

**LOS APOYOS ECONÓMICOS NO  
REINTEGRABLES COMO  
HERRAMIENTA EFECTIVA DE LOS SERVICIOS  
SOCIALES DEL BPS**

**PRIMER INFORME**

**A/S Inés Núñez**



# LOS APOYOS ECONÓMICOS NO REINTEGRABLES COMO HERRAMIENTA EFECTIVA DE LOS SERVICIOS SOCIALES DEL BPS

## Primer informe

Lic. T/S Inés Núñez  
Asesoría en Políticas de Seguridad Social  
Junio/2017

### Resumen

*Los servicios sociales del Banco de Previsión Social son prestaciones complementarias dirigidas a sostener el bienestar de personas o colectivos de mayor vulnerabilidad socio económica, principalmente personas mayores y personas con discapacidad. Se describe el funcionamiento de los apoyos económicos, los que se canalizan a través de organizaciones civiles sin fines de lucro. Estos se establecen como partidas presupuestales y se consolidan en un fondo social. Se presentan estadísticas de la evolución del fondo social durante el período 1990 - 2016. Se incluye una reseña histórica de los servicios sociales hasta la constitución de la unidad de Prestaciones Sociales dentro de la estructura orgánica del BPS. La organización de los servicios sociales ha permitido sustentar programas, proyectos y servicios para los colectivos de personas mayores y personas con discapacidad durante casi 30 años.*

*Palabras claves: servicios sociales - prestaciones sociales BPS - apoyos económicos – organizaciones sin fines de lucro.*

## 1. Introducción

Los servicios sociales de la seguridad social se estructuran como prestaciones sociales complementarias, que mediante la implementación de programas y actividades, se orientan al bienestar de personas o colectivos que éstas integran, poniendo a disposición recursos y acciones para el logro de una sociedad más equitativa y redistributiva. Se dirigen a todos los ciudadanos y específicamente priorizan a aquellas personas o colectivos que atraviesan situaciones de crisis momentáneas o definitivas. Se destacan en esta modalidad los principios de igualdad y equidad.

Las personas que se integran a los servicios sociales están relacionadas a poblaciones en situaciones de vulnerabilidad o a personas que encuentran obstáculos en el acceso de sus derechos. Por ejemplo las personas mayores, las personas con discapacidad, inmigrantes, desigualdades basadas en género, entre otras.

Los colectivos asociados a estas poblaciones se encuentran representados en la sociedad civil organizada, que se conforman por medio de organizaciones sociales, acciones comunitarias y el voluntariado, entre algunas de las formas jurídicas que se establecen.

Los Servicios Sociales del BPS<sup>1</sup> se integran a la estructura institucional dependiendo de la Dirección Técnica de Prestaciones, conformada por las áreas económicas, de salud y sociales, posibilitando una visión integral del beneficiario. Las prestaciones se coordinan a nivel nacional mediante las Agencias y Sucursales del BPS habilitadas en todo el país.

En el Plan Estratégico del BPS<sup>2</sup> y en cada período de ejecución, se han considerado los servicios sociales, y entre los lineamientos propuestos se ha dispuesto fortalecer la gestión de los mismos, extendiendo las coberturas a la población y promoviendo el empoderamiento y participación de las organizaciones sociales, sus representantes y el conjunto de personas que en forma voluntaria contribuyen a su desempeño y desarrollo.

Actualmente se organizan en diferentes programas y actividades<sup>3</sup> que se integran a las líneas de acción definidas, y tiene asignada una partida presupuestal denominada Fondo Social que financia y sustenta las actividades anuales. Los apoyos económicos integran el Fondo Social, los que se destinan a proyectos avalados por las organizaciones sociales a nivel nacional.

## 2. Apoyos económicos no reintegrables del BPS

Los apoyos económicos son un sistema de financiación en moneda nacional, que se asignan a las organizaciones civiles sin fines de lucro, en base a criterios formalmente establecidos y en base a una planificación y líneas de acción establecidas por el BPS.

El destino que se les podrá dar a los apoyos económicos están relacionados con la adquisición, construcción, refacción o equipamiento de inmuebles, adquisición de vehículos, compra de materiales que faciliten el inicio y/o desarrollo de proyectos sociales (ej. materias primas), u otros bienes y servicios, así como la realización de cursos, capacitación y la realización de eventos.

Los apoyos económicos no pueden ser utilizados para el pago de retribuciones personales, gastos fijos o de funcionamiento de las instituciones, bienes o locales.

De acuerdo con resoluciones adoptadas por el BPS<sup>4</sup> y reglamentación<sup>5</sup> que refiere a los apoyos económicos, se establece los procedimientos relativos a su concesión.

Entre los requisitos dispuestos se definen:

### 1. Organizaciones sociales comprendidas

1.1. Las Instituciones de o para personas mayores y de o para personas con discapacidad, constituidas como Asociaciones Civiles sin fines de lucro, con personerías jurídicas aprobadas por el Ministerio de Educación y Cultura, que

---

<sup>1</sup> Los antecedentes de servicios sociales en el BPS se relacionan con la Ley N° 13.705 del 22/11/1968 -Seguridad Social – Trabajador Rural (actualmente derogada) que autorizaba el destino de contribuciones económicas a los Hogares de Ancianos sin fines de lucro del interior del país.

<sup>2</sup> El que se define por quinquenio en forma general y específica para cada área de trabajo del BPS.

<sup>3</sup> “Apoyo a las Organizaciones Civiles sin fines de lucro para Personas Mayores y Personas con Discapacidad”, “Vivienda y Otras Soluciones Habitacionales para Jubilados y Pensionistas del BPS”, “Turismo Social”, “Actividades Culturales”, “Relaciones Intergeneracionales” y “Programa de Atención Integral para Adultos Mayores en situación de Calle”.

<sup>4</sup> R.D. N° 8-20/2008 de 02/04/2008 “Propuestas de criterios y requisitos para la concesión de apoyos económicos”.

<sup>5</sup> R.D. N° 15-8/2008 de 21/05/2008 “Reglamento para concesión de apoyos económicos a instituciones adheridas a los programas sociales del BPS”.

cuenten con el relevamiento técnico a cargo del Área Prestaciones Sociales, suscriban el convenio de cooperación técnica y financiera y se inscriban en el Registro Nacional de Instituciones del BPS<sup>6</sup>.

1.2. Los colectivos, organizaciones o instituciones, públicas o privadas sin fines de lucro, que presenten Proyectos Sociales y cumplan las condiciones establecidas en las bases de Llamado Abierto elaboradas por el Organismo.

Los Proyectos Sociales por Llamado Abierto<sup>7</sup> es una nueva modalidad que se incluye en la reglamentación para la concesión de apoyos económicos en el año 2008. Se amplían a otros colectivos, además de los ya considerados de personas mayores y personas con discapacidad, como niñez, juventud, entre otros. El llamado se encuentra relacionado con líneas de acción en base a priorizar contextos sociales o que sea necesaria para el logro de un impacto favorable de calidad de vida.

2. La valoración de los apoyos económicos se definen en base a criterios como: el grado de solidez y cohesión del grupo humano que garantice la permanencia como organización social; el impacto social del proyecto para lo cual se evalúan dimensiones sociales, económicas, geográficas, de servicios e infraestructura, como indicadores que se relacionan directamente con la población beneficiaria o colectivos comprendidos. Se tienen en cuenta el nivel de integración con otros Organismos Públicos, estar regularizados los pagos de ATYR; los costos adicionales del proyecto y como tienen previsto la puesta en marcha y el funcionamiento de lo proyectado.
3. Se enumeran los requisitos generales y requerimientos particulares para la adquisición, construcción y refacción de inmuebles; la adquisición de Vehículos, la adquisición e instalación de Equipamientos, otros bienes, servicios, etc.
4. Determina la obligación de las organizaciones civiles sin fines de lucro en realizar la rendición de cuentas, con los comprobantes que justifiquen los gastos realizados del apoyo económico concedido.
5. Los plazos de presentación de solicitud de apoyos económicos por parte de las instituciones sociales se fijan en dos fechas: Al 31 de mayo de cada ejercicio anual para las que se encuentren inscriptas en el Registro Nacional de Instituciones<sup>8</sup> y al 31 de junio de cada ejercicio anual para Proyectos sociales por Llamado Abierto<sup>9</sup>. En un mismo ejercicio no se podrán solicitar un proyecto de apoyos económicos en las diferentes instancias de presentación establecidas.

---

<sup>6</sup> El BPS cuenta con el Registro Nacional de Instituciones sin fines de lucro, que mediante un convenio entre el Instituto y las organizaciones sociales acuerdan compromisos a cumplir por ambas partes.

<sup>7</sup> Se instrumentan en base a criterios técnicos y administrativos reglamentados e implementados por los servicios técnicos de Prestaciones Sociales del BPS.

<sup>8</sup> Se contemplan aquellas situaciones de urgencia social las que comprenderán un trámite diferencial avalado por autoridades y según la disponibilidad del fondo social.

<sup>9</sup> También de igual forma que para el registro de instituciones se considerarán las situaciones de urgencia social.

### 3. Forma de organizar la asignación de los apoyos económicos

Los apoyos económicos se sustentan en base a normativas<sup>10</sup>, que se constituye como un instrumento efectivo, que en base a una planificación eficiente racionaliza y optimiza los recursos de la sociedad civil. Determina las poblaciones a atender en vistas a promover una mejor calidad de vida, como la integración e inclusión social de las personas mayores y personas con discapacidad como a otros colectivos comprendidos en la Seguridad Social, como ser por razones de género, niñez, juventud, marginalidad, pobreza, maltrato, violencia familiar, micro-emprendimientos, etc.

La reglamentación para el uso del Fondo Social anual determina la distribución de los apoyos económicos según las diversas actividades a cumplir.

**Tabla 1 – Distribución de los apoyos económicos del fondo social establecido anualmente**

Apoyos Económicos	Distribución en %	Destino
Adultos Mayores	65	Hogares de Ancianos, Asociaciones y Clubes de Jubilados y Pensionistas; Centros Diurnos y Servicios Externos
Instituciones de y para Personas con Discapacidad	20	Asociación Civil, Fundaciones y otras
Proyectos Sociales Llamado Abierto	5	Destinados a Proyectos Sociales mediante Llamado Abierto dirigido a otros colectivos comprendidos en la Seguridad Social
Otros Emprendimientos de Interés Social	5	Convenios Interinstitucionales, Organización de Jornadas, eventos, Cursos de capacitación, Concursos literarios, fotográficos, de pintura, etc., a partir de iniciativas del Área de Prestaciones Sociales
Reserva General	5	Para situaciones de urgencia o fuerza mayor
<b>Total</b>	<b>100</b>	

Nota: Los apoyos económicos son para la adquisición de inmuebles o vehículos, construcciones o refacciones y equipamientos; y al Programa de Atención Integral de Personas Mayores en Situación de Calle.

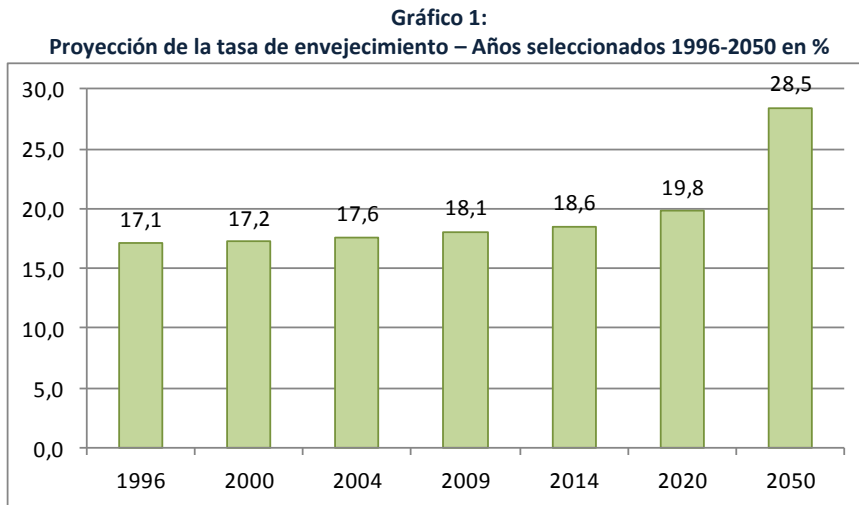
La distribución de los apoyos muestra que el mayor porcentaje se destina a la población adulta mayor. Esto se relaciona con el origen de los servicios sociales del BPS, que al inicio orientó la ayuda a los Hogares de Ancianos de adultos mayores del interior y luego se fue ampliando a otras instituciones comprendidas por esta población, teniendo en cuenta el aumento de las personas mayores registradas en el país, dentro de un proceso acelerado de envejecimiento.

Un estudio realizado por CEPAL<sup>11</sup>, el que toma en cuenta el Índice de Envejecimiento y la Tasa global de Fecundidad, muestra que Uruguay se encuentra dentro de los países ubicados en la etapa de Envejecimiento Avanzado<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Art. 4º, numerales 9, 10, 11 y 13 de la Ley Nº 15.800 de 17.01.1986.

<sup>11</sup> CEPAL - El envejecimiento y las personas de edad - Indicadores para América Latina y el Caribe –Separata – Cuadro América Latina y El Caribe: Índice de envejecimiento y tasa global de fecundidad por países según etapas del envejecimiento, 2010.

En el gráfico adjunto se registra la tasa de envejecimiento de la población uruguaya, tomando en cuenta la cantidad de personas mayores de 60 y más años y la población total, en base a la proyección de datos del INE (revisión 2013). Se refleja el aumento de la población adulta mayor en el país en forma constante y progresiva.



Fuente: INE – Estimaciones y proyecciones de población (revisión 2013).

Nota 1: Población de 60 y más años/Población Total.

Nota 2: La Tasa se calcula en base a población de 60 y más años, la que se consideró para implementar los servicios sociales del BPS.

Los apoyos económicos también se distribuyen hacia otras poblaciones nucleadas en organizaciones integradas al Registro Nacional de Instituciones, como lo son las entidades de personas con discapacidad, asignándole el 20% del fondo social para este colectivo. En igual proporción del 5% se destinan a llamados abiertos de proyectos sociales para otros colectivos; otros emprendimientos de interés social y para reserva general en caso de emergencias que puedan surgir en el país o al interior de cada institución.

## 4. Evolución del Fondo Social

El Fondo Social consiste en una partida presupuestal para ser utilizada por los servicios sociales del BPS con el objetivo de fortalecer la sociedad civil y lograr la participación de las poblaciones o colectivos a priorizar. Se dispone de este fondo desde el año 1986. Cuenta con la autorización jerárquica dispuesta en el Instituto y los controles financieros establecidos.

A partir del año 1998 se constituye como una partida presupuestal fija, que al contar con el monto asignado para cada año, posibilita organizar los gastos previstos para cada período.

En el cuadro siguiente se presenta información del fondo, según los registros acumulados desde el año 1990 al año 2016.

Para el año 2016 el fondo asignado fue de \$ 94.112.946, habiendo efectuado una ejecución de \$ 89.092.371.

---

<sup>12</sup> Envejecimiento: Incipiente, Moderado, Moderadamente avanzado, Avanzado y Muy avanzado.

**Cuadro 1.**

**Fondo Social Anual según años registrados – Comparación entre monto inicial asignado y dinero otorgado – en pesos constantes 2016**

Período estudio	Fondo inicial asignado	Monto total otorgado
1990	0	27.505.837
1991	0	48.468.957
1992	0	44.911.156
1993	0	34.522.650
1994	0	31.443.003
1995	0	25.903.989
1996	0	26.679.815
1997	0	36.039.369
1998	36.878.765	36.039.081
1999	42.475.248	42.182.110
2000	42.844.398	42.982.753
2001	44.732.040	43.349.712
2002	39.468.799	37.578.555
2003	44.989.061	36.832.926
2004	45.126.096	44.329.956
2005	43.100.676	22.401.835
2006	41.911.054	47.681.793
2007	41.480.630	35.639.176
2008	44.919.538	42.689.872
2009	41.956.578	39.580.323
2010	44.371.289	41.545.060
2011	47.739.966	47.622.028
2012	55.772.056	55.979.634
2013	59.660.278	56.628.297
2014	55.906.659	58.528.884
2015	83.509.508	82.567.673
2016	94.112.946	89.092.371

Fuente: Prestaciones Sociales – Informe Fondo Social.

Nota 1: El informe integrando el fondo inicial y monto otorgado se inicia desde el año 1998.

Nota 2: Base IPC promedio 2016.

Desde el año 1998 en adelante se encuentra asentada la partida inicial asignada y el monto total otorgado. En el Cuadro 2 se calcula una medición comparada entre el fondo asignado y el monto ejecutado para cada año, desde el período que se registran ambos movimientos. Se observa para todos los años que el gasto ejecutado es menor que la partida asignada.



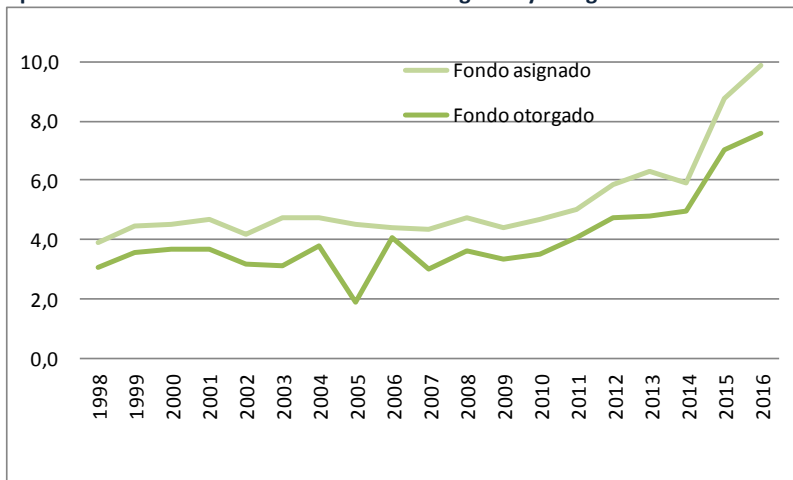
**Cuadro 2.**  
**Evolución del fondo inicial y otorgado con medición comparada entre el monto asignado y ejecutado, según año. Período 1998-2016. En porcentaje**

Período estudio	Fondo inicial asignado	Monto total otorgado	Medición comparada
1998	3,9	3,1	0,8
1999	4,5	3,6	0,9
2000	4,5	3,6	0,9
2001	4,7	3,7	1,0
2002	4,2	3,2	1,0
2003	4,7	3,1	1,6
2004	4,7	3,8	1,0
2005	4,5	1,9	2,6
2006	4,4	4,0	0,4
2007	4,4	3,0	1,3
2008	4,7	3,6	1,1
2009	4,4	3,4	1,1
2010	4,7	3,5	1,1
2011	5,0	4,0	1,0
2012	5,9	4,7	1,1
2013	6,3	4,8	1,5
2014	5,9	5,0	0,9
2015	8,8	7,0	1,8
2016	9,9	7,6	2,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>76,6</b>	<b>23,4</b>

Fuente: Prestaciones Sociales – Fondo Social  
 Nota: Referencia a datos del cuadro 1.

En el gráfico queda representada la evolución comparada del fondo social asignado y utilizado en la ejecución de los programas de servicios sociales.

**Gráfico 2.**  
**Comparativo de la evolución del Fondo Social asignado y otorgado. Período 1998-2016**



Fuente: Prestaciones Sociales – Informe Fondo Social.  
 Nota: Referencia de datos a cuadro 2.

A partir del siguiente cuadro se toma como referencia la información consistente al fondo social otorgado o ejecutado por Prestaciones Sociales.

El Informe del Fondo Social que se asienta en Prestaciones Sociales, permite estructurar datos por períodos acumulados.

**Cuadro 3:**

**Apoyos económicos otorgados según período de tiempo registrado – en pesos constantes a 2016**

Período en años	Monto acumulado
1990-1994	186.851.602
1995-2000	209.827.119
2001-2006	232.174.778
2007-2011	207.076.459
2012-2016	342.796.859
<b>Total</b>	<b>1.178.726.816</b>

Fuente: Prestaciones Sociales – Informe Fondo Social.

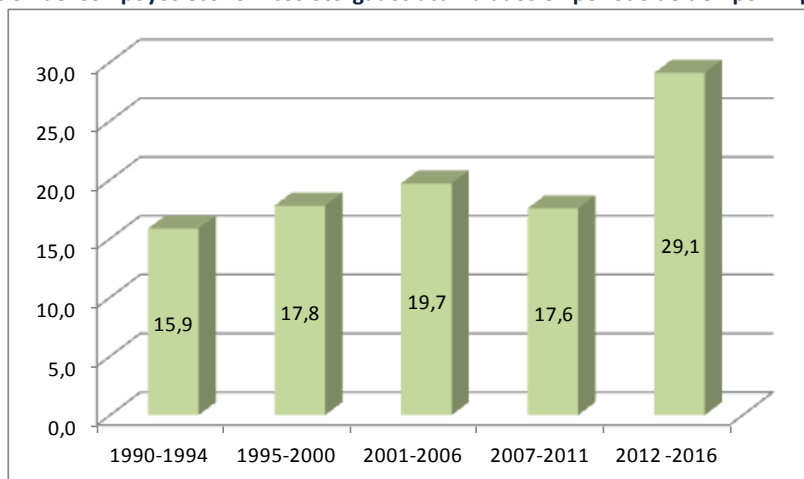
Nota: Base IPC promedio 2016.

En los períodos seleccionados se muestran los montos acumulados de los apoyos económicos otorgados, siendo el de mayor importe el que comprende los años 2012 a 2016, correspondiendo a \$ 342.796.859 pesos uruguayos.

El siguiente gráfico muestra los montos de apoyos económicos otorgados acumulados para cada período seleccionado, a través de porcentajes, siendo de mayor visibilidad la distribución financiera temporal.

**Gráfico 3:**

**Distribución de los Apoyos económicos otorgados acumulados en período de tiempo. En porcentaje**



Fuente: Prestaciones Sociales – Informe Fondo Social.

Nota: Porcentaje del gráfico relacionado con el cuadro 3.

Muestra una evolución proporcionada de los apoyos económicos otorgados, salvo para los períodos 2001-2006 y 2012-2016 que se distancia de los otros períodos acumulados.

Los apoyos económicos se distribuyen entre los programas de servicios sociales del BPS y actividades que se desarrollan, según las pautas establecidas para su uso.

En el siguiente cuadro se presenta el total de los apoyos otorgados durante los años 1990 a 2016, que corresponde a 26 años de partidas presupuestales autorizadas, según la apertura registrada del fondo social de Prestaciones Sociales del BPS.

**Cuadro 4:**

**Total Apoyos otorgados según distribución porcentual reglamentado – Período 1990-2016. En pesos constantes a 2016**

Apoyo a organizaciones civiles sin fines de lucro	934.474.151
Turismo Social	9.719.880
Actividades Culturales Físicas y Recreativas	8.691.753
Atención Integral a Personas Mayores en Situación de Calle	126.847.242
Relaciones Intergeneracionales	1.361.265
Proyectos Especiales	86.401.210
Proyecto Social Abierto	1.686.336
Eventos	9.544.979
<b>Total</b>	<b>1.178.726.816</b>

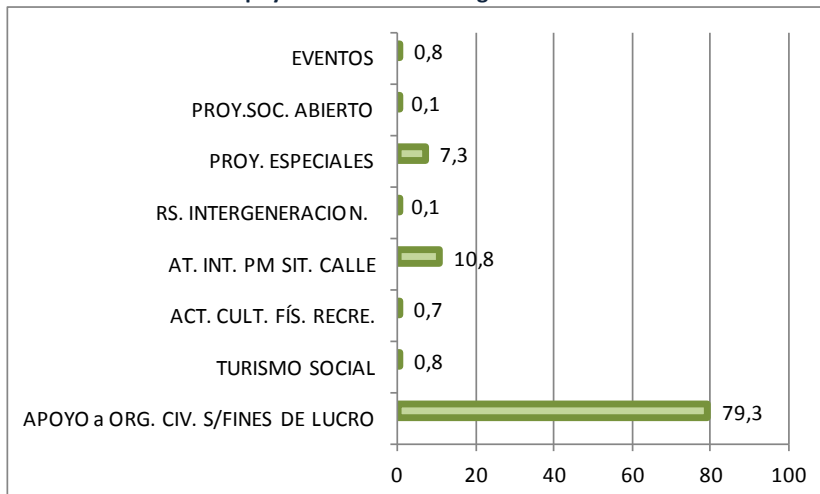
Fuente: Prestaciones Sociales – Informe Fondo Social.

Nota: Base IPC promedio 2016.

Los apoyos económicos se distribuyen entre los programas de servicios sociales como el de Apoyo de las Organizaciones Civiles sin fines de lucro, Turismo Social, Actividades Culturales Físicas y Recreativas, Atención Integral a Personas Mayores en Situación de Calle, Relaciones Intergeneracionales y a proyectos y eventos relacionados.

Como evidencia el gráfico el mayor financiamiento ha sido otorgado al Programa de Apoyo a las Organizaciones Civiles sin fines de lucro, que representa el 79,3%.

**Gráfico 4:**  
**Distribución de los apoyos económicos otorgados. Período 1990-2016. En %**



Fuente: Prestaciones Sociales – Informe Fondo Social.

Se debe tener en cuenta que la distribución del Fondo Social está directamente relacionada con la evolución de las prestaciones sociales del BPS. Las prestaciones sociales han transitado por diferentes procesos institucionales que se corresponden con la

creación, ampliación o reformulación de actividades de servicios sociales del BPS, el que se informa de manera detallada en Anexos.

Se implementó un sistema de trabajo de coordinación y complementación de recursos entre el Estado y la sociedad civil organizada, generando un Registro Nacional de Instituciones, consolidando redes sociales para los sectores de población de personas mayores y personas con discapacidad.

En este proceso de gestión de servicios sociales del BPS, interactuando con otros Organismos del Estado, integrando a la sociedad civil organizada a través de instituciones sin fines de lucro, generando la participación a nivel local y comunitario de la población, se crearon los siguientes programas: Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada – Servicios Sociales para Personas Mayores y Personas con Discapacidad-; Vivienda y Otras Soluciones Habitacionales para Jubilados y Pensionistas del BPS; Atención Integral para Personas Mayores en Situación de Calle; Turismo Social y Relaciones Intergeneracionales, los cuales se mantienen en la actualidad.

El tratamiento de cada uno de estos programas en relación con el Fondo Social se ampliará mediante la entrega de otros documentos, manteniendo la estructura de información desarrollada en esta primera parte.

## **5. Apoyos económicos gestionados bajo la estrategia de gerencia social**

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del BID considera que la Gerencia Social se sitúa en la intersección de tres campos: desarrollo social, políticas públicas y gerencia pública. En tal sentido se beneficia tanto de los conocimientos como de las prácticas en ellos inscritos, a la vez que hace un esfuerzo por articularlos.

La gerencia social es creadora de valor público en su sentido más amplio. Reconoce que, para que éste se organice en entornos tan desiguales y fragmentados, es necesario crear las condiciones para que los grupos tradicionalmente excluidos participen efectivamente de las políticas y programas sociales. Se ocupa, por tanto, de re-crear la esfera pública haciéndola incluyente, especialmente en la toma de decisiones y selección de opciones para las intervenciones públicas.

Reconoce también, que el proceso por el que se desarrollan las políticas y los programas sociales es determinante para el fortalecimiento de ciudadanía. En este sentido, aboga para que éstos sean incluyentes y participativos, y para que a lo largo del ciclo, sus componentes -diseño, generación y selección de opciones e implementación- se articulen estrechamente entre sí, generando resultados más pertinentes y sostenibles.

Su preocupación explícita es asegurar que las políticas y programas sociales produzcan los resultados deseados en el seno de las organizaciones donde se desarrollan, lo que supone, entre otras cosas, tener una visión estratégica acerca de la implementación de los programas sociales<sup>13</sup>.

La evolución de las prestaciones sociales del BPS evidencia que están orientadas dentro de las prácticas de gerencia social en cuanto tienen la capacidad de organizar programas sociales integrando las necesidades y requerimientos de las personas, consideradas

---

<sup>13</sup> Banco Interamericano de Desarrollo - Serie de Documentos de Trabajo I-60 - Junio 2006 – Curso “Monitoreo en Programas Sociales” del INDES (Instituto Interamericano para el Desarrollo Social), modalidad de “aula virtual”, 9 de octubre al 4 de diciembre de 2006.

dentro de la dinámica social existente, promoviendo espacios de participación ciudadana y de apertura a la coordinación inter institucional pública y privada, posibilitando una gestión de valor público.

## 6. Consideraciones generales

Los servicios sociales del BPS se organizan dentro de la estructura institucional de seguridad social del Instituto.

La creación de una partida presupuestal denominada Fondo Social permite la transferencia de apoyos económicos a organizaciones civiles sin fines de lucro, previa valoración de las actividades a financiar por parte de los servicios técnicos del BPS. Se encuentran claramente establecidas las pautas del cumplimiento y obligaciones en relación al uso de los gastos mediante la presentación de boletas y documentos que garanticen la correcta utilización del apoyo económico. También están definidas las áreas de supervisión y contralor financiero por parte del Instituto, o si fuera requerido, del Tribunal de Cuentas. Además, se integra dentro del Plan Estratégico del BPS con metas claramente definidas e integrales. La creación y mantenimiento actualizado del Registro Nacional de Instituciones se amplió en este período de tiempo hacia otros colectivos de la población. La evolución de la estructura orgánica del área de servicios sociales del BPS permite definir líneas estratégicas claves en el valor de las prestaciones.

Los registros históricos sobre los hitos más importantes en el proceso de 26 años de prestaciones sociales del BPS permiten constatar una evolución dinámica de los servicios y actividades<sup>14</sup>. El Fondo Social se ha constituido como partida presupuestal posibilitando la proyección anual de los servicios sociales al inicio de cada período, lo que permite consolidar y dar permanencia a los programas sociales y actividades regulares. De acuerdo a los datos presentados para el período 1990-2016 se observa un aumento progresivo del fondo anual otorgado que pasa de 27 millones de pesos expresados a valores constantes de 2016 a 89 millones, un crecimiento multiplicado por tres (224%). Los montos acumulados por períodos muestran que los apoyos económicos otorgados en el último quinquenio 2012-2016 son los de mayor importe, alcanzando a 343 millones de pesos. En todos los años el gasto ejecutado fue menor a la partida presupuestal asignada.

La coordinación del Estado con la sociedad civil organizada ha sustentado la permanencia efectiva de los programas existentes, generando formas de relacionamiento eficientes orientadas al bienestar de los colectivos de poblaciones más vulnerables. Desde el año 2005 en adelante las prestaciones sociales se proyectan como políticas sociales dentro de una concepción de protección social, ampliando a otras poblaciones, fomentando el diálogo social y fortaleciendo la participación directa de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro. Comienzan a ocupar un lugar importante dentro de las prestaciones que brinda el Organismo. El Fondo Social contribuye en afianzar actividades de otros programas de prestaciones sociales y de proyectos que se generan ante nuevas demandas de la sociedad.

La planificación de las prestaciones sociales, teniendo en cuenta las necesidades de las poblaciones y las estrategias definidas conjuntamente con las organizaciones sociales, permite efectivizar los fondos económicos y contemplar el acceso a beneficios u orientar los derechos de estos colectivos.

---

<sup>14</sup> Las que se amplían en Anexo y refieren a los registros históricos de servicios sociales del BPS hasta la actualidad.

## 7. ANEXO

### **Registro histórico de la creación, reformas y contexto actual de los Servicios Sociales del BPS**

#### **Anexo I**

##### **Historia y Evolución de los Servicios Sociales<sup>15</sup>**

Las prestaciones sociales tienen su origen en el apoyo a los Hogares de Ancianos constituidos como asociaciones civiles sin fines de lucro, que prestan servicios de cuidados a los adultos mayores, cuya administración original estaba a cargo de la ex Caja de Jubilaciones y Pensiones Rurales.

En Marzo de 1976 dentro de la Dirección General de la Seguridad Social se crea el "Servicio Nacional de Protección a la Vejez" dependiente de Administración y Servicios a través de la sección "Prestaciones a la 3era. Edad", que comienza a otorgar aportes económicos a los mencionados hogares y el detalle de los primeros beneficiarios.

A fines de 1984 se contabilizaban 44 Hogares en el Interior, prevaleciendo hasta esa época, las acciones de los propios dirigentes voluntarios y actores sociales diversos y otros centros a cargo del Ministerio de Salud Pública en el interior del país. En 1985 comienza en Montevideo la cobertura para esta clase de Hogares, los que permanecen adheridos al actual Registro de Instituciones.

En 1986 se reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social, por Ley Orgánica Nº 15.800 del 17.01.1986 y se le asigna específicamente la cobertura de los riesgos y cargas derivadas de la maternidad, infancia, familia, enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y muerte (RD. 15-70/86).

Conceptualmente los Servicios Sociales complementan las prestaciones básicas del sistema y comprenden acciones técnicas de carácter multidisciplinario.

Dentro de las acciones comprendidas en los Servicios Sociales a cargo del BPS resultó prioritario, Planificar y Ejecutar la Promoción y Desarrollo Individual y Social, a fin de optimizar los resultados que consolidaran un marco de relaciones Interinstitucionales. Se desarrollaron proyectos de carácter complementario con la finalidad de satisfacer necesidades no atendidas corrientemente, y con insumos proporcionados por un "Diagnóstico sobre Ancianidad" (RD.15-73/86).

De esta forma, se potencian los programas básicos, extendiendo con criterios objetivos la focalización de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a la población más carenciada, apuntando a elevar una mejor calidad de vida de estos ciudadanos. Se comenzó por extender y mejorar los servicios sociales para el sector de población de 65 años y más, que no tuvieran satisfechas sus necesidades básicas.

Se incorporan distintos Programas Específicos orientados por criterios de acción planteados, fomentando la máxima participación en la sociedad civil y habilitando una amplia cobertura poblacional.

---

<sup>15</sup> Compilación evolutiva de servicios sociales a cargo de la funcionaria Teresita Puglia con directivas de organización y corrección del Dr. Gastón Inda.

Cabe destacar que dentro de la primera etapa deben señalarse algunos servicios puntuales que fueron desarrollándose, como partida e iniciación de la posterior articulación de los Programas mencionados, ya que no se contaba con una estructura administrativa institucional, emprendidos dentro de la órbita de la futura Unidad de Promoción Social:

En 1985 se organizan los primeros campamentos experimentales para hijos de funcionarios, dispuestos por el Directorio con fecha 02.07.1985.

Durante 1986 y primer semestre de 1987 se confecciona el Programa de Servicios Sociales, creándose el Primer Registro Nacional de Entidades que brindan servicios a las Personas Mayores. Mediante un Relevamiento Nacional de Instituciones y Acciones Comunitarias, se incorporan entidades sociales como las Asociaciones de Jubilados y Pensionistas, de base gremial, que brindan servicios sociales a sus afiliados.

En 1987 se dispone que en la Colonia Educativa de Raigón (Dpto. de San José) - actual Centro Educativo "Martín Machiñena" - se incluyan - *"Estadías Vacacionales para los Adultos Mayores beneficiarios del BPS"* (RD 1746/87 de 24.06.1987), sin perjuicio de continuar con las jornadas pedagógicas relacionadas con niños y adolescentes que se venían realizando por Convenio con los Institutos de enseñanza pública.

En el Centro Educativo de Raigón se propone además desarrollar el *"Programa de Estadías Vacacionales para Funcionarios del BPS, cónyuges e hijos"* (Resolución 1.746 de 24.06.1987), a llevarse a cabo durante el año 1988, coordinando los períodos a participar (RD. 39-7/87 de 02. 12. 1987).

Posteriormente dentro de los programas redefinidos en el Centro Educativo, se implementaron los *"Campamentos Escolares"* (RD 26-10/88 de 03. 08.1988).

Dentro de este mismo año se comienza la planificación de tareas respecto a la adjudicación de Viviendas para Jubilados y Pensionistas en cumplimiento del Art. 7ª de la Ley 15.900 de 21.10.87.

En este período se aprueba el proyecto sobre el Servicio de Guardería para hijos de funcionarios (RD. 3775/87 de 23.11.1987).

En 1988 se aprueba el *"Programa sobre Ancianidad, Niñez y Servicios Sociales"*, estableciendo criterios para el desarrollo de políticas sociales en el ámbito nacional, dividido en 3 Sub - Programas: a) de Ancianidad; b) Niñez y c) Servicios Sociales (RD. 1587/88 de 8.6.1988), elaborado por funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco de Previsión Social.

Dentro del Programa de Ancianidad, Directorio aprueba la efectivización de "Encuentros Regionales" con integrantes de las Comisiones Directivas de Hogares y Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Interior (RD. 24-5/88 de 20.07.1988).

Se encomienda al Programa, la adopción de las medidas que correspondan para la impresión de un *"Manual Básico para el Cuidado de los Ancianos"* (RD 46-5/ 88 de 21.12. 1988).

El Programa de Ancianidad y Servicios Sociales propone que los residentes de los Hogares de Ancianos sin fines de lucro, integrados institucionalmente, participen de jornadas de recreación en el Centro Educativo Raigón (RD 27-10/ 89 de 30. 08. 1989).

Se comienzan a realizar, con grupos multidisciplinarios de funcionarios del Organismo, los primeros Cursos de Capacitación Técnica y Orientación para las Personas Mayores (1988 - 1989).

En igual período se implantan los “*Cursos Agrarios*”, propuestos dentro del ámbito de la Comisión Asesora de UTU, los que se realizarán en régimen de alternancia - destinados a hijos de familias afincadas en el medio rural- con una duración de 3 años, para la obtención del título de “Idóneo Agrario” (RD. 37-39/88 de 19.10.1988). Se autoriza la utilización del Centro de Raigón como lugar de funcionamiento y práctica.

Se aprueba reglamento interno sobre Adjudicación de Viviendas en Usufructo para Jubilados y Pensionistas (RD 22-3/89 de 05.07.1989).

En Abril a Diciembre de 1989, se realizó el primer llamado a Inscripciones para el Usufructo de Viviendas, con la colaboración de la Dirección General de Pasividades y por RD 4-112/90.

El BPS participa ante el Comité Ejecutivo del Plan Nacional de " Atención al Menor, la Mujer y la Familia (RD.23-10/1989).

Emprendimiento de tareas vinculadas con la promoción social, tales como: servicios de información al público sobre prestaciones a cargo del BPS, exposiciones artesanales, publicación de folletos técnicos, etc. (21 -37/89 de 28.06.1989)

#### Unidad de Promoción Social

Con fecha 1º de Enero de 1991, cambia la denominación de las funciones que ya se habían emprendido en cuanto a la prestación de servicios sociales encuadrados dentro del Programa de Ancianidad, pasando a ser “Unidad de Promoción Social” (RD 46-7/90 de 12.12.1990), con los cometidos que se venían implementado - Asesoramiento, Planificación y Ejecución de los Programas de Promoción Social - desarrollándose a partir de entonces, múltiples y variadas tareas a través de los diferentes Programas. Continuará las tareas emprendidas, asesorando, planificando y ejecutando los Programas de Servicios Sociales, las actividades del Centro Educativo de Raigón “Martín Machiñena” y el Servicio de Guardería.

#### Área de Promoción Social

En el año 1993, como parte de la estructura administrativa del BPS, y por efecto de la reestructura orgánica de la Institución se transforma de Unidad en “Área de Promoción Social”.

#### Repartición de Servicios Sociales

En 1997 se transforma en “Repartición de Servicios Sociales”, cuyos objetivos y actividades fueron ratificados por las autoridades del BPS (RD 4-2/97 del 20.02.1997).

Se prosigue con la complementación de la protección básica de los Servicios Sociales - de acuerdo a los Objetivos previstos en el Artículo 4º de la Ley 15.800 del 17.01.1986, numerales 9 al 12 -, atendiendo con prioridad a las personas más carenciadas y apoyando a las Instituciones sin fines de lucro en todo el País, así como promoviendo lo referido a las diversas prestaciones técnicas que se prestan.



Como Criterios de Acción prevalece la cobertura Nacional de la población comprendida por las organizaciones sociales adheridas al Registro de Instituciones - actualizado a través de las fichas de relevamiento con variados informes sociales, en forma articulada e interinstitucional; descentralización operativa; promoción y apoyo de la sociedad civil, fomentando su máxima participación y aplicación de criterios para la asignación de los recursos disponibles a todo el país.

Para dar cumplimiento a dichos Lineamientos, en lo atinente a la promoción y prevención en salud, desde la óptica bio – psicosocial, la Repartición cuenta con un Equipo multidisciplinario compuesto por personal administrativo y técnicos de distintas especialidades, como: Asistentes Sociales (en Montevideo e Interior), Médico General, Médicos Geriatras, Psiquiatra y Psicólogos.

Asimismo desempeñan funciones, Escribanos, Abogados y Arquitectos, destinados al Programa de Vivienda así como Contadores, asignados al Sector de Apoyos Económicos, donde se efectúa el control y seguimiento de los proyectos en ejecución, presentados por las instituciones - previo estudio y elevación a Directorio - para su aprobación.

## **Anexo II**

### **Extensión de los servicios sociales dentro del Plan Estratégico del BPS según períodos de acción institucional**

Dentro del Plan Estratégico del BPS **-2006-2010-** se amplía la visión institucional al aplicar el principio de universalidad que rige la seguridad social, propendiendo a incluir a sectores no amparados y postulando la suficiencia de sus prestaciones. Extendiendo los espacios de participación y dialogo social orientado a la capacidad de administrar las demandas sociales potenciando los canales necesarios para conocerlas. Desde una concepción de protección social, evaluar e investigar a efectos de propender a políticas sociales en base a las necesidades de la población. Contribuir dentro del ámbito de servicios sociales a diseñar y a implementar una Política del Adulto Mayor -incluyendo en ella los Programas de Soluciones Habitacionales y de Turismo Social- y otra relativa a la Discapacidad. En materia de vivienda se deberá mejorar sustancialmente el sistema buscando dar satisfacción a la demanda, avanzando en las líneas políticas de soluciones habitacionales múltiples con prioridades. Se promoverá el control de la administración de las viviendas por parte del BPS.

Se optimiza la estructura institucional del BPS, organizando la Dirección Técnica de Prestaciones, quedando integrada por las áreas económicas, de salud y sociales, posibilitando una visión integral del beneficiario. Se implementa la Gerencia de Sucursales del Interior, descentralizando todos los servicios y prestaciones del Organismo, ampliando el nivel de atención - a tiempo real - a toda la población del país.

Dentro de los Lineamientos de planificación que tienen relación con los servicios sociales se propone:

a) Fomentar el Diálogo Social y el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Desde su origen constitucional y aún más, desde la historia previa y reciente, el BPS es un instituto particularmente constituido para fomentar el diálogo social y promover la participación de las organizaciones sociales. Sus competencias, su incidencia en el Gasto Público Social, la representación de Directores Sociales lo confirman. Se deben desarrollar políticas concretas que hagan del diálogo social y la participación, un instrumento cotidiano de elaboración, de gestión, de control.

Promover el mayor acceso a la información y la participación de las organizaciones sociales y sus representantes. Promover el fortalecimiento y la formación de las mismas.

b) Profundizar la racionalización de recursos actuando en forma dinámica con otros organismos del Estado. El BPS, será un actor dinámico en aquellos ámbitos que se generen a nivel estatal y que propendan a racionalizar los recursos del Estado.

En este período están más claramente especificadas las metas propuestas por el BPS, en cuanto a integrar, en la medida de sus posibilidades a poblaciones que actualmente no cubre la seguridad social, en el marco de promoción social, y ampliar los programas de acción social a estos sectores de población.

En el Plan Estratégico del BPS **-2011- 2015-** entre los Lineamientos de planificación se dispone Fortalecer la gestión de servicios sociales. En la línea estratégica de extender las coberturas y la mejora de la Seguridad Social, los servicios sociales adquieren un papel cada vez más relevante en la consideración de la población en general y de los beneficiarios en particular. El BPS debe tomar un rol proactivo, efectuando una revisión de los Programas involucrados para su optimización y continuar con el incremento de los beneficiarios alcanzados y de las coberturas brindadas. La revisión implicará la generación de propuestas para su adecuación y promoción, fortaleciendo y desarrollando acciones de atención, prevención, promoción de salud y calidad de vida, acordes con los diseños que se proyecten en relación al cuidado a nivel nacional y otras acciones, tales como nuevas actividades recreativas, de esparcimiento y formativas que promuevan un envejecimiento activo y una mejor calidad de vida de las personas adultas mayores.

Dentro del lineamiento de ampliar el abordaje de la población objetivo de los servicios sociales, se optimizará la gestión y la administración de soluciones habitacionales, fortaleciendo las capacidades institucionales para agilizar y mejorar procesos que redunden en una mejor asignación de la solución habitacional, valiéndose de mecanismos de coordinación e intercambio de información.

La participación de la sociedad a través de sus organizaciones, cumplen un rol muy valioso y complementario a la actividad pública, por lo cual se promoverá su participación en cuanto aportan acciones para mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria, contribuyendo y buscando su autonomía. Se transitará dicho camino mediante el fortalecimiento del funcionamiento de las organizaciones civiles sin fines de lucro, potenciando el voluntariado, promoviendo nuevos dirigentes voluntarios, buscando la mejora de su gestión y un mejor desempeño del personal que atiende dicha población. Potenciar y profundizar los vínculos con otras instituciones y la sociedad en su conjunto a fin de mantener los vínculos con organizaciones sociales e instituciones privadas y públicas, tanto nacionales como internacionales, con el fin de dar mejor y mayor satisfacción a los ciudadanos. En ese marco desarrollar políticas concretas que hagan del diálogo social y la participación, un instrumento cotidiano de elaboración, de gestión y de control, promoviendo el empoderamiento, el fortalecimiento y participación de las organizaciones sociales, sus representantes y el conjunto de personas que en forma voluntaria contribuyen a su desempeño y desarrollo.

Para el período **2016-2020** el BPS se propone dentro del Plan Estratégico Fortalecer los servicios sociales. En este aspecto se incluyen diversos programas y prestaciones: soluciones habitacionales, turismo social, envejecimiento activo, intercambio intergeneracional, apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, etc., respecto a los cuales se debe procurar aumentar la cobertura.

Este aumento de cobertura debe potenciarse desde la mejora de la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos disponibles.

En materia de vivienda se debe avanzar en la mejora del trabajo interinstitucional, ampliando experiencias exitosas como el convenio con MEVIR, así como analizar en conjunto con el MVOTMA la incorporación de nuevas técnicas constructivas aplicadas a viviendas para jubilados y pensionistas del programa. Por otra parte se deben desarrollar mecanismos que permitan abreviar los tiempos de recuperación de las unidades vacías, generando condiciones de control de habitabilidad y mantenimiento permanente de las viviendas. Potenciar las modalidades de soluciones habitacionales de cupo cama, subsidio de alquiler y desarrollar modalidades de soluciones habitacionales atendiendo a las limitaciones para una vida totalmente autosuficiente.

El programa no se debe limitar a proporcionar vivienda, sino que se debe orientar con un enfoque integral, realizando el seguimiento de las condiciones de vida de los beneficiarios incluidos en el programa, sistematizando la evaluación de sus resultados, con el objetivo de proponer estrategias de desarrollo propias y en coordinación con otros organismos.

Se deben desarrollar instrumentos que mejoren la cobertura en materia de turismo social y otros desarrollos en el marco de una política general de fortalecer el envejecimiento activo y el intercambio generacional, donde las instituciones y organizaciones sociales con las que se trabaja son actores relevantes a los que atender, incluir y propender a fortalecer y desde donde generar referentes en las distintas acciones.

Fomentar la articulación participativa con organizaciones sin fines de lucro de o para personas con discapacidad, prestando especial atención al desarrollo y fortalecimiento en esta materia, potenciando la gestión externa institucional a efectos de seguir de cerca el conocimiento de la realidad nacional de la discapacidad y manteniendo canales de asesoramiento y comunicación permanente con el movimiento asociativo vinculado a la discapacidad, en particular con las instituciones que prestan servicios en los diversos programas de apoyo a la discapacidad del BPS.

Promover el diálogo social y la participación de la sociedad civil, a fin de mantener y desarrollar instrumentos de diálogo e intercambio con la sociedad civil, y promover especialmente el fortalecimiento de las representaciones sociales en el Directorio del organismo.

Se deberá atender específicamente las siguientes dimensiones institucionales a nivel de servicios sociales:

- ✓ *Desarrollar el programa de soluciones habitacionales*
- ✓ Generar condiciones de control de habitabilidad y mantenimiento permanente de las viviendas propiedad de BPS.
- ✓ Desarrollar mecanismos que permitan abreviar los tiempos de recuperación de las unidades vacías y su posterior re-adjudicación.
- ✓ Potenciar las modalidades de soluciones habitacionales de cupo cama.
- ✓ Desarrollar modalidades de soluciones habitacionales atendiendo a las limitaciones para una vida totalmente autosuficiente.

*Desarrollar la propuesta de calidad de vida en el programa de SS.HH. con un enfoque integral*

- ✓ Realizar el seguimiento de las condiciones de vida de los beneficiarios incluidos en el programa de soluciones habitacionales y sistematizar la evaluación de sus resultados, con el objetivo de proponer estrategias de desarrollo.
- ✓ Establecer coordinaciones con otros organismos.

- ✓ Generar programas de aplicación nacional que contribuyan o permitan el envejecimiento activo.
- ✓ Inclusión en las propuestas de calidad de vida de los beneficiarios que se encuentra en cupos cama, subsidio alquiler y soluciones MEVIR.

*Fortalecer el envejecimiento activo y el intercambio generacional*

- ✓ Promover en las instituciones y organizaciones sociales con las que se trabaja acciones culturales y recreativas.

*Fortalecer los controles sobre los beneficios brindados*

- ✓ Establecer mecanismos de verificación sobre el cumplimiento de los derechos para el acceso y mantenimiento de los beneficios.

*Fortalecer el vínculo con las organizaciones de jubilados y pensionistas*

- ✓ Consolidar la creación de los referentes de las diferentes organizaciones en vínculo con el BPS en el marco de las soluciones habitacionales.
- ✓ Capacitación, apoyo y vínculo con las diferentes organizaciones.

*Fomentar la articulación participativa con organizaciones sin fines de lucro de o para personas con discapacidad*

- ✓ Fortalecer y desarrollar los apoyos técnicos que se brindan a las Asociaciones civiles sin fines de lucro vinculadas a la discapacidad, en particular referidos al asesoramiento en su organización y administración.
- ✓ Mantener canales de comunicación permanente con el movimiento asociativo vinculado a la discapacidad, y en particular con las organizaciones que brindan servicios en los diversos programas de apoyo a la discapacidad del BPS.