el Comité Local de Empleo de la Junta Nacional de Empleo. El mismo está integrado por el PIT-CNT representando al sector sindical, el Centro Comercial e Industrial de Florida por el sector empresarial, la Oficina de Desarrollo de la Intendencia Municipal de Florida por el sector público local.

Asimismo se convocó a la prensa local para divulgar el evento de la consulta lo cual generó buena receptividad de los medios locales, en especial:

- ✓ Diario El Heraldó
- ✓ Radios locales
- ✓ Canal de Televisión local
- ✓ Canal de cable local
- ✓ Diario El Buscador
- ✓ Diario Cambios

Posteriormente sus periodistas cubrieron la instancia de la consulta.

A los efectos de proporcionar información veraz y actualizada sobre los programas objeto de la consulta, el FCES recolectó información oficial en base a entrevistas e información publicada en páginas web de los organismos involucrados.

Las consultas recogieron la opinión de los actores sociales, entre los cuales se encontraban representantes políticos locales, ediles, delegados sindicales, beneficiarios, funcionarios de las organizaciones sociales ejecutantes de programas protegidos, empresarios, representantes de organizaciones empresariales y miembros o voluntarios de organizaciones sin fines de lucro comprometidos en el apoyo de programas de ayuda social.

En las dos primeras consultas se aplicó como metodología la presentación del documento base, dando una instancia de debate a los participantes sobre los PSP. A los efectos de sistematizar el debate, se solicitó a los participantes el envío de "*position papers*" organizacionales a la sede de la SU-FCES (la sistematización de los mismos se presenta en el punto a) del capítulo 3 de este informe).

En base a la experiencia de las dos primeras consultas, la realizada en Florida se organizó en torno a una metodología de taller, moderada por representantes del FCES y donde las opiniones de los participantes se recogieron en papelógrafos a la vista de los participantes. En ese sentido se planteaba a los presentes el siguiente orden en la discusión:

Etapá 1: Identificación de la problemática social de las localidades representadas.

Esta etapa se organizó en torno a dos premisas:

⁵ 17 de mayo de 2003, Sala de Conferencias del Centro Comercial e Industrial de Florida.

- *Planteo de necesidades a las que se enfrentan diariamente los participantes en sus localidades.*
- *¿De qué forma éstas necesidades están atendidas en los PSP?*

Etapa 2: Testimonios de los participantes en los PSP

Los participantes relataron sus experiencias en los diferentes PSP en los que estaban involucrados. Estos testimonios también se entregaron por escrito a los organizadores.

Etapa 3: Recomendaciones para la ejecución y concepción de PSP en función de las necesidades locales y testimonios

La última etapa del taller se organizó en torno a las siguientes interrogantes:

Si usted pudiera decir algo respecto a los PSP: ¿qué debería cambiarse, o implementarse de otra forma? ¿Cuáles serían las sugerencias que usted le haría al Gobierno / BM en lo que refiere a los PSP?

Además como fuente adicional de recolección de información, se solicitó que respondieran un cuestionario⁶ donde se recogía la opinión de los participantes respecto a la cobertura de los programas en cuestión y su eficacia. Además, se dejaba abierta la posibilidad de que al responder la encuesta se diera testimonio sobre la experiencia respecto a algún programa en su papel de beneficiario, participante de ONG vinculada o simple observador.

Es de destacar la predisposición positiva de los participantes ya que todos aportaron sus opiniones en las instancias de discusión y se mostraron interesados en los resultados de las mismas. También es destacable el hecho de que el diálogo se dio en un espacio de pluralidad en cuanto a la procedencia de los involucrados, pero se desarrolló en un espacio de tolerancia, y respeto por cada voz manifestada. A pesar de que surgieron algunas diferencias en la interpretación de algunos asuntos, hubo consenso general en aspectos que se desarrollan en el capítulo siguiente de este Informe.

⁶ Ver Anexo 1.

3. LOS RESULTADOS OBTENIDOS

a) Documentos recibidos

Uno de los medios de expresión de la sociedad civil lo constituyó la elaboración de documentos por parte de organizaciones o instituciones que brindaron su opinión en función del análisis del documento elaborado por OPP.

Bajo esta modalidad se recibieron documentos de las organizaciones que se listan a continuación:

- Equipo de la Representación de los Trabajadores del Banco de Previsión Social
- Cámara de Industrias del Uruguay (CIU)
- Asociación Nacional de ONGs (ANONG)
- Consejo Económico Social de Paysandú (CES)
- Sindicato Único de INAME (SUINAME)
- Secretaría del Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)
- Asociación Uruguaya de Dietistas y Nutricionistas (AUDYN)

Se extrajeron de estos documentos las ideas y datos fundamentales respecto a la evaluación del funcionamiento de los PSP y nuevas propuestas.

i) Consideraciones generales

En varios casos se cuestiona por parte de las organizaciones que respondieron a la consulta, la coordinación entre los PSP.

En ese sentido tanto el Consejo Económico Social de Paysandú como la Cámara de Industrias del Uruguay expresaron que debe mejorarse la articulación entre fines y objetivos de cada programa social en el entendido de que tan importante como la cobertura total de los posibles usuarios es la no superposición de tareas de los PSP. Se expresa además que las instancias de coordinación a nivel territorial / local de estas políticas no están claramente estipuladas y es necesario dotar a los programas centrales de mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a las especificidades y recursos locales.

En la misma línea SUINAME (Sindicato Único de INAME) expresó que si bien el Estado ha implementado distintos programas intentando paliar estas nuevas realidades, ello se ha desarrollado con un incremento de la fragmentación en materia de políticas y programas sin la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial imprescindibles

Desde las OSC, se destaca que no se tiene claro el resultado y la evaluación de impacto de los préstamos ejecutados o en ejecución que involucran, como beneficiarios, a los sectores más empobrecidos del país. Sin embargo, es

evidente la falta de sinergia de los organismos públicos, la duplicación de acciones y la concentración de los recursos en etapas muy difusas que no logran desencadenar el involucramiento de la comunidad con sus distintos actores.

Sin embargo, desde las ONGs se entiende que los PSP responden a necesidades básicas que sí deben ser atendidas y asistidas por el gobierno, pero que en una visión que niega el deterioro social vivido en los últimos dos años, se corre el riesgo de subestimar el problema social, y desamparar a sectores que no han sido tradicionalmente beneficiarios de las ayudas sociales. El fuerte deterioro de la clase media uruguaya exige un nuevo enfoque en la ayuda social ya que nos encontramos ante una situación inédita y por lo tanto no prevista en los PSP.

La ANONG destaca que si bien los programas que se identificaron como prioritarios también lo son desde la óptica de la sociedad civil, se entiende que es necesario asumir un enfoque de Emergencia social y por lo tanto, abrir el espacio para considerar otros PSP complementarios, o bien comenzar por la articulación de los existentes, para su optimización y universalización.

Por lo tanto, desde la perspectiva de las OSC (en especial la ANONG que fue quien realizó este planteamiento en el contexto de este proceso de Consulta), para enfrentar la actual situación de crisis social, resulta necesario:

- Realizar acciones sectoriales de diferente carácter, ya sea que vengan desde la vivienda, la salud, la alimentación o de otras áreas.
- Contar con datos actualizados de población en situación de pobreza, localización, e identificación de necesidades.
- Identificar estrategias diferenciales para diferentes problemáticas territoriales, y locales.
- Integrar a actores no tradicionales a las políticas activas de empleo así como al diseño e implementación de otras políticas sociales.
- Articular a nivel nacional y de forma integral los PSP.

Según se explicita en el documento de ANONG, la coordinación general de los PSP puede tener diferentes niveles y modalidades:

- Con el mismo organigrama ya existente, reuniones bi-mensuales de coordinadores de PSP.
- Formación de un equipo de coordinación de PSP, con uno / dos técnicos por área de incidencia que trabajen en conjunto, y en contacto con coordinadores y otros ejecutores de PSP.
- Formación de una Célula de Emergencia Social, que establezca las nuevas prioridades ante la situación social, las articule en los PSP en coordinación con sus actuales coordinadores y procure la optimización de los PSP y delinee otros en caso de ser necesario.

La coordinación de los PSP debería asegurar la optimización de los recursos existentes en cada PSP, para lo que debería abocarse previamente a:

- Realización de mapas de equipos que trabajan en ejecución de los PSP, relevando especialmente:
 - i. Cobertura territorial
 - ii. Personal – instituciones asociadas
 - iii. medios de trabajo
 - iv. cercanía de locales de trabajo o servicio
 - v. beneficiarios: localización, franja etárea, listado completo.
- Facilitar y coordinar Reuniones de trabajo de los equipos de diferentes programas en cada localidad

Por su parte el documento del equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS propone como forma de solucionar la problemática de la coordinación, la creación de un ámbito de coordinación interinstitucional de políticas sociales con participación de organizaciones representativas de la sociedad civil así como la creación de un sistema nacional de información estadística consolidada de todas las fuentes de información sobre políticas sociales en el país. Se propuso además, en este caso por casi todos los actores de la sociedad civil que respondieron a la consulta, intensificar en forma sistemática la participación de las ONG en la ejecución de programas sociales.

Por otra parte, la Cámara de Industrias opinó que algunos programas sociales destinan un margen excesivamente importante de fondos al asesoramiento y lo destinado al programa en sí no llega a cubrir las verdaderas necesidades de la población más pobre.

Por su parte, en el documento el Consejo Económico Social de Paysandú se realiza una apreciación general que vale la pena recoger respecto a que la adolescencia y la juventud debe identificarse como el problema social central. En ese sentido recomienda que:

- Las acciones para los grupos de adolescentes y jóvenes deben diferenciarse pues la problemática es distinta.
- No existen programas protegidos por el BM o BID para este sector de la población
- Extender al interior el programa “Red de Casas Jóvenes” que gestionan INJU e INAME. No privilegiar solamente programas como Pro Joven que sin desconocer sus méritos, aparecen como una forma muy limitada de atender la problemática de jóvenes y adolescentes
- Es necesario articular políticas y organismos sectoriales que atienden la temática de la adolescencia y juventud

En cuanto al manejo de los recursos que se destinan a las políticas sociales, el Consejo Económico Social de Paysandú recomendó una mayor información respecto a las compras del Estado a efectos de que la sociedad controle la eficiencia del gasto público en políticas sociales. En la misma dirección se

expresó ANONG: existe la necesidad de ampliar el debate y control ciudadano de los distintos pasos y etapas que supone la temática.

Desde la perspectiva de ANONG⁷, se entiende que para visualizar una optimización de los PSP, es necesario un previo sinceramiento de los actores económicos, políticos y de la sociedad en general, ya que la demagogia de que los indicadores macroeconómicos nacionales son positivos en relación al resto de los países de América Latina (AL) está teniendo costos vitales para la población uruguaya.

ii) Consideraciones sectoriales

En los documentos recibidos se distinguen algunos comentarios que no refieren estrictamente a los PSP objeto de consulta pero que al mismo tiempo responden a planteos de interés para el grupo de agentes que representan. Por esa razón se agrupó en este apartado los comentarios o propuestas que revisten tales características.

En cuanto a comentarios de tipo sectorial, la Cámara de Industrias del Uruguay reivindica la preocupación por el tipo de educación que reciben los usuarios de la formación pública. En ese sentido propone que a nivel de los programas educativos y dentro de la reforma de la educación que se viene instaurando desde un tiempo atrás, sería positivo el fomento del espíritu emprendedor y la valorización de la empresa y los empresarios. Al mismo tiempo se entiende que es necesario un mayor desarrollo de las áreas técnicas tanto dentro de la UTU como de la Universidad de forma de lograr personal capacitado para enfrentar las nuevas tecnologías instaladas por las empresas. Si no se toman medidas en esta dirección, la problemática social en el futuro se verá incrementada.

Por su parte el documento que proporcionó el Equipo de Representación de los Trabajadores del BPS incluía algunas propuestas respecto a la necesidad de emprender algunas medidas de apoyo a la problemática social las cuales se transcriben a continuación:

- a) Jubilación proporcional anticipada con 35 años de actividad para trabajadores /as mayores de 55 años.

Al cumplimiento de la edad mínima jubilatoria (60 años) la jubilación se re liquidaría. La causal jubilatoria común se propone con 60 años de edad y 30 de trabajo reconocidos (actualmente 35 registrados y de hecho aportados).

El monto de la jubilación anticipada no podrá ser superior al 70% del monto correspondiente a la edad de jubilación común (60 años).

⁷ La Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales (ANONG) reúne a un conjunto de organizaciones no gubernamentales que se desempeñan en tareas sociales diferentes desde la ejecución mediante convenio de algunos de los programas de protección social a la promoción de la participación ciudadana de niños, jóvenes, mujeres, al ejercicio pleno de los derechos humanos y las acciones de monitoreo y control social necesarias para la consolidación democrática.

Antecedentes: Ley para trabajadores de ex Campomar y legislación internacional.

- b) Autorización para reconocimiento de años de aportes sin actividad efectiva hasta obtención de causal jubilatoria común. Los aportes podrán ser realizados por las empresas a través de la negociación colectiva o provenir de:
- subsidio estatal equivalente a los aportes personales jubilatorios (15%) para empresas y/o trabajadores que no hayan hecho uso del subsidio por desempleo durante un último período a determinar.
 - un Fondo Solidario recaudado por el BPS con aportación bipartita a determinar, correspondiente a trabajadores de altos ingresos de la actividad pública y privada.

Antecedentes: Caja Bancaria y Profesional y Legislación internacional.

- c) Facultad de extensión del subsidio por desempleo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hasta por 30 meses para los casos de empresas cerradas o con reducción de personal superior al 50% con informe preceptivo del Directorio del BPS con mayoría especial de 5 votos.

Antecedentes: Leyes vigentes para ex trabajadores de Astra, Campomar, Sudamtex, Polimeros, Mak.

- d) Flexibilizar resoluciones del MTSS y BPS relativas a prórrogas y acumulación de servicios para generar el derecho al subsidio por desempleo posibilitando:
- generación del derecho al subsidio por desempleo por reingreso, con causal despido o reiteración de suspensión de actividad, reduciendo a 6 meses el período intermedio de actividad (hoy 12 meses);
 - generación del derecho al subsidio con 150 jornales en 24 meses para trabajadores temporarios, zafreros, destajistas y similares.
 - generación del derecho por actividad final en industria y comercio a todo anterior trabajador rural.

Se propone que dichos beneficios operen en tanto los trabajadores cumplan con las siguientes condiciones:

- estar inscriptos en un Registro Nacional de Trabajadores con Problemas de Empleo a crearse;
- realizar cursos de capacitación en la JUNAE que estén disponibles;
- no rechazar más de 2 oportunidades laborales adecuadas a su persona (a reglamentar).
- tendrán prioridad los /las trabajadores /as jefes de hogar monoparental, aquellos de hogares con más de un afectado por desempleo, con carga familiar, de sectores de actividad o zonas de

mayor afectación, con ingresos familiares (convivientes bajo un mismo techo) inferiores a 24 UR.

- e) Facilitar la inclusión en la seguridad social ampliando a otros sectores y modificando la reciente ley conocida como "monotributo" para la venta ambulante. En efecto, hay sectores que pueden asimilarse al régimen recientemente instaurado de "monotributo" como los grupos de mujeres rurales, microemprendimientos empresariales, cuentapropistas de bajos ingresos con local y sin local, y similares.
- f) Se propone para jubilados dependientes o no dependientes que perciban bajos montos de jubilación, y que provengan de hogares con ingresos inferiores a 24 UR, la elevación progresiva de esa pasividad a dicho monto.
- g) Se sugiere además la promoción de guarderías en enseñanza secundaria para hijos de adolescentes.

Por último a nivel de consideraciones sectoriales se recogen a continuación las demandas de tipo general que realiza SUINAME (Sindicato Unico de INAME) respecto a la problemática social:

El Estado debe:

- Asegurar al niño la protección y el cuidado necesario para su bienestar.
- Debe garantizar y prestar asistencia a la familia a los efectos que ésta pueda cuidar a sus hijos.
- Asegurar que las Instituciones, Servicios y Establecimientos encargados del cuidado y protección de los niños cumplan las normas establecidas en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal y una supervisión adecuada.
- Incrementar políticas de prevención a efectos de una detección precoz y oportuna de los derechos vulnerados del niño y la familia.
- Expandir escuelas de extensión horarias corrigiendo el efecto estigmatizador y la superoblación del actual sistema.
- Programas tendientes a revertir la deserción a nivel de primer y segundo ciclo de la Enseñanza Media.
- Integrar la familia y la comunidad en prácticas y actividades tanto en la enseñanza primaria como media.
- Promover el retorno educativo con Programas que ofrezcan alternativas laborales flexibles (medio tiempo) en el caso de jóvenes que no estudian ni trabajan y Programa de becas para madres adolescentes.
- Desarrollar Programas para posibilitar el acceso a actividades recreativas (teatro, cines, deporte, etc) de jóvenes provenientes de familias con las necesidades básicas insatisfechas así como de bajo recursos.

- Promover el desarrollo y creación de Centros Juveniles a nivel barrial, como un nuevo espacio de socialización.
- Promover salario social:
 - i. Hogares con Jefatura femenina.
 - ii. Hogares de familias jóvenes
 - iii. Hogares que quedaron fuera del sistema del seguro de desempleo y de la inserción laboral.

iii) Consideraciones por PSP

Asignaciones Familiares

Respecto a este programa se expresaron los representantes de los trabajadores en el Banco de Previsión Social. En ese sentido apuntaban: “se ubica conceptualmente la prestación de la Asignación Familiar como un derecho del niño, esto es, independiente de la situación laboral de los padres respecto al mercado formal del trabajo. En tal sentido es necesario un rediseño de la política actual del programa de Asignaciones Familiares, ya que, en su configuración actual, excluye a la mayoría de los niños de las familias que más necesitan de un apoyo de la sociedad para enfrentar su situación de carencias⁸.”

Además tanto los representantes de los trabajadores del BPS como el SUINAME opinaron que la prestación monetaria por si misma no es suficiente dadas las carencias en que se encuentra este sector de la población. En tal sentido se entiende que aquella deberá insertarse en un conjunto de programas sociales que contemplen las distintas dimensiones involucradas: salud, educación, vivienda e integración social. Se visualiza así que el programa, además de su especificidad en materia de ingresos, sea capaz de potenciar y potenciarse con las políticas sociales ya existentes.

El marco institucional del programa estaría dado por lo que se denominó en el documento del equipo de representación de los trabajadores en el BPS como “redes sociales de atención a la infancia”. El BPS sería el organismo responsable de brindar la prestación monetaria, actuando en coordinación con las otras instituciones de la red para la atención integral que se propone.

Según se explicita en el documento, este tipo de propuesta tiene antecedentes en diversos países y programas de organismos internacionales: “por ejemplo el BID apoya los proyectos “Progresá” en México y “Bolsa Escola” en Brasil donde el Estado paga un subsidio familiar importante para un sector de los hogares pobres con control de atención escolar y de salud”.

Consideraciones distintas se hacen en el documento respecto a lo que deberían ser las Asignaciones Familiares para niños en situación de pobreza. En ese

⁸ Según dice el documento las opiniones se sustentan en las conclusiones que surgen de la investigación realizada en 1999 por el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS para la Fundación Friedrich Ebert (FESUR) “Infancia y Seguridad Social”.

sentido se propone brindar una prestación monetaria a los niños de los hogares pobres, independiente de la relación de sus padres o tutores con el mercado laboral.

El monto de la misma se sugiere que dependa de varios factores. Se entiende que lo ideal sería una cifra que acercara a los hogares pobres al umbral de la línea de pobreza. Como por razones administrativas se considera imposible detectar que tan lejos está cada hogar de dicha línea, se propone estimar una relación media y tener en cuenta ese parámetro a los efectos de determinar la cifra para cubrir la brecha de pobreza.

Alimentación e Infancia (ANEP, INDA y CAIF)

En el marco de la Consulta, la ANONG realizó un diagnóstico sobre algunos aspectos sociales que están directamente ligados a los PSP que se ocupan de la Alimentación⁹.

Si bien en la década del 90' se lograron avances significativos en los temas de salud en Uruguay, la actual crisis económica tiene un impacto negativo en el bienestar alimentario y en el estado nutricional de la población. Y por esto, cabe resaltar que en la crisis, la alimentación se convierte en una cuestión determinante para la población más pobre.

El aumento del costo alimentario puede visualizarse en el costo de la canasta básica mensual. Basándose en datos del INE, Severi resalta que en el año 2002 hubo un fuerte incremento del costo de la canasta y que ese costo no fue acompañado por aumentos correlativos en los ingresos. En consecuencia, ese costo representa un porcentaje creciente en los ingresos de los hogares, que en agosto del 2002 alcanzó en promedio el 19,7% para los hogares montevideanos y el 25% para los del interior. Pero esta situación se agrava entre los más pobres: si se enfoca el 20% de la población con menores ingresos, los promedios sobre la base de datos de agosto del INE, indican que el costo alimentario significaba el 75,7% de los ingresos de ese grupo en Montevideo, y el 81% en el interior del país.

Por lo tanto, los datos indican que para los hogares de menores ingresos se vuelve imposible combinar el costo alimentario con los restantes gastos familiares. Esta realidad supone "achicamiento" en algunos hogares, pero en otros la entrada al estadio de la "sobrevivencia". Para esta población, en que es sabido, hay una mayor proporción de niños y de mujeres en edad reproductiva en los hogares, las consecuencias del deterioro alimentario son más graves aún. El impacto negativo sobre la población más vulnerable afecta entonces de manera particular a: niños, embarazadas, embarazadas adolescentes (4% de los nacimientos anuales, y 25% de los nacimientos de la población atendida por el MSP), y los adolescentes en general (que viven en hogares pobres donde predominan situaciones de riesgo social, como ser

⁹ En base al documento "Impactos de la crisis en la alimentación de los uruguayos y su estado nutricional" presentado por María Cecilia Severi en el Seminario "Medidas Urgentes frente a la Situación Social", noviembre 2002 realizado y publicado por CLAEH y PNUD (mayo 2003).

abandono del sistema educativo, no buscar empleo, si lo hacen estar desempleados, residir en zonas marginales expuestos a la violencia y sin comodidades materiales en sus hogares). La situación de esta población estaría atendida por los Programas de INDA, aunque la existencia de los programas existentes parece no ser suficiente ya que la población de riesgo que no se beneficia de éstas ayudas aún es significativa, lo que se evidencia por casos recientes de mortandad infantil por desnutrición, hechos que parecían haberse radicado definitivamente.

El carácter asistencial de la intervención en alimentación hace que tenga poco sentido aislarla de otras intervenciones sociales, ya que, como puntualizan Zaffaroni, Alonso y Mieres “la forma mas efectiva de apoyarlas no es atender de manera aislada los problemas de sus miembros, sino fortalecer la capacidad de la familia de afrontarlos”. Este enfoque tiene eco en el Programa CAIF, que a su vez integra de forma activa OSC de base, pero no es así en otras políticas sociales nacionales.

También vale la pena recoger la opinión de SUINAME al respecto, donde se destaca la necesidad de ampliar la cobertura de la población atendida por los Centros CAIF, mejorar la calidad del servicio (integralidad) e instrumentar mejores controles en la utilización de los recursos.

Al mismo tiempo SUINAME proporcionó valiosa información que se consideró oportuno incluir en el siguiente informe dado que se cita la página web del CAIF como fuente de la misma.

“Más de ocho de cada diez familias de los niños que asisten a los Centros CAIF son pobres de acuerdo al criterio de la línea de pobreza y más de la mitad de los mismos poseen necesidades básicas insatisfechas.

Sólo 9.7% del total son hogares en situación de integración social y la mitad corresponden a situaciones de pobreza crónica, mientras que un tercio se ubica en situación de pobreza reciente.

Todos los indicadores en materia socioeconómica y demográfica ratifican el perfil correspondiente a la situación de carencias sociales.

Poseen un número elevado de miembros por hogar y en uno de cada tres hogares los padres se encuentran separados.

En materia de ocupación, tres cuartas partes de los jefes de hogar están ocupados en tareas correspondientes a situaciones de bajo nivel socioeconómico (jornaleros, zafrales, empleadas domésticas u obreros y empleados sin personal a cargo) al igual que el 80% de las madres (amas de casa, empleadas domésticas, desocupadas, zafrales y empleadas sin personal a cargo).

En cuanto a la educación, los datos recabados ratifican el mismo perfil. Nueve de diez madres y ocho de diez padres poseen un nivel de instrucción que no supera secundaria incompleta. Con respecto a los ingresos debe recordarse que sólo uno de cada diez hogares gana más de \$ 7.200 por mes. A pesar de que más del 80% son pobres, sólo dos tercios perciben el beneficio de la asignación familiar.

Con respecto a las pautas de crianza de los hijos, en tres de cada diez hogares la madre está permanentemente con el niño, mientras en el 70% restante cuando la madre sale deja al niño en casi todos los casos a cargo de un adulto (familiar o vecino).

Tres cuartas partes de las madres declaran que reciben ayuda para la crianza de los hijos, y la gran mayoría de ellas declaran que les gusta que las ayuden.

En materia de riesgo psicosocial de las madres, cuatro de cada diez madres están en situación de riesgo bajo, otras cuatro se encuentran en situación de riesgo medio y las dos restantes presentan riesgo alto.

Esta mejora en los valores de riesgo psicosocial de la madre está presente en todos los componentes del índice: fatalismo y desesperanza, inclusión del niño en la comunicación, violencia familiar, hipervaloración del rol de la madre y creencias machistas”

SUINAME en su documento argumentó que la situación de las familias que atiende se ve dificultada por:

- El escaso apoyo económico que recibe cada CAIF (5,5 UR por niño) que fuera fijado así presupuestalmente. Supuestamente las intendencias colaboran con víveres frescos, locales etc., pero se subraya que esto no siempre es así, por ejemplo IMM que tiene su propio programa “Nuestros niños” con un modelo similar, no aporta a los Centros de Montevideo.
- El aporte de las demás instituciones que se ha visto reducido. El aporte de INDA en la situación actual, se ha reducido a su mínima expresión, el MTSS colabora también en la acreditación de las educadoras, aunque algunas de ellas han pasado por los cursos de capacitación del Ctro de Formación y Estudios de INAME. En ese sentido se recomienda que ANEP colabore con inmuebles, y seleccionar y capacitar el personal docente además de exonerar de impuestos.
- Los salarios del personal de atención directa son bajos (en relación al personal de INAME y teniendo en cuenta la exigencia que implica el trabajo con esa población). En el interior del país mas aún, ya que se piensa que allí se vive mas barato. De la partida que cada centro recibe se debe reservar una parte para aguinaldo y salario vacacional. Al no estar cumpliendo INDA con los víveres ni el INAME con las partidas, aquellos que han podido ahorrar durante el año para estos pagos de su personal, se han gastado esas reservas en sostener los CAIF. INAME resolvió auxiliar primero a aquellas Asociaciones Civiles que no habían reservado fondos, desfinanciando a las otras, tiene un atraso de unos 3 meses en el pago de todos los convenios.

- Los equipos técnicos que tampoco reciben un buen salario dedican unas 10 horas semanales, algo absolutamente insuficiente si se va a trabajar con niños y familias con NBI.
- La falta de controles serios con relación al estado de los proyectos y el cumplimiento de los mismos por parte de las Asociaciones Civiles. Algunos CAIF funcionan correctamente y otros son meras sucursales de clubes políticos.

Por último se cuenta con la opinión que brindaran la Asociación Nacional de Dietistas y Nutricionistas.

A pesar de que denuncian una insuficiencia de información para dar una opinión definitiva, informan que de acuerdo evaluaciones realizadas por el propio programa de alimentación el mismo “no representa ningún impacto significativamente positivo sobre el estado nutricional de los niños estudiados”. En efecto, “de acuerdo a la última valoración del estado nutricional para los niños menores de dos años asistidos por los Centros CAIF, se observa un porcentaje importante de niños con desnutrición global (peso/edad) y un mayor retraso en el crecimiento en una elevada proporción de esos niños (talla/edad)”.

Por otra parte, en el documento recibido por la Secretaría del Plan CAIF, se detallaron tanto los montos de la transferencia mensual de INAME a los CAIF de todo el país, como el listado con nombre y teléfono de los Delegados Departamentales de las Asociaciones Civiles que gestionan los Centros CAIF y el Relevamiento del apoyo de las Intendencias Municipales. Se destaca en el resumen del cuadro de **aportes de las intendencias Municipales a los Centros CAIF** que los aportes son:

- suficientes para Canelones, Cerro Largo, Colonia, Lavalleja, Maldonado, Río Negro y Treina y Tres.
- regulares para los departamentos de Artigas, Durazno, Salto y Tacuarembó.
- insuficientes o nulos los aportes para Flores, Montevideo, Paysandú, San José y Soriano.
- en cuanto a los departamentos de Florida y Rocha, no se disponen de datos.

En cuanto a la cantidad de centro CAIF por departamento se detalla la información que sigue:

- En **Paysandú**, son **9** centros CAIF que atienden a **1001** niños (No todos los Centros reciben el aporte de víveres – aprox. 40%).
- En **Río Negro**, son **9** centros CAIF que atienden a **500** niños (En la mayoría de los casos se adeudan las partidas).
- En **Rivera**, son **11** centros CAIF que atienden a **781** niños.
- En **Salto**, son **12** centros CAIF que atienden a **511** niños.
- En **San José**, son **10** centros CAIF que atienden a **780** niños.
- En **Soriano**, son **10** centros CAIF que atienden a **687** niños.

- En **Tacuarembó**, son **6** centros CAIF que atienden a **310** niños (sólo en 4 centros se recibe el aporte de víveres, así como una colaboración con el pago de agua, luz, teléfono, mantenimiento de local, y mano de obra).
- En **Treinta y Tres**, son **6** centros CAIF que atienden a **300** niños.
- En **Artigas**, son **7** centros CAIF que atienden a **429** niños.
- En **Canelones**, son **24** centros CAIF que atienden a **1615** niños.
- En **Cerro Largo**, son **10** centros CAIF que atienden a **841** niños.
- En **Colonia**, son **8** centros CAIF que atienden a **626** niños.
- En **Flores**, son **4** centros CAIF que atienden a **153** niños.
- En **Durazno**, son **14** centros CAIF que atienden a **899** niños.
- En **Lavalleja**, son **3** centros CAIF que atienden a **207** niños.
- En **Maldonado**, son **4** centros CAIF que atienden a **407** niños.
- En **Montevideo**, son **43** centros CAIF que atienden a **4400** niños.

De estos documentos se concluye que la cantidad de CAIF por departamento es muy dispar y su distribución territorial no es para nada blanceada, y que por otra parte los aportes de las instituciones públicas que componen la "ingeniería" del Plan CAIF, es dispar y muchas veces atrasado y/o insuficiente.

Otro aspecto relevante de la problemática social lo constituye la situación de los menores en situación de calle.¹⁰ En el marco de la Consulta, la ANONG realizó un diagnóstico sobre algunos aspectos sociales que están directamente ligados a los PSP pero que no son atendidos en forma especial por ninguno de ellos como es el de los menores en situación de calle.

En ese sentido el documento describe que el INAME a través de su Centro de Estudio y Derivación, intenta responder a solicitudes de intervención formuladas por niños, niñas, adolescentes y familias, por el Poder Judicial, o por instituciones de la comunidad. En ese marco realiza un estudio y una selección de alternativas para prevenir y proteger a las familias, les ofrece apoyo y articula con instituciones públicas y privadas cuyos objetivos ofrezcan respuesta a las necesidades de niños y adolescentes.

Ante la situación de emergencia social, en los meses de Invierno se ha implementado el Plan Invierno, que mas allá de ser un Plan de Emergencia, acotado en el tiempo y la cobertura, ha permitido la búsqueda de alternativas, involucrando a actores del Estado y la SC, básicamente a través del servicio de refugios de emergencia, que en el año 2002 asistió a mas de 630 personas en situación de calle (aumentando un 49% la cobertura con relación al año 2001, y un 150% en relación al año 2000), y que aumentará seguramente de forma significativa en el año 2003 dado que la situación de crisis socio-económica se ha agravado desde el invierno de 2002.

En el año 2002, el 76% de las personas atendidas tenía entre 19 y 59 años, el 14% tenía 60 años o mas, y el 10% eran menores de 14 años. La mayoría de estas personas eran nuevos beneficiarios de los planes de emergencia, ya que

¹⁰ En base al documento "Personas en situación de calle" presentado por Gerardo Monteverde en el Seminario "Medidas Urgentes frente a la Situación Social", noviembre 2002, realizado y publicado por CLAEH y PNUD (mayo 2003).

sólo el 8% participó en el Operativo Frío Polar, y el 22% participó en Plan Invierno del 2001.

Sin embargo, algunos técnicos plantean dudas en cuanto a la desagregación y discriminación sobre la población en esta situación y debe priorizarse la población que carece de otras soluciones en el marco de los PS.

Por otra parte, en setiembre del año 2002, en una carta abierta, en respuesta a las propuestas de reducción presupuestal del Estado, las Asociaciones y Federaciones de Segundo Grado -co-firmada con la ANONG, la Federación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC-Educación No Formal), la Federación de Instituciones Privadas de Atención al Menor (FIPAM) y la Federación de Instituciones Populares de Educación Inicial (FIPEI)-, alertaron sobre la forma en que las reducciones del "gasto público" afectan a PS tales como los que éstas OSC co-gestionan en el ámbito de INAME.

En dicha carta se resaltó que en la "actual situación donde la pobreza impacta más en la infancia, las políticas preventivas son las de más incidencia de futuro" y que las reducciones de gasto en PS son un beneficio ínfimo comparado con la magnitud del daño social que pueden generar.

En el Análisis de la Rendición de Cuentas desde la Perspectiva de las Instituciones en Convenio con el INAME, se resalta que "en el año 1990 INAME atendía 7.108 niños, de los cuales el 55% eran en la esfera oficial y el 45% por Convenios. En el año 2002 INAME atendió a 43.714 niños, de los cuales el 21% fue atendido por INAME y el 79% restante a través de las OSC"¹¹. Por lo que se concluye, que el crecimiento de la población atendida por INAME (un 615% en el año 2002, tomando como base 1990), se debe fundamentalmente a la creciente participación de las OSC en los PS dirigidos a la infancia en situación de riesgo social. Por lo tanto las OSC son actores directos de aquellos PS co-gestionados, y esta característica es la que ha posibilitado la ampliación de los beneficiarios de algunos PS tales como CAIF-INAME. Por lo que las opiniones de las OSC involucradas directamente en estos procesos deberían ser atendidas e integradas en las evaluaciones de los mismos.

Fondo de Reconversión Laboral

Los problemas de empleo en Uruguay se han agudizado fuertemente¹², duplicándose la tasa de desempleo en el período 1998-2002 (tasa de desocupación en 1998: 10,2 %, y 19% en 2002). Este grado de desocupación tiene algunas características estructurales, como que la tasa de desempleo femenina supera ampliamente a la masculina tanto en Montevideo (Fem. 22% -Masc. 16,2%) como en el interior (Fem. 23,6% - Masc. 15,4%) y otras coyunturales como las que se muestran a continuación:

¹¹ En el documento de referencia, Fuente: Datos extraídos y reconstruidos en base al Documento Informativo de INAME, Anexo 2, Junio 2002.

¹² En base al documento "Los desafíos del empleo y el trabajo en un Uruguay en crisis. Algunas reflexiones" presentado por Enrique Gallichio en el Seminario "Medidas Urgentes frente a la Situación Social", noviembre 2002 realizado y publicado por CLAEH y PNUD (mayo 2003).

- Los mayores de 25 años son el 60% del total de los desempleados (ha cambiado la proporción de desempleo por edades, ya que los jóvenes venían representando una proporción mas importante.
- Ha aumentado el desempleo de los jefes de hogar.
- Ha crecido la duración media del desempleo que excede ampliamente la cobertura del seguro de paro.
- La precarización tiende a incrementarse, y se ha incrementado significativamente la proporción de personas que no ponen condiciones a la hora de buscar empleo.

Según opinó ANONG, los problemas de empleo tienen también una dimensión territorial que debería ponderarse en la implementación de políticas de empleo sean pasivas o activas. Es constatado que existe un conjunto de departamentos que desde los últimos 15 años tienen tasas de desempleo significativamente mayores que la media. Estos departamentos pertenecen a la región Centro y a la zona fronteriza con Brasil.

El abordaje del empleo desde el Estado ha sido principalmente a través de políticas pasivas como el seguro de desempleo, y se considera absolutamente necesario mantener este beneficio, aunque debe reconocerse que cada vez es menor la proporción de trabajadores que puede obtenerlo (lo obtiene un 15% de los desempleados), y que los plazos del desempleo son muy superiores a la cobertura prevista.

Dentro de las limitadas políticas activas de empleo existentes, el Fondo de Reconversión Laboral administrado por la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), es una de ellas, y en este marco se han elaborado y gestionado programas destinados a grupos objetivo (PROJOVEN, Trabajadores rurales, PROCLADIS, CINCO, Trabajadores en Actividad, Retorno al Aula, etc.), y se ha procurado implementarlos con socios estatales y no estatales. Estas políticas activas en el marco de la JUNAE integran al Estado, los empresarios, y los trabajadores. Pero están ausentes en la toma de decisiones de la JUNAE tanto actores involucrados con el sector educativo (como la UTU o el sistema universitario), como las OSC (especialmente las ONGs), los gobiernos locales y las organizaciones que vinculan a los micro, pequeños y medianos empresarios, entre otros.

En cuanto a la misma área de PSP la Cámara de Industrias del Uruguay opinó que sería interesante la implantación de programas de formación de emprendedores o empresarios tanto en la orbita del Fondo de Reconversión Laboral u otro programa de similares características.

b) Convocatorias abiertas¹³

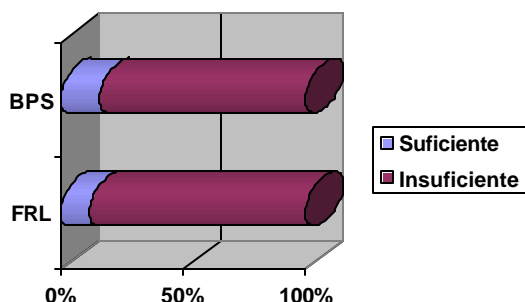
i) Consideraciones Generales

El debate arrojó consenso en cuanto a varios aspectos relacionados a la problemática que vive Uruguay en la actualidad pero también se percibió y explicitó en este sentido que **los PSP fueron concebidos para “un Uruguay que ya no existe”** y que por lo tanto debe darse una reingeniería de los mismos.

Ante la constatación de los participantes de que el país cuenta hoy con mayores índices de marginación y pobreza se entendió que **estos PSP son totalmente insuficientes** y se vislumbró la necesidad que desde el Estado uruguayo se prenda a programas sociales integrales.

Un factor común fue que la **gran mayoría de los participantes ignoraba que estos programas fueran protegidos por el BM**. En este sentido, se interrogó a los participantes a la Tercera Consulta a la sociedad civil uruguaya sobre los PSP por el BM (a través del formulario citado en el capítulo anterior de este Informe) sobre la percepción de suficiencia o insuficiencia de estos PSP por Programa. Esta preocupación se vislumbró en el debate pero también en los formularios que arrojan los datos que siguen:

- ✓ **Grado de cobertura: percepción de suficiencia de los PSP del Área Subsidios y Empleo** por parte de los participantes a la Tercera Consulta:



Como se observa en el gráfico anterior, un **84 %** de los participantes considera al Programa de Prestaciones Sociales de **BPS como insuficiente, y un 88% que el ámbito de aplicación y alcance del FRL no es suficiente.**

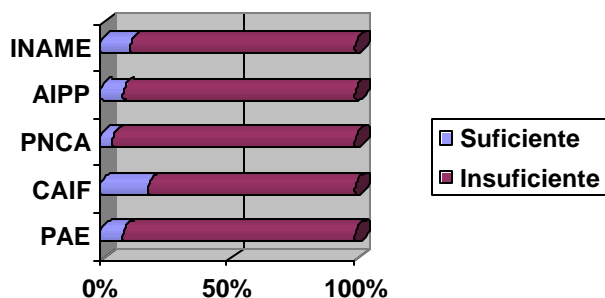
En esta área, algunos participantes plantearon la necesidad de realizar una **reflexión para una reforma de normativa en materia de Seguridad Social**. Se destacó que ante esta insuficiencia de reconversión y en lo relativo a la capacitación y formación, es visible que los particulares están reaccionando ante los resultados de los programas del gobierno.

¹³ Como se explicó en el capítulo sobre metodología, el mecanismo de consulta fue ajustado y es de la tercera consulta abierta organizada en Florida de donde se obtuvo la mayor información que se presenta en este apartado.

Entre los participantes se reconoció que **la SC está asumiendo responsabilidades sociales ante la actual situación de emergencia social**. En otras palabras, se manifestó que en materia social ante la insuficiencia de los PS en ejecución, la SC está asumiendo roles propios del Estado. Se planteó la necesidad de **que otros actores asuman la responsabilidad de la situación social** (no sólo a través de la denuncia aunque se validó como una vía para la sensibilización al respecto) y se destacó que la prensa podría ser un medio para que se sensibilice a los tomadores de decisión nacionales e internacionales a este respecto. Se llegó a plantear la posibilidad de hacer un **“llamamiento internacional”** para sensibilizar a la opinión pública internacional así como a las agencias de cooperación.

Además de algunas consideraciones puntuales sobre estos PSP, las cuales aparecen detalladas en la sección siguiente de este Informe, se destacó que debería haber más recursos para capacitación, fondos para iniciativas, alternativas laborales y productivas, así como subsidios a la producción que contribuyen a generar empleo. Hubo consenso en que una de las necesidades actuales es la de concertar programas productivos, en donde se realice una reestructura económica y se genere empleo. En tal sentido, se reclama destinar los recursos del Estado, al empleo, a viviendas y obras públicas.

- ✓ **Grado de cobertura: percepción de suficiencia de los PSP del Área Alimentación, Infancia y Familia** por parte de los participantes a la Tercera Consulta:



En cuanto al **INAME**, un 12% de los participantes no tiene conocimiento de la existencia del programa y es considerado **insuficiente por el 88%** de los participantes.

En el ámbito del programa de AIPP del INDA, el 11% de los participantes no tenía conocimiento de la existencia del mismo. El **91% de los participantes** que tenían conocimiento del **AIPP** consideraron **insuficiente** el ámbito de aplicación del programa. En el ámbito del INDA, el **PNCA fue considerado insuficiente por el 95%** de los participantes. El CAIF es conocido por el 97% de los participantes a la Tercera Consulta y el 81% lo considera insuficiente. Por último el **PAE fue considerado insuficiente por el 91%** de los participantes.

Los participantes partieron de la constatación de que lo que constituye una problemática social es la educación y los programas alimentarios y que los programas deben servir de ayuda a la familia y al niño y no tratar a estos como meros estándares. Se manifestó que los PS no atacan las causas de los problemas y solo atienden las consecuencias de los mismos.

Se manifestó la preocupación sobre las condiciones que exigen los PS para constituirse en **beneficiario**, las cuales en algunos casos **excluyen de éstos PSP a personas que se encuentran en situación de riesgo**.

Se evaluó como debilidad la **falta de coordinación y la deficiencia en la medición de la evaluación del impacto de los PSP**. Para el diagnóstico a realizar en el ámbito de las Políticas Sociales, **se reclama la visita y el relevamiento de campo**, así como el apoyo de los técnicos y “no basarse solamente en papeles”, lo que sucede, según los participantes, en muchos de los PSP sobre los que se consultó.

En la Tercera Consulta a la sociedad civil uruguaya sobre los PSP por el BM, los consultados, explicitaron que básicamente entienden que existen tres niveles de problemas que afectan la gestión de todos los PSP:

1. Eficacia y eficiencia, ya que el manejo de recursos para el logro de fines de cada PSP no es el óptimo y además se superponen recursos.
2. La conexión entre PSP, en los hechos, es débil y no sistemática y muchas veces no hay seguimiento ni evaluación de los mismos.
3. Evaluación del peso que los políticos tienen en otros ambientes en la eficacia de estos PSP. O sea, que el impacto de otras políticas no es evaluado para rediseñar estos PSP.

Los participantes destacaron que es inminente hacer prevención-educación para no incrementar la demanda de los PS a corto y largo plazo.

ii) Necesidades locales ante PSP nacionales

Los participantes de otras localidades, hicieron énfasis en algunas consideraciones tales como que la **aplicación de una política fronteriza** en el departamento de **Rivera** es considerada fundamental. Rivera cuenta con el índice socio-cultural más bajo del país, los problemas de crisis social en los países vecinos sobrepasan los del departamento y llegan a absorber parte de los PS. En los temas relativos a la Salud se constata el problema de que en el caso de tratamientos especiales hay brasileños que se movilizan especialmente desde el otro lado de la frontera, y que se atienden en Rivera, y se reclamó que estas particularidades fueran tenidas en cuenta en la aplicación de PS.

Algunos participantes denunciaron que no hay recursos para las pequeñas localidades. Se resaltó el caso de **Sarandi Grande** donde desaparecieron las chacras, lo que significa una necesidad de cambio de políticas económicas pero también sociales, ya que la **población que tradicionalmente no era beneficiaria de los PS ahora se encuentra sin medios de sobrevivencia y completamente desamparada**.

Otros participantes manifestaron que **la forma como se implementan los programas sociales en Florida no es correcta ni suficiente** y consideraron que la defensa acérrima de las chacras de poder no es buena para la evolución del país, ya que se necesitan políticas estructurales, pero a la vez una planificación que genere programas localizados por territorio.

Básicamente, en el marco de la localidad de Florida y la región cercana, quedó claro que el debate interno de las OSC se centra en el proyecto macro que debería existir y en la solución inmediata para los problemas locales ante la crisis social. Dentro de este espíritu se reclamaron políticas de Estado que favorezcan el desarrollo con el objetivo de **evitar el asistencialismo**, evitar la limosna y desarrollar al hombre como persona.

iii) Algunas Consideraciones Regionales

Entre las preocupaciones a nivel nacional, tanto de la realidad económica como de la forma en que el Estado está enfrentando la problemática social, se vislumbró una preocupación de los participantes en cuanto a necesidades regionales y locales.

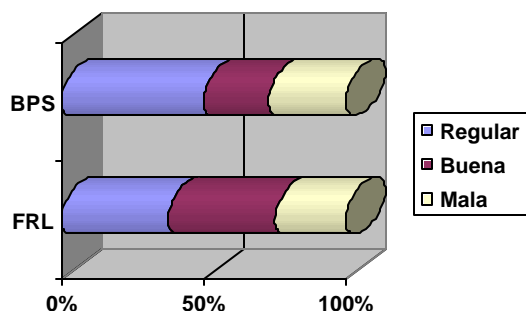
Resulta claro un reclamo de mayor coherencia de políticas nacionales que tengan en cuenta las peculiaridades de lo local y a la vez sean congruentes con una inserción en la región. En ese sentido, la evaluación espontánea que surgió entre los participantes en cuanto al MERCOSUR se basó en la falta de una política macroeconómica común, en la necesidad de incluir cláusulas macroeconómicas regionales y en la prioridad de concebir políticas regionales y nacionales. Se planteó que el MERCOSUR no puede aislarse de otros bloques, y que el Uruguay no puede aislarse del MERCOSUR.

iv) Comentarios por PSP

Además de los comentarios de tipo general que surgieron en el taller de la Tercera Consulta y que fueron detallados mas arriba, también se cuenta con información específica sobre el conocimiento o no de estos PSP, sobre la suficiencia o insuficiencia de los mismos y sobre la calidad de las prestaciones de los PSP.

Estos datos resultan del procesamiento de las encuestas realizadas a los participantes a la Consulta. A continuación se detalla la opinión de los participantes sobre su percepción de la calidad de las prestaciones en el ámbito de los PSP sobre los que se basó la Consulta.

- ✓ **Calidad de las prestaciones de los PSP del Área Subsidios y Empleo** según los participantes a la Tercera Consulta:

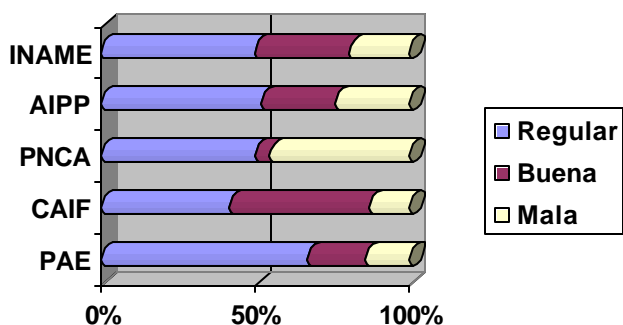


Es de destacar que el 96% de los participantes conocía bien el funcionamiento de BPS, y en cuanto a la calidad de la prestación de las **Asignaciones Familiares** el 50% la considera regular, el 23% buena y el 27% de mala calidad.

En cuanto al **FRL**, el 35% de los participantes sostiene que la calidad del programa es **Mala**, 27% la consideran **Regular** y el 38% la consideran **Buena**.

Se hizo un planteo a considerar en lo relativo a la población afro-descendiente en relación al régimen del FRL y BPS sobre la base de que "la población afro-descendiente representa un 6% de la población uruguaya (dato brindado por los representantes de MundoAfro), en donde más de la mitad son mujeres y más de la mitad de las mismas trabajan en servicio doméstico. Se resaltó que las recomendaciones y reclamos al Estado se refieren al pedido de revisión de las leyes sobre trabajo doméstico en cuanto a carga horaria, seguro de desempleo y otros beneficios sociales ya que muchas mujeres uruguayas afro-descendientes se encuentran en esa situación y sin una PS adecuada".

✓ **Calidad de las prestaciones de los PSP del Área Alimentación, Infancia y Familia** según los participantes a la Tercera Consulta:



Para el caso del **INAME** los participantes evaluaron su asistencia como sigue: se considera **Mala por el 19%**, **Regular por el 50%**, mientras que **el 31% la considera Buena**. La calificación de la asistencia del AIPP es considerada Mala por el 24%, Regular por el 52% y Buena por el 24%.

El CAIF tuvo la evaluación de calidad que sigue: **46% considera buena la calidad de su ejecución, 13% mala y 42% regular.** Mientras, al PNCA sólo fue evaluado en buena forma por el 5%, el 50% lo considera regular y el 45% de mala calidad.

Por último, en cuanto al PAE, **el 69% de los participantes considera la calidad del Programa como regular,** 14% lo considera malo y 19% de buena calidad.

Uno de los participantes de la localidad de Florida testimonió que *“en relación con los tres programas relacionados directamente con el INDA, debo opinar que su cobertura es insuficiente básicamente en cantidad y algunos casos en la variedad de alimentos. Si tenemos en cuenta la asistencia y periodicidad en la cobertura durante el último año ha sido muy irregular, lo que genera serios inconvenientes para asegurar su normal funcionamiento y como consecuencia la repercusión que genera en programas donde la alimentación ejerce un rol importante”.*

Fue presentada en la Consulta una **carta**¹⁴ con fecha 16 de mayo de 2003 **entregada por la Mesa de Diálogo Social de Florida (Sub-Comisión Emergencia Alimentaria)** integrada por instituciones sociales y comunitarias de distinta índole y representantes de distintos sectores políticos partidarios y firmada. En esta carta se comparten las inquietudes que se presentan en relación a los criterios que habilitan la entrega de canastas de INDA y la revisión ante la focalización de la población objetivo. Los firmantes dejaron en claro que *“ la necesidad del planteo surge a partir de las demandas que se presentan en la práctica cotidiana a los distintos actores sociales que representan las diversas instituciones siendo éstas compartidas por la Dirección de Bienestar Social de la I.M.F. Demandas que permiten visualizar que no se está llegando en forma equitativa a toda la población que presenta situaciones de riesgo socioeconómica importante.(...) Es de nuestro conocimiento que las canastas se crearon con el objetivo de ser un complemento alimentario en momentos en que la situación social y económica del país no era la misma que la que enfrentamos hoy.”*

Ante lo expuesto, en la carta citada los miembros de la Mesa de Diálogo Social de Florida se destacan las siguientes observaciones y sugerencias:

1. En relación a la población objetivo de los PSP en el ámbito del INDA, se entiende que debe ser definida eliminando las franjas etáreas como está estipulado. A partir de las demandas que se presentaron, se recomienda focalizar la ayuda a la población en relación a dos categorías de familias: por un lado las situaciones de alto riesgo (sin ingreso al ámbito familiar, o sea ingreso cero cuyo único sustento en la mayoría de los casos es el apoyo de INDA) y por otra parte una población con ingresos bajos definiéndola en

¹⁴ Carta elaborada luego de la entrevista mantenida con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Dr. Santiago Pérez del Castillo el día 22 de abril del corriente año.

relación a un total de ingresos del núcleo familiar comprendiendo entre uno y tres salarios mínimos.

2. Crear canales para identificar a estas familias; para lo que se proponen los siguientes mecanismos:
 - a) contar con una base de datos en cada departamento con seguimientos técnicos por parte del INDA, realizando una base de datos con fichas socioeconómicas del grupo familiar y la correspondiente evaluación técnica.
 - b) coordinación con el BPS
 - c) realización de controles cuatrimestrales para verificar la veracidad de los datos y la evolución de la situación socioeconómica.

A fin de lograr la mayor eficacia ante la focalización de la población objetivo se solicita a cada una de las instituciones involucradas en el programa (BPS, INAME, INDA, MSP e Intendencias) que comprometan el apoyo técnico en el área social a fin de coordinar las acciones para lograr una mayor resultancia.

Y por último, se propone que la composición de las canastas se instrumente en forma directamente proporcional al número de integrantes del núcleo familiar y la categoría a la que pertenece (y se sugiere ver experiencia de INAME, que se pone como ejemplo).

PREOCUPACIONES Y PROPUESTAS EMANADAS DEL DEBATE DE LOS PARTICIPANTES EN LA TERCERA CONSULTA

A continuación se detallan cuadros conteniendo algunas preocupaciones y propuestas de los participantes de la SC que surgieron del taller realizado para la Tercera Consulta y que se ordenan por PSP.

AREA SUBSIDIOS Y EMPLEO	
<p>Fondo de Reconversión Laboral (FRL) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los fondos de reconversión laboral deben destinarse a la formación con un enfoque focalizado en aspectos tales como la Productividad y la calidad. ✓ Es necesaria mayor información y equidad en la asignación de recursos a favor de los que demandan capacitación. ✓ En el caso concreto de Casupá se planteó la dificultad de que no existen fuentes de trabajo por tanto la capacitación laboral no tiene efectos en el corto plazo. Parecería razonable adecuar los cursos a la formación de micro-emprendimientos. ✓ Los programas de reconversión se consideraron importantes en el área de asalariados rurales y pequeños productores familiares, por lo que debería tenerse en cuenta esa especificidad. ✓ Se planteó la necesidad de complementar los programas de capacitación con seguimiento y la posibilidad de disponer de "pequeños fondos" de inversión para viabilizar proyectos productivos. ✓ Se manifestó la preocupación de que los fondos no se vuelcan a la sociedad. ✓ Se notó que el nuevo sistema de Seguridad Social podría perjudicar a los trabajadores en el futuro en tanto no cuenten con historia laboral en BPS. ✓ Se expresó la necesidad de que los cursos de capacitación también lleguen a individuos que residen en el campo. ✓ Se manifestó que el sistema del FRL es bueno aunque debía mejorar algunos aspectos. ✓ Se resaltó la falta de adecuación de los cursos a las necesidades actuales del mercado. ✓ Se recomendó impulsar una modificación legal que permita reducir la carga fiscal de las pequeñas empresas y así incentivar a desocupados a la creación de micro empresas. Asimismo deberían crearse condiciones para que algunos micro-emprendimientos se formalicen y formen parte del actual régimen de seguridad social (ladrilleros, carreros y similares). ✓ En lo que refiere a los cursos se recomendó que el FRL ofrezca capacitación para el empleo en áreas de emergencia. ✓ Se marcó la necesidad de brindar mayor cantidad de cursos prácticos a nivel técnico donde las exigencias curriculares para participar en ellos sean flexibles.
<p>Asignaciones Familiares Banco de Previsión Social (BPS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se resaltó la necesidad de que la adjudicación de Asignaciones familiares no esté vinculada a Índices Salariales sino a Índices Económicos (a través de una Declaración Jurada). ✓ En lo relativo a los Programas para Madres solas, jefas de hogar, se resaltó que es necesario protegerlas, pero que a veces induce a no casarse para recibir el beneficio.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se propuso que se aprovecharan las instancias de pago de Asignación para brindar información, cursos y/o charlas a las beneficiarias. ✓ Se resaltó que tanto para este PSP como para otros PS es necesaria una universalización menos atada al perfil del beneficiario. ✓ Existen nuevas necesidades para futuros usuarios de la Seguridad Social por tanto el apoyo actual será aún más insuficiente. ✓ Se manifestó la preocupación en relación al actual sistema de asignación familiar a hogares monoparentales que ayuda a la disgregación social porque atenta contra la familia.
AREA ALIMENTACIÓN, MENORES Y ADOLESCENTES	
<p>Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)</p> <p>Instituto Nacional de Alimentación (INDA) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ En este PSP tripartito, se destacó que las Intendencias tienen un rol fundamental, así como INAME, e INDA, pero que el dinero aportado sigue siendo insuficiente e incompleto. ✓ Si bien se estuvo de acuerdo en que es el PSP 'favorito' en cuanto a la calidad de su ejecución, se destacó que sin embargo, su servicio es irregular y que hay una mala asignación en cuanto a las cantidades y contenidos de víveres. ✓ En los paquetes no se controlan suficientemente los víveres, se brindan alimentos de mala calidad y a veces vencidos. ✓ Hay meses que no llegan los víveres, o llegan muy atrasados. ✓ Se relató que por los atrasos en las adjudicaciones de fondos en el ámbito del CAIF, se pagan aportes patronales con multas y recargos. ✓ Es necesaria una mayor cristalinidad en la distribución de los recursos en los CAIF. Se resaltó que la SC que coparticipa en la ejecución del Plan CAIF debería tener información de los destinos de los recursos en ejecución. ✓ O sea que se resaltó la necesidad de control de la SC en la toma de decisiones y adjudicaciones del Plan CAIF: para que por ejemplo la distribución de alimentos sea adecuada a la cantidad de niños de cada CAIF.
<p>Programa Nacional de Complementación Alimentaria (PNCA)</p> <p>Instituto Nacional de Alimentación (INDA) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se denunció que es irregular el suministro de alimentos secos por parte del INDA. ✓ La canasta del INDA es insuficiente, debería ser completa y venir todos los meses. Se planteó que deberían dársela a los desocupados y a todos los que tienen escasa retribución. ✓ Las canastas deberían cubrir las necesidades de leche y harina. ✓ Se declaró que para los pensionistas es insuficiente por no poseer leche en polvo. ✓ Se manifestó que los índices de desnutrición aumentaron significativamente ✓ Es necesario asegurar la alimentación familiar y no sólo del niño o del más débil. ✓ Habría que establecer una buena red de merenderos para: optimizar recursos y mejorar cobertura.

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Debería concebirse una Seguridad social mixta que tenga en cuenta estas realidad e incoherencias de los actuales PSP. ✓ Se explicitó que la canasta que se distribuye en Florida solo tiene 4 K de alimentos al mes, y que no contiene víveres tales como aceite. ✓ Se manifestó que no constituye un programa de alimentación en sí y que se fortalecería su impacto si contara con un régimen de control de salud. ✓ Es necesaria mayor información y control.
<p>Instituto Nacional del Menor (INAME)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El INAME debería contar con muchos más recursos para cumplir con su función. Debería contar con más asistentes sociales. ✓ Como contraparte de la prestación se debería aprovechar para dar un contenido educativo en adolescentes. ✓ Se manifestó la preocupación de que en Florida no controlan a los niños pidiendo en la calle.
<p>Programa de Alimentación Escolar (PAE)</p> <p>Instituto Nacional de Alimentación (INDA)</p> <p>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se resaltó que la bandeja que entrega Primaria no es de buena calidad y al mismo precio podrían alimentarse el doble de niños si se instrumentara el programa a través de comedores. ✓ Se marcó la necesidad de una política Educativa Universal. ✓ Se marcaron las necesidades de los niños en la calle que no son cubiertas por este programa. Se entendió necesario buscar formas de corrección de conducta a través de la realización de tareas comunitarias en los centros educativos. ✓ Se identificó cierta necesidad de control sobre la aplicación de fondos para este programa. ✓ El programa no prioriza aspectos accesorios y operativos vinculados al servicios de alimentación tales como lavaderos, limpieza, etc. ✓ En cuanto a la alimentación escolar, se resaltó que si no fuese por los beneficios escolares con los que colaboran todos los actores de la SC local, los niños comerían muy mal.

4. REFLEXIONES PRELIMINARES DE LA SU-FCES CON RELACION A LA CONSULTA

La Sección Uruguaya del Foro Consultivo Económico Social consideró que existen dos tipos de reflexiones respecto a la consulta. Las primeras referidas al mecanismo en sí mismo y la segundas con relación a los resultados que surgen de la misma.

Con relación al mecanismo de Consulta a la Sociedad Civil

- La iniciativa propuesta por el BM, aceptada por el Poder Ejecutivo e implementada a través de la Sección Uruguaya del Foro Consultivo Económico - Social del Mercosur, fue una iniciativa trascendente mas allá de la temática en si misma ya que es un primer paso para la sensibilización nacional sobre la necesidad de participación de la sociedad civil tanto en los procesos de aprobación de políticas, como en su concepción e implementación.
- En cuanto a las organizaciones de la SC, las mismas no están habituadas a la tarea propuesta. En sus vínculos predomina una articulación por sus fines y sus intereses, referidas a las actividades que desarrollan. Salvo en algunos casos, la articulación en forma horizontal no es frecuente y ello influyó en forma negativa para motivar la participación en la consulta, que se visualizó en algunos campos, como algo ajeno y distante a la actividad habitual de las organizaciones.
- Este primer paso permitió conocer la capacidad de la SU-FCES como articuladora de instancias de consulta en el marco del permanente diálogo social que esta organización practica. En ese sentido se entiende que la SU-FCES fue clave para el desarrollo de la consulta así como para el permanente monitoreo de los resultados que obtienen programas sociales que impactan en diversos sectores de la sociedad civil. Su integración y metodología de trabajo generó un marco abierto y sensato de discusión que permitió un desarrollo productivo de todo el proceso de consulta.
- Por la importancia que los resultados de los PSP revisten para la SC, podría ser conveniente realizar una consulta ex-ante a la definición de cuáles son los programas a proteger, a los efectos de contar con un diagnóstico consensuado sobre las necesidades de apoyo para programas de estas características.

Con relación a los resultados de la Consulta

- Existió consenso en cuanto a la necesidad de mayor coordinación por parte de los programas que atienden la problemática social.
- Los recursos de los PSP no son suficientes para atender la problemática social, máxime en períodos de crisis como el actual, lo cual impide alcanzar los niveles de cobertura que actualmente demanda la sociedad.
- A pesar de lo anterior y de que no fue consultada la SC respecto de los PS que entendía que debían protegerse, no hubo manifestaciones en contra de proteger estos programas. En todo caso, puede discutirse la cobertura de los mismos y la necesidad de apoyar otros programas que la SC evalúa como de vital importancia para atender en forma integral y sistemática la problemática social.
- Del proceso de consulta surge claramente la necesidad de mayor información sobre la ejecución de programas sociales. En este sentido, importa que se divulgue mayor información tanto de la ejecución presupuestal de los programas como de los resultados operativos de los mismos. De esa forma la SC podrá responder de forma cabal a las consultas y asegurar el efectivo control social sobre los PSP.

Estas reflexiones de carácter preliminar serán validadas y/o ampliadas en función de los resultados del monitoreo que la SN-FCES pondrá en funcionamiento a partir del segundo semestre de 2003 según lo acordado con el Banco Mundial.