



De la **Emergencia** a la **Equidad**

Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)



Uruguay**Social**
Consejo Nacional
de Políticas Sociales



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

De la Emergencia a la Equidad Social:

Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)

© **URUGUAY SOCIAL** Consejo Nacional de Políticas Sociales

ISBN: 978-9974-8196-1-0

Primera edición: Octubre 2009

Queda hecho el depósito que ordena la ley

Impreso en Uruguay - 2009 / Printed in Uruguay 2009

Tradinco S.A.

Minas 1367 - Montevideo.

D.L.: 350-912/09

Fotografías: MIDES - Infocom - Inés Filgueiras

Diseño y diagramación:  Augusto Giusti

Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República Oriental del Uruguay.

Gabinete Social:

Ministra de Desarrollo Social. Mtra. Marina Arismendi. Presidenta del Gabinete Social.

Ministro de Economía y Finanzas. Cr. Álvaro García

Ministra de Educación y Cultura. Ing. María Simón

Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Sr. Julio Baráibar

Ministra de Salud Pública. Dra. María Julia Muñoz.

Ministro de Turismo y Deporte. Dr. Héctor Lescano.

Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Ing. Carlos Colacce

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Cr. Martín Dibarboure.

Presidente del Congreso de Intendentes. Invitado permanente.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales:

A.S. Christian Adel Mirza. Presidente.

Cr. Daniel Mesa. Ministerio de Economía y Finanzas.

Mtro. Luis Garibaldi. Ministerio de Educación y Cultura.

Ma. Ivonne Pandiani. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Dr. Miguel Fernández Galeano. Ministerio de Salud Pública.

Prof. Ernesto Irurueta. Ministerio de Turismo y Deporte.

A.S. Carmen Terra. Ministerio de Vivienda,

Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Ec. Rodrigo Arim. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Organismos e Instituciones invitadas:

Prof. Lilián D Elía. Administración Nacional de Educación Pública.

Sr. Heber Galli. Banco de Previsión Social.

Pbro. Walter Malet. Congreso de Intendentes.

Ps. Jorge Ferrando. Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.

Ec. Alicia Melgar. Instituto Nacional de Estadística.

Sr. Leonardo Núñez. Secretario.

Colaboradores Técnicos:

Equipo Técnico que tuvo a cargo la elaboración del Informe:

Integrantes de Secretaría Técnica: Soc. Selene Gargiullo, Lic. Andrés Gilmet, Ec.

Fabián Mila, Mag. Rafael Tejera,

Equipo asesor de la Dirección de Políticas Sociales del MIDES: A.S. Ximena Baráibar,

Ec. Marcos Lorenzelli, Ec. Pablo Martínez Bengochea, y Dra. Carmen Midaglia

Glosario de Siglas

AGESIC	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento	INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública	INE	Instituto Nacional de Estadística
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado	INFAMILIA	Programa Infancia, Adolescencia y Familia
BPS	Banco de Previsión Social	INJU	Instituto Nacional de la Juventud
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia	INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
CEIBAL	Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea	MEC	Ministerio de Educación y Cultura
CEP	Consejo de Educación Primaria	MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	MEVIR	Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
CES	Consejo de Educación Secundaria	MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
CETI	Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil	MI	Ministerio del Interior
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional	MSP	Ministerio de Salud Pública
CNPS	Consejo Nacional de Políticas Sociales	MTYD	Ministerio de Turismo y Deporte
CODICEN	Consejo Directivo Central	MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
DIGESA	Dirección General de la Salud	MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ECH	Encuesta Continua de Hogares	OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
ENHA	Encuesta Nacional de Hogares Ampliada	PBI	Producto Bruto Interno
ENIA	Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia	PEA	Población Económicamente Activa
FONASA	Fondo Nacional de Salud	PIAI	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
GPS	Gasto Público Social	PROMESEC	Programa de medidas Socioeducativas de base Comunitaria
IAMC	Instituciones de Asistencia Médica Colectiva	SIPIAV	Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia Contra la Violencia
		SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
		SNS	Seguro Nacional de Salud

INTRODUCCIÓN	9
MARCO GENERAL	11
1. El punto de partida	11
2. La estrategia gubernamental en el área social y sus lineamientos principales	12
1. COMPONENTES ESTRUCTURALES DE LA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL	25
A. POLÍTICAS DE SALUD	27
A.1. Punto de partida	27
A.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	28
A.3. Resultados	29
A.4. Balance y desafíos	34
B. POLÍTICAS DE EDUCACIÓN	37
B.1. Punto de partida	37
B.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	37
B.3. Resultados	52
B.4. Balance y desafíos	53
C. POLITICA DE VIVIENDA	59
C.1. Punto de partida	59
C.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	59
C.3. Resultados	66
C.4. Balance y desafíos	71
D. MERCADO DE TRABAJO Y EMPLEO	73
D.1. Punto de partida	73
D.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	73
D.3. Resultados	78
D.4. Balance y desafíos	82
E. SEGURIDAD SOCIAL	85
E.1. Punto de Partida	85
E.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	85
E.3. Resultados	93
E.4. Balances y Desafíos	94
F. POLITICA TRIBUTARIA	95
F.1. Punto de partida	95
F.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	95
F.3. Resultados	96
F.4. Balance y desafíos	99

2. COMPONENTES DE LA RED DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL	101
G. POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS NO CONTRIBUTIVAS	103
G.1. Punto de partida	103
G.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	104
G.3. Resultados	105
G.4. Balance y desafíos	108
H. SEGURIDAD ALIMENTARIA	109
H.1. Punto de partida al asumir el gobierno	109
H.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	109
H.3. Resultados	114
H.4. Balance y desafíos	114
I. PROGRAMAS DE INCLUSION SOCIAL	115
I.1. Punto de partida	115
I.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	115
I.3. Resultados	122
I.4. Balance y desafíos	123
3. GÉNERO Y GENERACIONES	125
J. POLÍTICAS DE GÉNERO	127
J.1. Punto de partida	127
J.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	127
J.3. Resultados	131
J.4. Balance y desafíos	132
K. INFANCIA Y ADOLESCENCIA	133
K.1. Punto de partida	133
K.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	134
K.3. Resultados	139
K.4. Balance y desafíos	142
L. JUVENTUD	145
L.1. Punto de partida	145
L.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	145
L.3. Resultados	150
L.4. Balance y desafíos	151
LL. POLITICAS SOBRE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ	153
LL.1. Punto de partida	153
LL.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción	154
LL.3. Resultados	157
LL.4. Balance y desafíos	157

INTRODUCCIÓN

En marzo del año 2005 se produjo en Uruguay un cambio político sustantivo, al inicio del primer gobierno de izquierda, a cargo del Presidente Dr. Tabaré Vázquez, que entre múltiples tareas políticas se propuso invertir, mejorar y ampliar la provisión pública social, en pos de disminuir la pobreza, controlar y hasta revertir los niveles de desigualdad social y mejorar las condiciones de vida de la población uruguaya.

En este marco de opciones políticas sociales se impulsaron una serie de reformas y nuevos programas con variados objetivos. Dinamizar el funcionamiento de sectores de políticas “deprimidas” -por ejemplo en el campo de la salud-, a replantear la regulación del mercado laboral en pos de mejorar los incrementos salariales y las condiciones de trabajo. Favorecer el aumento en la inversión educativa y promover nuevas iniciativas para el rendimiento estudiantil, en particular de los grupos de jóvenes vulnerables. Diseñar un conjunto de programas dirigidos a construir una malla moderna de asistencia articulada con el resto de las prestaciones del sistema de bienestar, con capacidad de reordenar y potenciar la multiplicidad de propuestas aisladas, localizadas dispersamente en distintos organismos públicos de la Administración Central.

En la búsqueda de mejorar las intervenciones públicas y reordenar los programas e Institutos sociales especializados, la creación de una nueva Secretaría de Estado, el Ministerio de Desarrollo Social -MIDES-, jugó un rol estratégico para el cumplimiento de estos nuevos parámetros de protección y en la articulación de las líneas públicas de acción a través del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Cabe agregar, en este rumbo de cambios de las opciones de políticas públicas, la Reforma Tributaria, que si bien no es posible de calificarla como una medida de carácter estrictamente social, ha tenido impactos positivos en relación a la distribución de bienestar.

El presente Informe es el resultado de una elaboración interinstitucional en la que todos los organismos que integran el Consejo Nacional dan cuenta de las actuaciones realizadas por el Gobierno en el campo social en función de los compromisos contraídos con la ciudadanía y tomando en cuenta - en el actual esquema - que el Plan de Equidad expresa en términos de programas sociales, proyectos y leyes, los principales logros a la fecha. Su objetivo político y operativo consiste en realizar una breve síntesis de las políticas públicas aplicadas en el área social a partir de 2005 y mostrar algunos de sus resultados en diversos campos de actuación, es decir, en las condiciones de vida de la población, en la reconfiguración del sistema de bienestar y protección, así como en los ajustes e innovaciones político-institucionales de las prestaciones públicas

Pensar y actuar a favor del desarrollo social también supuso reorientar las políticas sociales para que asumieran progresivamente un carácter universal y así considerar la focalización de algunas prestaciones como subsidiarias y necesarias de la matriz de protección en su conjunto en la medida que grupos de ciudadanos necesitan de apoyaturas públicas específicas.

Más allá de la creación de un nuevo Ministerio en el área social, también este gobierno introdujo importantes modificaciones en la gestión de las políticas sociales, recurriendo e instalando ámbitos de participación de la ciudadanía, fortaleciendo la democracia, aportando al diseño e implementación de las políticas públicas.

No cabe duda que aún queda mucho por hacer, pero también es imprescindible reconocer que se hizo un serio esfuerzo en el campo social a favor de los trabajadores, de las mujeres, de los niños, de jubilados y pensionistas y en particular de aquellos sectores sociales en situación de pobreza, exclusión y vulnerabilidad socioeconómica. A la ciudadanía toda, esta es nuestra rendición de cuentas a casi cinco años de haber asumido la gestión del gobierno nacional.

MARCO GENERAL

1. El punto de partida

La situación socioeconómica regional y nacional en el año 2005, cuando el actual gobierno accedió a la administración del país, era extremadamente crítica, debido principalmente a la crisis económica que afectó a la región entre los años 1999 a 2002. En el caso uruguayo la crisis tuvo consecuencias sociales profundas y dejó al Estado con un escaso margen de maniobra para realizar cualquier tipo de acción pública en virtud del elevado nivel de endeudamiento. En aquellos años, el deterioro del marco económico regional al que la economía uruguaya está indisolublemente ligado, puso de manifiesto las debilidades estructurales del modelo económico y financiero en vigencia hasta ese momento.

En marzo de 2005 el desempleo superaba el 12% de la PEA. Asimismo la calidad del empleo también representaba un problema, ya que un 43,7% (Enero-Marzo/05) de los ocupados tenía un empleo que presentaba un conjunto variado de limitaciones, relativas a precariedad, carencia de cobertura social o informalidad.

La capacidad de compra de los salarios había experimentado una caída del orden del 22% en el período 2001-2004. Por otra parte, la pobreza había trepado durante el año 2004 al 31,9% de la población, acentuándose entre los menores de 6 años (56.5%).

El panorama fiscal resultaba particularmente comprometido. El déficit fiscal alcanzaba 2 puntos del PBI y el endeudamiento público ascendía a U\$D 13.300 millones, cifra levemente superior al 100% del PBI al cierre de 2004. Asimismo, los compromisos financieros tenían vencimientos a corto plazo y en su mayoría habían sido contraídos con organismos multilaterales de crédito, lo que suponía elevados niveles de condicionamiento para la política interna.

En el ámbito laboral, con excepción de algunos sectores, la fijación de salarios y otras condiciones de trabajo dependía exclusivamente de la negociación entre los trabajadores de forma individual y sus respectivas empresas, ya que desde 1992 se encontraba suspendida la convocatoria de los Consejos de Salarios (la última ronda salarial ocurrió en setiembre de 1991), y estaban desarticulados los espacios colectivos en donde dirimir los conflictos distributivos. Se carecía de ámbitos o mecanismos institucionales que aseguraran que la incipiente recuperación de la economía se tradujera en mejoras para los trabajadores. Incluso, durante el año 2004, cuando se retoma la senda de crecimiento, los salarios de los trabajadores privados continuaron cayendo.

En el plano de las políticas sociales faltaba una visión política del conjunto de las prestaciones públicas y en este marco predominaba la dispersión y la superposición de intervenciones. Es así, que la amplia gama de programas focalizados se encontraba desarticulada de cualquier estrategia general.

Interesa recordar que el país disponía en el campo público social de un sistema de protección que había sido objeto de diversas reformas y modificaciones en la década de los '90 dando lugar a un esquema complejo y fragmentado de intervenciones públicas. Convivían servicios semi privatizados, con otros de orientación universalista, a los que se sumaban iniciativas de tipo focalizado. Además de esta variabilidad en las opciones de las políticas sociales, se agregaba un problema estratégico referido a la localización institucional de un conjunto de nuevos programas, en particular aquellos intersectoriales, dirigidos esencialmente a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Es así que una serie de iniciativas específicas estaban ubicadas de manera excepcional en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la que por definición no es un ámbito adecuado de ejecución de iniciativas de naturaleza social.

Importa mencionar que pese a las revisiones a que fuera sometido el sistema de políticas sociales nacionales en anteriores administraciones y considerando la incorporación de una serie de iniciativas de combate a la pobreza, el país no contaba con un esquema moderno y estable de intervenciones públicas que abordara de forma sistemática y coordinada las situaciones de vulnerabilidad y los nuevos riesgos sociales.

Había entonces un contexto de vulnerabilidad social extendida y desajuste organizativo de la esfera pública para llevar a cabo intervenciones eficientes y eficaces en pos de abordar las acuciantes problemáticas sociales. Por tanto resultaba imprescindible atender las emergencias de corto plazo y simultáneamente iniciar un proceso de rediseño estructural de la matriz de protección. En suma, pasar de la emergencia a la equidad como estrategias articuladas una con la otra.

2. La estrategia gubernamental en el área social y sus lineamientos principales

La estrategia de reforma socioeconómica promovida en la región desde fines de la década de los '80 hasta el nuevo siglo, partió del supuesto ideológico de que la libre operativa del mercado era el mecanismo más eficiente para asignar los recursos económicos y de bienestar. El llamado "Consenso de Washington" fue el hito internacional que legitimó este tipo de opciones políticas, que han orientado las políticas públicas en el continente y privilegiado el crecimiento económico, concebido como el motor del desarrollo por excelencia, incluido el desarrollo social.

En este marco, sólo se admitían programas sociales de combate a la pobreza, compensatorios y transitorios. La protección social pasó a ser responsabilidad de los individuos, esencialmente, del "esfuerzo", las "motivaciones" y la "lucha" por mejorar su inserción en el mercado de empleo. La solidaridad social amparada por la intervención pública fue suplantada por la

“búsqueda del éxito” personal, que además de modificar los criterios políticos de la convivencia social, tendía supuestamente a reducir el papel y los costos operativos del Estado. Las principales reformas sociales uruguayas de los noventa, la de la seguridad social y las medidas relativas a la flexibilización laboral, siguieron a grandes rasgos esta pauta de acción.

La orientación reformista lejos de modificar la desigualdad social y los niveles de pobreza, tendió a agudizarlos y los llamados “costos sociales de transición” hacia una nueva forma de desarrollo se transformaron en condiciones socioeconómicas permanentes. Se replantea entonces la posibilidad de admitir la intervención estatal en materia social, y los clivajes políticos e ideológicos de las distintas fuerzas políticas latinoamericanas son uno de los factores explicativos de las modalidades de protección adoptada.

Los lineamientos del actual gobierno en el área social, en cambio, se han fundamentado en la concepción política de que el conjunto de los ciudadanos uruguayos más allá de su condición socioeconómica, de género, etaria y étnica deberían tener una serie de oportunidades efectivas que les permitan el desarrollo de una vida plena a través del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Para ello la responsabilidad del Estado consiste en ofrecer protecciones básicas y de buena calidad que posibiliten cubrir los diversos riesgos sociales a lo largo de la vida, en particular y especialmente a los estratos sociales más vulnerables¹.

En este marco se elabora un plan específico, el llamado Plan de Equidad (que expresa una estrategia de superación de la pobreza y de la desigualdad social), dirigido a brindar respuestas a las diversas situaciones de riesgo que viven los ciudadanos. Las pautas o criterios estructurados del nuevo plan refieren a:

- Construir un sistema de seguridad social capaz de proteger a los ciudadanos y a los hogares incorporados al mercado de trabajo formal, de carácter contributivo, es decir, financiado por trabajadores, empresarios y Estado.
- Regular la provisión privada y pública de bienes sociales a través de las agencias estatales correspondientes, que aseguren la calidad de los servicios de forma que ello no quede librado a la manipulación de grupos corporativos y económicos.
- Construir una Red de Asistencia Social de naturaleza “no contributiva”, con el objetivo de amparar a los sectores sociales con mayor vulnerabilidad, que cuentan con menores oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo. La misma deberá estar articulada con el sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales básicas.²

1 El Plan de Equidad comparte una misma orientación política con el resto del sistema de protección y bienestar, y plantea entre los cometidos estratégicos de la moderna Red de Asistencia: “(...) asegurar que los habitantes de nuestro país tengan posibilidades (...) de desarrollar una vida digna es uno de los derechos fundamentales que propician la condición de ciudadano/a. Y por ende es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto y del Estado en particular brindar protección a quienes la necesitan, amparar a la población garantizando sus derechos fundamentales y hacerlo durante toda su vida, construyendo equidad, contribuyendo al ejercicio de la ciudadanía, generando iguales condiciones y oportunidades para todas y todos frente a diversas circunstancias vitales, sociales y económicas”. Plan de Equidad, 2007:10)

2 Ibid. Plan de Equidad

En este sentido, el presente documento pretende sintetizar el conjunto de políticas públicas aplicadas a partir de 2005 y sus resultados. Dichas políticas se han vertebrado en torno a algunos lineamientos u orientaciones generales, a la luz de las cuáles puede analizarse la coherencia global de la estrategia impulsada.

• Articulación de la política económica y social

La creación en este período de gobierno del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en tanto estructura organizativa, facilita la coordinación de las intervenciones públicas al interior del área social - propiciando la reubicación de servicios, programas e institutos y estableciendo nexos institucionales estables con otras sectoriales -, así como el desarrollo de vínculos permanentes con el resto de las políticas públicas estratégicas.

Por esta razón, es posible afirmar que en la presente Administración, las políticas económicas y sociales se concibieron como esferas articuladas del quehacer gubernamental. La política social no jugó un rol subsidiario y compensatorio sino que fue considerada como un eslabón central en las definiciones de la política económica. En este sentido, la integración y participación permanente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales - ámbito intersectorial presidido por el MIDES - constituye una expresión concreta de este cambio de enfoque.

La política macroeconómica tuvo entre sus prioridades la consolidación del crecimiento económico, la estabilidad de precios y la reducción de los factores de vulnerabilidad de la economía uruguaya. El crecimiento constituyó un objetivo central en cuanto condición necesaria para la mejora de la calidad de vida de la población, alcanzando una tasa de crecimiento del PBI mayor al 7% promedio anual en el período 2005-2008.

Asimismo, el control de la inflación - que se dio en un contexto particularmente complejo de aumento de precios internacionales de los alimentos y el petróleo - resultó fundamental desde la perspectiva de la defensa del poder de compra de quienes perciben ingresos fijos, como en el caso de los trabajadores y jubilados.

Por otro lado, en los últimos años la economía uruguaya ha reducido significativamente los factores de vulnerabilidad económica. En este sentido, la disminución del endeudamiento público y su reestructuración aparecen como uno de los logros fundamentales. El peso de la deuda pública neta como porcentaje del PBI pasó de situarse cerca del 70% en el primer semestre de 2005 a 39.4% en igual período de 2008.

Los escenarios de crisis golpean más a los perceptores de ingresos fijos (asalariados y jubilados y pensionistas) ya que perciben ingresos periódicos y sometidos al deterioro del poder de compra si no se realizan ajustes de acuerdo a la inflación. Por lo tanto son sectores que disponen de menos alternativas para amortiguar las pérdidas de bienestar que conlleva

el deterioro del contexto macroeconómico. Por ende, la mejora general de los indicadores de vulnerabilidad económico-financiera del país no resulta menor desde el punto de vista social.

Otro factor de gran relevancia es el Gasto Público, el cual fue reestructurado en estos cuatro años aumentando de forma importante la participación del Gasto Público Social (GPS) dentro del mismo. Este cambio en la composición del gasto da cuenta de la incorporación de objetivos sociales dentro de la propia política fiscal.

En 2004, el GPS representaba un 60,9% del Gasto Público Total, llegando en 2008 a representar un 75,4% del mismo. De esta forma, el gobierno impulsó una profunda recomposición de gasto público: al final del período la mitad del gasto público estará vinculada a programas que persiguen objetivos sociales. El componente clave de este crecimiento es una correcta administración de los intereses de la deuda pública, los cuales pasarían de un 31% del PIB en 2004 a un 17.2% en 2009.

El mercado de trabajo, caracterizado en el período de la crisis económica por una fuerte caída del salario real y un brusco aumento del desempleo, se fue recomponiendo en los años subsiguientes. La política laboral que se asume a partir de 2005 es una clara evidencia del cambio de enfoque en cuanto a la articulación entre la política económica y social. El mercado laboral es el ámbito principal a través del cual la dinámica económica se traduce en resultados sociales. El bienestar de la mayoría de los uruguayos está vinculado precisamente a su participación en dicho mercado y a los ingresos que se obtienen por esta vía, además de los beneficios sociales que derivan de la participación activa en ese ámbito.

Sin embargo, el crecimiento económico - y lo subrayamos una vez más - por si solo no es condición suficiente para generar mejoras sostenidas en las condiciones laborales de los uruguayos. Por ello se tomaron medidas concretas en la promoción de mejoras salariales y sociales del trabajador.

Es así que se procedió a la reinstalación de los Consejos de Salarios en el sector privado, incluyendo inéditamente a los trabajadores del sector rural y a los del sector doméstico. El Estado retoma su participación activa en el proceso de fijación salarial, conjuntamente con trabajadores y empresarios. También se instalaron mesas de negociación en el sector público, lo que se suma a diversas iniciativas legislativas y administrativas que se detallan en este informe que apuntaron a recomponer la capacidad de regulación de las relaciones laborales y de protección de los derechos de los trabajadores.

Cabe destacar que la nueva política laboral no implicó costos en términos de empleo. Por el contrario, no sólo se alcanzaron registros históricos de inversión, creación de puestos de trabajo y reducción del desempleo, sino que simultáneamente se avanzó sostenidamente en la mejora de la calidad del empleo y en la reducción de la informalidad laboral. Ello se expresa en una cifra récord que superó 1.270.000 puestos de trabajo cotizantes al BPS en promedio en el primer semestre del 2009. **Se demostró que no es necesario recorrer el camino de la desregulación para fomentar la inversión privada y crear nuevos puestos de trabajo.**

Por otro lado, la participación activa del Estado no sólo garantizó un aumento sostenido de los salarios, sino que también aseguró la coherencia de la política salarial con otros objetivos de la política económica. Las nuevas reglas de juego en el ámbito laboral fueron internalizadas progresivamente por sus actores, registrándose buenos niveles de consenso en los acuerdos salariales, con un 89% de consenso en las negociaciones en 2005-2006. En la ronda realizada en 2008 se consensuó en el 84% de los casos, en un 10% se acordó entre el Gobierno y trabajadores y/o empresarios, quedando tan sólo un 6% sujeto a decreto del Poder Ejecutivo.

En suma, el conjunto de políticas sociales (desde el Plan de Emergencia hasta el Plan de Equidad), que implicaron el aumento del gasto en educación, la reforma de salud, la nueva red de protección e integración social, el fomento a la formalización laboral y algunos cambios significativos en la seguridad social, evidenciaron su plausible articulación con las políticas económicas.

• Articulación de objetivos de corto, mediano y largo plazo

En el área social, resultaba impostergable atender a corto plazo la profunda situación de emergencia social en que se encontraban miles de personas, a consecuencia de varias décadas de acumulación de desventajas y agravada en gran medida por efecto de la crisis económica ya mencionada. Además era impostergable construir o reconstruir un sistema de protección social, fundamentalmente con un sólido componente de asistencia moderna que abordara las nuevas problemáticas sociales asociadas a la exclusión de importantes segmentos de población

En este sentido y tal como estaba establecido en el programa de gobierno, se comenzó a trabajar en la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). El Plan implicó responder de forma inmediata mediante siete programas o componentes interrelacionados orientados a la población en situación de extrema pobreza: Ingreso Ciudadano -transferencia de ingreso a hogares-, alimentación, participación social y laboral, intervenciones en educación, atención de emergencia sanitaria, campaña por la identidad y el mejoramiento del hábitat; a los que se agregaron poco después el Programa de Alfabetización de Adultos y el de Salud Ocular. Desde sus inicios el plan fue anunciado como transitorio, ya que se trataba de tender un “puente” con esquemas de protección social de tipo permanente. El PANES culminó a finales del año 2007 de acuerdo a lo previsto y planificado por el Gobierno.

La respuesta inmediata a las situaciones de mayor vulnerabilidad que posibilitó la instrumentación del PANES abrió paso al diseño y puesta en práctica de una estrategia de acción de naturaleza distinta a la anterior, el denominado Plan de Equidad. No se trató de la sustitución de un plan por otro, sino del pasaje de una política transitoria a otra de carácter permanente. El Plan de Equidad constituyó para el país un esfuerzo de elaboración sin precedentes en el campo social y reflejó la preocupación por avanzar - a medio y largo plazo - en el diseño de un sistema de protección moderno, y ajustado a las nuevas necesidades sociales, y por tanto mucho más eficaz.

El Plan de Equidad (concebido como una estrategia de justicia social, reducción de la pobreza y de la desigualdad), implicó el desarrollo y ajuste simultáneo de los componentes estructurales de la matriz de bienestar social - ámbito laboral, seguridad social, salud y educación - y la transformación, en clave de reestructuración y expansión, de la Red de Asistencia e Integración Social. Se impulsaron reformas estructurales, a la vez que se procesó un incremento sustantivo de los recursos destinados al conjunto del área social.

Atendiendo específicamente a la Red de Asistencia, cabe destacar la reformulación del régimen de Asignaciones Familiares para los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Estas nuevas asignaciones, dirigidas como las tradicionales a los niños y adolescentes, incrementaron sensiblemente sus montos, se estableció una frecuencia mensual para ese beneficio y la titularidad se adjudicó preferentemente a las mujeres a cargo de dependientes menores de edad. Asimismo, se incorporaron en forma integral iniciativas en materia de política alimentaria, asistencia a la vejez y diversos programas de inclusión e integración social.

Una mención especial merece el proceso de reformas vinculadas a la seguridad social, que también son detalladas en este documento. En el marco del Diálogo Nacional de Seguridad Social convocado por el Presidente de la República, se alcanzaron una serie de acuerdos en torno a una agenda de reformas de corto plazo y se trazaron los desafíos de la seguridad social en el mediano y largo plazo. La Comisión Sectorial de Seguridad Social, que funciona en el marco de OPP con participación del MEF, MIDES, MTSS, MSP y BPS, tradujo estos acuerdos generales en proyectos de ley que fueron discutidos nuevamente con delegaciones de las organizaciones de trabajadores, empresarios y jubilados, y finalmente remitidos al Parlamento. En este marco, se destacan la reforma del seguro de desempleo y la ley de flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación.

• Coordinación interinstitucional y superación de la fragmentación

Existía un concepto generalizado al inicio del actual período de gobierno respecto a que las políticas sociales en Uruguay adolecían de severos problemas de coordinación y articulación interinstitucional, superposición y fragmentación de las estrategias de acción pública. Esto redundaba en ineficiencias de las intervenciones estatales para responder a las problemáticas sociales del país.

Por tanto, era necesaria una profunda reestructura en el diseño de la institucionalidad de las políticas sociales. En este marco, el actual gobierno procedió, como se indicó anteriormente, a la creación en el año 2005 del Ministerio de Desarrollo Social, y simultáneamente, por medio del Decreto 236/005 de la Presidencia de la República, la creación del **Gabinete Social** y el **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales** (CNCPS). A partir de ese momento se inicia una etapa nueva en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas sociales en el país, sentándose las bases de un trabajo articulado, con objetivos comunes y sentido territorial. Por otra parte, se crean Mesas Interinstitucionales en todos los departamentos del país,

generándose así un ámbito específico de articulación e intercambio de los gobiernos locales y las instituciones públicas nacionales presentes en el territorio.

El **Gabinete Social** tiene como objetivos el asesoramiento y propuesta de planes, programas y proyectos de carácter social. El análisis, definición y acuerdo de prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social, el diseño de estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Sociales, y la articulación de campos de actuación intergubernamental, entre instancias nacionales y municipales, y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos.

Mientras tanto el **Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales** se encarga de la instrumentación y ejecución de acuerdos y resoluciones del Gabinete Social. A partir del año 2007 el CNCPS cuenta con una Secretaría Técnica que se encarga de proveer al Consejo de información actualizada sobre programas y Políticas Sociales así como de la preparación de documentos en apoyo a la agenda del Consejo. Cabe recordar el importante papel del Consejo Nacional en la elaboración y formulación del Plan de Equidad, la fijación de la agenda social propuesta al Gabinete Social y el tratamiento de numerosos asuntos vinculados a la implementación de las políticas sociales a lo largo de estos casi cinco años. Además en el marco del Consejo funciona como ámbito de articulación específico, el Comité de coordinación estratégica de infancia y adolescencia (CCE).

• Enfoque territorial

En los últimos años varios estudios y diagnósticos señalan que la reflexión sobre la dimensión territorial no puede restringirse a las políticas dirigidas exclusivamente a los sectores más excluidos. Por el contrario, la óptica desde la cual se debe mirar el territorio es la de la integración social, es decir, aquella que favorece el contacto entre los diversos grupos y estratos sociales.

Cabe destacar entonces la importancia que adquiere el papel crucial de la articulación territorial de las políticas, no sólo para la implementación, sino para lograr un buen resultado e involucrar a los actores locales con las políticas nacionales. En este sentido, el enfoque territorial constituye uno de los ejes fundamentales de mediano y largo plazo de las políticas públicas.

Experiencias diversas dan cuenta de las transformaciones impulsadas en esta materia. Desde la Dirección Nacional de Empleo del MTSS se impulsó la creación de Centros Públicos de Empleo (CEPEs) en convenio con las intendencias municipales. Su principal objetivo es proporcionar a las personas desempleadas las herramientas necesarias para ingresar al mercado laboral, brindando servicios de información, orientación e intermediación laboral que permiten acceder al empleo a través de talleres y cursos de capacitación y formación. Los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) que gestiona Infamilia-MIDES, son un

instrumento para afianzar redes locales en torno al abordaje integral de la atención de niños, adolescentes y sus familias a nivel zonal, facilitando su acceso a bienes y servicios.

Otra de las acciones fue la creación de los Consejos Sociales promovida por el MIDES. Constituidos como espacios de participación y diálogo social, promueven formas de articulación e intercambio entre la sociedad civil organizada y el Estado.

Por su parte el Ministerio de Educación y Cultura, con el objetivo de promover la integración social y la participación ciudadana, creó los Centros MEC, definidos como espacios educativos y culturales que facilitan el acceso a la educación y a la innovación científica y tecnológica. Al estar distribuidos en todo el territorio nacional, permiten llevar a cabo políticas de democratización y descentralización favorables a todos los ciudadanos.

• Participación social

La participación social constituyó un lineamiento orientador de los distintos procesos de reforma y de elaboración de políticas. La participación es entendida como un fin ya que constituye un objetivo estratégico para aumentar el control que ejerce la sociedad sobre el Estado y sus actividades, en un marco de profundización democrática. La participación también constituye un medio, en el sentido en que permite enriquecer el diseño de las políticas, aprovechar el saber acumulado de la sociedad y garantizar la sostenibilidad de las acciones.

La participación de los actores sociales se promovió a través de diversos mecanismos, que comprendieron la instrumentación de instancias de consulta para la propia elaboración de los planes gubernamentales, y la generación de espacios de diálogo y debate para la definición de orientaciones de corto, mediano y largo plazo en diversas áreas. Ejemplos paradigmáticos son el proceso participativo que culminó en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, el Diálogo Nacional de Seguridad Social, el Consejo Consultivo para la Reforma de la Salud, el Debate Educativo, la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia, entre otros.

Asimismo, los agentes colectivos fueron incorporados no sólo en las instancias de diseño y formulación de las políticas sino también en instancias permanentes de consulta y ejecución. Entre los casos de participación que importa mencionar se encuentra el de los representantes de los trabajadores, usuarios y empresas de los servicios de salud en la Junta Nacional de Salud.

• Monitoreo y evaluación permanente de las políticas implementadas

Uruguay presentaba tradicionalmente insuficiencias en materia de monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas sociales. Los programas sociales nacían y perduraban sin que su eficacia fuera periódicamente calibrada. En rigor se carecía de una política sostenida de

evaluación y monitoreo de la mayoría de sus intervenciones, aunque en la década de los '90 a impulso de organismos internacionales se ensayaron modalidades puntuales de evaluación de algunos de los nuevos programas sociales. Tampoco se contaba con sistemas de información que permitieran diseñar una estrategia de evaluación sostenida en el tiempo, planteándose desde el inicio de la actual Administración acciones para resolver el vacío en este dominio.

Así es que se introducen mecanismos de evaluación en el propio diseño de los programas, se instalan nuevas capacidades técnico-profesionales en el Estado uruguayo y se establece un marco de cooperación permanente con la Universidad de la República.

Las principales actividades de seguimiento de los componentes incluidos en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y en el Plan de Equidad incluyeron: estudio del diseño y las metas de los programas, elaboración de una propuesta de indicadores de seguimiento, discusión de la propuesta con los equipos técnicos, evaluación conjunta de viabilidad y pertinencia, recolección de la información, cálculo de los indicadores y redacción de informes periódicos.

Desde la creación del MIDES, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) tuvo como objetivo principal realizar el seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales en todo el territorio nacional. En este sentido, el trabajo se centró en tres grandes tipos de indicadores considerando cobertura, proceso y presupuesto. La utilidad central, que reporta contar con un conjunto de indicadores que se miden frecuentemente, es la de poder dar cuenta del desarrollo de las acciones realizadas en función de las acciones previstas. Por tal motivo se considera relevante para la gestión de los componentes la información proveniente de los programas, así como la colaboración y articulación con los referentes de los organismos externos al Ministerio que participan en el desarrollo y la ejecución.

Para consolidar y complementar el proceso de evaluación y seguimiento de las políticas sociales, el MIDES comenzó a desarrollar un Sistema de Indicadores Sociales articulado con el Repertorio de Políticas Sociales de la Administración Pública, que tiene como objetivo principal brindar información relevante para conocer el estado actual y la evolución reciente del Bienestar Social en el Uruguay. Este sistema contiene, por un lado, una serie de indicadores que están agrupados por temas, y que abarcan: Educación, Salud, Medio Ambiente, Familia, Seguridad Social, Mercado de Trabajo, Alimentación, Vivienda, entre otros. Por otro, se articula con un Repertorio de Programas Sociales que contiene información sobre todas las prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo, el cual permite conocer en profundidad el mapa del sistema de protección y bienestar nacional. La metodología mediante la cual fue construido el Repertorio es producto de un relevamiento de las prestaciones sociales brindadas en el ámbito de la Administración Central, Servicios Descentralizados e Intendencias Municipales, aplicando un formulario diseñado para tal fin. Constituye un primer esfuerzo por abarcar la diversidad de servicios y programas sociales de carácter público. Este Sistema está dirigido a públicos diversos, entre los cuales se encuentran autoridades, miembros de organizaciones sociales, prensa, usuarios de programas sociales y ciudadanía en general.

Otros ministerios y dependencias públicas vinculadas al área social también apuntaron a mejorar sus capacidades técnicas en este sentido. En este marco, se inscribe por ejemplo la creación de la División de Economía de la Salud del Ministerio de Salud Pública y el fortalecimiento del Área de Políticas Sociales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), dependiente de la Presidencia de la República.

Paralelamente se viene trabajando en la implantación del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS). Este proyecto es llevado adelante en forma coordinada por el MIDES, el MSP y el BPS. El objetivo general del SIAS es contar con un sistema informático, que integre y permita compartir información de personas, programas sociales y beneficios otorgados por el sistema de protección social del Estado de una forma completa y uniforme.

El sistema deberá proporcionar, por un lado, información de tipo operativa referida a ciudadanos individuales, grupos de ciudadanos (por ej. grupo familiar), y su relación con programas y prestaciones sociales, así como información de indicadores y estadísticas, que se utilizará, entre otros fines, para la evaluación y planificación de los diferentes planes, programas y políticas sociales.

La utilización de este sistema permitirá obtener los siguientes beneficios:

- Facilitar la inclusión de ciudadanos en los nuevos programas
- Mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos incluidos en los diferentes programas
- Realizar la gestión de cada programa con mayor eficiencia
- Posibilitar la generación de indicadores sociales que permitan evaluar y monitorear las políticas desde un nivel local a un nivel nacional.

• **Prioridad hacia la infancia y adolescencia**

La estructura de riesgo social vigente en Uruguay da cuenta de la especial vulnerabilidad que revisten los niños y adolescentes, segmento sobre el cual se concentran los porcentajes más altos de pobreza e indigencia. En función de ello y dada la situación de emergencia social que enfrenta el gobierno al asumir en 2005, es que la orientación de la mayoría de las políticas sociales hacen foco en ese sector, dando prioridad absoluta a las familias con hijos, a fin de comenzar a revertir esa realidad.

Ante esta problemática se formularon un conjunto de respuestas, que atienden al colectivo de 0 a 17 años, agrupadas por tramos de edad: primera infancia, infancia y adolescencia. Los objetivos propuestos fueron: aumentar la cobertura y mejora de la calidad de atención a la primera infancia (0 a 36 meses), mejorar la asistencia y el rendimiento en escuelas públicas de educación inicial y primaria, y mejorar la asistencia y calidad de los aprendizajes en la educación media así como la integración social de los adolescentes (en especial en educación, atención primaria de salud y participación social).

Los dispositivos específicos implementados para cada tramo etario, son analizados en detalle en el capítulo **Infancia y Adolescencia** desarrollado más adelante.

• Los adultos mayores

En el otro extremo de la pirámide poblacional, en la generación de adultos mayores, también se han identificado zonas de vulnerabilidad social. En particular, la inserción de trabajadores informales, en sectores económicos de baja productividad y nivel salarial, y en zonas rurales, ha conspirado para alcanzar niveles de protección y seguridad social en la etapa de adulto mayor. En ese sentido, se han planteado políticas específicas a través de la nueva prestación denominada de “asistencia a la vejez” para personas de 65 años y más en situación de extrema pobreza.

Además del esfuerzo por mejorar el valor y facilitar el acceso a las prestaciones clásicas de la seguridad social, se expandieron herramientas complementarias (como los programas de turismo social o de actividades culturales y recreativas) y se apuntó a promover la integración intra e intergeneracional de los adultos mayores.

Dichos objetivos fueron abordados además bajo el signo de una nueva búsqueda por coordinar la acción de las diversas instituciones hacia la construcción de un enfoque integral de la temática. Parte de esa orientación fueron las múltiples instancias de diálogo interinstitucional iniciadas en este período y de las que se da cuenta en el correspondiente capítulo.

• Enfoque de género

En primera instancia debe destacarse el nuevo lugar que adquiere el Instituto Nacional de las Mujeres (actual INMUJERES) a partir de 2005. El artículo 6 de la Ley N° 17866 (2005) de creación del Ministerio de Desarrollo Social, incorpora al antiguo Instituto Nacional de la Familia y la Mujer a la estructura de dicho Ministerio. Su nueva adscripción institucional y los contenidos programáticos conferidos por la actual administración permiten jerarquizarlo y dotarlo de nuevas atribuciones.

A partir de entonces, se declara a INMUJERES como el órgano rector de las políticas de género, asignándole las funciones de promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución, así como el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Una de las acciones y logros más destacados en materia de género es la aprobación del primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) que conforma un marco de referencia imprescindible para la aplicación de las políticas de género de forma integrada.

Cuando se define el Plan de Equidad, el PIONA es incorporado al mismo como uno de los componentes estructurales, pasando a ser la equidad de género uno de sus ejes transversales, objetivos fundamentales y criterios orientadores.

• Enfoque racial y combate a todas las formas de discriminación social

El logro de una mejora hacia una sociedad más equitativa tiene como eje la reducción de las desigualdades en sus diferentes manifestaciones. En este sentido, a la disminución de las brechas entre generaciones y de género, se suma el combate contra toda forma de discriminación social y racial. Las diferencias étnicas en la sociedad uruguaya históricamente han recibido escasa atención pública. No obstante, estudios recientes muestran que son relevantes, y desdibujan el mito de una sociedad homogénea.

En el informe temático de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada del INE de 2006, “Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay”, se realizó una identificación de ascendencia étnica y racial de la población. El documento expone la situación específica de la población afrodescendiente, caracterizada por posiciones netamente desfavorables en todos los indicadores de desempeño educativo y económico, y de mayor vulnerabilidad a la pobreza. En tal sentido comienzan a delinearse iniciativas de políticas de reconocimiento en este campo:

- Los lineamientos de políticas sociales de la actual administración se orientaron a mejorar la construcción de una sociedad más equitativa.
- La búsqueda de una respuesta de emergencia social para detener y revertir los procesos de fragmentación y vulnerabilidad extrema agravados por la última crisis económica, se traduce en la ejecución del PANES.
- Los impactos de corto plazo determinaron la reducción de la pobreza y el alivio de las condiciones materiales de extrema pobreza.
- La estrategia tuvo metas de mediano y largo plazo, sustentadas en dos pilares específicos. Por un lado se impulsaron una serie de reformas estructurales de manera de garantizar niveles de acceso universal y protección de derechos sociales básicos para todos y todas; y por otro la reformulación de la red de asistencia e integración social, orientada hacia los sectores más vulnerables y discriminados de la sociedad, de manera de poder asegurar dispositivos efectivos para su integración social en igualdad de oportunidades.
- La arquitectura del bienestar y protección social se basó no sólo en mejorar la inversión y eficacia del Gasto Público Social, sino también en la búsqueda de un mecanismo más equitativo de financiamiento a través de una Reforma Tributaria progresiva.
- La elaboración de políticas fue impulsada desde la construcción de espacios de participación y diálogo social restituyendo ámbitos de participación perdidos, como los Consejos de Salarios, y abriendo otros nuevos, como el Debate Educativo o el Diálogo Nacional de Seguridad Social.



I. COMPONENTES ESTRUCTURALES DE LA MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL



A. POLÍTICAS DE SALUD

A.1 Punto de partida

El sistema de salud vigente en Uruguay en los años previos al 2005, se caracterizaba por ser un sistema fragmentado en el que coexistían dos subsectores, el público y el privado. Dentro del subsector privado los principales prestadores son las Instituciones de Asistencia Médica Colectivas (IAMC), mientras que dentro del público el principal prestador es la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). La fragmentación implicaba también que las personas de menores ingresos se concentraban en la prestadora estatal mientras que aquellos que eran parte del seguro de enfermedad del Banco de Previsión Social (trabajadores privados) o quienes disponían de los ingresos para asegurarse de forma individual, atendieran su salud en las IAMC³.

Para sintetizar lo que ocurría previo al 2005 es necesario mencionar el estancamiento del presupuesto asignado a ASSE, lo que provocó el deterioro de su infraestructura así como una importante reducción del poder adquisitivo de los salarios de sus trabajadores. Por su parte, dentro del subsector privado, debe destacarse la continuidad de problemas económico-financieros en la mayoría de las Instituciones, que llevaron al cierre del 20% de las mismas en el período 2000-2004. Muchos de estos problemas se relacionan con el modelo de atención imperante que se centraba en el segundo y tercer nivel de atención⁴, donde los costos son superiores, y el desajuste entre ingresos y egresos - provocado también por el modelo de financiamiento de cuota única - generó un déficit financiero que en algunos casos se hizo insostenible. Pérdida de puestos de trabajo así como importantes reducciones de los salarios reales fueron los resultados de la crisis vivida por el subsector. Una consecuencia de estas dificultades económicas de las IAMC fue el incremento de las tasas moderadoras, utilizada en su momento como fuente de financiamiento y no de regulación del consumo.⁵

La conjunción de estos factores produjo una serie de inequidades dentro del sistema de salud. Por un lado, el deterioro de la calidad de las prestaciones en ASSE determinó que las personas de menores ingresos recibieran una peor atención de su salud. Por otro lado, dentro

3 Los Seguros de Salud Privados (otros prestadores del subsector privado) comenzaron también a ver incrementada su demanda.

4 Los niveles asistenciales se definen en función del nivel de complejidad. El primer nivel de atención es aquel donde se produce el primer contacto con la población y donde las actividades están dirigidas al mejoramiento de la calidad de vida y las necesidades básicas de salud con adecuada resolución. El segundo nivel de atención está asociado a la atención clínica, quirúrgica u obstetricia en régimen de hospitalización y está orientado a satisfacer necesidades de baja, mediana o alta complejidad. Por último el tercer nivel está destinado a la atención de patologías que demanden tecnología diagnóstica y de tratamiento de alta especialización (Ley 18211).

5 Las tasas moderadoras intentan controlar la utilización excesiva de ciertas prestaciones asistenciales por parte del usuario. Mayoritariamente, implican desembolsos que deben efectuarse al momento de hacer uso del servicio. Los ejemplos más claros son los tickets de medicamentos y las órdenes.

del subsector privado también estaban afiliadas personas de menores ingresos, que por su vinculación formal al mercado de trabajo estaban obligadas a atenderse en una IAMC, y que por el alto nivel de las tasas moderadoras carecían de una cobertura real de su salud ya que operaban como restricciones al acceso.

A.2 Nuevo enfoque y principales líneas de acción

En base al diagnóstico precedente, el nuevo gobierno se propuso la creación de un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) que tiene entre sus principales objetivos garantizar el acceso universal a la atención integral en salud a toda la población, con niveles de accesibilidad y calidad homogéneas, y con justicia distributiva en la carga económica que el gasto en salud representa para cada ciudadano.

En busca de este objetivo se han impulsado cambios en los tres niveles que definen un sistema: en el modelo de financiamiento, en el modelo de atención y en el de gestión.

El cambio en el **modelo de financiamiento** implicó la creación del Seguro Nacional de Salud (SNS) que tiene tres componentes básicos: el Fondo Nacional de Salud (FONASA), los usuarios y las Instituciones que prestan servicios integrales. La creación del Seguro tiene como principal objetivo dar sustentabilidad financiera al SNIS. El mecanismo de funcionamiento implica que el fondo recibe aportes en función del ingreso de los usuarios y paga a las Instituciones cuotas - salud. Las cuotas se componen por una cápita ajustada por riesgo y un pago por cumplimiento de metas asistenciales (vinculación con el modelo de atención). Las cápitales fueron construidas en función de la edad y sexo de las personas como variables que se aproximan al gasto esperado en salud.

En cuanto al cambio en el **modelo de atención** se propone fortalecer el primer nivel de atención, pasando de un modelo curativo a uno preventivo. Este cambio en el modelo trata de incentivarse a través del cambio en el modelo de financiamiento ya que como mencionamos la cuota salud incluye un pago por metas asistenciales. Inicialmente estas metas fueron dos, vinculadas a la salud del niño y de la mujer. En el caso de los niños las metas asistenciales se basaron en la atención a los recién nacidos y en su primer año de vida (Plan de seguimiento del recién nacido). En el caso de la mujer se focalizaron en el embarazo y parto (captación precoz y control adecuado de embarazo) y en el control del cáncer de mama y cuello de útero (información y seguimiento programado para el PAP y la mamografía de control). Estas metas se acompañaron con la elaboración de programas específicos de salud, para niños, adolescentes y mujeres.

Se incorporó un tercer componente a las metas asistenciales durante 2008, que apunta a corregir los problemas visualizados ante el incremento de usuarios en las IAMC en la policlínica. La meta relaciona la dotación de las especialidades básicas en policlínica (horas efectivas) con la población de referencia de cada institución.

Los cambios en el **modelo de gestión** implicaron por un lado redefinir el rol del Estado en la regulación y control del sistema, y por otro lado habilitar la efectiva participación de agentes relevantes del sistema como usuarios y trabajadores. A partir de la aprobación de la ley que creó el SNIS se establece la necesidad de integrar a estos actores como asesores para la toma de decisiones de las Instituciones aumentando así el control social sobre la gestión de las Instituciones del sistema.

Un cambio fundamental en aras de implementar el cambio en el modelo de gestión fue la descentralización de los Servicios de Salud del Estado del Ministerio de Salud Pública, diferenciando claramente la prestación de servicios de salud de los objetivos de regulación y control del Ministerio. Por otro lado se creó la Junta Nacional de Salud (JUNASA), responsable de la administración del Seguro Nacional de Salud (SNS), que está integrada por una representación de los usuarios, de los trabajadores, de las instituciones prestadoras y del Poder Ejecutivo.⁶ La Junta es un organismo desconcentrado del MSP que está encargada de habilitar a los prestadores y controlar las relaciones existentes entre estos así como las relaciones entre éstos y terceros.

Por último, el cambio en la gestión a nivel de las relaciones entre los prestadores buscará implementar actividades complementarias en el territorio y racionalizar los recursos disponibles.

A.3 Resultados

Cualitativos

En primer lugar se resaltan **algunos aspectos significativos implementados en la búsqueda del cambio en el modelo asistencial** acompañados por algunos cambios en la legislación que colaboran con el cambio sanitario.

En lo que refiere a la situación específica de **las mujeres** se destaca la Creación del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género mediante el cual se pretende fortalecer el marco político, técnico y operativo en el que se ejecutan las acciones de salud orientadas a las mismas. El principal objetivo del programa es contribuir a la disminución de las desigualdades de género tanto en el ámbito de salud como en la sociedad en su conjunto.

En el plano de **captación precoz, control del embarazo y atención adecuada del parto**, se destaca la aprobación de la Ley de acompañamiento del trabajo de parto, mediante la cual se pretende promover las responsabilidades familiares compartidas entre varones y mujeres (Decreto 67/006). Con referencia a la prevención y control de las enfermedades con mayor prevalencia en las mujeres son importantes los marcos normativos como la determinación por decreto de ley del derecho de las mujeres trabajadoras al goce de un día libre al año para la realización del examen papanicolaou y /o mamografía.

6 El directorio de la JNS tiene dos miembros del MSP, uno del Ministerio de Economía, uno del BPS y un representante por cada uno de los otros tres colectivos mencionados.

Por otro lado son considerables los avances en materia de **atención y prevención de violencia doméstica**, instrumentándose un marco legal e institucional para un mejor abordaje de la problemática. Un ejemplo de ello es la promulgación del Poder Ejecutivo del Decreto 494/2006 del MSP sobre atención en Violencia Doméstica, por el cual los Servicios de Salud públicos y privados quedan comprometidos a prestar atención y asistencia a las mujeres en esta situación. Paralelamente se define una Guía de Procedimientos en el Primer Nivel de Atención en Salud para el abordaje adecuado de situaciones de violencia hacia la mujer. En lo que refiere al ámbito de la salud sexual y reproductiva se destaca el establecimiento en todo el territorio nacional de los Comités de Auditoría de Muerte de Mujeres por embarazo, parto, cesárea y aborto, que tienen a su cargo el análisis de los casos que presentan estas causas. En esta misma línea, en el área de salud del programa INFAMILIA se implementan programas de atención y seguimiento de madres adolescentes. En este caso es fundamental el énfasis puesto en la educación y formación de recursos humanos en la temática.

En segundo lugar se detallan algunos **cambios institucionales** de mayor relevancia impulsados en el marco de la implementación de la Reforma del Sistema. Estos buscan, aumentar la participación así como disminuir las asimetrías de información, incrementando así las posibilidades de control y regulación. Uno de los aspectos que merece ser resaltado es la **participación de los representantes sociales en el control de la atención de salud**. La participación de usuarios, trabajadores y representantes de las instituciones prestadoras ya está operando en la Junta Nacional de Salud a partir de julio de 2008. Para los próximos años ya están pautadas nuevas incorporaciones al SNS como la de los profesionales, trabajadores de cajas de auxilio y la de los cónyuges inactivos de activos FONASA. Éstas se darán de forma paulatina entre 2010 y 2013, además de la posibilidad que la ley de creación del SNIS da a los funcionarios municipales de ingresar en el momento que lo deseen al SNS. Un cambio adicional que permitirá incorporar una mayor proporción de jubilados rige desde enero de 2008 e implica que **todo aquel trabajador que en el momento previo a su retiro sea parte del SNS, continuará siéndolo al pasar a la condición de pasivo, independientemente de su nivel de ingresos**. Esto transforma al SNS en un seguro de por vida. Por el lado de los Prestadores, ya se integraron al directorio de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) los representantes de los usuarios y de los trabajadores.

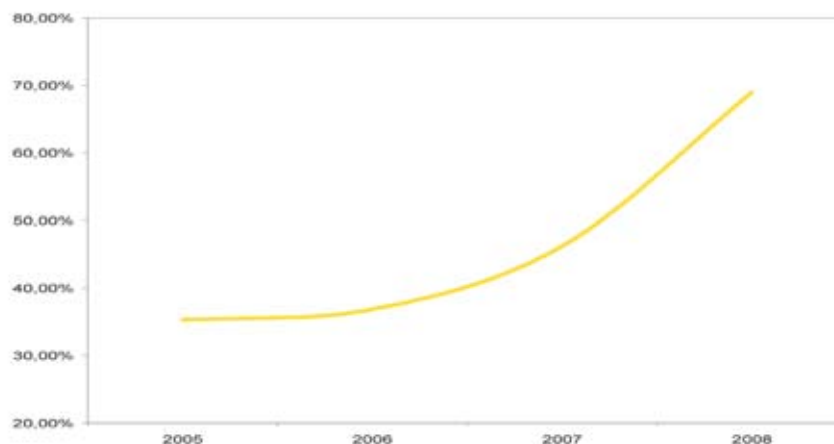
Adicionalmente se ha trabajado en pos de mejorar **los sistemas de información** con que cuenta el MSP, para así incrementar las posibilidades de control y regulación. Esto ha posibilitado brindar mayor información a los usuarios, informándoles por ejemplo sobre los tiempos de espera en varias instituciones y los valores máximos de las tasas moderadoras para algunas órdenes y tickets de medicamentos imperantes según institución.

Por último, **los Contratos de Gestión** firmados entre las Instituciones Prestadoras y la JUNAESA en Octubre de 2008 tienen por objeto precisar las obligaciones que en materia asistencial, de gestión y de financiamiento corresponden a las partes en el marco de los principios rectores y objetivos del Sistema Nacional Integrado de Salud (en adelante SNIS). En ellos se define que los Prestadores brindarán las prestaciones incluidas en los Programas Integrales aprobados del MSP a los usuarios del SNIS.

Cuantitativos

Una de las inequidades más importantes del sistema previo a la reforma se reflejaba a través de las diferencias en el gasto por usuario entre ASSE y el promedio de las IAMC. En 2005, el gasto promedio en ASSE representaba aproximadamente el 35% del vigente en las IAMC, mientras que esta relación en 2008 fue de casi un 70% y en 2009 será 85%, mostrando la reducción de esta desigualdad.

Gráfico I: Gasto promedio ASSE / Gasto promedio IAMC



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SINADI y ASSE

Esta disminución de la brecha entre prestadores se explica principalmente por el incremento del gasto promedio de ASSE, generado por el fuerte incremento presupuestal que recibió en el período, así como por una disminución del número de usuarios ante la ampliación del SNS a trabajadores públicos y menores. Como se muestra en el Cuadro II el gasto promedio por usuario pasó de ser \$281 en 2005 a \$800 en 2009.

Cuadro I: Gasto promedio por usuario de ASSE (2005-2009)
(en \$ corrientes)

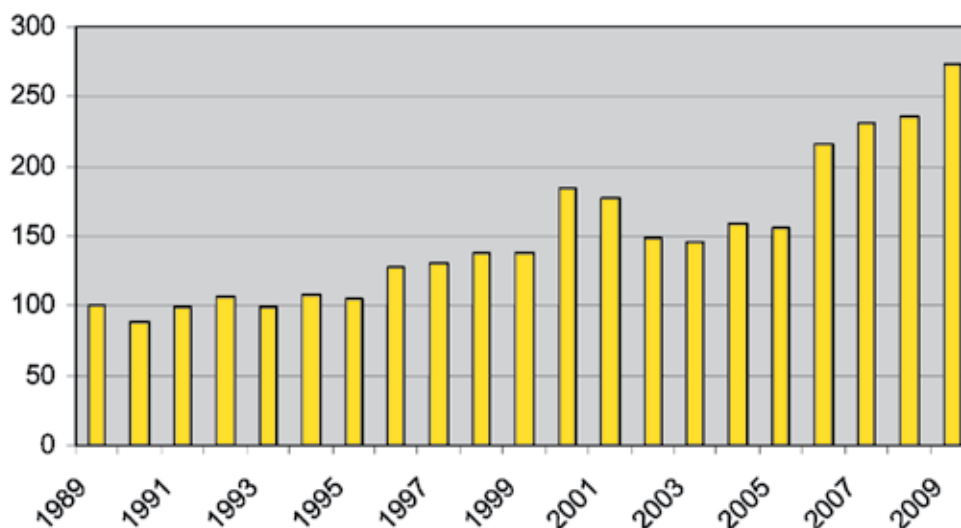
Año	Gasto promedio
2005	281
2006	346
2007	472
2008	722
2009	800*

Fuente: elaboración propia en base a datos de ASSE. * Estimación.

El aumento presupuestal de ASSE se destinó tanto a inversiones como a incrementos de los salarios tan deprimidos del sector. Dentro de los trabajadores no médicos los incrementos

otorgados determinarán que los salarios reales crecerán en los 5 años de gobierno cerca de un 40%⁷. Por su parte, el salario médico se multiplicará por cuatro en 2010 de acuerdo al Convenio alcanzado entre ASSE y el Sindicato Médico del Uruguay. Desde 2005 hasta 2008 la masa salarial se incrementó en términos reales un 65%.

Gráfico II: Gasto destinado a salarios del personal en el MSP.
1989: Base 100. A precios constantes, diciembre 2007.



Fuente: MSP – Economía de la salud.

Por otra parte disminuyó notoriamente el gasto directo de los hogares aplicado al pago de cuotas de instituciones mutuales, el cual pasó a ser ya en 2008 mayoritariamente cubierto por la Seguridad Social.

Como se mencionara en los dos primeros puntos de este apartado, uno de los problemas fundamentales que enfrentaban las IAMC eran los desajustes económico-financieros, a su vez uno de los objetivos del cambio en el modelo de financiamiento es solucionar este problema dándole sustentabilidad económica al SNIS. De acuerdo a los datos que se desprenden de los Estados de Resultados y de Situación Patrimonial de las Instituciones se observa una mejora importante en el problema de endeudamiento que los afectaba. Así se constata que para el promedio de las IAMC del país el pasivo por afiliado se redujo un 19% entre 2004 y 2007 y su capacidad de repago se redujo un 16% en igual período.⁸

⁷ De acuerdo al Convenio vigente con los trabajadores no médicos que implica un aumento adicional de 20% durante 2008 y otro 20% en enero 2009.

⁸ La capacidad de repago se define como la cantidad de meses de ingreso operativos que se tienen comprometidos para hacer frente al pasivo corriente (que se vence en un plazo inferior a los 12 meses).

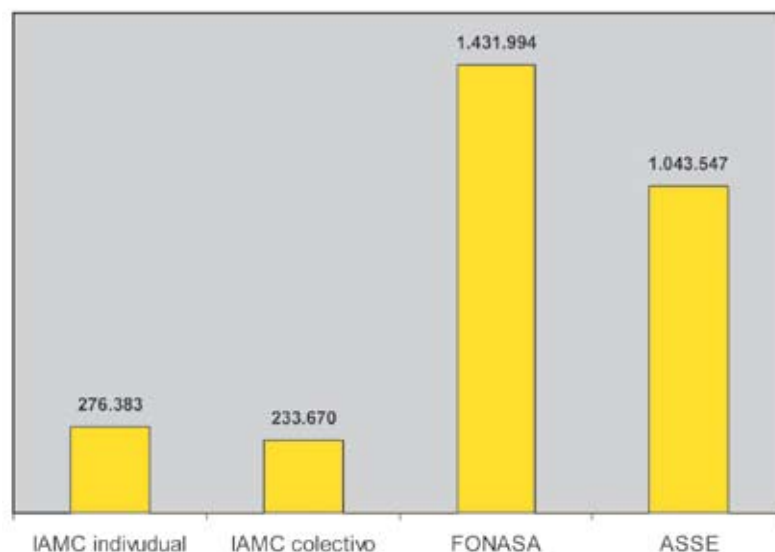
Las mejoras en el acceso que operaron en los últimos años pueden ejemplificarse a través de las variaciones en los usuarios de las Instituciones:

Al mes de junio de 2009, los usuarios FONASA eran 1:431.994 personas, lo que muestra un crecimiento desde la creación del SNS superior al 100%. Los afiliados FONASA se concentran en las IAMC aunque un 7,5% está afiliado a ASSE⁹.

Del total de menores inscriptos en el FONASA, que actualmente son 458 mil, el 95% está constituido por hijos menores de 18 de activos FONASA, los que comenzaron a incorporarse en enero de 2008.

Debe destacarse que mediante la creación del FONASA se dio cobertura de salud a unos 135.000 menores que antes no contaban con ella, por pertenecer a hogares sin un grado de vulnerabilidad que les habilitara al carné de asistencia de ASSE ni una disponibilidad de recursos tal que les permitiera acceder al pago de cuotas de las IAMC.

Gráfico III: Cantidad de usuarios según tipo de cobertura (modalidades principales)



Fuente: MSP ASSE Sistema de identificación de usuarios. MSP (SINADI Asistencial) para IAMC individual y colectivo. Datos IAMC y FONASA (jun. 2009), ASSE (feb. 2009).

Se indican los usuarios de IAMC y ASSE no adscriptos al FONASA. No están incluidas modalidades de cobertura con menor número de usuarios, como seguros privados o programas estatales específicos.

⁹ Los afiliados asignados de oficio superan el 80%.

A.4 Balance y desafíos

Se han dado pasos fundamentales en la implementación de la reforma del sistema de salud. Las tres leyes aprobadas de creación del Seguro Nacional de Salud, descentralización de ASSE y creación del Sistema Nacional Integrado de Salud, han ido gradualmente sentando las bases del nuevo modelo.

El proceso ha colaborado en la disminución de las inequidades en salud que legitimaba el modelo previo al inicio de la reforma, a través, por ejemplo del incremento de los recursos de ASSE así como la disminución de sus usuarios, quienes se habían incrementado más de lo habitual durante la última crisis sufrida por el país.

Como mencionamos inicialmente otra fuente de inequidades es el elevado peso del gasto de bolsillo dentro del gasto en salud. Uno de los componentes de ese gasto son las tasas moderadoras que cobran las IAMC a sus usuarios. La política seguida por el MSP apuntó a disminuir a su mínima expresión estos valores para algunas enfermedades crónicas, con la gratuidad de los tickets para los diabéticos, reducción de los tickets para los hipertensos, etc. Además incentivando el cambio en el modelo de atención se establecieron como gratuitos los controles preventivos para las mujeres, así como los controles durante el embarazo. Atendiendo además al cumplimiento de lo estipulado en los Programas de salud, se estableció la gratuidad total de nueve controles por año para los menores de 14 años.

La ampliación del SNS - particularmente la incorporación de los menores de 18 años a partir de enero 2008 - ha tenido un impacto muy importante sobre los hogares del país. Prueba de ello es que los indicadores de pobreza correspondientes al primer semestre de 2008 establecen que la inclusión de los menores en el SNS explica 2.4 puntos porcentuales (más del 50%) de la reducción total de la pobreza (4.7 p.p.), si se compara con lo ocurrido en igual período de 2007¹⁰.

Para los próximos años ya están pautadas nuevas incorporaciones al SNS como la de los profesionales, trabajadores de cajas de auxilio y la de los cónyuges inactivos de activos FONASA. Estas se darán de forma paulatina entre 2010 y 2013, además de la posibilidad que la ley de creación del SNIS da a los funcionarios municipales de ingresar en el momento que lo deseen al SNS, opción que a la fecha aún no se concretado.

Entre los desafíos principales cabe destacar:

En línea con la mejora en el plano asistencial para los próximos años está pensada la **ampliación de la cobertura prestacional** que las instituciones deben brindar a sus usuarios. Algunos ejemplos son la *clave uno* de la emergencia y la cobertura de la salud bucal, sobre las que se han producido significativos avances.

10

En base a "Informe sobre Pobreza e Indigencia, 1er semestre 2008". Instituto Nacional de Estadística.

Dado que el objetivo último de la reforma es que todo el SNIS se financie a través del SNS, en futuras etapas deberán irse incorporando gradualmente nuevos colectivos, algunas ya pautadas para los años 2010 al 2013. Un reto importante constituirá la incorporación de jubilados y funcionarios municipales.

Para cumplir con otro de los propósitos de la reforma que es la equidad en el acceso a los servicios de salud, deberá continuar avanzándose en **la reducción, para las familias, del peso del gasto en tasas moderadoras** dentro del gasto en salud en las IAMC lo cual opera como una barrera al acceso.

Por razones de derecho deberá continuarse el proceso iniciado en 2009 de **recuperación de la libertad de los usuarios** del SNS de cambiar de institución.

La sostenibilidad económico - financiera de las IAMC, que se ha visto fortalecida en este período, deberá consolidarse concomitantemente con el cambio en el modelo de atención y la mejora en la calidad de las prestaciones.

También con el propósito de garantizar la equidad y como estímulo al mejoramiento de la calidad asistencial de todo el sistema deberá continuarse con el proceso de incremento de la **inversión en infraestructura y equipamiento así como con los procesos de mejora de gestión en ASSE.**

Con la implementación plena del SNIS, se espera que éste contribuya más aún a la reducción de la pobreza, la formación de capital humano y al aumento de la cohesión social.



B. POLÍTICAS DE EDUCACIÓN

B.1 Punto de partida

Al año 2005, a pesar de la instauración de algunas políticas tendientes a mejorar la calidad de la educación y asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al sistema (incremento en la cobertura de la Educación Inicial, Escuelas de Tiempo Completo, la oferta de Formación Docente en el Interior del país) ANEP no llegaba a tener los niveles de desempeño necesarios para un país que pretende instrumentar un proceso de desarrollo humano, social y económico sostenible. Hasta el año 2004, Uruguay estaba ubicado entre los países de la región que menos invertían en educación.

Los cambios sociodemográficos experimentados por nuestra sociedad en los últimos 20 años, generadores de exclusión y fragmentación social, ubican al sistema educativo público como un medio irremplazable en el fortalecimiento y transformación de la sociedad uruguaya, en la formación de identidades y en el mantenimiento de niveles básicos de integración social. Sus centros de enseñanza, distribuidos por todo el territorio nacional, conforman la principal expresión del espacio público para la mayoría de nuestros ciudadanos.

Al inicio del período los problemas a trabajar se situaban en cuatro áreas: malestar docente respecto a la anterior forma de conducción, alta conflictividad estudiantil, insuficiencia de calidad, equidad y pertinencia en materia educativa, y deficiencias en la gestión administrativa y financiera del ente.

B.2 Nuevo enfoque y principales líneas de acción

Ante esta situación las nuevas autoridades de la educación, tanto de ANEP como del MEC, diseñaron e implementaron cambios necesarios para avanzar en cobertura y calidad abarcando distintos campos de acción:

B.2.1. Orientaciones políticas de carácter general

1. Incremento progresivo de los recursos destinados a la educación

En el período 2005 - 2009, el Estado uruguayo habrá pasado de un 2.8% a un 4.5 % del PBI destinado a educación. Si además se considera el aumento del Producto Bruto Interno en los cuatro años transcurridos, se demuestra el avance sustancial obtenido en el período. En este

sentido, midiendo estos recursos en dólares americanos se pasaría de USD 471 millones en 2005 a USD 1.440 millones en 2009.

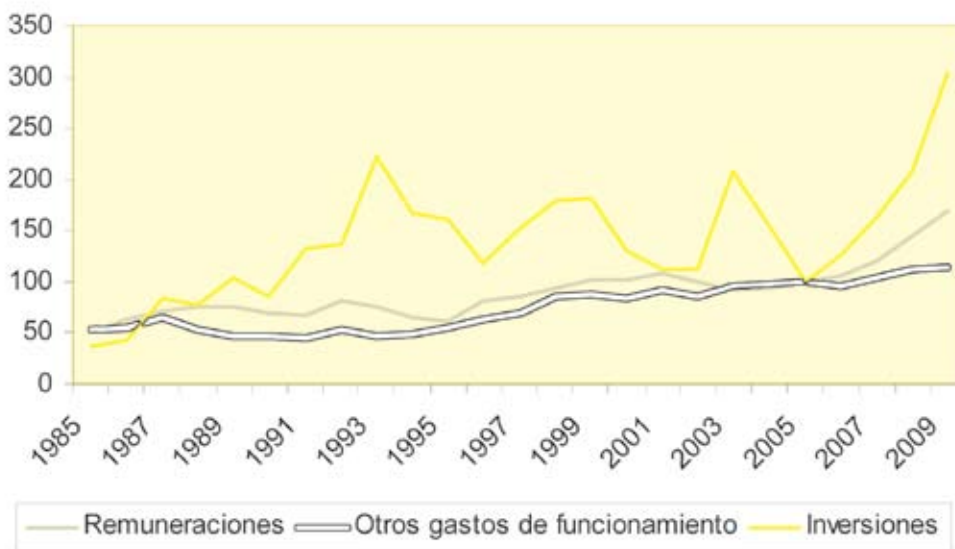
Cuadro II - Gasto en educación

	Gasto en Educación \$U	Gasto en Educación/PBI
2004	12,394	3,30%
2005	13,540	3,30%
2006	15,866	3,40%
2007	19,878	3,70%
2008	23,527	3,80%
2009	30,583	4,50%

Fuente: MEF

Como expresa el siguiente gráfico, el incremento de los recursos asignados a la ANEP durante esta administración es mayor al conseguido durante la suma de todos los gobiernos anteriores desde la salida de la dictadura.

Gráfico IV: Evolución del gasto de ANEP por distribución funcional.
Base 2005=100. Valores constantes 2009.



Fuente: Datos de ANEP, "Gastos y salarios 1985-2009", en www.anep.edu.uy

- **Inversiones, cambio en la política salarial y profesionalización docente**

De este incremento en el caudal de recursos para la educación, la mayor parte se dirigió a la inversión en infraestructura edilicia y en equipamiento para los centros de estudio.

En forma complementaria, se dirigió también a revertir la pérdida salarial de los años anteriores y generar el mayor incremento de remuneraciones de las últimas décadas a maestros y profesores. Esto constituye parte de una jerarquización de la carrera docente, mediante el estímulo de la formación de grado y postgrado, junto a la unificación de la formación docente a nivel nacional (superando la diversidad de planes existentes, resultado de administraciones previas).

Cabe señalar que las mejoras generales en los salarios docentes, tuvieron como consecuencia en primaria el disponer de más fondos para la alimentación escolar. En efecto, en los años precedentes lo recaudado por el impuesto de primaria fue utilizado en amortiguar los efectos de los bajos salarios docentes, al punto de que en 2004 solo el 50% de esos fondos se utilizaron en alimentación escolar, destinándose a salarios el 48%. El aumento de los salarios docentes permitió dejar libres para su uso principal los fondos del impuesto, que en 2008 se aplicaron a alimentación escolar en un 87%, disponiéndose también de un mayor nivel de financiamiento para rubros complementarios, como el transporte escolar.

- **Apertura al diálogo con los diversos actores relacionados a la educación: padres, docentes, funcionarios, alumnos, entre otros.**

El diálogo y la participación fue la opción elegida por la conducción de la educación en sus diversos niveles. En el nivel micro cotidiano mediante el fortalecimiento de los centros educativos y su vínculo con las redes de apoyo. La concentración horaria y la permanencia de los docentes en el centro y la elaboración de proyectos educativos, son políticas que deben estar acompañadas de una fuerte participación social en cada centro educativo; estimulando muy especialmente la participación de los estudiantes en educación media, además de los docentes y los referentes familiares. En el nivel macro, estimulando el diálogo y coordinación entre los diversos entes e instituciones públicas, unido a la apertura participativa a nivel nacional a través del Debate Nacional sobre la Educación promovido por el MEC, ANEP y la Universidad de la República mediante la constitución de una Comisión Organizadora.

La organización del debate se realizó a través de Comisiones Zonales y Departamentales en todo el país y se realizaron 713 asambleas territoriales donde participaron 19.070 personas. A su vez se habilitó un espacio virtual de una página web mediante la cual se recibieron 410 documentos. Como instancia de síntesis se realizó el Congreso Nacional de Educación en el que participaron 1.265 delegados. El Debate culminó con la presentación del Informe Nacional con los contenidos de las propuestas presentadas en las asambleas territoriales, los aportes documentales, así como las resoluciones y propuestas recogidas en el Congreso, todas ordenadas en 15 grandes temas.

En la misma línea de incentivo al diálogo, se incorporó como observador un representante de las ATD en cada uno de los consejos desconcentrados.

• Nueva ley general de educación

Se aprobó en diciembre de 2008 la nueva Ley General de Educación N° 18.437 que finalmente supera la legislación de “emergencia” previa y avanza hacia el fortalecimiento de la educación en tanto derecho humano fundamental, reafirmando los principios de calidad, equidad y pertinencia y la importancia de asegurar la formación de las personas a lo largo de la vida. Un objetivo prioritario de la nueva ley es la constitución de un sistema de educación y en particular de un Sistema Nacional de Educación Pública, con sus diversos niveles y autonomías. La ley reconoce la relevancia del centro educativo como ámbito de socialización y aprendizaje, y sus vínculos con la sociedad. Se introduce una concepción amplia de formación educativa en sus diversas modalidades y niveles. Se establece el status universitario de la formación docente, la investigación y extensión en el ámbito de la educación.

La Ley 18.437 establece objetivos y metas que orientan a la ampliación de la obligatoriedad de la educación, el aumento del tiempo pedagógico, la validación de saberes adquiridos en la vida, la flexibilidad del sistema educativo, la evaluación de la calidad de la educación y la creación de una Sistema Terciario Público, entre otros. La preocupación por mejorar la calidad de la educación está plasmada en la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

• Líneas transversales de formación ciudadana

Entre las diferentes líneas corresponde destacar los esfuerzos realizados en Derechos Humanos, Educación para la Sexualidad, Educación Lingüística e Historia Reciente, todas ellas iniciativas para la construcción de una educación que destaque la importancia de superar las discriminaciones de cualquier tipo: de género, étnicas, lingüísticas, sociales o económicas.

B.2.2 Educación a la primera infancia

En el ámbito de la educación en la primera infancia los programas van dirigidos en dos sentidos paralelos. Por una parte, hacia el impulso de la articulación institucional entre la oferta educativa y las políticas sociales de atención a la primera infancia (especialmente las referidas a salud), particularmente en el tramo etario de 0 a 36 meses.

En el marco del Plan de Equidad se planteó la generalización del acceso a la educación para la cohorte de niños y niñas entre 0 y 3 años en contextos de vulnerabilidad social y pobreza. En ese sentido, se procuró el aumento de la cobertura y mejora de la calidad del Plan CAIF y de los Centros Diurnos del INAU.

El Plan CAIF se conformó como una política pública intersectorial, correspondiendo a INAU la responsabilidad del ejercicio de su Secretaría Ejecutiva. INAU financia la gestión de los

centros y supervisa el cumplimiento de los programas de acuerdo a los términos acordados en los convenios. El Plan constituye una articulación del Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil para contribuir a garantizar la protección de los derechos de los niños de 0 a 3 años a través de los Centros de Atención Integral a la Infancia y la Familia (CAIF).

A comienzos de 2009 el Plan CAIF alcanzó una cobertura de 42.549 niños y niñas de 0 a 3 años inclusive en todo el país que comprende 17.414 entre 0 y 24 meses en los programas de estimulación oportuna y 12.248 de 2 años en educación inicial que totalizan 29.662 niños y niñas de 0 a 36 meses, más 12.887 niños y niñas de 3 años en ese nivel de educación inicial.

En forma paralela, una línea de acción impulsada por el MEC fue el fortalecimiento del sistema de orientación, asesoramiento y control de los “Centros de Educación Infantil Privados”. Así pues se llevaron a cabo políticas orientadas al mejoramiento de la calidad de la enseñanza mediante el incremento de requisitos a la apertura de un centro, tanto a través del fortalecimiento de la propuesta educativa, como por el control del mejoramiento de las condiciones edilicias de los mismos. De acuerdo al primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados realizado en 2007 existían ese año en el país 514 centros privados que atendían una población de 9.006 niños/as de 0 a 36 meses (a los que se sumaban 6.395 niños/as de 3 años). Del total de centros 384 estaban registrados en el MEC y de acuerdo al relevamiento del Censo los 130 restantes posteriormente fueron registrados durante el 2008.

Con el objetivo de promover una educación de calidad en esta etapa de la vida y fruto de un trabajo interinstitucional e interdisciplinario, se aprobó en el año 2006 el *Diseño Básico Curricular para niños y niñas de 0 a 36 meses*, el primero de la historia de nuestro país para esta etapa.

B.2.3. Educación inicial y primaria

• Universalización de la educación inicial

Se ha expandido la educación inicial para niños y niñas de 3 años alcanzándose una cobertura total cercana al 60 %. Al Plan CAIF asiste el 25 % de los niños y niñas de esa edad, en tanto el 12% lo hace a los jardines de infantes de ANEP y el 2 % a los centros infantiles del INAU, financiando así el Estado el 39 % de la matrícula. Por otra parte el 21 % de los niños y niñas de esa edad asisten a centros de educación infantil privados (13%) o colegios privados (8%).

A partir del 1° de enero de 2009, la educación inicial para los niños y niñas de 4 años es obligatoria (artículo 7mo. de la nueva ley general de educación N° 18.437) y el Consejo de Educación Inicial y Primaria ofrece los cupos para ello, llegando en 2008 a una tasa de 100% en 5 años y 94.5% para 4 años. Sin embargo, es preciso ajustar el concepto de universalización no reduciéndolo únicamente a la inscripción sino haciendo hincapié también en la concurrencia

y la calidad de las propuestas educativas en cuanto a la formación del personal, los proyectos educativos y las condiciones materiales.

• La reducción de las inequidades en la educación primaria

Aunque desde hace décadas la sociedad uruguaya tiene un pacto con la escuela pública que ha permitido su universalización, las condiciones sociales y las debilidades del sistema han generado importantes desigualdades en los logros educativos. Para superar estas inequidades es preciso hacer énfasis en: mejorar la calidad de los aprendizajes, mejorar la asistencia y el egreso en la edad adecuada (disminuyendo las tasas de repetición).

Un objetivo explícito fue la **reducción del tamaño de los grupos** para facilitar el aprendizaje, y disminuir el porcentaje de repetición. Para ello se incrementó el número de docentes. Los grupos de primer año, que eran los más afectados y en 2002 llegaron a tener 30 alumnos en promedio en las escuelas urbanas, pasaron a estar constituidos en 2008 por 25 alumnos en promedio. En respuesta a esos cambios, la matrícula dejó de tener la estructura de “escalera” que presentaba al inicio del período, con el mayor número de inscriptos en primer año, debido a la alta tasa de repetición, y una matrícula progresivamente reducida conforme se avanzaba hacia sexto año. En la actualidad la matrícula presenta en cambio una estructura más homogénea entre los distintos años de escuela. Por su parte, **el porcentaje de repetición**, que había llegado a 10% en 2002 y se situaba en 9% en 2004, bajó a 6% en 2008.

Hay amplio consenso en el país en que el aumento del tiempo pedagógico es uno de los instrumentos imprescindibles de modo de evitar que los resultados educativos estén signados por el origen de los alumnos. La Ley General de Educación así lo establece en su artículo 7. La creación de más **Escuelas de Tiempo Completo** es una de las modalidades, entre otras, que va en dicha dirección. Si bien su alcance universal es aún una meta a conseguir, en la presente administración se avanzó en ese camino. En 2004 las escuelas de tiempo completo eran 102 y recibían a unos 25 mil alumnos. En 2009 estas son 128 e incrementaron su alumnado a unos 31 mil niños.

El Plan CEIBAL. En las sociedades modernas el dominio y uso con sentido de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) constituye un aspecto de vital importancia para la educación de las personas. El Plan CEIBAL procura reducir la brecha digital garantizando un acceso y uso de TICs desde la formación básica mediante la conectividad inalámbrica de todas las escuelas públicas del país y permitiendo que todo niño y maestro tenga una computadora portátil en el año 2009.

El Plan CEIBAL, también de carácter universal, es un proyecto socioeducativo desarrollado conjuntamente entre Presidencia de la República, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la

Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), creado por el decreto N° 144 del 18 de abril de 2007.

Sus principios estratégicos son la igualdad de oportunidades en el acceso a la tecnología, la democratización del conocimiento y la potenciación de los aprendizajes en el ámbito escolar y en el contexto vivencial de los alumnos.¹¹

Este proyecto busca promover la inclusión digital con el fin de disminuir la brecha existente respecto a otros países y de los ciudadanos del país entre sí, de manera de posibilitar un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura.

Se diferencia de esfuerzos anteriores llevados a cabo en que su objetivo no es sólo dotar de equipamiento y accesibilidad a los centros sino garantizar su uso, la formación docente, la elaboración de contenidos adecuados así como la promoción de la participación familiar y social.¹² Es por ello que se espera que produzca un fuerte impacto social, tanto en el contexto familiar como comunitario, fortaleciendo la relación de la escuela con la familia y promoviendo habilidades para la sociedad del siglo XXI.

Este proyecto está localizado institucionalmente en el ámbito del Consejo de Educación Primaria, pues la población objetivo son los todos los alumnos de primero a sexto año y sus respectivos maestros.

El Plan Ceibal ha concitado una gran adhesión y apoyo de diferentes organismos y personas, tanto de la órbita pública como la privada. Entre ellos se destacan la Red de Apoyo a Ceibal (RAP-CEIBAL) y el Proyecto Flor de Ceibo de la Universidad de la República. Este proyecto permite la participación de estudiantes y docentes universitarios para apoyar la puesta en funcionamiento del plan en todo el territorio nacional.

El Plan CEIBAL alcanzó cobertura universal en Primaria y desarrolla actualmente dos experiencias piloto en Secundaria (en los departamentos de Flores y Treinta y Tres).

Universalización de la Educación Física. A marzo de 2005 la situación en materia de Educación Física escolar tenía, en términos generales, las siguientes características:

La cobertura en todo el país que alcanzaba sólo al 17 % del total de niños/as. Existían, al menos, 7 fuentes públicas y privadas de provisión de docentes, y no se contaba con un Programa de Educación Física Escolar único. Faltaba a su vez una instancia de supervisión técnico-docente a los profesores que no dependieran de la Dirección Nacional de Deporte (que aún tenía a su cargo el área).

La coordinación entre los diversos organismos públicos involucrados (ANEP, CEP, DINADE, MEF, MIDES) dieron como resultado cambios significativos con respecto a ese punto de partida:

11 Documento "CEIBAL, Proyecto Pedagógico", ANEP, CEP, setiembre 2007

12 <http://www.ceibal.edu.uy/portal/proyecto.htm>

Se trasladó la gestión en materia de Educación Física Escolar a la ANEP, que elaboró un programa unificado para la materia y pasó a gestionar en conjunto el total de la plantilla docente.

Se aprobó la ley de obligatoriedad de la Educación Física en la escuela, estableciendo el 2009 como plazo para su efectivo cumplimiento. A setiembre de 2009 la cobertura alcanza al 99% del total de escuelas urbanas, restando sólo 7 escuelas, de un total de 1002. El total de profesores trabajando cuenta con la supervisión técnico docente del cuerpo de inspectores de la Dirección Nacional de Deporte.

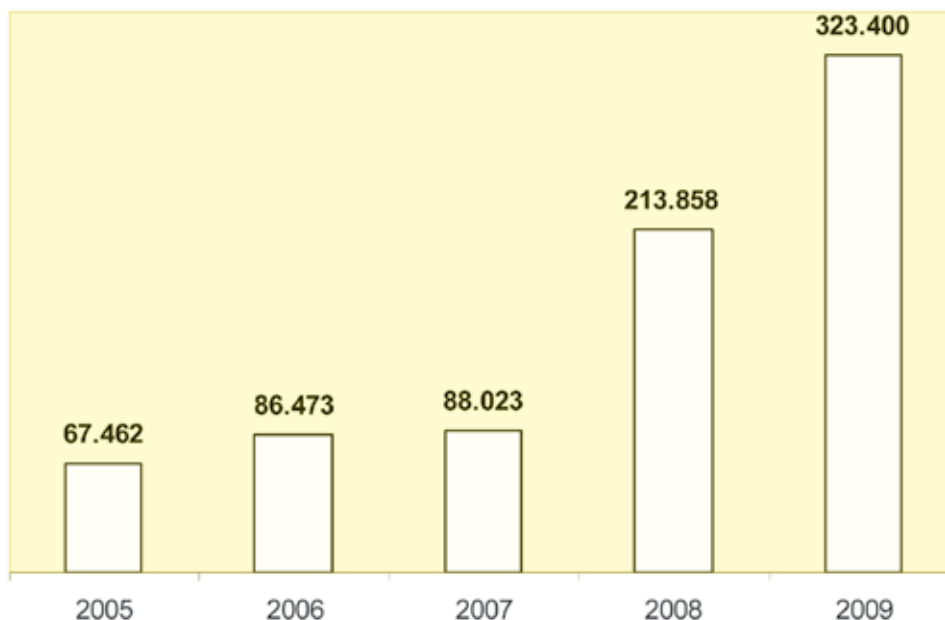
Para las escuelas rurales (1233), se elaboró una estrategia diferente, dada su gran cantidad, dispersión en el territorio y baja matrícula, consistente en cursos de capacitación en el área del movimiento y la recreación, para todos los maestros/as rurales. Esto fue posible gracias a un convenio realizado entre el CEP, UNICEF y la DINADE, que habiendo comenzado en 2007, finalizará en 2009, con la capacitación de alrededor de 1400 maestros/as,

Estos cambios han significado la creación de 825 nuevos puestos de trabajo de profesores de educación física en el período.¹³

Esta transformación constituye una expresión de equidad en la estructura de las propias escuelas, extendiendo al conjunto la incorporación de la educación física, con la que gran parte de ellas no contaba al inicio del período. La expansión de la cobertura de la educación física en las escuelas, que implicó quintuplicar en el transcurso de la administración la cantidad de niños participantes, puede apreciarse en el siguiente gráfico.

¹³ Corresponde señalar que en la cifra total de profesores se incluyen 74 Técnicos Deportivos y Recreadores, en departamentos donde la falta de profesores así lo ameritó.

Gráfico V: Cobertura de educación física en Primaria (cantidad de niños).



Fuente: Datos administrativos de la Coordinación Técnica CEP-Infamilia.

Programa Maestros Comunitarios (PMC) de la ANEP/CEP y el programa Infamilia del MIDES surgió en 2005 con la finalidad de contribuir a mejorar la interrelación entre escuela y comunidad brindando apoyo pedagógico orientado a los niños y niñas con bajo rendimiento escolar. La figura del maestro comunitario procura revertir el fracaso escolar desarrollando metodologías pedagógicas diversas para favorecer el capital social familiar de apoyo a las actividades escolares y estimular el aprendizaje de los niños.

La población objetivo del PMC son los niños y niñas de 4 a 12 años con bajo rendimiento escolar, problemas de asistencia, repetidores o desertores que asisten a escuelas urbanas de contexto social muy desfavorable.

El PMC despliega dos líneas principales de actuación (Infamilia, 2007, p.6):

Una línea de “estrategias de alfabetización comunitaria” que comprende dos tipos de actividades, la “alfabetización en hogares”, espacio de enseñanza que comprende el vínculo educativo del maestro comunitario con el niño y los adultos de la familia; y los “grupos para padres y madres” como ámbito de participación comunitaria y búsqueda de desarrollo de habilidades y acompañamiento del proceso escolar por parte de los padres y madres.

Otra línea está orientada a crear “dispositivos grupales en la escuela para favorecer desempeños educativos” a través de mecanismos de integración social de niños y niñas que han sufrido alguna historia de fracaso escolar en actividades lúdicas, expresivas y de lecto-escritura. Esta línea de acción abarca dos tipos de actividades: el “espacio de aprendizaje para

la integración”, módulos de trabajo grupal con niños que han tenido dificultades de integración y aprendizaje; y el componente de “aceleración escolar” dirigido a niños con extraedad, alta repetición y bajo rendimiento escolar que está coordinado con los maestros de aula y comunitarios y la dirección escolar.

La experiencia demostró, entre otros resultados, la disminución notable de la tasas de repetición, llegando en 2008 a la promoción del 80% de los niños y niñas atendidos, superando las expectativas iniciales.

Cuadro III - Evolución del Programa Maestros Comunitarios

	2005	2006	2007	2008	2009
Escuelas Mvd.	97	95	101	100	101
Escuelas Int.	158	157	233	234	236
Total	255	252	304	333	337
Maestros	437	433	553	553	554
Niños	9.292	14.884	18.163	16.802	18.000*

*Cobertura esperada al finalizar 2009.

Fuente: Datos administrativos de la Coordinación Técnica CEP-Infamilia.

B.2.4 Educación media

• La universalización de la educación media obligatoria y expansión de la educación media superior

Es innegable que en el mundo contemporáneo es imprescindible que las personas transiten por lo menos por 12 años en el sistema de educación formal. Si a esto le agregamos dos años de educación inicial llegaríamos a cumplir catorce años de escolarización. Si bien este objetivo tiene un fuerte componente presupuestal (construcción de locales, equipamiento, salario docente), su dificultad no reside únicamente en ello ya que al mismo tiempo es preciso que la totalidad de los alumnos egresen de educación media básica, para lo cual se debe avanzar en la integración de factores sociales y pedagógicos. En esa dirección, se estableció la Reformulación 2006 de los *planes de Educación Secundaria*.

Los nuevos planes: unifican la situación en secundaria, a fin de resolver el fraccionamiento de los liceos en distintos planes superpuestos (plan 1976 y experiencias piloto 1996 en ciclo básico y 2003 en bachillerato); aumentan el tiempo pedagógico, extendiendo la jornada educativa e incrementando el número de horas anuales (las horas reloj anuales pasan en el ciclo básico, de 1.092 a 1.123 respecto al plan 1996, y en bachillerato se elevan de 560 a 864 en relación al plan 1976, que aún cubría la mayoría de los liceos); y contribuyen al objetivo de reducir el tamaño de los grupos, para mejorar las condiciones de aprendizaje (en Montevideo, que presentaba el problema más grave de grupos supernumerarios, se operó la mayor reducción, disminuyendo la cantidad de estudiantes de un promedio a 37 por grupo a 28).

- **Programas orientados a la reducción de la deserción en ciclo básico y a la revinculación a la enseñanza media**

Impulso a la Universalización del Ciclo básico en 74 liceos del país. El objetivo general es el mejoramiento de los aprendizajes y resultados finales en el Ciclo Básico de Enseñanza Secundaria Oficial. En particular, se orienta a reducir la repetición y deserción en un 25% en 33 liceos de Montevideo y 41 del Interior del país que presentan mayores índices de fracaso escolar en los últimos 10 años.

El programa tiene cinco componentes 1) Fortalecimiento de equipos docentes de los liceos para la atención y asistencia de la población estudiantil mediante la asignación de horas docentes extracurriculares. En función de las tareas previstas se definieron dos perfiles de educadores: el “Profesor Referente Vincular” (con la finalidad de contribuir a los aspectos vinculados de socialización de los estudiantes e integración entre la comunidad educativa y los padres) y el “Profesor Tutor” (para acompañar de forma más cercada a los alumnos con dificultades de aprendizaje) 2) Dotación de equipos técnicos multidisciplinarios a los liceos: psicólogos y asistentes sociales contratados; 3) Provisión de fondo de contingencia a los liceos; 4) Acciones de apoyo a los alumnos con probabilidades de fracaso escolar (deserción y repetición); 5) Participación social y comunicación social, en coordinación con UNICEF.

Luego de una tendencia a la baja de la matrícula de alumnos registrados desde el año 2003 a 2007, en 2008 se revierte constatándose un crecimiento de estudiantes inscriptos. Este incremento fue más notorio en el primer y segundo año del ciclo básico de enseñanza media.

De acuerdo a información de la Encuesta Continua de Hogares del INE la asistencia de adolescentes a la educación formal se incrementó levemente. En 2007 el 82,1% de los adolescentes de 13 a 17 años asistían a algún tipo de educación formal, mientras que para los meses de febrero y marzo de 2008 la proporción de jóvenes en la educación formal se situó en el 83,8%.

Programa de Aulas Comunitarias. El Programa de Aulas Comunitarias (PAC) es un espacio donde los adolescentes pueden retomar o iniciar sus estudios secundarios, cursando materias del primer año del Ciclo Básico en dos módulos semestrales. Las Aulas Comunitarias cuentan con distintas modalidades de intervención, todas tendientes a la reinserción de los jóvenes que han quedado fuera del sistema educativo formal. Están destinadas a adolescentes de hasta 16 años cumplidos al momento de la inscripción, con Primaria completa, y que hayan abandonado, no culminado, o no comenzado primer año de Secundaria. El Programa procura: disminuir la tasa de repetición y deserción; promover el desarrollo de competencias expresivas que retroalimenten y fortalezcan el vínculo de los adolescentes con la comunidad; y favorecer la revinculación de los egresados del PAC con las instituciones educativas de la zona, a través de talleres temáticos de complementación, así como clases de apoyo para estudiantes que se encuentren cursando segundo año.

Acciones para la vinculación de sexto año de Escuelas Públicas con Liceos del CES Se refiere a un conjunto de acciones con el objetivo de asegurar que todos los alumnos del país que finalizan el sexto año de escuela pasen a alguna modalidad de la enseñanza media. Las acciones comenzaron en 2007 a partir del procesamiento de la base de datos de liceos georeferenciada por zona de planeamiento educativo del CES y del monitor de primaria, identifican los perfiles de estudiantes por zona para planificar, orientar y seguir la inscripción en los liceos. De acuerdo al monitor buscan identificar los perfiles sociales de los estudiantes de los liceos, y en especial detectar situaciones de recepción aluvional de alumnos de diferentes estratos y zonas.

Deporte en la Educación Media. Ante la constatación de un muy bajo nivel de práctica deportiva de los estudiantes, tanto a nivel recreativo como competitivo, se realizan una serie de reuniones entre la DINADE y las autoridades educativas públicas y privadas a los efectos de buscar revertir esa situación. Siendo que Uruguay viene participando desde su origen en los “Juegos Sudamericanos Escolares”, evento que resolviera impulsar el Consejo Sudamericano del Deporte y que organiza cada año uno de los 10 países que lo integra, se decide aprovechar esa instancia para promover la realización de actividades deportivas en la misma categoría y con los mismos deportes. Es el Consejo de Educación Secundaria quien toma la iniciativa y lanza el Programa “Pintó Deporte en el Liceo”, que en 2007 logra la participación de alrededor de 80.000 alumnos/as, en competencias en diversos deportes.

En 2008 se coordinan acciones entre el CES, el CETP, AUDEP, AUDEC y la DINADE, para la realización de una instancia final con la participación de representantes de todas las instituciones. Ese año la participación supera los 100.000 alumnos/as. Los ganadores de esa instancia final representan a Uruguay en los “Juegos Sudamericanos Escolares”. En 2009 se prosigue con estas actividades, aumentando el grado de coordinación a las etapas regionales, así como el número de alumnos/as integrados.

- **Programas orientados a revincular al sistema educativo a adolescentes y jóvenes que no han completado la educación media básica**

Sistema de Formación Profesional de Base y un Nuevo Plan de Estudios CETP.

El Sistema de Formación Profesional de Base fue reestructurado y se diseñó un nuevo plan de estudios dentro de las líneas de acción del Plan de Equidad, para atender la población más joven y evitar la deserción temprana del sistema educativo.

El Sistema de Formación Profesional de Base tiene cuatro componentes: 1) Plan de formación profesional, 2) Acreditación de saberes por “experiencias de vida” adquiridos por los adultos y que les permiten resolver situaciones en diferentes contextos y ámbitos educativos; 3) Articulación y acreditación de cursos realizados en otros niveles o ámbitos educativos de manera de dar continuidad educativa y entre planes a los estudiantes; 4) Capacitaciones profesionales de corta duración (en coordinación con SOCAT, INJU, ONG.).

El plan de estudios 2007 está organizado mediante una estructura de “trayectos formativos” de recorrido curricular de acuerdo al grado de avance en el ciclo básico de educación media y con módulos (semestrales de 30 horas semanales) que integran formación profesional y componentes generales, a fin de obtener certificación profesional y general que asegure la continuidad futura de los estudios hacia los niveles superiores.

La FPB se articula además con la comunidad mediante la coordinación territorial con el MIDES y un abordaje interdisciplinario ofrecido desde las Unidades de Alfabetización Laboral en tanto espacio formativo no tradicional orientado a la inserción en el mercado de trabajo.

El nuevo Plan de estudios se propuso su implementación en 11 escuelas del Consejo de Educación Técnica Profesional (Universidad del Trabajo del Uruguay). La población objetivo son jóvenes / adultos mayores de 15 años, que han completado la enseñanza primaria y no han finalizado el ciclo básico de la educación media obligatoria, y expresan la voluntad de continuar sus estudios y obtener una formación con un componente profesional específico. La primera etapa piloto de implementación fue prevista originalmente para 300 estudiantes en 2008, en la práctica tuvo buena respuesta, siendo implementado en 12 escuelas con aproximadamente 1.000 estudiantes inscriptos.

En los últimos dos años con datos de cobertura definitivos (2007 y 2008) se constata que la enseñanza técnica ha alcanzado su record histórico de inscripción, al superar en ambos casos los 70.000 alumnos.

Fondo de Equidad está destinado a compra de materiales de estudio para alrededor de 1.000 adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social en el 2008. La dirección del CETP lo considera un logro histórico. Cada centro decide lo que cree necesario para sus estudiantes. Tuvo algunos retrasos en la implementación derivando en la solicitud al Tribunal de Cuentas de una autorización para la asignación más rápida de las partidas.

Pasantías laborales, becas de estudio e inclusión social (CETP meta 100 adolescentes en 2008). Se están implementando proyectos para traslado de estudiantes del ámbito rural hacia centros de estudios pos primaria. Se detectaron lugares del país, como por ejemplo Paso del Parada, que los niños finalizaban la escuela y no tenían otra alternativa de estudio, y por condicionamientos sociales no seguían estudiando. Estas iniciativas procuran facilitar la continuidad de los estudios.

Sistema de becas (MEC) La Comisión Nacional de Becas fue creada por las Leyes No. 15.851 y No. 16.170, para la asignación de becas de apoyo económico a estudiantes de educación media formal de todo el país. La comisión la integran un miembro designado por el Poder Ejecutivo, el Director de Educación del MEC, dos por la ANEP, dos por la UdelaR, dos por el Congreso Nacional de Intendentes y un delegado del Fondo de Solidaridad (a partir de 2007 y establecido en la Ley 18.437).

La población beneficiaria de estas becas son los jóvenes estudiantes en situación de vulnerabilidad social. Para la selección de los mismos se consideran como criterios: estudiantes entre 11 y 25 años residentes en núcleos familiares cuyos ingresos mensuales no superen el monto equivalente a una base de prestaciones y contribuciones por cada uno de los miembros del hogar.

Cuadro IV - Becas de apoyo a estudiantes de educación media - MEC

2005	2006	2007	2008	2009
946	957	1396	1405	1405

Corresponde señalar que los montos variaron, en el período 2005 y 2006 fue de \$ 400, y a partir de 2007 pasó a ser de \$ 600 por mes, gracias al incremento del rubro por una contribución del Fondo de Solidaridad.

Programa Nacional de Educación y Trabajo de CECAP (MEC, ANEP / CES, MTSS, Intendencias, UTU). El Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET) del Ministerio de Educación y Cultura, busca ofrecer una propuesta educativa dirigida a jóvenes de 15 a 20 años que por diferentes motivos se han alejado del sistema educativo formal y no se encuentran trabajando.

El objetivo general del programa es brindar una educación integral, favoreciendo la inclusión social y participación ciudadana, la reinserción en el sistema educativo formal y la formación para la integración al mundo del trabajo con mejores posibilidades.

El programa se ejecuta en acuerdo con los gobiernos locales. En la actualidad son diez los centros educativos de capacitación y producción (CECAP), y se ubican en los departamentos de Montevideo, Rivera, Treinta y Tres, Salto, Maldonado, Canelones, Río Negro, Colonia y Paysandú.

Los CECAP ofrecen una propuesta curricular *flexible* a las demandas *e interdependiente* en los contenidos entre las diferentes áreas, que se conecte con el mundo del trabajo. Se procura que sea una oportunidad educativa amplia que les permita a los estudiantes transitar por un programa educativo que se configure como una experiencia social en la que los jóvenes puedan conocerse en sus capacidades, a la vez que van enriqueciendo sus relaciones con los demás, adquiriendo conocimientos teóricos y prácticos.

B.2.5 Programas de educación dirigidos a personas jóvenes y adultos

- **Aumento del número de jóvenes y adultos vinculados a la educación**

Las actividades de alfabetización, revinculación al sistema educativo y las propuestas de educación para la vida constituyen una fortaleza para la creación de una sociedad de aprendi-

zajes, democrática e inclusiva. Además, esta continuidad educativa redundará en la mejora de la formación de los niños, niñas y adolescentes que comparten hogares y espacios ciudadanos con estos adultos.

En ANEP se ha priorizado la educación de jóvenes y adultos, se han incrementado los recursos presupuestales y los cargos docentes. Se coordinan las acciones educativas para personas jóvenes y adultas de los diferentes subsistemas y se ha creado la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos.

La educación en cárceles ha sido una prioridad, acompañando la política de humanización establecida por el Ministerio del Interior. Se creó la Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceres, donde se promueven y coordinan acciones de educación formal y no formal. Actualmente y por primera vez en la vida del país, en todas las cárceles hay por lo menos un docente.

Por otra parte, luego de constatar en el año 2005 la existencia de 9.000 personas mayores de 15 años que no tenían ninguna escolaridad y 51.000 que tenían como nivel máximo 3° de escuela primaria, el MIDES y la ANEP desarrollaron el Programa “En el país de Varela: yo, sí puedo”. Más de 5000 protagonistas lograron su alfabetización básica. El compromiso acordado es que la ANEP acoja a todas las personas que cumplan las metas del programa, para que puedan completar, en una primera instancia, el ciclo de educación primaria.

Programa Aprender Siempre. El Programa Aprender Siempre es una propuesta de educación no formal de personas jóvenes y adultas de más de 20 años impulsado por el Área de Educación No Formal de la Dirección de Educación del MEC.

Son “*espacios de aprendizajes*”, que tienen carácter flexible, abierto, de modo que se construyan las rutas de aprendizaje según las temáticas de interés y la heterogeneidad de puntos de partida de los participantes. Se proponen facilitar la integración, la apropiación de conocimientos, la comprensión de información y la proyección de los grupos como grupos “*en trabajo de aprendizaje y formación*”.

Desde su puesta en funcionamiento en mayo de 2008, finalizaron los primeros 4 cursos, y están funcionando otros dos. En total hubo 200 participantes. Se trabaja en apoyo a la educación carcelaria y en coordinación con los Centros MEC de Florida, Paysandú, Rocha, Treinta y Tres y Salto, varias Intendencias Municipales y con el MTSS.

Programa Uruguay Estudia. El programa es una propuesta elaborada en 2008 que coordina el MEC y en la que participan OPP, MTSS, ANEP, Universidad de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, BROU y Corporación para el Desarrollo.

El programa promueve el estudio a través de cursos, becas, pasantías y crédito.

En el año 2009, la ANEP ha promovido la finalización de la educación primaria, ha elaborado un nuevo plan de estudios para la educación media básica y ha creado un sistema de tutorías docentes para apoyar la finalización de la educación media superior a quienes tienen

hasta cuatro asignaturas pendientes de aprobación para poder participar de los cursos de nivel terciario y superior.

Por su parte el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) ha dispuesto hasta un millón de dólares en becas a aquellas personas mayores de 18 años que sean desocupados, jóvenes en busca de empleo, trabajadores en seguro de desempleo o en actividad, o pequeños empresarios para que puedan participar de las propuestas de ANEP, considerando la reinserción educativa como capacitación laboral.

B.2.6 Educación terciaria

Al tiempo que en este período, por acuerdo entre ANEP (UTU) y la Universidad de la República se han instalado cuatro nuevas carreras terciarias tecnológicas, en la nueva Ley General de Educación se promueve la creación de un Sistema Terciario Público, en el que se incluyen dos nuevas instituciones: el Instituto Universitario de Educación y el Instituto Terciario Superior.

Por otra parte, la Universidad de la República, con el propósito de generalizar la educación avanzada para todas las personas a lo largo de su vida y conectada con el trabajo, se encuentra debatiendo un proyecto de Ley que modifique su Ley Orgánica.

Para el mejoramiento de la educación terciaria y universitaria, se elaboró y presentó a consideración parlamentaria, un proyecto para la creación de la Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria (APACET) que regule las instituciones y carreras del ámbito privado, asegurando la calidad de sus propuestas y que administre los procesos de acreditación de todo el sistema (público y privado), promoviendo la calidad de la educación en el ámbito nacional y regional.

B.3 Resultados

El esfuerzo volcado durante esta administración en educación, y sus resultados, están marcados por la búsqueda de la equidad como objetivo principal. Esto implicó dos tipos de medidas: extender la cobertura hacia alumnos que no contaban con el conjunto completo de actividades educativas disponibles, y añadir nuevas herramientas y contenidos al sistema.

El Plan Ceibal constituye una extraordinaria expresión de esos avances. Fortalece la equidad en el sistema educativo, y trasmite su efecto a una menor desigualdad de oportunidades de las personas en su vida adulta, haciendo que su formación y capacidades futuras no estén condicionadas por un acceso desigual a las posibilidades de educación.

Por su parte, la expansión de la educación inicial en la cohorte de 3 años y el incremento de las escuelas de tiempo completo, expresan dos formas simultáneas y complementarias de incrementar la escolarización y su influencia en el desarrollo de los niños.

A su vez, se ha conseguido mejorar las condiciones generales para el aprendizaje en la educación pública tomando medidas contra la superpoblación de los grupos, y evitando que el ingreso al primer año se convierta para buena parte de los niños en una barrera.

La reducción del número promedio de alumnos por grupo se concentró en erradicar situaciones extremas como la de grupos con más de 40 alumnos, y minimizar los casos de grupos con más de 30.

La reversión de este escenario se logró con mayor fuerza justamente en escuelas de contexto social desfavorable. En este aspecto, el esfuerzo invertido en que las condiciones sociales no sean un factor de discriminación para el éxito o fracaso escolar, se plasmó también en herramientas específicas como la experiencia de “maestros comunitarios”.

Finalmente, medidas como la expansión de la cobertura de educación física en las escuelas, complementan la equidad en términos socioeconómicos, con un eje de búsqueda de equidad en la faz territorial, haciendo homogéneo el conjunto completo de actividades educativas de primaria en todo el país.

La enseñanza secundaria ha tenido y continúa desarrollando, políticas destinadas a generar allí el mismo tipo de matriz de equidad aplicado a la enseñanza primaria.

Reflejo de ello son el programa Aulas Comunitarias, que se aplica al mismo tipo de dificultades de las que da cuenta “Maestros Comunitarios” en primaria, y el inicio del traslado a secundaria del Plan Ceibal.

Por otra parte, secundaria ha tenido además un fuerte influjo de modernización y unificación de planes, y apertura a la participación del conjunto de actores sociales involucrados en ella.

Cabe destacar además, que junto a los logros en términos de resultados educativos, se ha avanzado en medidas para mejorar la capacidad de gestión de las instituciones de enseñanza. Entre estas reformas, necesarias para fortalecer el desempeño del estado y la optimización de los recursos, se incluyen la reorganización y modernización del área gerencial del CODICEN, la instalación de una comisión de seguimiento del presupuesto y la elaboración participativa del plan estratégico de desarrollo del ente.

B.4 Balance y desafíos

Aspectos generales:

Un desafío central lo constituye la implementación de la nueva Ley General de Educación (Nº 18.437) aprobada para fortalecer la educación en tanto derecho humano fundamental, reafirmando los principios de calidad, equidad y pertinencia y la importancia de asegurar la formación de las personas a lo largo de la vida.

La reciente implementación de estos programas, así como los cambios de mayor profundidad que se plantea el sistema educativo, no han logrado aún ampliar en el grado necesario el grado de inserción de los adolescentes al sistema educativo. Esto nos enfrenta a uno de los problemas sociales más relevantes y complejos, que se relaciona -entre otros factores- con la modificación de las expectativas respecto al papel de la Educación como elemento de inserción social y laboral, a las posibilidades de proyectarse hacia el futuro, a ciertos niveles de fragmentación cultural, así como a las dificultades del sistema para adecuarse a los nuevos requerimientos, intereses y expectativas de los adolescentes. Esto implica abordar nuevas definiciones sobre los contenidos de la educación, mediante un papel orientador más protagónico del MEC. Estos desafíos comportan la necesidad de transformaciones, fundamentalmente en la educación media, y en espacial en su segundo ciclo.

Cuadro V - Cobertura de educación según niveles

Niveles educativos	%
Tasa de alfabetización (15-25 años)	98,9
Tasa neta de inscripción en primaria	91,1
Población con 1er ciclo de enseñanza media completo (18-20 años)	63,7
Población con 2do ciclo de enseñanza media completo (21-23 años)	34,1

Fuente: MEC.

También es una preocupación central mejorar la calidad de la educación. En especial preocupa la inequidad en la distribución del conocimiento que se expresa en las pruebas nacionales e internacionales de aprendizaje (SERCE de UNESCO para América Latina y PISA de OCDE) en los que la brecha en los aprendizajes afecta principalmente a los sectores socioeconómicos más pobres.

La universalización de la educación de niñas y niños de 4 años, el Programa de Maestros Comunitarios, el Plan Ceibal, el Programa de Impulso a la Universalización de la Educación Media Básica, el Programa de Formación Profesional Básica están dirigidos a mejorar los aprendizajes, especialmente de los sectores más carenciados, los cuales se están afirmando en este año 2009. A esto se suma el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (cuya creación ha sido aprobada en la nueva Ley General de Educación) que tendrá como cometido evaluar la calidad de la educación en los niveles inicial, primario y medio.

Entre los aspectos a implementar se destacan los mecanismos de participación social, especialmente en los Centros Educativos. La Ley 18.437 creó los Consejos de Participación de cada centro educativo con representación de docentes, estudiantes, padres y comunidad con el cometido de realizar propuestas para el mejoramiento del centro. La implementación de estos Consejos tiene gran relevancia para promover la consolidación de comunidades educativas que

contribuyan al mejoramiento de los aprendizajes, así como a la permanencia y egreso de los adolescentes de la educación media.

Otro de los aspectos relevantes es la Creación del Consejo Nacional de Educación No Formal que con la participación de ANEP, la Universidad de la República y el MEC tendrá los cometidos de articular y supervisar programas, llevar un registro de instituciones, promover la profesionalización de los educadores, promover acciones educativas dirigidas hacia personas jóvenes y adultas y contribuir a reincorporar a la educación formal a quienes la hayan abandonado.

Primera infancia:

Como ha sido expresado, en el marco de las orientaciones definidas en el Plan de Equidad, se aumentó en forma significativa la cobertura del Plan CAIF con la mejora de la calidad de la atención y su financiación total con recursos genuinos del presupuesto público.

A su vez se fortaleció la alianza y articulación con el sistema público de salud que redundará en una mayor y mejor atención a embarazadas y a niñas y niños pequeños con el fin de garantizar un adecuado desarrollo infantil en condiciones de equidad. Con este mismo espíritu se ha fortalecido la articulación con el sistema público de enseñanza preescolar y primaria (ANEP-CEP).

Los principales desafíos son:

- Aumentar la cobertura del Plan CAIF hasta alcanzar en el tiempo más breve posible el total de los niños y niñas en situación de pobreza y continuar hasta garantizar la universalización del acceso a estos servicios, en conjunto con la oferta privada.
- Atendiendo el desarrollo alcanzado a la fecha y a alcanzar por el Plan CAIF, será preciso redefinir un diseño institucional y de gestión acorde a la nueva etapa.
- Consolidar los mecanismos de supervisión y mejoramiento de la oferta privada en la materia, puestos en práctica por el MEC.
- Avanzar en el accionar del Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia recientemente instalado con el propósito de promover la educación de calidad y coordinar los programas y proyectos dirigidos a esta etapa.

Educación inicial y primaria:

En 2009 el país ha alcanzado la universalización de la educación inicial en el nivel de 4 años y la cobertura en el nivel de 3 años alcanza aproximadamente el 60% de los niños y niñas de esta edad.

En la educación primaria se han creado nuevas escuelas de tiempo completo y se ha desarrollado y consolidado el Programa de Maestros Comunitarios en las escuelas urbanas de tiempo simple situadas en contextos desfavorables y muy desfavorables. Se ha completado la

implantación del Plan CEIBAL y hacia fines de 2009 se espera alcanzar la universalización de la educación física.

Los desafíos principales son:

- alcanzar la cobertura total de niños y niñas de 3 años en contextos de pobreza y vulnerabilidad a la pobreza y la atención de toda la demanda de las familias pertenecientes a contextos no vulnerables
- avanzar en la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular en las escuelas, objetivo formulado en el artículo 7 de la nueva ley general de educación (ley 18.437), para lo cual se establece un procedimiento en las disposiciones transitorias de la ley (Título VI inciso D).
- ampliar a más escuelas las modalidades de vínculo con las familias y los dispositivos de apoyo personalizado a alumnos/as tales como los puestos en práctica por el Programa de Maestros Comunitarios.

Educación media:

El país ha continuado avanzando en la matrícula y asistencia en el ciclo básico. Ello está siendo impulsado por los diversos dispositivos puestos en práctica en este período ya reseñados, algunos de carácter universal (caso de los cambios en el plan de estudios) y otros de inclusión orientados a públicos específicos. No obstante el país aún no ha alcanzado la universalización del egreso del ciclo básico.

Los principales desafíos en este nivel están definidos en la nueva Ley General de Educación cuando establece:

- en su artículo 7° la obligatoriedad de la educación media básica y superior y define un procedimiento a seguir en las disposiciones transitorias de la ley (Título VI, inciso C), lo cual supone avanzar en la retención y revinculación de los adolescentes en la educación media, mejorando la calidad de los aprendizajes; y
- los referidos a la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular en educación media básica establecido también en el artículo 7. con los procedimientos para su implementación definidos en las disposiciones transitorias de la ley (Título VI, inciso D).

A ello se suma,

- la extensión del Plan CEIBAL a Educación Media y
- la consolidación y seguimiento de los planes de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad.
- desarrollar acciones dirigidas a profundizar la vinculación entre educación y trabajo, tanto a nivel de los contenidos educativos como de las formaciones técnicas y tecnológicas que se ofrezcan. Esto conlleva a la jerarquización de la educación técnica y tecnológica.

Educación terciaria:

La generalización y mejoramiento de la calidad de la educación terciaria es un objetivo principal, para lo cual se espera que la nueva Ley General de Educación facilite y promueva el desarrollo del Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública en consonancia con dicho objetivo.

En este sentido los desafíos son:

- implantación del Instituto Universitario de Educación (IUDE) como institución universitaria de carácter nacional que desarrolle enseñanza, investigación y extensión.
- implantación del Instituto Terciario Superior (ITS) con sedes en todo el país que ofrezca carreras de hasta tres años de carácter técnico y tecnológico en las más diversas áreas, profundizando las acciones de coordinación iniciadas entre la Universidad de la República y la UTU.
- modificación de la Ley Orgánica de la Universidad de la República a partir de las propuestas surgidas del debate universitario en este sentido.
- instalación y desarrollo de la Agencia de Promoción y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria con el propósito de promover una educación de calidad en todo el sistema terciario de educación.



C. POLITICA DE VIVIENDA

C.1. Punto de partida

Al inicio de la gestión de este gobierno, se constata una gran fragilidad y fragmentación institucional de los organismos encargados de las políticas de vivienda y territorio. Las políticas de vivienda que venían aplicando las administraciones anteriores consolidaron situaciones de pobreza estructural y aumentaron la segregación socio territorial, construyendo complejos habitacionales de mala calidad localizados en las periferias pobres de las ciudades. Asimismo, instalado en un proceso de deterioro de larga data, se produce la fractura del BHU como institución financiera de la vivienda, a lo que contribuye la crisis socio económica que comienza en 1999 y colapsa en el 2002.

C.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción

A partir de la compleja realidad señalada, esta administración impulsó un diseño institucional para el desarrollo de nuevas políticas públicas de vivienda y hábitat, que significó la reestructura del sistema público de vivienda y particularmente del Banco Hipotecario, acción no asumida por administraciones anteriores.

El Plan de Equidad define entre los componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, la política de vivienda y hábitat, destacando que su implementación supone una operativa de mediano y largo plazo. Esta se refleja en los nuevos programas, cuya ejecución se inicia en el 2008.

La nueva política urbano-habitacional que desarrolla el Ministerio, tiende a efectivizar el acceso y permanencia en la vivienda para amplios sectores de la población. Esta directriz política se integra a las demás políticas sociales en el marco de la nueva ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, enfatizando el logro de un mejor hábitat para los sectores sociales más postergados.

Una política de transición

En una primera etapa, la política de vivienda dio cumplimiento a los compromisos contraídos anteriormente, plasmados en los convenios, contratos y acuerdos con instituciones, empresas y familias. Al mismo tiempo y a partir de un cambio de orientación, se inician algunas nuevas iniciativas con los recursos disponibles, eliminando y discontinuando los programas más contrarios a las líneas estratégicas que se iban a adoptar.

La construcción de una nueva política

La nueva política surge en respuesta a la crisis estructural del sistema de acceso y permanencia en la vivienda y en la ciudad. El Plan Quinquenal 2005-2009, elaborado en consulta con una diversidad de actores, establece una estrategia que contempla tres grandes líneas:

- a) **Mirada de inclusión socio-territorial** para alterar la segmentación social y residencial con un rediseño conceptual de las políticas y programas.
- b) De una **nueva institucionalidad**, expresada en la redefinición del accionar del MVOTMA, en la reestructura del Banco Hipotecario de Uruguay (BHU) y en la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV).
- c) Actualización del modelo de política habitacional, que respetando los elementos esenciales de la Ley Nacional de Vivienda de 1968, implicó el diseño de **nuevos instrumentos** sobre la trilogía *esfuerzo propio o ahorro, subsidio y préstamo*.

La **nueva institucionalidad** en el área de la vivienda se expresa en:

- La *redefinición del accionar del MVOTMA en tanto organismo rector*, en la creación de la política de vivienda como política pública y de su ubicación en el proceso de reformulación del sistema de protección y bienestar social.

- La *reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay* para convertirlo en un instrumento eficaz y eficiente dentro del mercado hipotecario en el sentido de potenciarlo, liderarlo y capacitarlo para dar respuesta crediticia también a aquellos sectores de la población que no califican como clientes del resto de las instituciones que ofrecen crédito hipotecario, mediante Convenio con el MVOTMA.

- La *Creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV)*, como un servicio descentralizado a cargo de la ejecución de las políticas de vivienda y hábitat urbano definidas por el Plan Quinquenal.

Estas modificaciones han permitido la intervención sobre las restricciones del financiamiento, haciendo conjugar el accionar de las **instituciones del sistema público** (MVOTMA-ANV-BHU), con las Instituciones Financieras posibilitando en el mediano plazo ampliar y diversificar la oferta de financiamiento para viviendas, desarrollando el crédito hipotecario.

Finalmente, se han **rediseñado los instrumentos básicos**, de manera de permitir un mayor acceso y permanencia de las familias en sus viviendas: los subsidios¹⁴, como elemento redistributivo de la riqueza (en tanto el producto no está fragmentado por niveles de ingreso);

14 De un subsidio a la oferta, se pasa al subsidio a la familia, en relación a sus necesidades y capacidad económica. El *subsidio a la cuota*, consiste en un instrumento que permite otorgar a una familia o a un grupo de destinatarios/as el subsidio parcial o total sobre la cuota de un crédito hipotecario para la vivienda. De este modo el destinatario pagará una cuota acorde a sus ingresos.

El *subsidio total a la cuota* se sustenta en la afirmación y reconocimiento de un derecho. No restringe su realización a las posibilidades económicas, materiales o humanas de las personas o familias. No lo condiciona a la realización de contrapartidas, excepción hecha del compromiso con el cuidado y mantenimiento del bien recibido. Este constituye el aporte más importante de la nueva política al Plan de Equidad. Se considera que este instrumento debe articularse con otros programas de la Red de Asistencia del Plan de Equidad de modo de hacer posible un proceso integral de inclusión social.

el préstamo, que democratiza el acceso a la vivienda y el ahorro (en forma de trabajo, gestión y/o en capital) que representa el esfuerzo directo de los destinatarios.

Asimismo fueron aprobados por Resolución Ministerial los siguientes reglamentos:

- *Producto*. Establece las condiciones para la producción y localización de una vivienda digna y adecuada a las necesidades de las familias.
- *Préstamo*. Establece las condiciones y requisitos para el acceso a créditos atendiendo a la composición y situación socio-económica de las familias.
- *Subsidio a la demanda*. Establece las condiciones y requisitos del acceso para las familias que lo necesitan.

- *Cooperativas financiadas por el FNVyU con subsidio a la cuota*

Siguiendo los principios básicos -promover un acceso digno, favorecer la integración de sectores heterogéneos y tender a la universalización de la política de vivienda-, la nueva política define perfiles de población según posibilidades de acceso al crédito hipotecario, pero ellos no constituyen población objetivo de una propuesta focalizada. Se identifican tres perfiles en la población que depende de las políticas públicas de vivienda y en función de ello se implementaron los diversos programas.

Nuevos Programas del MVOTMA

En aplicación del Plan Quinquenal (2005 -2009) el MVOTMA ha abierto los nuevos programas iniciando una secuencia que, progresivamente, va respondiendo a los diversos sectores de población y al complejo abanico de problemas que éstos enfrentan para alcanzar una solución habitacional digna y adecuada a las necesidades de grupo familiar. Desde fines del 2008 se vienen implementando los siguientes programas.

Compra de vivienda nueva. Programa dirigido a facilitar el acceso a una vivienda propia. En su primera edición el programa destina los fondos disponibles a familias con ingresos comprendidos entre 25 y 60 UR, cuyos titulares tengan entre 18 y 55 años de edad y posean al menos un menor de 18 años a su cargo. El dispositivo pone a disposición un préstamo y facilita un subsidio a la cuota del tal modo que lo afectado a vivienda no supere el 25%.

Compra de vivienda usada. El mecanismo pone a disposición un préstamo para familias que contando con un ahorro no alcanzan los montos exigidos por el mercado y según el monto de ingreso familiar y el porcentaje de afectación a vivienda aceptable por Ley, puede añadir un subsidio a la cuota correspondiente al préstamo.

Cuadro VI: Montos de préstamos para compra de vivienda usada

DEPARTAMENTO	VALOR MÁXIMO DE LA VIVIENDA	AHORRO MÍNIMO	PRÉSTAMO MÁXIMO	INGRESOS MÁXIMOS
Montevideo Canelones Colonia y Maldonado	2,200 UR	220 UR	1,980 UR	60 UR
	2,000 UR	100 UR	1,900 UR	45 UR
Resto del País	2,000 UR	200 UR	1,800 UR	60 UR
	1,800 UR	90 UR	1,710 UR	45 UR

Fuente: MVOTMA

Fondo de garantía de alquileres (FGA). Programa dirigido a facilitar el acceso a la vivienda en calidad de inquilino a personas o familias cuyos ingresos líquidos sean inferiores a 100 UR y cuyos titulares sean mayores de 18 años de edad.

Refacción y mejora de la vivienda. Programa dirigido a atender problemas cualitativos mejorando las condiciones o la adecuación de la vivienda a las necesidades de personas o familias. El dispositivo es un préstamo sujeto a condiciones específicas.

Cuadro VII: Montos de préstamos para refacción de vivienda

Modalidad	Monto del préstamos en UR	Plazo máximo en años	Tasa de interés anual	Subsidio
Mantenimiento y refacción	200 a 500	5 años	4%	15% del préstamo
Ampliación y reforma	400 a 1,000	7 años	4% a 5%	15% del préstamo

Fuente: MVOTMA

Atención Primaria Habitacional. En el caso de la población de ingresos menores a 25 UR y especialmente, aquella que además tiene menores a cargo la situación habitacional reclama de una intervención estatal integral. En ese marco el MVOTMA ha implementado diversos programas que facilitan el acceso a una vivienda y/o la permanencia en ella. Para las soluciones transitorias de vivienda a familias derivadas por otros programas sociales, se cuenta con el Convenio de Emergencia Habitacional con el BHU - ANV que provee de viviendas de la cartera social que son arrendadas por el MVOTMA.

Desde octubre 2008 se ejecuta un nuevo programa de apoyo a la transitoriedad que, con respaldo del sistema de UNA-ONU, se dirige a trabajar sobre los obstáculos y problemas que impiden a las familias el acceso a la vivienda, aún con un subsidio total a la misma.

Se relanza un programa de larga tradición: las *cooperativas de vivienda* con un Reglamento Nuevo, Registro de Cooperativas e Institutos de Asistencia Técnica (IATs). En consulta con las federaciones de cooperativas de vivienda (FUCVAM y FECOVI) y el plenario de IATs, se elabora un nuevo reglamento, que introduce el subsidio a la cuota en el sistema cooperativo y promueve el desarrollo de proyectos integrales que recuperen la práctica de la autogestión de los destinatarios.

La aprobación del Nuevo Reglamento por parte del MVOTMA y el acuerdo con la ANV para la gestión de las cooperativas, hacen posible destrabar el programa cooperativas e incorporarlo en la nueva lógica del Plan Quinquenal. Se trata de un programa que apunta a la autogestión, que recupera el espíritu de la ley de vivienda, y ahonda en aspectos sociales, urbano-territoriales y de sostenibilidad económica.

Fueron firmados *convenios con las Intendencias* de todo el país, que se sintetizan en tres programas, los que suponen el traspaso de fondos del FONAVI a los órganos departamentales y cuyos destinatarios son mayoritariamente familias en condición de pobreza: a) Convenios para Construcción de Vivienda, lo que incluye básicamente Programa de Realojos y Programa Plan Lote con canasta de materiales; b) Convenios de Mantenimiento edilicio y refacción de vivienda; c) Recuperación de tierra urbanizada. Este programa implica la construcción de infraestructuras: caminería, saneamiento, conexiones, etc.

Banco Hipotecario del Uruguay.

La reestructura del Banco Hipotecario, ha permitido su reingreso a fines del 2008 al mercado de créditos hipotecarios como banco especializado en el otorgamiento exclusivo de estos créditos.

Actualmente el Banco ha abierto sus líneas de crédito para ahorristas, ampliando su cobertura a personas no ahorristas. El BHU cuenta ya con procedimientos profesionales y transparentes para la concesión de créditos, que junto con la capitalización dispuesta por ley, lo convierten en una institución sana y sustentable.

Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

Además de gestionar la cartera social de deudores del Banco Hipotecario, promueve alternativas para la efectiva amortización de los créditos. Actualmente, esta cartera comprende a más de 40 mil familias.

Otras líneas de actuación:

- *Refacción de viviendas vacías y préstamo para compra*
Implica la inversión de 5 millones de dólares, para la puesta en el mercado de 1000 viviendas a ser comercializadas con una modalidad de financiamiento innovadora: bajo ahorro previo y readecuación de la deuda en función del valor de la vivienda.
- *Refacción y comercialización de esqueletos de edificios*
El programa de Recuperación Urbana y Social impulsa proyectos de negocio en asociación con inversores privados y públicos para terminar de construir 2.000 viviendas en todo el país. De acuerdo al proyecto, el inversor podría mitigar el riesgo de la inversión con el apoyo de la ANV y/o del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Comisión de Género, Vivienda y Hábitat

En el año 2006, por Resolución Ministerial, fue creada la Comisión de Género, Vivienda y Hábitat, compuesta por integrantes de las diferentes Unidades Ejecutoras del MVOTMA en coordinación con INMUJERES como organismo rector de las políticas públicas de género.

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

En junio del 2008 el Parlamento Nacional aprobó la Ley 18.308 en la que se establecen lineamientos que concurrirán a mejorar las condiciones de efectivización del derecho a la vivienda.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, se orienta a lograr *“la planificación para el desarrollo ambientalmente sustentable con equidad social a nivel regional y local”*, en respuesta al *“incremento de desigualdades regionales y en general, territoriales en nuestro país”*¹⁵.

A partir de la aprobación de la ley, se ha dado inicio al proceso de elaboración de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, en coordinación con otros ministerios, y en el marco de las orientaciones del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial. Asimismo, se han profundizado los procesos de cooperación y apoyo a los gobiernos departamentales para la implementación de la LOT, a través de convenios con el MVOTMA que hoy alcanza a 17 Intendencias.

15

Mvotma – Dinot (2006 a) p.7

MEVIR

En función de la participación de MEVIR en el Plan de Equidad se estructuraron planes operativos que contemplaran el propósito de contribución al desarrollo de un hábitat sustentable.

Se crearon dos programas que atienden problemáticas específicas:

Programa Sosteniendo Vínculos, encargado de acciones sobre el stock: recuperación de viviendas, combate a la morosidad, regularización de alquileres, atención a los reclamos por deficiencias de obras, readjudicación de unidades.

Investigación y Desarrollo es un programa que procura profesionalizar los estudios sobre demanda y planificación integral de la intervención de MEVIR. Se ha avanzado en el diseño de una metodología interdisciplinaria de investigación territorial para detectar la demanda hacia MEVIR

En el área de Promoción Social, que focaliza su atención en la dimensión social de las personas con las que trabaja MEVIR, se procura estimular el desarrollo metodológico que habilite procesos de empoderamiento de la población destinataria.

En el plano de la Capacitación para el trabajo rural se ha continuado con el convenio con DINA e INEFOP (ex JUNA), el que tiene por finalidad contribuir a fortalecer el desempeño laboral así como las estrategias de empleo de asalariados rurales y pequeños productores familiares. Finalmente MEVIR cuenta desde el comienzo del 2008 con la Unidad de Evaluación, Monitoreo y Acompañamiento. A través de esta oficina se viene diseñando y efectuando el monitoreo de las distintas actividades de la organización.

Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI)

El PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares) fue creado en 1999 con el objetivo de promover la integración socio-urbana de los habitantes de los asentamientos, de modo de contribuir a mejorar su calidad de vida. El monto total de este programa fue originalmente de 110 millones de dólares. El 70% de esta cantidad proviene de un préstamo solicitado al BID y el 30% restante es aportado por el Gobierno uruguayo. Como resultado de la crisis de 2002 se redujeron 20 millones del endeudamiento externo.

El PIAI busca dar una respuesta integral a la problemática de los asentamientos irregulares, desde el punto de vista físico y social. Para ello, por una parte, mejora y/o construye infraestructura, realizando obras como vialidad, saneamiento, tendido de redes de agua potable y electricidad, alumbrado y espacios públicos. También se realizan obras de ingeniería para mejorar condiciones ambientales, por ejemplo la canalización de cañadas. Para contribuir al objetivo de promover la integración social de los habitantes en asentamientos, todos los proyectos del PIAI desarrollados en el período 2005-2009 incluyen la construcción de equipa-

mientos sociales, que brindan herramientas para desarrollar el vínculo de los pobladores de los asentamientos irregulares con su entorno.

Los proyectos de mejoramiento barrial surgen de un diagnóstico integral realizado en cada asentamiento por parte de equipos técnicos multidisciplinarios que trabajan junto a los vecinos para identificar y priorizar las necesidades del barrio. En este sentido y en acuerdo con las instituciones responsables, el PIAI construye servicios comunitarios como policlínicas, centros CAIF, centros de jóvenes, espacios deportivos polifuncionales y espacios públicos con equipamiento urbano y juegos infantiles, entre otros. La construcción de viviendas se restringe a los casos en que sea imprescindible por el trazado del proyecto.

En diciembre de 2008 fue firmado un nuevo préstamo con el BID por 300 millones de dólares que serán invertidos en 15 años, de los cuales 100 millones ya se encuentran a disposición y serán invertidos en los próximos 5 años, comenzando en este año.

A partir de este préstamo, el PIAI ya no se limitará a intervenir dentro del perímetro de los asentamientos, sino que actuará sobre todo el tejido urbano de las Áreas Precarias, que se definen como unidades territoriales donde existen dos o más asentamientos, en cuyas zonas aledañas existen graves carencias urbanas y socio-económicas.

Es importante destacar que existe otra importante diferencia entre el préstamo anterior y el acordado en 2008, ya que el 17% del nuevo préstamo se destinará a prevenir la formación de nuevos asentamientos y a fortalecer las capacidades institucionales, a través de diversas acciones.

C.3. Resultados

Los resultados en materia de política de vivienda, se presentan agrupados, aquellos de carácter cualitativo y los de tipo cuantitativo.

Cualitativos

Producto

Se pasó de un producto concebido como solución mínima (32 m² de área) para sectores pobres sin atención a la localización, a la estipulación de un producto concebido como respuesta a las necesidades de las familias (2, 3 ó 4 dormitorios y según los metrajes estipulados por la Ley de Vivienda) y con atención a una localización en condiciones físicas y sociales adecuadas, incluida la heterogeneidad socio económica y cultural del área urbana de implantación.

Préstamo y accesibilidad

Se estableció una modificación sustantiva del sistema para ampliar la cobertura y la accesibilidad a sectores medios y bajos, así como hacer más justo el sistema. Ello se hace, por una parte, a través de la contemplación de los montos de afectación en relación al ingreso per cápita de la familia y de la factibilidad de asociarlo a un subsidio a la cuota, inversamente proporcional a los ingresos, en lugar del monto fijo según producto y franjas de ingreso. Éste permite asegurar el compromiso asumido por la familia al hacerlo sostenible.

En el marco del Plan de Equidad importa subrayar la innovación y riqueza del subsidio a la cuota como instrumento que permite otorgar a una familia o a un grupo de destinatarios/as el subsidio parcial o total sobre la cuota de un crédito hipotecario para la vivienda. De este modo al destinatario se le propone un compromiso acorde a sus ingresos y el MVOTMA le otorga un subsidio que le permite cubrir el valor total de la cuota correspondiente a un préstamo.

El subsidio total a la cuota se sustenta en la afirmación y reconocimiento de un derecho. No restringe su realización a las posibilidades económicas, materiales o humanas de las personas o familias. No lo condiciona a la realización de contrapartidas, excepción hecha del compromiso con el cuidado y mantenimiento del bien recibido.

Transformación institucional y normativa

Se ha procesado una redefinición del accionar del Estado en las políticas de vivienda y del sistema público a fin de reforzar el papel del Ministerio como orientador de la política pública, rector de intervención social y privada, así como articulador con el sistema de protección y bienestar social. Esta transformación ha tenido, por un lado, un hito estratégico en la transformación institucional del sistema (Ministerio, Agencia Nacional de Vivienda, Banco Hipotecario y Convenios para participación de las entidades financieras) y por el otro, en la redefinición normativa que innova y adecua los dispositivos y reglas de juego del sistema.

Esto permite que el BHU actúe efectivamente como banco, y no como promotor en la construcción. La ANV, al asumir la ejecución, libera al Ministerio de la implementación y seguimiento de los programas aprobados por este organismo, permitiéndole tomar centralmente la tarea de diseño, planificación y evaluación de la política. Al mismo tiempo, la ANV ejecuta con mayor agilidad y eficacia por estar sujeta a otro marco jurídico. Finalmente, vuelve más transparente la acción del Estado y la utilización del FNVyU.

Cuantitativos

El cumplimiento de los compromisos previamente contraídos por los gobiernos anteriores insumió casi la totalidad de los recursos correspondientes a los tres primeros años de la administración actual. En el marco del programa SIAV, fueron construidos 3024 *Núcleos Básicos Evolutivos*, en su doble modalidad: SIAV - Grupos y Complejos Habitacionales.

En cuanto a las *cooperativas*, al final del período de gobierno, habrán sido entregados 5531 préstamos para viviendas cooperativas.

En relación a los nuevos programas.

Compra de vivienda nueva. A la fecha se han postulado 1.743 familias y se asignaron 396 viviendas en Conjuntos Habitacionales en Montevideo y en localidades del interior del país. La convocatoria fue realizada para 13 conjuntos en Montevideo y 6 en el Interior, pero al no haberse completado los cupos se está abriendo un nuevo llamado. Los llamados en ejecución, completarán para el 2009 un total de 2294 viviendas para Montevideo y otras localidades del interior del país.

Compra de vivienda usada. En el transcurso de los meses de setiembre y octubre de 2008, se realizó la postulación para compra de vivienda usada. Del total de postulantes, un 75 % corresponden a la franja de ingresos comprendida entre 25 y 45 UR. Hacia el final del período, habrán sido otorgados 1501 créditos.

Cuadro VIII - Postulaciones y asignaciones por franja de ingresos, total país

Franja de ingresos	Postulaciones	Asignaciones franja	por porcentaje
25 a 45 UR	1212	640	79%
46 a 60 UR	408	172	21%
Total	1620	812	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MVOTMA – DINAVI.

En el período se han otorgado 2606 certificados de garantía de alquiler con el *Fondo de Garantía de Alquileres*, operando MVOTMA como garantía.

Para la *Refacción y mejora de la vivienda*, se ha habilitado una línea de 4.000.000 de dólares en el BHU. Asimismo, a través del Programa CREDIMAT y de la ANV, se han otorgado 15.962 créditos para la reparación de viviendas y ampliación del stock existente.

Atención Primaria Habitacional. El programa implementado con el respaldo del sistema de UNA-ONU, se encuentra en su fase piloto trabajando sobre un universo de 225 familias inscriptas en el Registro de Emergencia Habitacional. Una vez finalizado, será evaluada la posibilidad de su institucionalización.

En cuanto a los *convenios con las Intendencias* puede señalarse que en el marco de los programas de construcción y refacción de vivienda y mantenimiento edilicio, habrán sido apoyadas al finalizar el período, un total de 2781 soluciones habitacionales. En lo que hace a la urbanización de tierras, habrán sido 1300 los hogares directamente beneficiados.

Banco Hipotecario del Uruguay

Han sido escriturados 232 préstamos individuales y son 907 las viviendas en conjuntos habitacionales.

Género, Vivienda y Hábitat

Se ha cumplido una primera etapa de difusión del convenio firmado entre MVOTMA-MIDES/INMUJERES, entre los diversos servicios que atienden esta problemática y se han dado ya respuesta a las primeras solicitudes con garantía de alquiler, con modalidad subsidio del MVOTMA.

MEVIR.

Al mes de agosto han sido entregadas 4775 unidades de construcción, lo que incluye viviendas nucleadas y Unidades productivas (UP). Estos apoyos se materializan en mejoras tanto de la vivienda como en la infraestructura productiva (galpones, salas de ordeño, queserías etc.) procurando apuntalar la inserción productiva de las familias. Se han construido además 7 salones comunales o de usos múltiples y 6 obras mediante convenios con otras instituciones, 3 de ellas Centros CAIF.

En el marco de las acciones del *Programa Sosteniendo Vínculos*, desde marzo 2005 a la fecha se han recuperado (de situaciones irregulares abandonadas, alquiladas, etc.) 250 viviendas, además de 321 viviendas reparadas por daños causados por accidentes atmosféricos.

En coordinación con este programa, la dirección de MEVIR ha puesto el acento en regularizar la situación de los participantes al día en sus compromisos, procediendo a realizar las correspondientes escrituras, cuestión casi sin antecedentes en la organización. En lo que va de la gestión de esta administración, se han escriturado 680 unidades, las que representan el 73% del total posible (927).

En el marco del programa *Investigación y Desarrollo*, entre setiembre de 2008 y julio de 2009, fueron investigadas 23 localidades de 12 departamentos. En el área de Promoción Social, se registran avances en el diseño e inicio de dos experiencias piloto: una en la localidad de Cerrillos canelones y otra en San Gabriel, Florida en cooperación con el programa Uruguay Integra - Mides. En el plano de la Capacitación, en el periodo 2005/2009 se han desarrollado 195 cursos en 22 tipos temáticos distintos, en los 19 departamentos, en 118 localizaciones, alcanzando a un total de 3.937 participantes.

En el plano del relacionamiento institucional, merecen destaque los acuerdos alcanzados con el programa Uruguay Rural del MGAP en el plano constructivo y de articulación con el programa de capacitación que gestiona MEVIR con fondos de la Junta Nacional de empleo.

Con el INAU, los acuerdos permitieron la realización de tres centros CAIF. Con el Instituto de Colonización, se avanza en la priorización de colonos, beneficiarios de unidades productivas y acuerdos en el uso de tierras. Con el Ministerio de Desarrollo social, se han hecho acuerdos de cooperación en dos direcciones: a) con el Programa Uruguay Integra se lleva a cabo la experiencia piloto en la localidad de San Gabriel ya mencionada, b) con el Observatorio Social de Programas e Indicadores se trabaja en la elaboración de un módulo de información rural.

PIAI

Entre 2005 y 2009 inclusive se habrán invertido 63 millones de dólares (más que duplicando la inversión en el período anterior). Se terminarán obras en 24 proyectos, que incluyen a 39 asentamientos, beneficiando directamente a 6974 hogares (1868 fueron los hogares en la etapa anterior).

Con recursos del nuevo préstamo, se ha finalizado el mejoramiento de 3 asentamientos, y durante el año 2009 se están realizando obras, licitando y diseñando proyectos en otros 39 asentamientos, por un total de 23 millones de dólares. Como parte de los procesos de regularización urbana, al finalizar el período habrán sido 802 las viviendas realojadas. En todos los casos se trata de viviendas adecuadas a las necesidades específicas de las familias a las cuales están destinadas.

En lo que hace a la mejora de las condiciones de las viviendas precarias, especialmente las que no cuentan con baño, los proyectos ejecutados entre 2005-2009 incluyen la construcción y mejoramiento de 970 baños (más del doble que los 474 realizados entre 2000 y 2004).

En los proyectos que se están gestionando actualmente, se construirán y mejorarán 660 baños más. A esto debe agregarse que en este período 1.400 familias ya accedieron al saneamiento y otras 3.200 familias recibirán este servicio básico.

En cuanto a las infraestructuras básicas urbanas, cabe destacar que en los proyectos ejecutados ente 2005 y 2009, el PIAI ha construido más de 41 km de redes eléctricas y de alumbrado público, y 42 km de redes de agua potable, a la vez que se están gestionando y construyendo actualmente más de 42 km de redes eléctricas, 50 km de alumbrado público y 24 nuevos kilómetros de red de agua potable.

En este período, el PIAI ha construido 74 equipamientos comunitarios: policlínicas, centros CAIF, centros de jóvenes, canchas de bochas, espacios deportivos polifuncionales, plazas, espacios verdes, entre otros. Finalmente, es importante destacar que en esta administración se han logrado los acuerdos interinstitucionales imprescindibles para materializar la transferencia de la propiedad de los predios a las familias de los asentamientos regularizados. Para hacer efectivo este beneficio, entre otras acciones realizadas, se destaca el convenio firmado con la Asociación de Escribanos del Uruguay

En resumen, el total de los proyectos gestionados en el período 2005-2009 alcanzará a más de 32.600 beneficiarios directos, que viven en 75 asentamientos ubicados en los departamentos de Artigas, Rivera, Salto, Paysandú, Río Negro, Colonia, Maldonado, Canelones y Montevideo.

C.4. Balance y desafíos.

Procesadas las transformaciones institucionales y en las normativas que fueran señaladas, el principal desafío refiere a continuar generando soluciones habitacionales que progresivamente vayan respondiendo a los diversos sectores de población y al complejo abanico de problemas que éstos enfrentan para alcanzar una solución habitacional digna y adecuada a las necesidades del grupo familiar.

En términos de las nuevas orientaciones en materia de política de vivienda y hábitat, se destaca la necesidad de profundizar y sostener en el tiempo la intencionalidad de integración social y territorial que la misma tiene.

Asimismo, es necesario avanzar en el diseño de medidas que permitan el acceso y permanencia en la trama formal de las ciudades a familias que hoy habitan en la informalidad. En este sentido, se ubican medidas afirmativas que bajen el costo de la permanencia y habitación, descargando a los hogares de menores ingresos de los requerimientos ligados a la formalidad y al uso de servicios imprescindibles para una calidad de vida digna (por ejemplo, convenios con organismos y gobiernos municipales para tarifas sociales, exoneraciones, etc.).

Constituye también un desafío la profundización de la articulación de la política de vivienda, con otras acciones del Plan de Equidad, de modo de facilitar un proceso integral de inclusión social en la medida en que la acción conjunta del Estado remueva factores de exclusión o inequidad social.



D. MERCADO DE TRABAJO Y EMPLEO

D.1 Punto de partida

Los años previos a la asunción del actual gobierno se caracterizaron, al igual que en la mayor parte de la región, por el retiro del Estado de la economía y particularmente del mercado de trabajo. Existió una confianza total en el mercado como asignador de recursos y generador de los equilibrios económicos que se establecían a partir del ajuste automático del precio y la cantidad. Por otro lado y en nombre de la competitividad se procedió a la apertura comercial y financiera, priorizando la obtención de la mayor rentabilidad en el menor plazo. Igualmente, se estimuló la flexibilización y/o desregulación de las relaciones laborales. Las consecuencias en el deterioro del empleo, de la calidad de vida y en la profundización de la pobreza e indigencia, son por demás conocidas.

En 2004, la tasa de empleo no superaba el 50,8%, la tasa de actividad era del 58,5% y el desempleo trepaba al 13,1% de la Población Económicamente Activa. Cifras por demás significativas, a las que debe agregarse que algo más del 40% de los ocupados no eran aportantes a la seguridad social, aproximación al fenómeno de la informalidad en el empleo, y que cerca de la tercera parte de la población vivía en situación de pobreza.

La ausencia durante más de 15 años de diálogo social, negociación colectiva y de los Consejos de Salarios, sumado al no respeto de las normas de protección de la libertad sindical que tenían más de 70 años de vigencia, fue una característica notoria de esa época. Todo ello resintió sustancialmente la calidad del sistema de relaciones laborales uruguayo y por ende, la de la sociedad en su conjunto, rigiendo en tal sentido un sistema profundamente desequilibrado.

La tergiversación del instituto de la tercerización de la mano de obra y la exigencia para un conjunto muy importante de trabajadores de constituirse en empresas para poder trabajar en relación de dependencia encubierta, fueron otras tantas expresiones de la desregulación de las relaciones laborales, lo que además derivó en situaciones de informalidad, evasión y exclusión del amparo de la seguridad social.

D.2 Nuevo enfoque y principales líneas de acción

Política salarial y negociación colectiva

La promoción del trabajo como derecho humano fundamental requiere de un activo papel del Estado en el sistema de relaciones laborales y de actores sociales fuertes y representativos.

Sobre estos supuestos, desde la asunción del nuevo gobierno se decidió convocar los Consejos de Salarios, reeditando experiencias históricas exitosas y propiciando el ejercicio efectivo de la libertad sindical, la negociación colectiva y el tripartismo.

A siete días de la asunción presidencial, a través del decreto N°105/005 se dispuso esa convocatoria. Para el sector privado se creó un Consejo Superior Tripartito, entre cuyos cometidos estaba el de redefinir los grupos de actividad, adecuándolos a las nuevas realidades económicas.

En el ámbito público se creó un Sistema de Negociación Colectiva, cuyo Consejo Superior está integrado por: la OPP, la Oficina Nacional de Servicio Civil y el Ministerio de Economía y Finanzas en representación del Poder Ejecutivo; y en representación de los trabajadores del sector público lo integran: COFE, la Mesa Sindical Coordinadora de Entes y los sindicatos de la enseñanza en sus respectivas ramas sectoriales. Dicho Consejo tiene el objetivo de fomentar y promover la negociación colectiva entre el Estado y sus funcionarios.

En el ámbito rural, por primera vez en la historia del país, se convocaron Consejos de Salarios. Se creó un Consejo Superior Tripartito Rural que, una vez definidos los grupos, comenzó a negociar sobre las condiciones laborales de los trabajadores rurales. Comentarios similares cabe para el sector de trabajadoras y trabajadores domésticos que, como colectivo, se integró a las negociaciones colectivas a fines del 2007.

Respecto de la duración de los acuerdos, se enfatizó la importancia de consagrar plazos relevantes. Se trabajó sobre acuerdos de un año, con ajustes salariales cada 6 meses para el sector privado y anual para el sector público. En el año 2005 prevalecieron acuerdos de un año de duración, mientras que en 2006 la mayoría pautó tiempos superiores a un año.

En cuanto al nivel de salarios, se buscó recuperar la pérdida de salario real ocurrida en los años previos, marcados por la profunda crisis que vivió el país. En el primer año de las negociaciones, los ajustes salariales se pautaron considerando la inflación pasada, mientras que en 2006 se logró un mayor número de ajustes en función de la inflación prevista o futura.

Otro elemento relevante de la política salarial ha sido el manejo del salario mínimo nacional (SMN). La desvinculación, realizada ya en 2004, entre el SMN y las prestaciones de la seguridad social, así como de otras prestaciones y contribuciones, al haberse creado la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), permitió emprender un proceso de continuo incremento del SMN.

Fuero sindical

El diálogo y la negociación entre trabajadores y empresarios requieren de garantías que lo hagan posible y fructífero. En tal sentido, la Constitución de la República, que en sus artícu-

los 7 y 53 reconoce y protege el derecho al trabajo, ordena a la ley promover la organización de sindicatos gremiales.

En esa línea se instaura el Fuero Sindical a partir de la ley N° 17.940 de enero de 2006. Ésta declara la absoluta nulidad de cualquier discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, previendo procedimientos especiales para hacer valer tales garantías, y se reconoce el derecho a la licencia sindical, así como facilidades para el ejercicio de la actividad gremial de los trabajadores.

Normas sobre descentralización empresarial

Las tercerizaciones, subcontrataciones, suministro de mano de obra temporal y la conformación de empresas unipersonales, son figuras jurídicas que cuentan con legitimidad, si están sustentadas en la normativa que las ampara y en el cumplimiento de los objetivos para las que fueron creadas.

Sin embargo deben ser combatidas prácticas como, la sustitución de trabajadores permanentes, de huelguistas o de quienes están amparados al seguro de paro, por trabajadores contratados temporalmente; el encubrimiento como trabajo autónomo de lo que es una clara dependencia laboral; la dilución de responsabilidades legales y sociales de la empresa, que se concreta en la pérdida de derechos laborales y de seguridad social.

Por tal razón se sancionaron las leyes 18.098 y 18.099, del 12 y 24 de enero de 2007, para los ámbitos público y privado. En la primera de ellas, se estableció para las contrataciones de la Administración Pública con terceros por la prestación de servicios, que los pliegos de condiciones incluirán el derecho de exigir a la empresa contratada, la acreditación de hallarse en situación regular con las contribuciones de seguridad social y la póliza de accidentes de trabajo del Banco de Seguros del Estado.

En la segunda (y su modificativa Ley N° 18.251 del 6 de enero de 2008) se consagró, para los casos de subcontratación, intermediación y suministro de mano de obra en el ámbito privado, la responsabilidad subsidiaria de la empresa receptora de los servicios, que se transforma en solidaria en caso de que se omitan determinados controles obligatorios a su cargo respecto de las obligaciones laborales, seguro de accidentes de trabajo y pago de contribuciones de seguridad social.

Otras medidas de regulación de las relaciones laborales

Tan sólo a vía de ejemplo, cabe anotar otras tres iniciativas adoptadas en el terreno de la regulación del trabajo:

- ley N° 18.091 de 07/01/07, por la que se amplía el término de prescripción de los créditos laborales, llevándolo a cinco años desde la fecha en que pudieron ser exigibles,

- plazo que se estima razonable a fin de contemplar los legítimos derechos de los trabajadores sin auspiciar hipótesis de abuso;
- ley N° 18.345 de 11/09/08, la cual establece el derecho a días de licencia por estudio, paternidad, matrimonio y duelo, en favor de trabajadores de la actividad privada;
- ley N° 18.441 de 24/12/08, de Jornada Laboral y Régimen de Descansos en el Sector Rural, mediante la cual se garantiza la limitación de la jornada laboral en dicho sector, sin perjuicio de tener en cuenta las particularidades que reviste el desarrollo de esa actividad.

Políticas activas de empleo

El gobierno se ha concentrado principalmente en la redefinición del marco institucional y en el reforzamiento de la coordinación de las políticas de empleo.

En este marco, la reciente ley N° 18.406, por la que se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional como persona de derecho público no estatal, de carácter tripartito, jerarquiza la importancia de las políticas activas de empleo. Se trata, una vez más, de la materialización de una herramienta fruto del diálogo con los sectores empresariales y de trabajadores, en cuya gestión tendrán participación muy relevante.

Por otro lado, se ha avanzado en la creación de espacios de coordinación interinstitucional. En concreto, comenzó a funcionar en el segundo semestre 2008 el Comité Interinstitucional sobre Política de Empleo, integrado por el MTSS, MIDES, BPS, INEFOP (ex JUNAE) y OPP. A partir de setiembre de 2009 se abrieron 3.000 nuevas ofertas de capacitación.

Dicho Comité Interinstitucional tiene por cometido la definición de las líneas estratégicas en materia de política de empleo y asegurar la concurrencia de las acciones desarrolladas en el marco de las diversas programaciones y proyectos de cooperación relacionados con este campo.

Se conformará además, una Mesa Técnica supeditada al Comité, e integrada por los responsables técnicos de Unidades, Direcciones o Programas que trabajan directamente en esta área, así como de Proyectos de cooperación con él relacionados.

Asimismo, desde el MTSS y el MIDES se han impulsado programas de trabajo con la finalidad de crear mayores oportunidades de inclusión social e inserción laboral para desocupados de larga duración que integren hogares en situación de pobreza. Mediante la implementación de trabajos transitorios y programas de formación y capacitación, se promueve la integración de estos trabajadores y la superación de situaciones de larga exclusión.

• Objetivo Empleo (Incentivos a la contratación)

El programa de incentivo a la contratación de mano de obra -Objetivo Empleo- es ejecutado por la Dirección Nacional de Empleo del MTSS. El mismo opera mediante un subsidio a la contratación laboral, disminuyendo su costo para el empleador privado.

Fue diseñado con la finalidad de apoyar la inserción en empresas privadas, de trabajadores desocupados de larga duración pertenecientes a hogares pobres, y aumentar así la probabilidad de que accedan a ocupaciones productivas.

Se favorece, de este modo, la inserción de un grupo de desempleados de mayor vulnerabilidad social, económica y laboral. Básicamente, el subsidio tiene como efecto “cambiar el lugar en la cola” de las vacantes existentes y en menor medida, propicia también la creación de nuevos puestos de trabajo.

Continuando con el compromiso de promover la igualdad, se incorpora una medida de acción positiva hacia las mujeres en el monto subsidiado (60% del costo laboral del trabajador para el caso de los hombres y 80% del costo laboral para el caso de las mujeres).

Con la finalidad de desarrollar todas las tareas que refieren a su implementación y gestión, se creó la Unidad de Coordinación del Programa, que funciona en la órbita de la DINAE.

• Uruguay Trabaja

Este programa surge a partir de la reformulación del diseño del programa *Trabajo por Uruguay*, implementado en el marco del PANES, como un sistema de prestación de actividades laborales durante un período limitado de tiempo, cuyo objetivo central es fortalecer ciudadanía y promover el desarrollo de estrategias personales y sociales para facilitar la superación de la situación de pobreza. El trabajo es concebido como una herramienta de inclusión social.

En el marco del Plan de Equidad, la población objetivo son los hombres y mujeres mayores de 18 años que no hayan culminado el ciclo básico de educación formal, que sean desocupados de larga duración (más de dos años) y que se encuentren en situación de pobreza. Se realizan tareas de valor público por un período de 9 meses, orientadas a la adquisición de habilidades técnicas, que propendan a incentivar en los participantes el desarrollo de capacidades que fortalezcan su nivel de empleabilidad. A cambio se percibe una prestación equivalente a 2,35 BPC por concepto de “Apoyo a la Inserción Laboral”. Durante el período de participación en el programa se hacen al BPS los aportes jubilatorios, lo cual habilita además el acceso al seguro de enfermedad, maternidad y prestaciones complementarias, en caso de que así se requiera.

• Cooperativas Sociales

A través de la ley 17.978 aprobada el 26 de junio de 2006, se crea la figura jurídica de las Cooperativas Sociales como herramienta para trabajar contra la exclusión, el desempleo y la informalidad. Comienza entonces a funcionar en la órbita del MIDES la Unidad de Cooperativas Sociales (UCS), cuyo objetivo central es la creación de puestos de trabajo y la inserción laboral de sectores de la población que se encuentran en situación de pobreza, a partir del desarrollo de proyectos colectivos que, como tales, tienen una identidad basada en principios y valores de cooperación.

La cooperativización está dirigida a personas y hogares en situación de vulnerabilidad social, que sufren algún tipo de exclusión, generalmente relativa a su inserción en el mercado laboral. Las trayectorias laborales de los miembros de estas cooperativas están signadas por un acceso al mercado laboral formal intermitente o nulo, y por la alternancia de la situación de desempleo, con logros laborales bajo la modalidad de “changas” en condiciones de irregularidad de los contratos.

Los proyectos colectivos que recibe la UCS pueden estar dentro de cualquier rama de actividad económica, por ejemplo actividad agropecuaria, industrial, servicios o producción, entre otras.¹⁶

• Unificación de aportes patronales y Monotributo

Algunas medidas incluidas en la Reforma Tributaria promueven la generación de políticas activas de empleo, como ser, los cambios en la tributación patronal y la reformulación del monotributo. En este sentido la Reforma Tributaria implicó la eliminación de asimetrías sectoriales y la racionalización de su estructura. A este respecto, el principal cambio introducido fue la unificación de aportes patronales a una única tasa del 7,5% para la industria, el comercio, servicios y empresas públicas no financieras.

En relación a la figura de monotributo, el cambio introducido apunta a favorecer la formalización de trabajadores por cuenta propia, con y sin local. Este impuesto sustituye los aportes que debe realizar el trabajador independiente ante DGI y BPS por un único aporte fijo por mes. Este tema se profundizará en el capítulo correspondiente a los aspectos tributarios.

D.3 Resultados

Los resultados pueden dividirse en cualitativos y en cuantitativos. Entre los primeros se encuentran los cambios en las relaciones laborales a partir de la reinstauración de los Consejos

¹⁶ Página web del Mides, www.mides.gub.uy

de Salarios como ámbito de acuerdo bipartito con el Estado como árbitro y garante, de la negociación colectiva como forma de acordar las relaciones laborales y del fuero sindical.

Esto ha sido un cambio cualitativo de magnitud en las relaciones laborales en el país, en el mercado de trabajo y en el funcionamiento económico en general. Como forma de dimensionar este resultado corresponde decir que en materia de negociación colectiva se convocaron 20 grupos de actividad económica, los cuales se conformaron formalmente y negociaron en algo más de 150 subgrupos. Las rondas tripartitas de 2005 y 2006 arrojaron resultados elocuentes, alcanzando consensos en el 89% de las negociaciones, mientras que en la ronda realizada en 2008 se consensuó el 84% de los casos.

Asimismo la política de diálogo impulsada por el Gobierno en todos los niveles también repercutió en la cobertura de los trabajadores amparados por convenios colectivos. En efecto, mientras a comienzos de 2005 sólo un 20 % de los asalariados de la actividad privada estaba cubierto por convenios colectivos y/o acuerdos, a fines del mismo año lo estaba, prácticamente, toda la población asalariada. En 2008, el 100 % de los trabajadores están comprendidos en ámbitos de negociación, incluidos rurales y trabajo doméstico, que nunca antes habían realizado convenios colectivos.

Por su parte, en la División Negociación Colectiva del MTSS, durante 2007, se triplicó el número de conflictos resueltos a través de la negociación, con respecto a los resueltos en 2004 y 2005. Asimismo, se incrementó sensiblemente la cantidad de audiencias destinadas a la solución de conflictos colectivos, obteniéndose acuerdos en el 96,5% de los casos.

En materia de recuperación salarial los resultados también son sustanciales, consecuencia del efecto de la recuperación económica, así como también del cambio de enfoque dado por esta Administración en lo referente al mercado de trabajo. En efecto el cambio de enfoque hacia un modelo de crecimiento incluyente produjo una recuperación del salario real del 25% entre diciembre 2004 y julio 2009.

Cuadro IX - Evolución del Salario Real

Evolución del Salario Real. 2004 - 2009	
Base diciembre de 2004 = 100	
Año	Índice (1)
2004	100,00
2005	104,53
2006	108,43
2007	112,87
2008	117,77
2009	125,07

Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

(1) Datos a diciembre de cada año, 2009 información a julio

Vinculado a lo anterior cabe destacar el notable crecimiento experimentado por el Salario Mínimo Nacional por efecto de los cambios institucionales realizados en el mismo. Éste se encontraba en una situación de deterioro al comienzo de esta Administración, lo cual se logró revertir, creciendo un 63,2% en términos reales entre enero de 2005 y enero de 2009. De esta manera no sólo se logró una importante recuperación, sino que además el SMN volvió a cumplir su función reguladora como piso salarial en el mercado de trabajo.

La reinstauración de la negociación colectiva contribuyó al logro de una mayor formalización de los trabajadores, así como impulsó el crecimiento del salario real. Dicha recuperación salarial y el incremento del Salario Mínimo Nacional (SMN), en un contexto de crecimiento económico, no fueron una traba para la creación de nuevos puestos de trabajo. Muestra de ello es el aumento registrado en el número de puestos de trabajo estimado en 160 mil.

En relación a los programas de empleo promovido, se debe resaltar que las personas inscriptas en la iniciativa “Objetivo Empleo” de la DINA/MTSS ascendieron a 35.000, representando un 75 % mujeres y 25% hombres. “Uruguay Trabaja” cumplió y superó la meta de cobertura propuesta en 2008 con la participación de 3133 personas, mientras que en 2009 participaron 3.714 personas a nivel de todo el territorio nacional en una experiencia interinstitucional que involucra al MIDES, MSP, INAU, ANEP, BPS, BSE, SUNCA, Intendencias Departamentales e Instituciones Educativas y de Promoción Social.

Finalmente, se encuentran en funcionamiento 109 cooperativas sociales en todo el país, lo cual supone la creación de unos 1201 puestos de trabajo directos , de los cuales 1090 corresponde a cooperativistas (39% Hombres; 61% Mujeres), siendo el resto contratados.

Cuadro X - Tasa de Actividad

Año	Tasa Global	Hombres	Mujeres
2004	58,5	70,1	48,7
2005	58,5	69,3	49,5
2006	60,9	71,7	51,8
2007	62,7	73,6	53,7
2008	62,6	72,7	54,4

Fuente: INE
Total País urbano

Cuadro XI - Tasa de Empleo

Año	Tasa Global	Hombres	Mujeres
2004	50,8	62,8	40,7
2005	51,4	62,7	41,9
2006	53,9	65,4	44,4
2007	56,7	68,4	46,9
2008	57,7	68,5	48,8

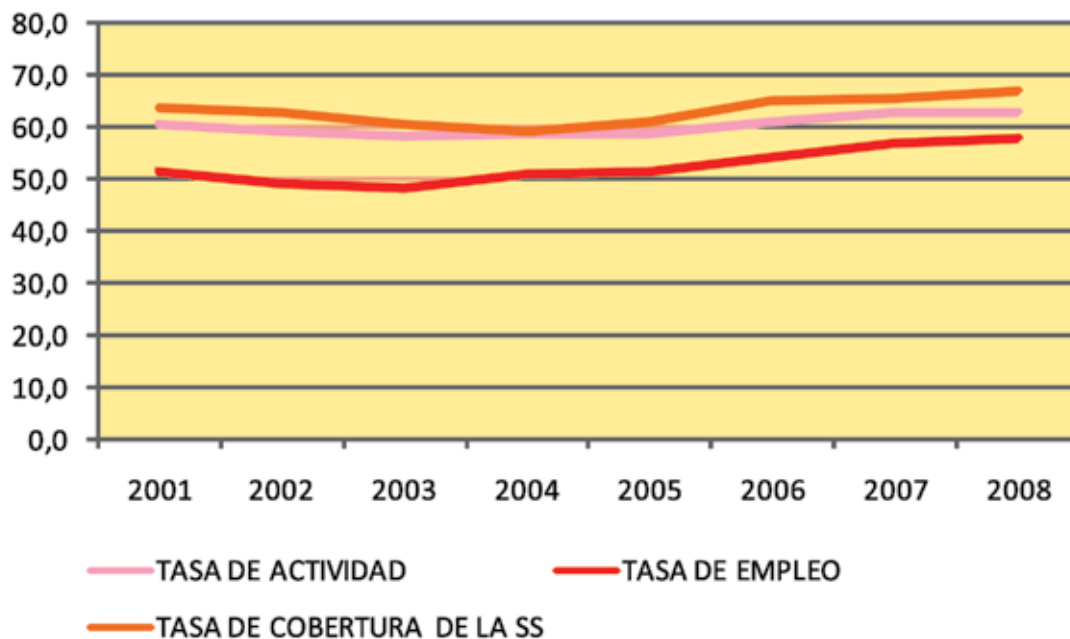
Fuente: INE
Total País urbano

Cuadro XII - Tasa de Desempleo

Año	Tasa Global	Hombres	Mujeres
2004	13,1	10,3	16,6
2005	12,2	9,6	15,3
2006	11,4	8,8	14,4
2007	9,6	7,1	12,6
2008	7,9	5,7	10,3

Fuente: INE
Total País urbano

Gráfico VI - Tasa de Actividad, Empleo y Cobertura de Seguridad Social



Fuente: INE

D.4 Balance y desafíos

Los resultados descriptos anteriormente, dan cuenta de los significativos avances en materia de política salarial y negociación colectiva, así como los logros alcanzados en cuanto a inclusión de sectores tradicionalmente desamparados y el desarrollo de mecanismos de protección social - todo ello sustentado en instancias participativas y de diálogo promovidas por el Estado-, que permiten realizar un balance indudablemente positivo. No obstante, aún queda mucho camino por recorrer.

En tal sentido, se proseguirá con los esfuerzos necesarios a fin de convertir en ley los proyectos remitidos a consideración del Parlamento, tales como los referidos al Sistema General de Relaciones Laborales en el ámbito privado y el de Negociación Colectiva en el ámbito público, así como propiciando la creación de un proceso laboral autónomo más ágil.

En materia de empleo, y sin perjuicio de continuarse con la ejecución de los programas ya implementados, se impulsará la consolidación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, debiéndose asimismo, proseguir y culminar la instalación de Centros Públicos de

Empleo en todos los departamentos y profundizar las acciones de capacitación de los trabajadores.

Se deberá ahondar en acciones tendientes a lograr una mayor y mejor inserción laboral de las poblaciones más vulnerables entre las que encuentran los jóvenes, mujeres y trabajadores no calificados o con muy baja calificación.

Finalmente es imperioso continuar con las políticas activas, ya puestas en marcha, dirigidas a la reducción de la informalidad.



E. SEGURIDAD SOCIAL

E.1 Punto de Partida

A partir de la crisis de los años 70, las modificaciones al sistema de seguridad social en Uruguay priorizaron los aspectos económicos - financieros en detrimento de los sociales. Esto fue reflejado en las dos últimas reformas del sistema de jubilaciones y pensiones llevadas a cabo: la primera, en 1979, en pleno período dictatorial, y la segunda, en 1995, que introdujo el ahorro individual de administración privada como uno de los pilares básicos del actual sistema instaurando. Por lo tanto, es un sistema mixto en un doble sentido: de capitalización y reparto, por un lado, y de administración pública y privada por otro.

Por su parte la situación de aumento en el desempleo y la precarización del empleo de un gran número de ocupados, ya comentada en este informe, llevó a un estancamiento, primero, y una caída durante la crisis de los puestos cotizantes a la seguridad social, en particular de los aportantes al Banco de Previsión Social. Esto último fue aún más evidente entre los aportantes dependientes de la actividad privada y los no dependientes.

Si bien parte de este fenómeno puede explicarse por la situación económica de fines de los noventa y principio del dos mil, también hay que tener en cuenta que el estancamiento y pérdida de puestos cotizantes es una causa estructural durante toda la década del noventa producto de la desregulación del mercado de trabajo.

Asimismo, el límite excesivamente exigente para generar derechos jubilatorios, llevó a que el número de pasividades totales tuviera una tendencia al descenso desde fines de los noventa.

E.2 Nuevo enfoque y principales líneas de acción

Dado el punto de partida al comienzo de esta Administración, las acciones necesarias tenían que encararse en un doble sentido: por un lado favoreciendo y estimulando la formalización de las relaciones en el mercado de trabajo y, por otro, realizando cambios institucionales que flexibilizaran, dentro del marco legal vigente, el acceso a los beneficios de jubilaciones y pensiones.

La potenciación de la Dirección Nacional de Seguridad Social en el ámbito del MTSS marca claramente la voluntad del Gobierno de que dicho Ministerio, cumpla con el cometido de controlar y evaluar las políticas, planes y programas referidos a las prestaciones en esa materia.

Desde un comienzo existió el convencimiento de que los cambios institucionales necesarios debían hacerse a partir de un amplio consenso que generara las bases tanto para los ajustes inmediatos como para hacer un seguimiento permanente de la marcha del sistema de seguridad social y los desafíos que éste debe enfrentar. Es así que la estrategia fue convocar a un Diálogo Nacional sobre seguridad social, experiencia inédita, que habilitó instancias participativas y cristalizó consensos sobre reformas legislativas a promover.

En paralelo se implementaron una serie de medidas tendientes a una mayor formalización de las relaciones laborales y adhesión de los trabajadores no dependientes al sistema previsional.

Diálogo Nacional sobre Seguridad Social

Durante el transcurso del año 2007 el Poder Ejecutivo, a través de la Comisión Sectorial de Seguridad Social¹⁷, convocó a los actores gubernamentales, sociales, académicos y políticos a un Diálogo Nacional en Seguridad Social. Dicha actividad se realizó con el apoyo de la Universidad de la República, de las Naciones Unidas y de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Los objetivos centrales de dicho diálogo eran generar insumos para realizar reformas graduales en seguridad social y contribuir a fortalecer la gobernabilidad democrática por su aporte al proceso de diálogo entre diversos actores.

Se convocó a unas 80 instituciones y organizaciones (gremios de trabajadores, empresarios, jubilados, instituciones gubernamentales y de seguridad social, administradoras de fondos previsionales, universidades, organismos internacionales, partidos políticos, etc). Medio centenar de estas organizaciones convocadas participaron permanentemente, representadas por unas 130 personas en más de 20 sesiones plenarias.

Asimismo, trabajaron cinco comisiones (demografía, inclusión, cobertura, protección social y financiamiento), realizándose otras 20 reuniones donde participaron 30 instituciones y más de 70 representantes.

Todos los documentos fueron elaborados por representantes sociales de los principales sectores organizados del país y delegados gubernamentales, y se aprobaron por consenso, expresando las organizaciones sus constancias respectivas cuando lo consideraron pertinente.

En una segunda etapa, entre los meses de abril y agosto de 2008, con los insumos surgidos del Diálogo, la Comisión Sectorial de Seguridad Social, en consulta con las organizaciones sociales de empleadores, trabajadores y jubilados, elaboró proyectos de ley relativos al seguro de desempleo y la flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios.

¹⁷ Organismo de coordinación de seguridad social integrado por MTSS, MIDES, MEF, MSP, OPP y BPS.

• Seguro de Desempleo: Principales contenidos de la nueva ley

La ley N° 18.399 de 24/10/08 prioriza la situación de los desempleados de 50 o más años de edad, estableciendo una mejora sustantiva de su cobertura. En ese sentido, se prevé para este grupo de trabajadores una extensión adicional de 6 meses del seguro de desempleo (o el equivalente a 72 jornales), totalizando una duración máxima de 12 meses. Esta modificación considera las mayores dificultades que enfrenta este colectivo para reinsertarse en el mercado laboral.

Se introduce, además, un esquema de prestaciones decrecientes para el caso de la causal despido. Dicho esquema supone redistribuir el monto total percibido por el trabajador en el período máximo de cobro (6 meses). Esto permitirá mejorar sensiblemente la prestación en los primeros meses del episodio de desempleo, siendo ésta progresivamente decreciente a medida que el trabajador agota el plazo máximo de utilización del seguro.

Junto a ello, se incorpora una regla de política por la cual se faculta al Poder Ejecutivo para aumentar la duración del subsidio por desempleo en los casos de despido, cuando la economía atraviesa por una fase recesiva. En concreto, se prevé que, en tales circunstancias, la duración general de la prestación pueda llegar a 8 meses. Con esta medida se busca mejorar el perfil contra cíclico del seguro de desempleo y fortalecer especialmente la red de protección social cuando se deteriora el contexto económico general.

Asimismo, se articula la prestación del seguro de desempleo con las políticas activas de empleo, principalmente aquellas vinculadas a la capacitación y formación profesional. Esta medida resulta complementaria de la reforma en el área de las políticas activas de empleo (ley N° 18.406, de creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional).

• Flexibilización de acceso a la jubilación: principales contenidos de la Ley, vigente en general desde febrero/2009

La ley N° 18.395 de 24/10/08, reconociendo las notorias dificultades, e incluso la virtual imposibilidad de jubilarse, a que se verán enfrentados numerosos trabajadores por la elevada cantidad de años de servicios exigida para configurar causal de jubilación común, redujo esa exigencia de 35 a 30 años. Esta disposición entró en vigencia en julio de 2009 y, es de destacar que, a setiembre del mismo año ya han podido beneficiarse 4.375 personas.

Asimismo, para el acceso a la jubilación por incapacidad, elimina la exigencia de actividad en los seis meses inmediatamente previos a la incapacidad, así como en los casos de incapacidad sobrevenida después del cese en la actividad, el requisito de que esa incapacidad acaezca dentro de los dos años siguientes a dicho cese. Como resultado de esta disposición se han beneficiado, también entre julio y setiembre 2009, 372 personas.

Se modifica también la causal por edad avanzada: desde la entrada en vigencia de la mencionada ley, se incorporan dos causales adicionales (69 años de edad y 17 de trabajo, y 68 y 19 respectivamente); y a partir de enero 2010 se suman tres causales más (67 años de edad y 21 de trabajo, 66 y 23 y finalmente 65 y 25, respectivamente). Por las dos primeras causales ya se han beneficiado 1.504 personas.

Se instituye un subsidio especial de inactividad compensada para desocupados de larga duración, que cuenten con 58 o más años de edad y un mínimo de 28 años de servicios. Por esta disposición, entre julio y setiembre 2009 se han beneficiado 275 personas.

Por último, las mujeres tendrán derecho a computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado, siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años. Han solicitado este reconocimiento 9.000 mujeres, de las cuales 5.000 ya lo han aplicado a los distintos beneficios.

Medidas de fomento a la formalización

Numerosos proyectos de ley fueron impulsados con el objetivo de fomentar la formalización de empresas y trabajadores que estaban fuera del sistema de seguridad social. Se trata de medidas que impulsan fuertemente la inclusión de trabajadores pertenecientes, con frecuencia, a sectores de actividad históricamente relegados, que se encontraban en una situación de total desprotección.

Entre estas iniciativas, convertidas en ley, cabe destacar las siguientes:

- 1) Ley N° 17.963 de 19/05/06: habilita mecanismos de regularización de deudas con el BPS, abriendo puertas a la inclusión, al tiempo que premia a los buenos pagadores. Por esta nueva disposición se han concretado 84.492 convenios por parte de 35.473 empresas que involucran 281.158 personas (de ellas unas 50 mil no declaradas antes); se convino por unos 5 mil millones de pesos, de los cuales 3 mil millones ya se recaudaron.
- 2) Ley N° 18.065 de 27/11/06: regula el trabajo doméstico, declarando aplicables las normas laborales y de la seguridad social a este colectivo. Se trata de una iniciativa consensuada en el ámbito de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo. Sus características más salientes son: el reconocimiento de limitación de la jornada de trabajo, descanso intermedio, semanal y nocturno, la incorporación en el régimen de fijación de salarios y categorías a través de los Consejos de Salarios y el derecho al subsidio por desempleo y cobertura por enfermedad. Los primeros resultados dan cuenta de la siguiente evolución: en 2004 había 38.564 cotizantes, en junio/2009 son 53.690. En 2009 el promedio mensual de quienes gozan de subsidio por desempleo en esta rama de actividad es de 500 personas.

- 3) Ley N° 18.083 de 27/12/06, de Reforma Tributaria:
 - 3.1) amplía las posibilidades de amparo al régimen de monotributo, contemplando a sectores tradicionalmente excluidos de la seguridad social;
 - 3.2) elimina las exoneraciones de aportes patronales, fijando su tasa en un 7,5 % de manera uniforme para todas las empresas.
- 4) Ley N° 18.098 de 12/01/07 (ya citada): establece exigencias a consignar en los pliegos de licitación, que coadyuvan en el control del registro ante los organismos de seguridad social.
- 5) Leyes N° 18.099 de 24/01/07 y N° 18.215 de 06/01/08 (ya referidas): establecen responsabilidades en hipótesis de subcontratación, intermediación y suministro de mano de obra, tendientes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social.
- 6) Finalmente, no puede olvidarse que las oportunidades de formalización también se vieron fortalecidas por la reinstalación de los Consejos de Salarios y la ya referida ley de Fuero Sindical (N° 17.940 de 02/01/06).

Acciones en materia de prestaciones contributivas

En este campo se adoptaron medidas de diversa índole, todas signadas por el espíritu protector y solidario característico de la seguridad social. Entre ellas, es posible diferenciar entre las destinadas a pasivos y las destinadas a activos, o las que tienen como objetivos ajustes en el sistema de las cajas paraestatales.

• Prestaciones a pasivos

1) Concesión de incrementos suplementarios a los previstos constitucionalmente, para las pasividades de menor cuantía, percibidas por integrantes de hogares de menores recursos (decretos N° 254/005 de 15/08/05 y 19/008 de 16/01/08), y de canasta de fin de año para dichos beneficiarios (decreto N° 530/008 de 24/10/08), así como otorgamiento de diversos adelantos a cuenta (decretos N° 238/006 de 26/07/06, 355/006 de 02/10/06, 359/006 y 360/006 de 04/10/06, 378/007 de 08/10/07 y 521/008 de 24/10/08). Vale destacar que, a enero/2009, las pasividades presentan una recuperación en términos reales del 19% en general (400 mil), en tanto las de menor monto recuperan 30% (150 mil). Para el último ajuste de la presente Administración se estima que el porcentaje de mejora duplicará el de la inflación (ajuste de 15%, inflación 7%), lo cual implicará una recuperación en términos reales, mayor a la señalada.

2) Elevación de los montos mínimos de las jubilaciones servidas por el BPS: primero a 1 BPC; luego a 1,25 BPC, extendiéndose, en esta última oportunidad, a los pensionistas mayores de 65 años de menores recursos (decretos N° 370/007 de 02/10/07 y N° 415/008 de 27/08/08),

y finalmente a 1,5 BPC, abarcando también a los referidos pensionistas. Estas medidas han beneficiado a 30 mil personas.

3) Eliminación del aporte especial que pagaban los jubilados de industria y comercio desde 1957 (ley N° 17.974 de 22/06/06). Ello involucra a 100 mil beneficiarios.

4) Reinstauración progresiva de la prima por edad para jubilados de bajos recursos mayores de 70 años (ley N° 18.095 de 10/01/07). A setiembre 2009 suman 120 mil los beneficiarios de prima por edad, de los cuales 50 mil se incorporan por esta norma.

5) Elevación de los topes jubilatorios establecidos por el llamado Acto Institucional N° 9 (ley N° 18.119 de 27/04/07). A través de esta ley, se contempla a los pasivos cuyas jubilaciones se vieron limitadas por el tope de 7 BPC resultante de la aplicación del régimen anterior a la ley N° 16.713, disponiendo el gradual aumento de las asignaciones con la consiguiente reliquidación de haberes. Son casi 10 mil los beneficiarios.

6) Reparación de derechos jubilatorios de los trabajadores de la actividad privada, perseguidos por la dictadura (leyes N° 18.033 de 13/10/06 y N° 18.310 de 18/06/08). Por la primera de las leyes citadas, se concede cómputo ficto de servicios a quienes sufrieron prisión, exilio o clandestinidad, por razones políticas, ideológicas, gremiales o mera arbitrariedad, y se establece una jubilación especial para quienes cumplieren determinados mínimos de edad y servicios, y no configuren otra causal, así como una pensión especial reparatoria (PER) para quienes fueron procesados por las razones indicadas. La ley N° 18.310, por su parte, prevé cómputo de servicios, causal y mínimo jubilatorio para ex - trabajadores de la industria frigorífica que, habiendo sido cesados en las circunstancias antedichas, no fueron objeto de amparo en anteriores leyes que habían contemplado a otros trabajadores de esta actividad. A diciembre 2008 se reconocieron servicios a unas 7 mil personas, siendo 2.442 los beneficiarios de la PER.

7) Protección del pago de sueldos y pasividades que se realicen por medio de instituciones de intermediación financiera (ley N° 18.139 de 15/06/07), disponiéndose que la suspensión o liquidación de este tipo de instituciones no impedirá el pago de prestaciones de seguridad social acreditadas en cuentas bancarias.

8) Reconocimiento de derechos de seguridad social derivados de las uniones concubina-rias que reúnan características de exclusividad y permanencia (ley N° 18.246 de 27/12/07), extendiéndose a los integrantes de esas uniones el derecho, por ejemplo, a pensión por sobrevivencia, del mismo modo que lo tienen los cónyuges. Se verifican a la fecha más de 200 beneficiarios.

9) Modificación de las normas referidas a la administración de las viviendas para jubilados y pensionistas del BPS, cometiéndola a dicho Instituto, quien además determinará la demanda de las mismas y tendrá a su cargo el registro de aspirantes, mientras que el MVOTMA ejecutará y supervisará la ejecución de las soluciones habitacionales y en coordinación con el BPS, formulará y evaluará las políticas en tal sentido (ley N° 18.340 de 21/08/08). Asimismo se amplían las

Soluciones Habitacionales para jubilados y pensionistas a través de cupos cama en Hogares de Ancianos, así como en materia de subsidios para alquiler.

10) Convenio interinstitucional entre la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas de Uruguay y el BPS, ASSE, MIDES y ANTEL, de julio 2008, a través del cual todos los jubilados y pensionistas del BPS con ingresos inferiores a 10 BPC tienen derecho a ser operados en forma gratuita en el Centro Oftalmológico del Hospital Saint Bois, aunque éstos tengan asistencia en el sector privado. Son más de 10 mil las personas que recuperaron el derecho a ver desde el inicio del programa.

Asimismo se amplía el alcance de este convenio incluyendo a trabajadores activos con ingresos menores a 5 BPC, firmado por los mismos actores estatales, el PIT-CNT, la Confederación Empresarial del Uruguay, Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas, Comisión Nacional de Fomento Rural, Cámara Nacional de la Alimentación y Centro Patronal de Automóviles con Taxímetro del Uruguay. Este acuerdo involucra a unipersonales que no tributan IVA, monotributistas, cooperativistas sociales y emprendimientos rurales familiares. A las cirugías de cataratas y tergium se suman, para estos colectivos, también las cirugías refractarias (miopía, hipermetropía y astigmatismo).

11) Se desarrolla un programa de *Turismo Social* para jubilados y pensionistas del BPS, y funcionarios de organismos con convenio. En 2008 se beneficiaron casi 16 mil personas. El sistema comprende la Colonia de Vacaciones del BPS en Raigón (San José) y una variada propuesta de servicios públicos y privados en todo el país.

12) Recientemente se lanzó, para Montevideo y área de influencia, un sistema de promoción cultural para jubilados y pensionistas del BPS con ingresos de menos de 6 BPC, consistente en una tarjeta anual de *Abono Cultural* que permite disfrutar de una serie de espectáculos, cine, teatro, carnaval, fútbol, básquetbol, etc. La misma tiene un costo de 400 pesos anuales, financiados con préstamo del BPS. Al 15 de setiembre de 2009 accedieron al beneficio 3.500 personas.

13) Resolución de BPS de reliquidación de pasividades a ex trabajadores de Salto Grande y Palmar, la misma involucra a 1000 beneficiarios.

14) Mejoras en préstamos sociales. Se establece una menor tasa histórica de interés y nuevos préstamos para tratamiento dental, prótesis, lentes y audífonos. Duplicación de préstamos otorgados a jubilados y pensionistas. En materia de préstamos sociales se pasó de 52 mil vales en 2004 a 132 mil en 2008. En tanto para prótesis, en el primer semestre 2009 lo solicitaron unas 9 mil personas.

15) Mejora en el pago al contado de haberes no mensuales. Al inicio de esta Administración las retroactividades de altas y reliquidaciones de pasividades se pagaban en 6 cuotas, sin interés, ni actualización. Gradualmente se llegó en 2007 a pagar estos haberes no mensuales al contado.

16) Ajuste en los criterios de aplicación en el cálculo de las jubilaciones que pueden mejorar en determinados casos el monto de la pasividad. Para el cálculo de las pasividades a partir de 2009, (además del cálculo de los últimos 10 años o los 20 mejores) se agrega un tercer cálculo en base a los datos de Historia Laboral siempre que sean más de 10 años y menos de 20. Si este resultado es más beneficioso que la comparación de los 10 años con los 20, será éste el que se aplique. En el primer semestre de 2009, de 5 mil nuevas prestaciones fueron beneficiarios de este ajuste unas mil personas.

• Prestaciones a activos

1) Creación del Fondo de Cesantía y Retiro para la industria de la construcción (ley N° 18.236 de 26/12/07), persona pública no estatal que administra cuentas nominativas financiadas mediante aportes de patronos y obreros, con cargo a las cuales se sirven prestaciones por cesantía, retiro o fallecimiento de trabajadores amparados. La ley consagra un mecanismo que fortalece la cobertura de tales contingencias y ha contado con el apoyo y el impulso de los sectores involucrados.

2) Habilitación de un plazo para desafiliarse del régimen jubilatorio mixto a quienes no se hallaban obligatoriamente comprendidos en el mismo (decreto N° 281/008 de 09/06/08).

3) Habilitación del cómputo ficto de servicios por parte del Banco de Previsión Social, con base en convenios colectivos celebrados en el marco de reestructuras empresariales, que impliquen la posterior reinserción de los trabajadores en la plantilla laboral de una empresa, así como la continuidad de la relación laboral y de la cobertura de seguridad social, no obstante no verificarse la prestación efectiva y directa de la actividad (ley N° 18.236 de 25/07/08).

4) Modificación del sistema de cálculo del sueldo básico jubilatorio de los trabajadores de la construcción comprendidos en el sistema de aportación unificada, previéndose que aquél se calculará sobre la retribución gravada más el aporte personal jubilatorio y al seguro por enfermedad (ley N° 18.355 de 19/09/08).

5) Modificación del sistema de comisiones de las AFAP, determinando que tales comisiones sólo podrán consistir en un porcentaje sobre el aporte que les dio origen (ley N° 18.356 de 19/09/08).

6) Estatuto del artista y oficios conexos (ley N° 18.384 de 17/10/08). Recogiendo una legítima aspiración de larga data, se da inclusión específica a la actividad artística dentro del ámbito de la seguridad social. En tal sentido, se crea un registro para la inscripción de los interesados y de sus contratos, así como una Comisión Certificadora, regulando distintos aspectos del cómputo de servicios, de modo de asegurar a este colectivo el amparo previsional a que tienen derecho.

7) Decreto y Ley por los cuales se regularizará la situación ante la seguridad social de unos 3 mil deportistas profesionales, que incluyen futbolistas, basquetbolistas, jueces y árbitros, etc.

• Acciones en las Cajas Paraestatales

1) Reforma integral del régimen previsional administrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (ley N° 18.396 de 24/10/08). Se da respuesta legislativa a una situación que, seguramente, debería haber sido encarada por anteriores administraciones. También, mediante el diálogo con los sectores involucrados, se arribó a una solución por la cual: a) se preserva la Caja, así como los derechos adquiridos por los afiliados; b) se amplía el campo afiliatorio, de modo de abarcar al conjunto de la actividad financiera, ampliando el número de cotizantes de esta Caja; c) la financiación está a cargo de patronos y trabajadores, así como también de contribuciones transitorias por parte del Estado y de pasivos con prestaciones calculadas conforme al régimen anterior; d) se asimila el régimen jubilatorio y pensionario al general, respetando algunas particularidades del colectivo amparado y, del mismo modo que para las restantes cajas paraestatales, se mantienen la características de solidaridad intergeneracional del subsistema.

2) Reforma integral del régimen previsional del personal policial (ley N° 18.405 de 24/10/08). Se trata de otra reforma cuya necesidad era incuestionable desde hace años. También aquí hay una asimilación al régimen general, aunque contemplando algunas diferencias resultantes de las especificidades de la función policial y sin la introducción de componentes del ahorro individual. En aplicación del principio de congruencia, se prevé una transición para la incorporación total - como materia gravada y asignación computable - de partidas sobre las que no se aportaba y que tampoco se tenían en cuenta para la pasividad, como el “servicio 222”.

E.3 Resultados generales

Entre los principales resultados debe destacarse el incremento en el número de puestos cotizantes, que entre 2004 y 2009 crecen en más de 40%, destacándose que se supera ese crecimiento en las afiliaciones de Industria y Comercio (57%), Construcción (133%) y Doméstico (40%).

Cuadro XIII - Puestos Cotizantes Invalidez, Vejez y Supervivencia: TOTAL PAÍS
En número de puestos cotizantes promedio del primer semestre de cada año

Año	Industria y Comercio	Construcción	Rural	Doméstico	Públicos	Total
1998	551,900	31,860	167,757	28,825	182,896	963,239
1999	540,917	42,404	161,708	30,186	187,324	962,539
2000	529,272	36,535	149,929	30,539	190,381	936,655
2001	514,632	32,184	149,666	31,005	188,034	915,520
2002	481,050	24,680	143,438	33,933	188,673	871,773
2003	452,265	15,455	167,272	36,176	183,804	854,972
2004	490,162	21,323	168,149	38,294	183,184	901,112
2005	548,678	27,097	175,232	39,916	187,279	978,202
2006	613,679	35,602	184,073	42,068	187,460	1,062,880
2007	678,050	43,652	187,714	46,088	193,653	1,149,158
2008	734,817	49,399	195,715	50,122	199,315	1,229,367
2009	769,516	49,704	193,541	53,505	204,903	1,271,169

Fuente: BPS

E.4 Balances y Desafíos

Se continuarán implementando las recomendaciones surgidas del Diálogo Nacional sobre Seguridad Social, de las cuales destacamos:

- aquellas que contribuyan a hacer más equitativo el sistema de jubilaciones y pensiones del BPS,
- en diálogo con los pasivos a través de su organización más representativa, se continuará trabajando en la recuperación del poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones,
- las relativas a beneficios de trabajadores activos: subsidios por desempleo, enfermedad y maternidad,
- el acceso gradual de micro y pequeños empresarios a beneficios de los que hoy no gozan,
- reanálisis en general de las políticas en materia de prestaciones no contributivas.

Del mismo modo, la dinámica demográfica y los cambios en la estructura de producción que ameritaron reformas, como las operadas en materia de seguro por desempleo y flexibilización al acceso a la jubilación, determinan la necesidad de un monitoreo permanente del sistema de seguridad social y el análisis de eventuales reformas, siempre sobre la base del diálogo y la más amplia participación de los actores sociales.

F. POLITICA TRIBUTARIA

F.1 Punto de partida

Los estudios sobre efectos distributivos realizados para América Latina y especialmente en nuestro país, muestran que las estructuras tributarias eran regresivas. En este sentido, el sistema tributario uruguayo vigente hasta el comienzo de esta Administración seguía un patrón regresivo, debido principalmente al gran peso de los impuestos al consumo en el total de la recaudación.¹⁸ A su vez, se ha observado que esa estructura tributaria no cumplía con el principio de equidad horizontal, ni vertical¹⁹, explicado principalmente por exoneraciones impositivas en ingresos financieros e inmobiliarios.²⁰

Es así que los principales objetivos perseguidos con la implementación de la Reforma Tributaria son la promoción de una mayor equidad horizontal y vertical, el incremento en la eficiencia del sistema, y el estímulo a la inversión productiva y el empleo. Por lo tanto, no debe considerarse esta reforma como un objetivo exclusivamente fiscalista, sino que además es un eslabón del Plan de Equidad, debido a su impacto en materia redistributiva, aún cuando la misma no es estrictamente una política social.

F.2 Nuevo enfoque y principales líneas de acción

Reforma Tributaria (principios rectores y modificaciones aplicadas a un año de su vigencia)

Los principales objetivos perseguidos con la implementación de la Reforma Tributaria son: promover una mayor equidad horizontal y vertical, incrementar la eficiencia del sistema, y estimular la inversión productiva y el empleo.

La Reforma consistió básicamente en la eliminación y simplificación de algunos impuestos, así como en la sustitución por otros nuevos. Este es el caso de la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sustituyendo al Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP). El objetivo primordial es la concentración de la recaudación en impuestos directos y la

18 CEPAL (2006), Grau y Lagomarsino (2002), Perazzo et. al (2002).

19 El principio de equidad horizontal postula la necesidad que los individuos que gozan de un nivel similar de bienestar *ex ante* la intervención gubernamental deberían recibir el mismo tratamiento por parte de la política en cuestión. El principio de equidad vertical postula que los individuos que posean una mayor capacidad de pago deben pagar más.

20 Barreix y Rocca (2003).

eliminación, como el COFIS, o disminución de impuestos regresivos de carácter indirecto, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En la línea de eliminar asimetrías sectoriales y racionalizar la estructura tributaria, cabe destacar la unificación de aportes patronales a una única tasa del 7,5% para la industria, el comercio, servicios y empresas públicas no financieras. Asimismo, los cambios introducidos en la figura del monotributo fueron en la dirección de sustituir los aportes que debía realizar el trabajador independiente a la DGI y al BPS por un único aporte fijo mensual.

Entre julio y agosto de 2008 se efectuaron modificaciones a la ley N° 18.083, principalmente en el IRPF. La primera de ellas fue la eliminación del impuesto para los ingresos de jubilados y pensionistas. En tanto, las modificaciones realizadas en agosto abarcan la tributación de ingresos por otros conceptos. Los cambios más importantes refieren al aumento del mínimo no imponible general (MNIG), la opción de tributar por núcleo familiar y el incremento en las deducciones por hijo.

Creación del IASS

El Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS), creado con el objetivo de restablecer la equidad vulnerada por fallos judiciales contradictorios, sustituye al IRPF de las pasividades a partir del 1° de julio de 2008. El IASS presenta menos franjas que el IRPF (entre 8 y 15 BPC, 15 y 50 BPC y más de 50 con tasas de 10, 20 y 25%, respectivamente). Por otra parte, a diferencia del IRPF se gravan los ingresos por pasividades en forma independiente de otros ingresos.

F.3 Resultados

Evaluaciones realizadas antes de la aplicación de la Reforma Tributaria, basadas en un análisis estático, donde se calcula para cada hogar el monto total de impuestos directos e indirectos pagos antes y después de la reforma, muestran que la misma presenta un patrón redistributivo.²¹ De acuerdo con varios autores, el sistema tributario anterior era prácticamente neutral desde el punto de vista de la desigualdad, mientras que la estructura tributaria emergente de la reforma resulta nitidamente progresiva, aunque el impacto sobre la desigualdad aún es moderado. La mayor progresividad de la reforma proviene de dos fuentes: el sistema de imposición al consumo se torna menos regresivo, principalmente por la reducción de las tasas de IVA básico y mínimo, y el IRPF resulta ser sustancialmente más progresivo que el IRP.

Estas investigaciones, al igual que lo indica un informe realizado por OPP, señalan que la introducción del IRPF implica una carga tributaria mayor solamente para los hogares del último quintil de ingresos salariales. Asimismo, se encontró que la tributación por núcleo fami-

21 Amarante, Arim y Salas (2007), Impacto Distributivo de la Reforma Tributaria. Informe preparado para el *Poverty and Social Impact Analysis (PSIA) - Uruguay Development Policy Loan (DPL) II*.

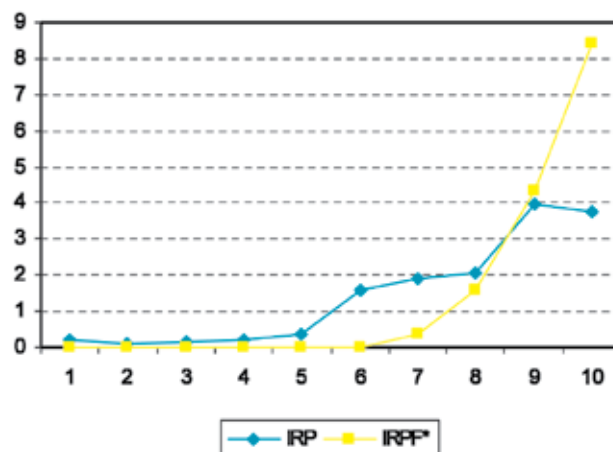
liar favorecería aún más la redistribución, ya que los hogares de menores recursos son los que perciben mayor proporción de sus ingresos vía salario²² Por último, la reforma no provoca problemas significativos de reordenamiento de los hogares en la distribución (principio de equidad horizontal), por lo que su diseño asociado a una mayor progresividad en la imposición sobre los ingresos hace que su efecto neto resulte redistributivo.

En cuanto a las modificaciones realizadas en 2008 se destacan el aumento del MNIG de 60 BPC a 84 BPC anuales. Por otra parte, las deducciones por hijo se duplican, disminuyendo también de esta forma el número de contribuyentes. Según datos de la DGI estos cambios llevarían a que se redujera el número de contribuyentes en más de 140 mil personas, lo que implicaría un descenso en el porcentaje de activos no sujetos a retención por IRPF de 66,5% a 79,5%.

Asimismo, la opción para tributar por núcleo familiar distingue los hogares en que ambos integrantes del núcleo superan los 12 SMN anuales (donde el MNIG es de 168 BPC) y el caso en que sólo uno de estos supere los 12 SMN (donde el MNIG es de 96 BPC anual).

Si se incorporan las modificaciones y se realiza una simulación ex-ante de la tasa de imposición media efectiva por decil de ingreso laboral formal, se obtiene una tasa más baja en todos los deciles excepto en el noveno y décimo (ver gráfico II). Estos elementos tomados en su conjunto estarían dando lugar a una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Gráfico VII - Tasa media efectiva de imposición por IRP e IRPF, por decil de ingreso laboral formal. En porcentaje.



Fuente: MEF en base a datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del INE 2006.

*Incluye opción por núcleo familiar, incremento del MNI y aumento de las deducciones por hijos.

22 Rodríguez y Perazzo (2007). "Impactos de la Reforma Tributaria sobre el ingreso de los hogares", Revista Quantum Vol. II, Nº 1 / Octubre 2007.

Cuadro XIV - Tasa media de imposición de IRP e IRPF por deciles de ingreso laboral formal (en porcentajes)

Fuente: MEF

Decil	IRP	Cambios 2008*	Diferencia absoluta	Diferencia relativa
1	0,222	0	-0,2	-100
2	0,12	0	-0,1	-100
3	0,141	0	-0,1	-100
4	0,193	0	-0,2	-100
5	0,359	0	-0,4	-100
6	1,583	0,016	-1,6	-101
7	1,92	0,375	-1,5	-124
8	2,068	1,578	-0,5	-422
9	3,991	4,356	0,4	1094
10	3,735	8,414	4,7	80

*incluye opción por núcleo familiar

En el caso de los jubilados, las estimaciones realizadas por DGI mostraban que el 75% de éstos no tenía retenciones por IRPF. Con la sustitución del IASS por el IRPF los no contribuyentes alcanzaron el 86%, a la vez que los jubilados que sí tributan, lo hacen por menos que antes de la sustitución.

Los cambios en la estructura impositiva promovieron una mayor eficiencia tributaria. Para ello se eliminaron 12 impuestos y se incrementó la participación de los impuestos directos. Estas modificaciones han llevado a una reducción de la carga impositiva y por lo tanto han significado una renuncia fiscal, que según datos de la DGI equivale a más de un punto del PBI en el período agosto 2007-julio 2008. Cabe destacar que en 2009 se dio la opción de tributar por núcleo familiar.

Por su parte, las facilidades aportadas por la simplificación del monotributo tuvieron un impacto evidente en el incremento exponencial de los empresarios monotributistas que entre 2004 y 2008 crecieron casi seis veces como se expresa en el siguiente cuadro.

Cuadro XV - Evolución Monotributistas

Monotributistas	
Año 2004	2267
Año 2008	12370

Fuente: BPS

Otro de los objetivos propuestos con la reforma fue promover la inversión a largo plazo. Según datos de la CIU (Cámara de Industrias del Uruguay) la inversión en maquinaria y equipos del sector privado se ha incrementado 36% en el trimestre julio-setiembre de 2008 respecto al mismo trimestre del año anterior.

Por último, el conjunto de medidas dispuestas por el presente gobierno en combinación con la reforma tributaria, han conseguido incrementar en más de 160 mil el número de personas ocupadas desde el año 2004, logrando una disminución muy significativa de la desocupación.

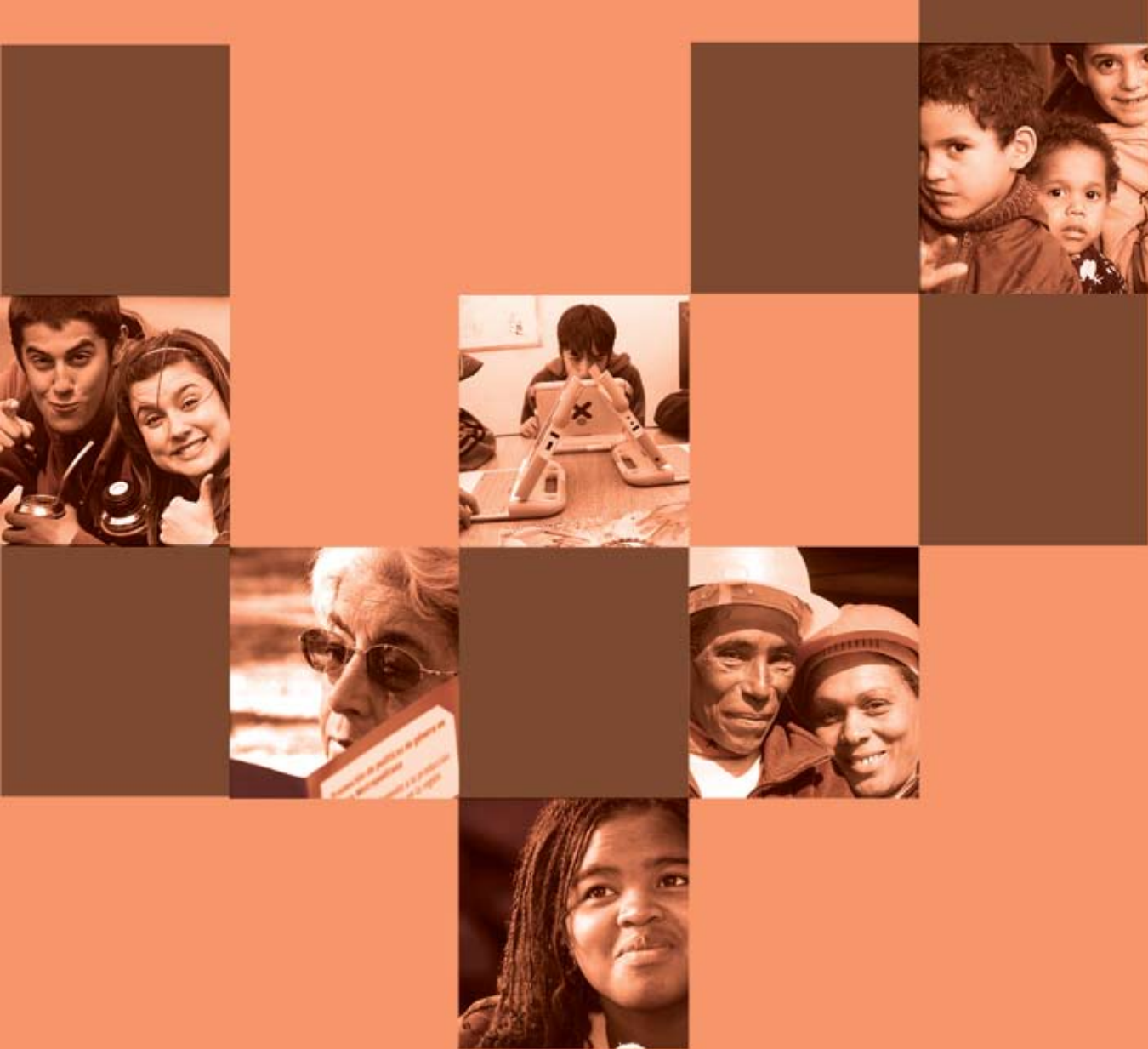
En estos términos, la reforma ha contribuido -directa o indirectamente- con los objetivos propuestos en su creación, ya que en este período de gobierno se ha logrado incrementar la equidad y la eficiencia, se han generado mayores estímulos a la inversión y se ha logrado incrementar la actividad económica y el empleo a niveles históricos.

F.4 Balance y desafíos

La reforma tributaria fue una de las reformas más importantes realizadas por el gobierno. Como se expuso anteriormente, el análisis realizado se basó en la mejora de la equidad, aunque no debe dejarse de lado el análisis de los otros objetivos.

Entre los principales desafíos debe anotarse:

- Continuar con el descenso ya iniciado de los impuestos al consumo, básicamente se tratará de reducir el IVA en la medida que el nuevo esquema lo permita, como forma de aumentar la equidad horizontal y vertical del sistema.
- Monitoreo permanente de la marcha de la reforma y de los ingresos tributarios del Estado, lo cual permitirá ampliar en el futuro el esquema de deducciones, así como la revisión del monto mínimo no imponible, que ya ha sido incrementado y puede volver a serlo de darse las condiciones.
- Comenzar a debatir sobre la posibilidad de aumentar la carga tributaria sobre el capital.



2. COMPONENTES DE LA RED DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL



G. POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS NO CONTRIBUTIVAS

G.1 Punto de partida

Las transferencias no contributivas integran la matriz de protección social uruguaya desde hace varias décadas. De hecho nuestro país fue pionero en la implementación de dispositivos como las asignaciones familiares y las pensiones no contributivas por vejez o invalidez.

En materia de Asignaciones Familiares, este largo desarrollo no siguió un camino lineal, al igual que toda la conformación del Estado de bienestar uruguayo, la extensión del derecho se generó por agregación de sectores de actividad productiva, vinculados a la actividad formal de trabajadores del sector privado urbano.

Sucesivas reformas y ajustes fueron generando un sistema que alcanzó a los trabajadores del área rural y del servicio doméstico. Posteriormente perdió el carácter contributivo con la supresión de las Cajas de Compensación; se amplió el beneficio a desocupados, para finalmente focalizarse en los “hogares de menores recursos”²³.

Estos cambios no necesariamente ampliaron el alcance del sistema, de forma de incluir nuevos beneficiarios, e incluso generaron ciertas diferencias en los beneficios no monetarios entre los beneficiarios pertenecientes al mercado de trabajo formal e informal.

Por otro lado la forma de captación estaba librada a la iniciativa del beneficiario potencial, existiendo por lo tanto una suerte de autofocalización del beneficio luego del primer filtro del ingreso del hogar. Paralelamente el monto del beneficio se percibía cada dos meses y resultaba sumamente bajo, a pesar que en los hogares de muy bajos ingresos podría resultar importante en términos relativos a otros ingresos.

Por su parte las pensiones no contributivas, tanto por vejez, como por invalidez, ocuparon siempre un lugar marginal en el set de protección Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS). El acceso al beneficio era a partir de una muy estricta prueba de medios en la cual el aspirante a recibir la pensión debía demostrar no tener ingresos de ninguna especie. Asimismo la reforma del sistema previsional de 1995 extendió la edad mínima de acceso a la pensión no contributiva a la vejez de 60 a 70 años. Finalmente, los montos percibidos por los beneficiarios fueron históricamente bajos.

²³ Hogares con menores a cargo y con ingresos que no excedan los tres salarios mínimos.

G.2 Nuevo enfoque y principales líneas de acción

El Plan de Equidad implementado a partir de 2008 y que constituyó, a la vez, la continuidad y la profundización de la línea de política social implementada por la actual Administración, caracterizada por una atención prioritaria a la emergencia en los primeros años de Gobierno, puso especial énfasis en las transferencias monetarias no contributivas. En efecto, se potenció el instituto de las Asignaciones Familiares y de las pensiones con contributivas a la vejez, a partir de un nuevo enfoque que implicó cambios institucionales importantes en estos instrumentos.

De esta manera se planteó la necesidad de introducir nuevas estrategias de acción que apuntaron a instituir una red básica y moderna de asistencia social. En este marco, se instauró un sistema de transferencias monetarias recurriendo a instrumentos clásicos de amparo y bienestar, extendiendo su cobertura en la medida que incorpora a los sectores sociales más desprotegidos.

Estudios previos son concluyentes en que los programas de transferencias monetarias son elementos esenciales para la conformación de un piso social que permita mejorar los ingresos de los hogares pobres y con población joven a cargo; a la vez que contribuye a invertir en capital humano en la medida que incentiva a consumir bienes sociales públicos esenciales para el desarrollo de las capacidades ciudadanas como educación y salud. Las transferencias de renta, integradas en un sistema de protección social, pueden constituir una de las formas más efectivas para garantizar que las condiciones de trabajo decente se extiendan no sólo en la economía formal, sino también a la informal y a los que se encuentra en situación de desempleo.²⁴

Las mencionadas políticas de transferencias monetarias, sea en su actual formato de asignaciones familiares o en el anterior del ingreso ciudadano (PANES), demuestran ser herramientas útiles, ya sea para enfrentar situaciones de emergencia, como para constituirse en un eslabón estratégico del sistema de protección que se está impulsando.

Asignaciones familiares

La nueva ley de Asignaciones Familiares fue una de las reformas importantes que se han introducido en el sistema de protección social en la presente administración. El nuevo sistema, que no eliminó el anterior, no discrimina a trabajadores formales, de informales o desempleados, siendo los elementos vinculados a la vulnerabilidad social del hogar lo que genera el derecho a percibir el beneficio.

Entre las principales modificaciones debemos subrayar las vinculadas al sustancial incremento del monto de dichas prestaciones no contributivas; la frecuencia o periodicidad en que se paga ya que se pasa de un régimen bimensual a otro mensual; la preferencia por la mujer

²⁴ *Asignaciones Familiares en Uruguay, Evaluación y Propuestas de Reforma*, Gioia de Melo, Andrea Vigorito

como atributaria y la relación con el número de niños a cargo, así como el incremento relativo del monto cuando estos asisten y avanzan en el sistema educativo formal, con el fin de incentivar su permanencia en el mismo.

Para alcanzar la mayor cobertura posible se pasó de una actitud de espera pasiva de los potenciales beneficiarios a una actitud proactiva, con acción en el territorio tendiente a la búsqueda y determinación de la situación de los posibles beneficiarios generando una relación objetiva y transparente con la ciudadanía.

Para ello se creó en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social la Unidad de Seguimiento, con el cometido de constatar la situación social de los hogares potencialmente beneficiarios y su inclusión en los programas existentes, el control del cumplimiento de los requisitos correspondiente, y la identificación y captación de hogares que por variadas razones no se encuentran incluidos, o su inclusión no incluye todos los beneficios disponibles. Por otro lado, campañas de comunicación especialmente diseñadas y con alcance nacional llevan la información a la población en riesgo social.

Asistencia a la Vejez

Por su parte en materia de atención a la vejez se puso en práctica un fondo de asistencia para mayores de 65 años y menores de 70 con un monto equivalente a la pensión no contributiva a la vejez, como forma de beneficiar a adultos en situación de extrema pobreza y que no podían acceder al beneficio de la pensión por una límite de edad. Alcanzada la edad de los 70 años los mismos pasan automáticamente al régimen de pensiones a la vejez.

Adicionalmente se mejoraron sustancialmente los montos transferidos a los adultos mayores de manera no contributiva, tendiendo a equiparar monetariamente la protección contributiva y no contributiva, superando una inequidad permanente del sistema previsional uruguayo.

G.3 Resultados

Asignaciones Familiares

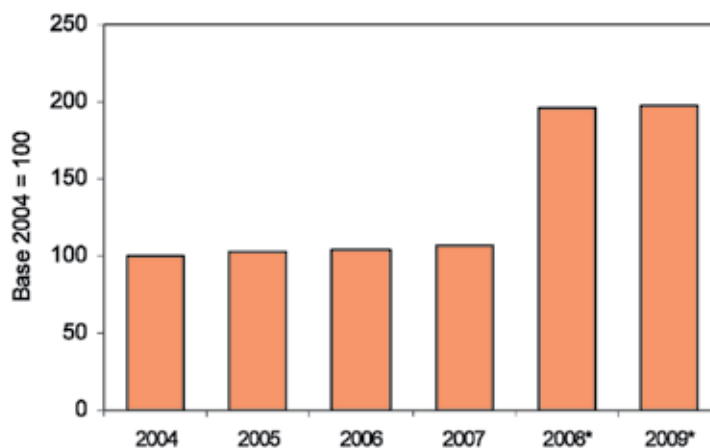
Cabe resaltar que en lo que va de este gobierno el monto de la prestación fue sustancialmente incrementado luego de casi dos décadas de sostenida pérdida del poder adquisitivo de la misma. Entre 1987 y 2004 el valor promedio de las asignaciones familiares se había reducido un 64% en términos reales, principalmente por ser calculada como un porcentaje del Salario Mínimo Nacional (SMN), el cual se procuró mantener en niveles muy bajos durante todo el período, dada su característica de unidad de pago para muchos beneficios que prestaba el Estado.

A partir de enero 2005, comenzó a aumentar el valor real de la prestación promedio al cambiarse la base de cálculo de las prestaciones, las que se comienzan a ajustar en relación a

la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), desligándose de la evolución del Salario Mínimo Nacional.

La implementación del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares determinó a partir de su entrada en vigencia - el 1° de enero de 2008 - un incremento sustancial del monto promedio, estableciendo la prestación en 700 pesos mensuales (ajustados por una escala de equivalencia) para menores de 5 años y menores en primaria y de 1000 pesos (ajustado por una escala de equivalencia) para menores en secundaria. De tal combinación se deriva que el monto per cápita promedio cobrado en el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares osciló en aproximadamente 530 pesos en 2008. De este modo, mientras en 2004 el monto pagado por beneficiario de HMR se ubicaba a 204 pesos, el monto promedio del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares alcanzaría aproximadamente 570 pesos en 2009²⁵. En términos reales ello implica que la prestación promedio se duplicó en este gobierno.

Gráfico VIII - Valor promedio real de las Asignaciones Familiares no contributivas
2004 - 2009 - Índice 2004 = 100



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BPS, INE y OI.
Valores proyectados promedio por año.

25 Los montos del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares se ajustan por la evolución pasada del IPC en oportunidad de aumento de los salarios públicos.

Cuadro XVI - Monto de las prestaciones del nuevo régimen de Asignaciones Familiares de acuerdo al número de hijos en educación primaria y media.

Primaria		Número de niños y adolescentes que asisten a primaria y/o tienen menos de 5 años							
Ed. Media		0	1	2	3	4	5	6	7
Número de adolescentes que asisten a enseñanza media	0		\$764	\$1.159	\$1.477	\$1.756	\$2.008	\$2.239	\$2.457
	1	\$1.092	\$1.486	\$1.805	\$2.083	\$2.336	\$2.567	\$2.784	\$2.990
	2	\$1.655	\$1.974	\$2.253	\$2.504	\$2.736	\$2.954	\$3.158	\$3.353
	3	\$2.111	\$2.389	\$2.641	\$2.873	\$3.090	\$3.294	\$3.490	\$3.676
	4	\$2.508	\$2.760	\$2.992	\$3.209	\$3.414	\$3.609	\$3.795	\$3.975
	5	\$2.868	\$3.100	\$3.317	\$3.521	\$3.717	\$3.904	\$4.083	\$4.255
	6	\$3.199	\$3.417	\$3.622	\$3.816	\$4.003	\$4.182	\$4.355	\$4.522
	7	\$3.509	\$3.715	\$3.909	\$4.096	\$4.275	\$4.447	\$4.614	\$4.776

Fuente: BPS

En materia de cobertura, en 2009 el nuevo sistema comprende aproximadamente 375.000 beneficiarios, previendo alcanzar los 450.000 a fines del año 2009.

Cuadro XVII - Evolución de beneficiarios de Asignaciones Familiares, período 2004/2009

Leyes	15084	17139	17758	18227	Total
Años					
2004	315220	105406	65658		486283
2005	324001	85396	112508		521905
2006	335304	69081	140436		544820
2007	341794	55540	155816		553151
2008	256207	15636	49471	257318	578631
2009*	189075	ley derogada	ley derogada	374690	563765

*datos a agosto 2009

Fuente: BPS, Asesoría Económica y Actuarial, la serie se expresa en promedios anuales

Si bien el promedio a agosto 2009 muestra una cifra menor a la del promedio 2008, ello se explica fundamentalmente porque fueron derogadas las dos leyes de “Hogares de Menores Recursos” (17.139 y 17.758), siendo sus beneficiarios, en su mayoría, absorbidos por la nueva ley 18.227. En el caso de la ley 17.139 el beneficio era para hogares monoparentales con ingresos menores a 3 BPC por declaración jurada del solicitante; y en el caso de la ley 17.758,

se aplicaba de oficio a quienes habiendo culminado el goce del beneficio de subsidio por desempleo no ingresaran a trabajar con declaración en la Historia Laboral. Por su parte, cabe destacar que, a los beneficios de la actual Ley 18.227 se accede mediante declaración jurada, con controles de información en tiempo real sobre las bases de datos del BPS, y con visitas a los hogares a cargo del MIDES.

Asistencia a la vejez

Como fue dicho, el objetivo de esta nueva prestación no contributiva es ampliar la asistencia de los adultos mayores de 65 años y menores de 70 años en situación de pobreza extrema alcanzando al 100% de esa población objetivo. En 2008, el programa atendió un total de 2.861 adultos mayores en condición de vulnerabilidad social que no contaban con cobertura o protección alguna, perteneciente la gran mayoría a la base de población del PANES.

En el primer semestre de 2009 el número de beneficiarios de la Asistencia a la Vejez alcanzó las 3.044 personas, de las cuales 2.026 residen en el interior del país.

Cabe destacar que la Ley 18.241 preveía una partida de 50 millones de pesos anuales destinados al financiamiento de este programa. En la Rendición de Cuentas 2007 se incrementa la partida para 2008 en 28,5 millones de pesos y 34,5 millones en 2009.

G.4 Balance y desafíos

En materia de Asignaciones Familiares, los beneficiarios del nuevo régimen superan, las 375 mil prestaciones. El incremento de los montos procura tener un impacto significativo sobre las situaciones de pobreza e indigencia y al mismo tiempo, estimular la permanencia de niños y jóvenes en el sistema educativo formal, o bien, su regreso al mismo. Este énfasis se basa en la importancia que tendrá la educación en los desempeños futuros de estos niños y adolescentes, tanto en el mundo del trabajo, como en los procesos de integración social.

En materia de políticas de transferencias dirigidas a los adultos mayores en situación de pobreza, el número de beneficiarios alcanzados permite pronosticar el alcance de la meta establecida para 2009, la cual implica ampliar la cobertura en un 32%. Esta prestación está asociada a múltiples dimensiones; entre otras a la salud, para lo cual se operan varias transformaciones en materia asistencial y de intervención, apuntando a la cohesión de la multiplicidad de programas existentes en la órbita pública.

H. SEGURIDAD ALIMENTARIA

H.1. Punto de partida al asumir el gobierno.

Las prestaciones alimentarias, existen desde larga data como componente de las acciones llevadas adelante por el Estado uruguayo. En algunos casos, las mismas eran implementadas directamente por el INDA, básicamente a través del Programa Alimentario Nacional con la entrega de canastas de alimentos a población en riesgo social y/o nutricional y a través de los Comedores, los que constituyen la estrategia más antigua implementada por el país en esta materia. En otros casos, estas prestaciones se viabilizan a través de dos instrumentos fundamentales, el Plan CAIF y el Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas. Asimismo desde ANEP se implementa el Programa de Alimentación Escolar.

H.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción.

Al asumir el actual gobierno, en el marco de la transformación del sistema de protección social que fuera analizado, junto al sistema de transferencias monetarias, se procesa también una modificación en las prestaciones alimentarias, la que se expresa en la introducción de la Tarjeta Alimentaria, componente de transferencia alimentaria del PANES y del PE.

El componente alimentario, es considerado como un servicio constitutivo de la nueva red de asistencia, así como un complemento socioeconómico para los hogares en situación de pobreza. A partir de estas consideraciones, fue reorientado el papel del componente de alimentación, promoviendo dos líneas de intervención estratégica de acción pública. Por un lado, se destaca el rol esencial de seguridad alimentaria y por el otro, su papel de asistencia a los sectores en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica conjuntamente con otras prestaciones. Dentro de éstas, se destacan las políticas de transferencias monetarias, sea en su actual formato de asignaciones familiares o en el anterior del ingreso ciudadano en el marco del PANES, que han aumentado su impacto al articularse con el componente alimentario.

Esta combinatoria en las formas de acción permite una amplia y coordinada incorporación de los segmentos sociales pobres a diversos programas que incluyan servicios de alimentación como un aspecto asociado en su forma de intervención.

Tarjeta Alimentaria del PANES y del Plan de Equidad. En el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), se implementa - a partir del 2006 - la tarjeta de alimentación. Se trata de un beneficio monetario abonado a través de una tarjeta de débito, destinado a aquellos hogares beneficiarios del PANES que contaban con integrantes menores de

18 años o embarazadas. En relación a los comedores y canastas, la tarjeta presenta ventajas dado que otorga una mayor libertad para realizar compras dentro de un estándar amplio de alimentos, permitiendo también adquirir alimentos frescos y artículos de limpieza. Este instrumento continúa con la entrada en vigencia del Plan de Equidad.

Este complemento se otorga de acuerdo a la cantidad de menores y mujeres embarazadas que haya en los hogares, los montos actuales son: \$ 435 si hay un menor o mujer embarazada; \$ 660 en el caso de que haya dos; \$ 840 si hay tres; y \$ 1170 si hay cuatro o más menores o mujeres embarazadas.

En cuanto a la cobertura de esta prestación, hasta mayo de 2009 había 62517 hogares beneficiarios, mientras que a partir de junio ingresan en esta modalidad los hogares que recibían la canasta de Riesgo Social del INDA, la evolución de la cobertura es la siguiente:

Cuadro XIX - Beneficiarios Tarjeta Alimentaria

Prestación Alimentaria	HOGARES
Tarjeta Alimentaria (beneficiarios PANES)	62517
Tarjeta Alimentaria PE (con migración canasta Riesgo Social de INDA)	87135

Fuente: DINACIS (Mides)

El alcance de estos más de 87 mil beneficiarios involucra la cobertura de 330000 personas aproximadamente, lo que significa alrededor del 10% de la población. De esta manera se está contribuyendo a generar mayor autonomía y libertad de elección entre una gama muy amplia de productos para los beneficiarios.

Por otra parte, los nuevos montos establecidos permiten observar un importante aumento en promedio en cada una de las franjas de la tarjeta magnética, muy por encima del aumento de los alimentos y las bebidas. Esto significa también, un esfuerzo importante en cuanto a la erogación de gasto público. Para el año 2008 implica una partida de dinero adicional de \$ 98.5 millones a los \$ 400 millones ya destinados a la tarjeta. Para el 2009 implicará una partida adicional de \$ 292.5 millones.

Cuadro XX - Montos de la tarjeta magnética según composición del hogar

Cantidad de menores y mujeres embarazadas	Monto transferido Valores ajustados a junio/2009
1	\$ 479
2	\$ 726
3	\$ 924
4 y más	\$ 1287

Fuente: DINACIS (Mides)

En cuanto a los rubros que se pueden adquirir con la tarjeta, se mantienen las restricciones hacia las bebidas alcohólicas y el tabaco. Por otro lado está en proceso de instrumentación, junto con ASSE, la incorporación de medicamentos, tanto de los que se encuentran en el vademécum del primer nivel de atención como de aquellos destinados a enfermos crónicos. Esto implica extender la red de comercios que están vinculados al sistema de 518 a 1000 aproximadamente.

Programa Alimentario Nacional (PAN) del INDA. El PAN tiene como finalidad contribuir a promover un adecuado estado de salud y nutrición en las familias en situación de inseguridad alimentaria, ocasionada por un compromiso en el acceso a los alimentos, mediante la complementación alimentaria y la coordinación de acciones con las diferentes políticas sociales.

La población beneficiaria del PAN, son las familias más pobres, focalizando sus acciones en las madres embarazadas y/o en lactancia en situación de extrema pobreza; los hogares integrados con menos de 18 años en situación de extrema pobreza; y hogares que independientemente de los ingresos del núcleo familiar-, presenten riesgo nutricional valorado por el servicio de salud.

El PAN actúa en dos modalidades, denominadas como riesgo social o riesgo nutricional, lo que se expresa en la población beneficiaria de este programa. Como fuera señalado, en el primer caso, las canastas han sido reemplazadas por una transferencia mensual, mediante el acceso a una tarjeta magnética. En el segundo caso, y previa valoración de los servicios de salud y en coordinación con estos, se mantienen el uso de las canastas de alimentos.

Sistema Nacional de Comedores (SNC). La asistencia alimentaria instrumentada a través de los comedores constituye la estrategia más antigua implementada en el país. En el año 2001, el Programa Sistema Nacional de Comedores (SNC), unifica las diferentes experiencias de asistencia alimentaria con servicio de almuerzo vigentes a nivel nacional bajo la modalidad de comedores con criterios comunes y calidad normatizada.

Este programa tiene como objetivo brindar asistencia alimentaria a personas en situación de vulnerabilidad social, y/o público en general, a través de un servicio de almuerzo diario (de lunes a viernes/sábado).

En Montevideo, el INDA es responsable de la totalidad de la gestión del Programa, debiendo proveer de todos los componentes: planta física, equipamiento y recursos humanos, alimentos e implementación del sistema. En la actualidad existen 10 comedores con diferentes sistemas.

En el interior del país, donde actualmente existen 50 comedores, el SNC se instrumenta con el apoyo de las Intendencias Municipales, siendo responsabilidad de las comunas proveer las plantas físicas, el equipamiento y el recurso humano; por su parte el INDA envía bimestralmente los víveres secos, semanalmente las carnes rojas y en forma mensual el dinero para la compra de los víveres frescos (carne blanca, huevos, pan, frutas y verduras) y el combustible.

Programa de Apoyo a las Instituciones Públicas y Privadas (AIPP). Este programa se inicia en 1974, siendo su finalidad contribuir a través de un apoyo alimentario (víveres secos) y asesoramiento técnico, con aquellas Instituciones públicas y privadas que sin fines de lucro, realizan asistencia alimentaria y otras actividades (educativas, sociales, recreativas, religiosas, etc.) a grupos biológica y socialmente vulnerables.

Programa Nacional de complementación alimentaria para pensionistas a la vejez y por discapacidad (PNCA). Se trata de un programa cuyo propósito es complementar los ingresos del sector más vulnerable de la tercera edad y de quienes reciben el beneficio de la pensión por imposibilidad para desempeñarse en el mercado de trabajo, como consecuencia de limitaciones físicas o psíquicas.

Programa de apoyo a enfermos crónicos (PAEC). Se trata de un programa destinado a contribuir a mejorar la situación alimentaria nutricional de personas con enfermedades crónicas (renales y diabéticos, celíacos, pacientes oncológicos, portadores de tuberculosis y HIV/ SIDA, así como de otras patologías que invaliden para trabajar), en tratamiento, cuya situación socio-económica sea desfavorable, a través de la entrega mensual de un complemento alimentario, cuya composición varía según la patología.

Alimentación en Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia). El componente alimentario nutricional integra las prestaciones que brinda el Plan CAIF.

En esta materia, los objetivos se orientan a brindar una alimentación adecuada al conjunto de preescolares que concurren al CAIF, colaborando en la promoción de un adecuado estado de salud y nutrición, a los efectos de lograr un crecimiento y desarrollo integral satisfactorio.

El componente alimentario, se realiza a partir de transferencias bimestrales de dinero para la compra de víveres frescos y secos que integran la guía de consumo recomendada, ase-

gurando de lunes a viernes (dependiendo de cuantos tiempos de comida se brinden en el CAIF) de dos o tres tiempos de comida: desayuno, almuerzo y merienda.

Programa de Alimentación Escolar (PAE) de ANEP. El Programa de Alimentación Escolar, es un servicio de extensa trayectoria en el país, iniciado a principios del siglo XX en las escuelas rurales y al aire libre, extendiéndose luego al medio urbano.

El PAE tiene como finalidad, contribuir al adecuado estado nutricional de la población escolar, con especial énfasis en situaciones de riesgo, para lo cual: proporciona asistencia alimentaria a los niños que asisten a centros de educación preescolar y escolar del sistema público. Junto a esto, realiza la vigilancia del estado nutricional de los niños en las escuelas públicas; el control de la calidad e higiene de los servicios en los comedores escolares y finalmente la capacitación sobre control de calidad e higiene de los alimentos, al personal involucrado en el servicio de alimentación, a Directores e Inspectores.

Son atendidas por el PAE, todas las Escuelas de Tiempo Completo, así como todas las de Contexto Crítico, lo cual se traduce en la atención diaria de 238.000 niños de todo el país, ello significa un 53% del total de niños matriculados en la escuela pública. Más del 90% de las escuelas reciben algún tipo de prestación alimentaria.

El tipo de servicios brindado difiere según las necesidades de los centros escolares, pudiendo tomar cinco modalidades: copa de leche; desayunos o meriendas; desayunos y almuerzos; desayunos, almuerzos y meriendas en Escuelas de Tiempo Completo; desayunos, almuerzos, meriendas y cenas en internados y colonias de vacaciones.

Los mencionados servicios, pueden ser provistos en forma tradicional, donde se entrega mensualmente a los Directores la partida en dinero correspondiente por día y por niño y son ellos quienes se encargan de la administración y supervisión del servicio del comedor, ya que se elaboran los alimentos en el local escolar. La otra modalidad, es la atención en forma tercerizada, en donde quienes elaboran las comidas son empresas de gastronomía que ingresan al servicio por llamado a licitación, realizado por el CEP. Este sistema se aplica en aquellas escuelas que no cuentan con una planta física adecuada para la elaboración de alimentos o no tienen personal suficiente.

Programas de educación alimentaria. Desde el PAE, junto con las prestaciones señaladas, son desarrollados programas de educación alimentario - nutricional dirigidos a escolares, docentes y padres con el fin de fomentar adecuados hábitos de alimentación.

Asimismo, son realizadas diferentes capacitaciones a todas las personas que tienen que ver con el manejo del servicio de alimentación brindado por el Programa y a otros que así lo soliciten integrándose a las mismas en las instancias en que éstas se realizan. Estas capacitaciones, se realizan básicamente en aspectos vinculados al control de la calidad e higiene y manipulación de los alimentos; a la alimentación saludable y en temas relacionados con patologías clínicas en donde la alimentación es un factor importante.

H.3. Resultados

En cuanto a políticas de seguridad alimentaria los avances registrados en la implementación del Plan Alimentario Nacional permiten hacer un balance positivo del período. En líneas generales se destaca el aumento de la cantidad de beneficiarios de la tarjeta magnética, así como del valor promedio de las mismas. Otro dato significativo es el incremento del número de comercios adheridos al sistema y la incorporación de las farmacias, lo cual dota a esta prestación de una mayor integralidad, abarcando el suministro de medicamentos.

Por otra parte, como se destaca en el capítulo dedicado a educación, al reformularse el uso del impuesto de primaria y reencausarlo hacia su fin específico de alimentación escolar se consiguió un notable aumento en los recursos destinados a esta.

H.4. Balance y desafíos.

Los desafíos en política alimentaria están marcados por el propio éxito de la estrategia adoptada. Sus resultados se han constatado no solo en términos de la cobertura alimentaria alcanzada, sino incluso de la salud (comprobandose por ejemplo una mejora en esta área, en la primera infancia, a raíz de estas políticas de apoyo). Por tanto la evolución de estos programas implican en lo inmediato ampliar sus herramientas (como la cantidad de comercios involucrados) y continuar monitoreando sus logros en materia de salud para perfeccionar la integralidad de la política.

I. PROGRAMAS DE INCLUSION SOCIAL

I.1. Punto de partida

Al asumir el actual gobierno, en lo que hace a los programas de inclusión social, el escenario era de alta fragmentación y con múltiples vacíos. En el primer caso, esto implicaba la baja o nula coordinación entre actores del Estado y la sociedad civil vinculados a las mismas temáticas. El segundo aspecto hace referencia a la existencia de situaciones de desintegración y vulnerabilidad social que no encontraban respuestas en el entramado institucional existente.

I.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción

El gobierno asume en el 2005, la responsabilidad de introducir profundas transformaciones sociales, proyectadas en sus bases programáticas. Se crean un número importante de dispositivos de inclusión e integración social que apuntan fundamentalmente a fortalecer procesos que garanticen una progresiva superación de las desigualdades, así como a lograr una mayor equidad en el acceso a las oportunidades. Asimismo, se amplían y profundizan diversos programas sociales tendientes a atender las situaciones de especial vulnerabilidad social.

Las acciones en esta materia parten de dos puntos fundamentales. Por una parte consideran que asegurar que todas y todos los uruguayos tengan posibilidades efectivas de desarrollar una vida digna es uno de los derechos fundamentales que propician la condición de ciudadano/a y que por tanto, es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto y del Estado en particular. Por la otra, entienden que la edificación del sistema de seguridad social y la provisión de bienes sociales con orientación universal, son una condición necesaria pero no suficiente para atender los distintos riesgos sociales a los que están sometidos todos los ciudadanos y ciudadanas, así como para mejorar su bienestar.

En función de lo señalado, se desarrollan diversos programas de inclusión e integración social, que procuran superar la concepción de programas de ayuda a los pobres y apuntan a la conformación de la Red de Asistencia Social complementaria y articulada con el sistema de seguridad social y con el conjunto de políticas universales básicas que garantizan y aseguran los derechos sociales.

Se trata de promover las oportunidades y facilitar los procesos de mejora continua de la calidad de vida de la población, a partir de dispositivos que se focalizan en los grupos de mayor riesgo social. Esta focalización es concebida como criterio subsidiario al de universalidad, de manera que se habilite y mejore el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de

los segmentos sociales pobres y excluidos, particularmente aquellos que han sufrido históricas desventajas.

A. Dispositivos de integración sociocultural

Acciones en este sentido fueron desarrolladas en el marco del PANES, como actualmente dentro del Plan de Equidad.

Programa Derecho a la Identidad. A partir de la experiencia acumulada durante todo el proceso de implementación y ejecución del PANES, surge la imperiosa necesidad de crear un programa que garantice a las personas el cumplimiento del principal y más básico de sus derechos, el derecho a la identidad. Este Programa se crea en 2005 y es desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social en coordinación con la Dirección Nacional de Identificación Civil, la Oficina de Registro Civil, los Juzgados de Paz del interior del país, el programa INFAMILIA, instituciones educativas locales, contando con el apoyo de UNICEF.

Su objetivo principal es asegurar que todas las personas tengan como punto de partida su documento de identidad, reconocido por el Estado y por la sociedad en general, el que les garantiza acceder al ejercicio de sus derechos: inscribirse en centros educativos, atender su salud, trabajar, beneficiarse de la protección social y hacer todo tipo de trámites.

El Programa se sustenta en dos grandes líneas de trabajo: *Atención Directa* en las Oficinas Departamentales y de la Puerta de Entrada del MIDES central. Se exonera el pago para la tramitación de cédulas de identidad, de partidas de nacimiento y se brinda asesoramiento para el reconocimiento de hijo/hijas, de asignación de apellidos y de enmiendas administrativas, así como se orienta para los trámites de inscripción tardía para las personas que no están registradas. El segundo eje de trabajo refiere a un tipo de *Intervención descentralizada* en el territorio mediante la realización de Movidas Locales y Encuentros Departamentales por el Derecho a la Identidad, involucrando organizaciones de la sociedad civil y a los organismos públicos presentes en cada departamento.

Se han realizado hasta el momento en forma exonerada 700 trámites correspondientes a obtención de partidas de nacimiento, 10 movidas locales con 1594 participantes que obtuvieron cédula de identidad y partidas de nacimiento, además de 37 talleres de promoción del derecho a la identidad con la participación de 1275 personas.

Certificado Nacido Vivo Electrónico. Por su parte, el Área de Gestión y Evaluación del Estado de la OPP, con el asesoramiento de AGESIC, desarrolla y ejecuta el Programa “*Nacidos Vivos*” (Programa de Modernización e Interconexión de los Procesos de Registro e Identificación Civil y de generación de información para las Estadísticas Vitales), cuyo objetivo general es contribuir a la inclusión social de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, como una forma de mejorar el nivel de la cohesión social del país a través del aumento del número de personas físicas documentadas.

Para su implementación se han generado las capacidades tecnológicas y funcionales que requiere el trabajo cooperativo de las tres instituciones públicas que producen información en el proceso de registro e identificación de las personas en el país: MSP (emisor del certificado de nacido vivo), la Dirección General del Registro de Estado Civil del MEC (responsable de registrar la identidad y la filiación del recién nacido), y la Dirección Nacional de Identificación Civil del MI (encargada de administrar el número único de identificación, emitir los documentos de identidad y asociar los datos filiatorios a los biométricos -huella dactilar, fotografía, etc.-)

El *Certificado de Nacido Vivo Electrónico*, a julio de 2009, se encuentra operativo en 50 maternidades. Este Proyecto se plantea como meta a partir del 1° de enero de 2010, que todos los niños y niñas tengan asignado desde el momento de su nacimiento su número de cédula de identidad.

Programa Uruguay Integra y Construyendo Rutas de Salida.

Uruguay Integra es un programa de carácter socioeducativo y comunitario que apuesta a la promoción y generación de vínculos, habilidades y herramientas que permitan una auténtica modificación cultural de cara a una sociedad más democrática e inclusiva. Es desarrollado en el marco del Plan de Equidad y tiene como antecedente el programa *Construyendo Rutas de Salida*, uno de los componentes del PANES.

Construyendo Rutas de Salida centraba su atención en población adulta de extrema pobreza y estuvo dirigido a recuperar la capacidad de lecto-escritura, autoestima en el conocimiento de los derechos de los protagonistas del Plan a través de la realización de actividades comunitarias. Participaron cerca de 17.000 jefes y jefas de familia casi 800 grupos en todo el país.

A partir del año 2008 y en el marco del Plan de Equidad, *Uruguay Integra* amplía su población objetivo, dirigiéndose, ya no sólo a adultos en situación de pobreza extrema y/o en condiciones de vulnerabilidad social, sino incorporando eventualmente a personas de otra condición socio económica.

La participación de las personas en las actividades se realiza de manera voluntaria, a diferencia de lo que ocurría en *Construyendo Rutas de Salida* donde las personas que cobraban el ingreso ciudadano debían asistir a los talleres como contrapartida al ingreso percibido.

Se incorporan además otros objetivos: promoción de la integración y participación en las redes locales, fortalecimiento de iniciativas de inserción social y cultural y de la autonomía, buscando estrategias que las sostengan en el tiempo. El tiempo de ejecución de los proyectos se extiende de 6 a 8 meses. En 2008 se realizó un primer llamado para la presentación de propuestas en localidades rurales, intentando llegar a comunidades con escasas oportunidades de acceso a espacios de participación social. En total, incluyendo localidades urbanas y rurales, el Programa logra una cobertura de 192 grupos en todo el país, con la participación de 2880 personas.

Por otra parte, en coordinación con la *Secretaría Nacional del Plan CAIF*, se realizó una convocatoria a asociaciones civiles que gestionan centros *CAIF*, en la cual se introdujo la variante de trabajar con grupos de madres y padres cuyos niños asisten a tales centros. De este modo, se conformaron 33 grupos de madres y padres en todo el país.

En el transcurso del año 2009 se realiza un nuevo llamado abierto a Organizaciones de la Sociedad Civil, producto del cual actualmente se encuentran trabajando 74 grupos a nivel nacional, de los cuales 44 lo hacen en localidades rurales y 30 en localidades urbanas, respondiendo a la priorización de la intervención en zonas rurales.

Paralelamente se desarrollan 24 grupos más con financiamiento de Naciones Unidas, en una experiencia piloto que potencia la articulación institucional, fundamentalmente con UTU, para incluir capacitaciones a los participantes. Asimismo y teniendo en cuenta la necesidad de descentralizar, así como la importancia de los actores locales en el diseño y ejecución de las políticas sociales, se instrumenta una nueva modalidad del Programa denominada *Propuestas Locales*. Las mismas surgen de ámbitos de articulación como las Mesas Interinstitucionales, quienes implementan desde el diagnóstico hasta la ejecución de proyectos presentados en base a la realidad local. Previo al lanzamiento de esta nueva modalidad, se habían presentado 8 propuestas desde el territorio que actuaron como impulsoras de esta nueva estrategia de intervención, llegando luego a totalizar 30 en todo el país.

La cobertura del Programa alcanzó acumuladamente - 2008 y 2009 - a 5165 participantes o jefas y jefes de hogar, en todas sus modalidades.

Programa de alfabetización: “En el País de Varela, yo sí puedo”. También a partir de los datos surgidos del perfil de la población beneficiaria del PANES, se diseña el Plan de Alfabetización “En el país de Varela: Yo, sí puedo”. El mismo está dirigido a personas de contexto crítico mayores de 18 años que no hayan asistido a un centro de enseñanza formal o que tengan primaria incompleta.

El programa comienza a implementarse en marzo de 2007 por el MIDES en coordinación con ANEP en el marco del convenio de utilización del programa de alfabetización “Yo, sí puedo” del Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño (IPLAC).

Se busca eliminar el analfabetismo en el país, promover la culminación del nivel primario y la posibilidad de continuar en el sistema hasta completar la enseñanza básica. A través de la alfabetización de las personas se logra mejorar su inserción laboral, generar conciencia de género, y alcanzar un mayor nivel de comprensión en el tratamiento de otros temas como ser, salud, violencia, adicciones, integración familiar y derechos.

Entre 2007 y 2009, el Programa ha posibilitado la alfabetización básica de más de 5000 personas, logrando incentivar además su interés cultural.

Programa de atención a los sin techo. El Programa de Atención a los Sin Techo (PAST) tiene como objetivo contribuir a la reinserción socio-cultural y laboral de las personas y fami-

lias en situación de calle. Se ofrece a estos ciudadanos y ciudadanas un refugio para descansar, además de cena y desayuno, cama, ropa y posibilidad de ducharse. Se busca además proveer de soluciones habitacionales transitorias y contribuir a que estas personas transiten rutas de salida efectivas y sustentables.

El PAST trabaja en forma coordinada desde la Comisión Interinstitucional conformada por: IMM, MVOTMA, MSP, BPS, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, INDA, INAU y MIDES.

A diferencia de los planes de invierno implementados durante el período 2000 - 2005, que sólo brindaban alojamiento a las personas en situación de calle durante algunos meses, el PAST procura dar continuidad a la actividad de los refugios, manteniéndolos abiertos los 365 días del año, entre las 19.00 y las 08.00 horas. La atención en dichos refugios está a cargo de personal especializado.

Se conformó además un equipo de técnicos con formación en el área social que trabajan en las denominadas *Brigadas Calle*. El modelo de intervención refiere, en primera instancia, a la captación de personas que están en calle y su posterior derivación al refugio; en segunda instancia, el seguimiento de aquellas que no aceptan ir a refugios. Con estas personas, de acuerdo al perfil y a su voluntad de ser acompañados, se trabaja en forma individualizada en los aspectos que se consideren relevantes y que mejoren su calidad de vida (documentación, salud, beneficios sociales, integración a redes, etc.). En el año 2009 el Programa lleva contactado un universo de aproximadamente 1000 personas en la modalidad de *captación*, y unas 200 personas entran en el dispositivo de *seguimiento*.

Por otra parte, el servicio *Puerta de Entrada y Derivación* ha atendido, desde el año 2005 a la fecha, a aproximadamente 5000 personas. Este centro permanece abierto todo el año y brinda servicios de duchas, lavadero y lockers.

Actualmente hay 15 refugios distribuidos en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Paysandú y Maldonado, 2 Casas de Medio Camino y un Hogar de 24 horas en dependencia directa del Mides. En todo el país hay un total de 744 cupos (camas). En Montevideo existen además 3 centros cuya atención es de modalidad diurna, uno para mujeres con niños, otro para pacientes psiquiátricos, y uno de capacitación en oficios.

A fin de disponer de información actualizada, que permitiera intervenir de forma más adecuada y eficaz sobre esta problemática, se realizó en octubre de 2006 el Primer Censo de Personas en Situación de Calle en el departamento de Montevideo.

Programa Mejoramiento del Hábitat. En el marco del PANES fue desarrollado el Programa Mejoramiento del Hábitat, implementado mediante convenio con 18 intendencias y con el PIAI. Este programa, tiene como finalidad contribuir a la mejora de la calidad de vida en los hogares que se encuentran en situación habitacional de emergencia crítica, rurales y urbanos. Las intervenciones se centran en la construcción de baños, arreglo de techos y refacciones.

Para el logro de los objetivos, el MIDES trabajó en forma coordinada con el MVOTMA, el SUNCA, el PIAI, Facultad de Arquitectura de la UDELAR, la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay y otros actores de la comunidad, y brindó ayuda en materiales y asistencia técnica (arquitectos, trabajadores sociales y personal idóneo) a los habitantes de los hogares beneficiarios del programa.

Al mismo tiempo fue realizada la coordinación, desde el MIDES, para la implementación en las viviendas de los servicios básicos (agua, luz y saneamiento, etc.)

No estuvieron incluidas las residencias ubicadas en zonas inundables, a excepción de situaciones que condicionaban la habitabilidad de la vivienda (ejemplo: roturas de techos, paredes u otras carencias), tampoco hubo intervenciones en viviendas ubicadas en tierras de propiedad privada.

En el marco de este Programa, alrededor de 5.200 familias lograron mejorar su vivienda en base a la modalidad de auto-construcción, actuando en edificaciones asentadas en terrenos fiscales y municipales.

B. Dispositivos de atención a las situaciones de especial vulnerabilidad social.

Como fuera señalado, atendiendo al imperativo de procurar mejorar las condiciones de vida de todas y todos los uruguayos, se amplían y profundizan diversos programas sociales tendientes a atender las situaciones de especial vulnerabilidad social. Un conjunto importante de estas situaciones, se presentan entre los niños y adolescentes (situación de calle, adicciones, trabajo infantil, infracciones a la ley, etc.). Las respuestas construidas y/o profundizadas durante este gobierno, serán analizadas en el capítulo correspondiente a infancia y adolescencia.

Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS). Desde una nueva perspectiva que enfatiza la inclusión social, uno de los principales desafíos planteados frente al pasaje del PRONADIS a la órbita de la Dirección de Políticas Sociales del MIDES a partir del 2007, se relaciona con un cambio en las estrategias para enfrentar esta temática apuntando a las personas con discapacidad (PCD) en situación de vulnerabilidad social y a la inclusión de las mismas así como al desarrollo y promoción social de todo este colectivo. Esto queda reflejado en las líneas de acción programadas y en ejecución, que a continuación se detallan.

Baja visión y ceguera. A partir de 2007 se incorporaron nuevos servicios de Rehabilitación Básica Funcional para personas con ceguera o baja visión, descentralizando los servicios brindados en Montevideo mediante la implementación de 5 Unidades de Rehabilitación Básica (funcional) -Orientación y Movilidad (O y M), Actividades de la Vida Diaria (AVD) y lecto-escritura Braille- en las Ciudades de Salto, Tacuarembó, Mercedes, Durazno y Maldonado.

A partir del 2006 se implementaron servicios de rehabilitación profesional en el Centro de Rehabilitación Tiburcio Cachón. Estos nuevos servicios incluyen talleres pre-laborales de: car-

pintería, música, huerta que funcionaron hasta finales del 2008, informática (capacitación en el programa informático JAWS), y mediante un convenio con PROCLADIS un curso de gestor en administración, además de las clases de apoyo a estudiantes. Se capacitaron además durante el año 2009 intérpretes en lengua de señas en distintos departamentos del país y se contrataron instructores de educación física que están atendiendo a niños y jóvenes de 10 Instituciones de Discapacidad intelectual. Dado que un aspecto fundamental de la nueva política es la consolidación de la descentralización de las Unidades de Rehabilitación Básica, desde la dirección del PRONADIS se destacan las salidas mensuales al Interior para la identificación de necesidades y ubicación de nuevos servicios.

Asimismo en el Instituto Nacional de Ciegos General Artigas (Asociación Civil sin fines de lucro intervenida, que funciona en la órbita del MIDES) se ha incorporado un servicio de residencias transitorias (brindando alojamiento y alimentación) para personas del Interior del país que necesiten realizar una capacitación, consultas médicas u otro tipo trámites en Montevideo. Asimismo además del servicio de residentes permanentes que actualmente funciona en la Institución (resabio de las políticas asilares para las PCD visual de los siglos pasados que hoy no se practican en casi ninguna parte del mundo) se destacan las obras de recuperación en algunos de los pabellones del edificio.

Participación política y discapacidad. Otro aspecto en la orientación de la nueva gestión, procura garantizar la participación política de las personas con discapacidad a través de la creación de un Consejo Consultivo de la Discapacidad, en el que tendrán representación 55 organizaciones de primer grado de todo el país. Con ello se pretende promover la asociación y fortalecer la capacidad de demanda, como una primera y fundamental forma de “atacar la invisibilidad de la discapacidad”. Este Consejo Consultivo formado por más de 80 Instituciones, durante el año 2009 sesionó en 3 oportunidades en Montevideo y se realizaron diversos consejos consultivos regionales en Salto, Mercedes, Lavalleja, Canelones y Maldonado que incluyeron la presencia de 10 departamentos del País.

Al mismo tiempo, se ha implementando una importante campaña de sensibilización a la comunidad, difundida a través de diversos medios: televisión, radio, prensa escrita y vía pública, que por primera vez tiene una extensión temporal y territorial acorde a las necesidades.

Acciones a partir de convenios. A través de un convenio con CINDIS (Centro de Integración de Discapacitados), se constituyó el Centro de Recursos cuyas principales acciones se orientan, por un lado a brindar orientación a personas con discapacidad, familiares, agentes comunitarios y público en general, apoyada en una base de datos sobre los recursos y servicios existentes para permitir una derivación adecuada y oportuna. También se dirigen a la sensibilización y capacitación en centros educativos y organismos públicos para lo cual existe una amplia demanda desde diferentes regiones del país.

Cuatro convenios fueron firmados con el gobierno de Cuba referentes a la asistencia para la formación de técnicos en diseño, fabricación y reparación de prótesis; la educación inclusiva; la formación en áreas culturales (artes plásticas, música) y finalmente, en la formación en

tratamiento en el campo de baja visión. Con estos acuerdos hemos podido establecer el marco para la próxima creación del centro de Prótesis y órtesis y la formación de recursos humanos en áreas de rehabilitación en situación crítica. Se suscribirá un convenio con la Mutual de Deportistas Ciegos para utilizar el predio del Instituto Artigas para la construcción de un complejo deportivo con piscina a firmar en los próximos días.

Conjuntamente con la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD) se rehabilitó la gestión de fondos a través del Programa de Ayudas Técnicas. El mismo provee diferentes equipos médicos -bastones, sillas de ruedas, audífonos, prótesis- a quienes no puedan costearlos y requieran de estas ayudas, así como algunos elementos de los mencionados o de trabajo que en casos puntuales han requerido alguna adaptación especial. Durante este periodo se creó un programa de becas de transporte para el Servicio de Transporte “Puerta a Puerta” para personas con movilidad reducida.

Programas de Recreación y Tiempo Libre: Durante el año 2009 se ha iniciado el “programa Paseos”. Este programa realiza campamentos y paseos de un día, para personas con discapacidad y vulnerabilidad social. Los beneficiarios de este programa son 400 personas de todo el país, los puntos de destino son Las Flores, Atlántida, Piriápolis, Minas, Las Flores y Montevideo.

Programas Culturales. Lo prioritario de este año ha sido el programa “cine para todos”, frente al interés de la comunidad sorda por el cine nacional, se han adaptado varias películas con lengua de señas y leyenda para que dicha comunidad puede acceder al mismo.

Respecto a la revisión del baremo⁽²⁶⁾ utilizado por distintos Organismos Públicos se constituyó un grupo de trabajo, el cual ya ha elevado un informe final, conformado por técnicos del PRONADIS, UDELAR (Facultad de Medicina, Cátedra de Medicina Forense, Facultad de Psicología), MSP, MEF, IMM y BPS con la finalidad de estudiar la pertinencia de modificar la estructura del baremo de tal forma que tengan un peso mayor las condiciones sociales de los afectados.

I.3. Resultados

Los resultados pueden ser visualizados en aspectos cualitativos y cuantitativos. En relación a los primeros, durante este período de gobierno se profundiza en una perspectiva que entiende la necesidad de acciones para grupos de población con situaciones de riesgo particulares articuladas a las prestaciones de carácter universal.

Lo anterior expresa asimismo modificaciones en la forma de abordaje de las situaciones de vulnerabilidad social, básicamente entendiendo que no alcanza con propuestas específicas que las aborden, sino también con acciones en los espacios de socialización e integración social que deben dar cabida a todos y a todas.

26 Tablas para la valoración del grado de discapacidad aplicable a las actividades por el BPS.

Finalmente, los resultados pueden ser visualizados en los esfuerzos por superar la fragmentación de los programas sociales, lo que a su vez, se expresa de dos maneras diferenciadas. Por una parte, en la creación en diversas esferas, de espacios de diálogo tendientes a la articulación de los distintos programas públicos y privados vinculados a las mismas temáticas. Estos espacios han sido y seguirán siendo fundamentales para el diseño, implementación y evaluación de programas que apunten a disminuir la fragmentación y la exclusión social. Por otra parte, en referencia al conjunto de los programas sociales, entendiendo a los mismos como formando parte de la Red de Asistencia Social y no como conjunto de programas desarticulados y dispersos.

Desde el punto de vista cuantitativo, los resultados son visualizables, tanto en la atención a problemáticas hasta ahora no abordadas, como en la ampliación de acciones que ya se venían implementando.

1.4. Balance y desafíos

La multiplicidad de programas de integración e inclusión social desarrollados han contribuido al fortalecimiento del tejido social compuesto por redes familiares, comunitarias, laborales y sociales en general, además de fortalecer el desarrollo de capacidades personales y colectivas de ciudadanos que han estado en larga situación de exclusión.

Durante el proceso de implementación del PANES, se presentaron numerosas dificultades en el despliegue de los componentes complementarios al Ingreso Ciudadano, que implicaron también ajustes en los diseños preliminares. No obstante se logró consolidar una estrategia de intervención que apunta a profundizar el conocimiento de la realidad, haciendo énfasis en la evaluación permanente de los resultados. Ello permite ir transitando el cambio de un modelo de protección social fragmentado y desarticulado existente al comienzo del período, hacia una matriz de políticas y programas de carácter universal y permanente.

Los desafíos se ubican en tres terrenos fundamentales que implican profundizar perspectivas de acción que ya se vienen desarrollando.

En primer lugar, los desafíos se derivan de las características de la población a la cual se dirigen los programas de inclusión social. Como fuera señalado, en este período de gobierno se ha ampliado la atención a poblaciones en situaciones de desintegración y especial vulnerabilidad social. Y es una línea en la que deberá continuar profundizándose, teniendo en cuenta que se trata de poblaciones que por diversos motivos, presentan dificultades para su vinculación con el entramado institucional y de socialización existente. Las mismas circunstancias que le colocan al Estado la necesidad de generar alternativas para su abordaje, constituyen las dificultades para el éxito de estas acciones. Cuanto más se acerca la política pública a los “núcleos duros” en las situaciones de vulnerabilidad social, mayores son los desafíos y las dificultades en el logro de los objetivos de las mismas.

Los desafíos se colocan también en la necesidad de continuar avanzando en la tensión entre la atención de la diferencia y la promoción de la igualdad. Los programas sociales, son desarrollados a partir de una situación de diferenciación pero procurando la igualdad en ciertos aspectos básicos. Esta tensión se traduce en la necesidad de continuar profundizando una perspectiva que concibe estos programas como el primer paso y no como el único o el último, lo que implica avanzar en la imprescindible articulación de los programas de inclusión social con los dispositivos de carácter universal.

Vinculado a lo anterior, el tercer desafío refiere a la necesidad de trascender una mirada que coloca la responsabilidad y la posibilidad de la integración social exclusivamente en el tipo de programas reseñados, cuando corresponde al conjunto de la sociedad. Esto implica que junto con ensayar innovaciones metodológicas para el abordaje de las situaciones de mayor vulnerabilidad social, se actúe sobre el conjunto de la sociedad, de manera de avanzar en la capacidad de incorporar a todos y a todas.



3. GÉNERO Y GENERACIONES



J. POLÍTICAS DE GÉNERO.

J.1. Punto de partida

Antes de la actual administración no existía en Uruguay un organismo rector de las políticas para la equidad de género que diseñara, elaborara, articulara e implementara acciones para la igualdad entre varones y mujeres.

Los antecedentes institucionales del actual Instituto Nacional de las Mujeres se remontan al Instituto de la Mujer y la Familia que actuaba en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura con casi nulo presupuesto e insuficientes recursos humanos, y con cometidos “sobre temas de la mujer y la familia” y no de equidad de género.

Según el Informe de Monitoreo de Políticas Públicas de 2001, realizado por la CNS, “se puede afirmar que la pertinencia institucional que se consiguió con la refundación del INFM en 1991 no se ha traducido en su consolidación ni su fortalecimiento”²⁷

Al asumir su gestión, la actual administración se propone comenzar a saldar la deuda histórica que la sociedad uruguaya tiene con las mujeres: “(...) *la consolidación y extensión de los derechos de la mujer ocupan un lugar preponderante en la agenda de género. Una genuina equidad de género y una auténtica igualdad de oportunidades para todas las uruguayas son elementos claves para transitar la senda del desarrollo productivo y sostenible que proponemos como proyecto responsable y realizable de país*”²⁸.

De esta forma se inicia un proceso que tiene como ejes fundamentales, fortalecer la débil institucionalidad con que contaba el Instituto y avanzar en la transversalización de la perspectiva de género en todas las acciones del gobierno, tanto a nivel nacional como departamental.

J.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción

En relación a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, Uruguay ha dado pasos significativos en la actual administración de gobierno para avanzar hacia la concreción de acciones que superen lo meramente declarativo y que devengan en el real goce de los derechos de las mujeres.

27 Johnson, Niki. Monitoreo de Políticas Públicas 2001. CNS

28 Expresiones del Presidente de la República Oriental del Uruguay: Dr. Tabaré Vázquez el 8 de marzo de 2005, Día Internacional de la Mujer.

Con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los derechos de las mujeres, se reformula el **Instituto Nacional de las Mujeres** (Inmujeres, ex Instituto de la Mujer y la Familia), ubicándolo en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y asignándole potestades de organismo rector de las políticas públicas de igualdad de género.

Se crea también en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) el **Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género** presidido por Inmujeres, el cual está integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del Congreso de Intendentes, de la Universidad de la República y de la Sociedad Civil. Entre sus cometidos se encuentra: asesorar al Poder Ejecutivo en materia de su competencia; velar por el cumplimiento de la ley N° 18.104 y promover la elaboración de planes de Igualdad de Derechos y Oportunidades a nivel departamental.

Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Por iniciativa del Poder Ejecutivo, en mayo de 2007 fue aprobada la Ley de Promoción de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres (N°18.104), que establece que el Estado Uruguayo deberá adoptar todas las medidas necesarias tendientes a asegurar el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de manera que integren la perspectiva de género (PIODNA, 2007). Este plan, que abarca el período 2007-2011 se plantea como objetivos “...contribuir a la igualdad de oportunidades y derechos, y la no discriminación de las mujeres, con una herramienta integral e integradora que posibilite la articulación de las instituciones y de las políticas públicas en la sociedad uruguaya”.

Para la elaboración del Plan, fue realizada una sistematización de los mecanismos y políticas dirigidas a la igualdad de género existentes en el Estado uruguayo y en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística (INE), se actualizaron los indicadores de género que el país poseía, de manera de contar con un fundamento empírico contundente. El Plan fue sometido a consultas técnicas y políticas a través de varios actores y puesto a discusión en un amplio proceso de participación ciudadana en todo el país, realizando 19 Asambleas Departamentales en las que participaron más de 3.000 mujeres.

2. Políticas de género a nivel territorial. La construcción de políticas de género a nivel territorial, constituye un eje central en esta administración. Desde el año 2006 se trabaja en conjunto con las Intendencias Departamentales, los organismos públicos en el territorio y las organizaciones locales de mujeres, para diseñar y emprender acciones que promuevan espacios de participación y promoción de los derechos de las mujeres en todo el territorio nacional. A la fecha se cuenta con 12 referentes en los departamentos de Artigas, Canelones, Colonia, Florida, Maldonado, Rivera, Río Negro, Rocha, Salto y Tacuarembó y un equipo técnico a nivel central en Montevideo.

Seguridad social y Género. En el marco del Diálogo Nacional Sobre Seguridad Social, Inmujeres colocó en agenda las brechas de desigualdad de género como aspecto central a tener en cuenta en el proceso de reforma de la seguridad social. Así, en forma interinstitucional se trabajó en el proyecto sobre Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado junto con la UDELAR, el

INE y el Sistema de Naciones Unidas. En el marco de mesas de diálogo con actores gubernamentales y de la sociedad civil se debaten propuestas y avances para impulsar un sistema integrado de cuidados y elaborar políticas que apunten a una mayor equidad de género en la seguridad social y en el ámbito laboral y profesional. Por otro lado, el Inmujeres generó insumos para el debate público a través de investigaciones en las áreas de corresponsabilidad, cuidados de niños/as y adultos/as mayores y modelos de bienestar.

3. Presupuestos con Perspectiva de Género. Inmujeres viene trabajando en la temática de los presupuestos sensibles al género en coordinación con el Ministerio de Economía y con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, creando un espacio interinstitucional a sus efectos. De acuerdo a la Ley 18.104, se realiza desde el año 2008, la rendición de cuentas anual ante la Asamblea General, de los avances en la ejecución del Plan Nacional de Oportunidades y Derechos. Dicho documento, elaborado entre otros por los organismos que comprometieron acciones en el Plan, es incorporado desde el año 2007 como “Anexo” en el “proyecto de ley de rendición de cuentas y ejecución presupuestal”.

2. Programa Calidad con Equidad. A propuesta de Inmujeres y OPP y con el apoyo del PNUD y de UNIFEM, se desarrolla El “Programa de Gestión de Calidad con Equidad” (PGCE), cuyo propósito es promover la equidad de género en la gestión de las organizaciones públicas y privadas. El Programa cuenta con el asesoramiento del Laboratorio Tecnológico del Uruguay en el diseño e implementación de los procesos de generación del Modelo de Calidad con Equidad de Género y el Sello de Calidad que Inmujeres otorgará a las empresas u organizaciones que incorporen a su gestión de calidad criterios de equidad de género. En la primera fase del Programa Piloto, se realizaron Diagnósticos Organizacionales con Perspectiva de Género de cada empresa (UTE, OSE, ANTEL, ANCAP y ANP), identificando brechas y espacios de segregación así como buenas prácticas y oportunidades de mejora.

5. Lucha contra la Violencia Doméstica. Con el conjunto de organismos que integran el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNC) se han logrado avances en la implementación del Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica 2005-2010, aprobado en el año 2004. Inmujeres es el organismo responsable de presidir el CNC y a través de su Departamento de Violencia basada en Género viene implementando una política pública de enfrentamiento a la violencia desde una perspectiva de género. Se ha avanzado en las siguientes líneas de trabajo: 1. Promoción de derechos y prevención de violencia doméstica; 2. Formación y capacitación permanente de recursos humanos; 3. Abordaje en crisis, atención, tratamiento y rehabilitación; 4. Articulación de acciones y trabajo en red.

Departamento de las mujeres afrodescendientes. Atendiendo las diversas formas de racismo y discriminación que sufren las mujeres afrodescendientes, en el año 2005 se instala el Programa para mujeres afrodescendientes, pasando en 2007 a constituirse como Departamento de Inmujeres a través de la Ley de Presupuesto. Así, se crea por primera vez en la órbita del Estado un mecanismo de equidad racial y de género, el cual trabaja en la elaboración de programas, proyectos y acciones tendientes a capacitar (decisores/as y operadores/as), sensibilizar en la temática de la equidad racial, e impulsar acciones focalizadas a las población femenina

afrodescendiente, al tiempo que se promueve la identidad étnico-racial y de género de modo de garantizar la participación política y social de las mujeres afrodescendientes para el ejercicio pleno de sus derechos. Las acciones se desarrollan principalmente en las zonas de frontera y en los departamentos que cuentan con mayor cantidad de población afrodescendiente.

Integración Regional y seguimiento de los compromisos internacionales. A partir de la responsabilidad conferida a Inmujeres por la Ley N° 17.930, de velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por el país en materia de género, se destaca la elaboración y difusión del Informe País acerca de la aplicación de la convención sobre todas las formas de discriminación contra la Mujer -CEDAW (1981), así como la elaboración del Informe País sobre los compromisos asumidos en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres - Belém do Pará, Brasil (1996).

Entre 2008 y 2009 se trabaja en el marco de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR (REM), formulando e implementando un proyecto regional con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el cual consta de tres componentes, a saber: trata y tráfico de mujeres con fines de explotación sexual, participación política de las mujeres en la región, y la conformación de un registro único homologable de violencia basada en género.

Participación política de las mujeres. La aprobación de la Ley 18.476 en marzo de 2009, constituye un avance significativo en esta materia. La ley declara que es “... *de interés general la participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos Nacionales y Departamentales y de dirección de los partidos políticos...*”, debiendo cada lista incluir en su integración personas de ambos sexos en cada terna de candidatos, titulares y suplentes, en el total de la lista presentada o en los primeros quince lugares de la misma. Esta Ley entrará en vigencia en dos etapas: para la integración de las autoridades nacionales y departamentales de los partidos políticos comienza a regir a partir de las elecciones internas de junio de 2009; y para las elecciones nacionales y departamentales se aplica a partir del año 2014.

La aprobación de esta Ley es una señal de los efectos positivos que han tenido las numerosas acciones que, tanto desde el gobierno como desde la sociedad civil organizada, se han promovido para modificar el equilibrio actual de poder entre mujeres y hombres. Su aplicación, permitirá comenzar a revertir la baja participación política de las mujeres que históricamente ha tenido el país y que ha sido señalada como una de sus debilidades en materia de equidad de género.

Sistema de Información de Género (SIG). Es creado en mayo de 2008, con el objetivo de sistematizar, ordenar y analizar información para la construcción de indicadores de género que son un insumo para instituciones, actores políticos y organizaciones sociales, hacia la toma de decisiones en materia de políticas públicas y acciones relativas a la equidad de género. El SIG, elabora estadísticas de género que evidencian los ámbitos en los que se producen y reproducen las inequidades entre varones y mujeres. Las estadísticas e indicadores que se calculan y difunden además de evidenciar las desigualdades de género en diversos ámbitos (salud, pobreza,

política, empleo, etc.) incorpora la dimensión étnico-racial, mostrando la interseccionalidad de las discriminaciones que enfrentan las mujeres. Asimismo el Sistema articula y aporta insumos al Observatorio Social del MIDES y trabaja en conjunto con la Dirección de Evaluación y Monitoreo para el seguimiento de las políticas.

J.3. Resultados

Desde el año 2005 Inmujeres ha trabajado con todos los niveles de la administración pública con el objetivo de avanzar en la incorporación de la perspectiva de género en todo el proceso de las políticas que llevan adelante los organismos. En varios de ellos se han instalado mecanismos y designado referentes de género entre los que destacamos el Ministerio del Interior, el MVOTMA, MTOP, MIEM, MEC, MIDES, MTD, UTE, OSE, BPS. Estos mecanismos, además de constituir un canal de comunicación, articulación y coordinación entre la Administración Pública e Inmujeres, son los encargados de promover la implementación de las acciones y líneas estratégicas comprometidas por sus respectivos organismos en el PIODNA.

En lo que hace a la construcción de la institucionalidad de las políticas de género en el territorio, entre 2007 y 2008 se avanzó a partir de la designación de referentes de género en 12 departamentos. Durante 2008 se realizaron Cabildos Regionales de Mujeres -realizados en Paso de los Toros, Paysandú, Santa Lucía y Chuy- en los que participaron más 4.000 mujeres- y en los cuales se informó sobre el estado de cumplimiento del Plan y se trabajó en talleres para relevar opiniones, inquietudes y propuestas para los distintos ejes temáticos del mismo.

En relación al abordaje de la violencia doméstica, se destacan la apertura de servicios de atención en violencia y el propósito de finalizar la gestión con un servicio por departamento; la elaboración entre el Ministerio del Interior e Inmujeres de la “Guía de Procedimiento Policial. Actuaciones en Violencia Doméstica contra la Mujer”; “Abordaje de situaciones de Violencia Doméstica contra la Mujer” Guía de procedimientos en el primer nivel de atención de Salud. Elaborado por el MSP a través del Programa Mujer y Género y apoyado por el Inmujeres; la instalación de 17 Comisiones Departamentales Consultivas de Violencia Doméstica. También se publicó una guía nacional de recursos en Violencia Doméstica que reúne información sobre los recursos institucionales y comunitarios a nivel nacional para la atención de la problemática, la misma está dirigida a la población en general y especialmente a operadores/as. En cuanto al trabajo de sensibilización en Violencia se realizaron en 2007, 2008 y se realizará en 2009, en el marco del 25 de noviembre -Día Internacional de lucha contra la violencia hacia las mujeres-, campañas masivas de información con diversos materiales y recursos para llegar a diferentes poblaciones.

Se destaca la elaboración y aprobación de leyes que aportan un marco legal e institucional para promover la equidad de género: Ley de registro de deudores alimentarios (Nº 17.957); Ley de deudores alimentarios morosos (Nº 18.244); Ley de integridad personal de niños, niñas y adolescentes (Nº 18.214); Ley de Unión Concubinaría (Nº 18.246); Ley de Migración (Nº 18.250); Ley de Asignaciones Familiares (Nº 18.227) y Ley de Licencias especiales para las/los trabajado-

res de la actividad privada (Nº 18.345), Ley de defensa a la Salud sexual y reproductiva (Nº 18.426), Ley de prevención y sanción al acoso sexual en el ámbito laboral y en el ámbito educativo (Nº 18.561).

J.4. Balance y desafíos

En Uruguay, las principales dimensiones que atraviesan la problemática de la desigualdad de género refieren a la participación en los niveles decisorios, tanto públicos como privados, y en las desigualdades en el acceso a recursos expresados en las brechas salariales. A pesar de los avances y esfuerzos realizados en la materia, persisten desigualdades de género que inciden negativamente en los niveles de Desarrollo Humano de nuestro país.

Existen aún asimetrías en las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral entre hombres y mujeres y problemas para compatibilizar la vida familiar con la vida laboral. Es preciso continuar avanzando en la identificación de las causas que generan y explican esas desigualdades, lo cual posibilitará el diseño de estrategias específicas de intervención. De igual forma, es necesario profundizar los estudios sobre el Uso del Tiempo y la distribución del Trabajo No Remunerado entre mujeres y varones, lo cual se considera fundamental para abrir caminos hacia la construcción de políticas de corresponsabilidad y cuidados para las personas dependientes.

Es necesario fortalecer el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo, integrado al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, dotándolo de recursos humanos y financieros y de mecanismos que permitan evaluar su cumplimiento. Asimismo resulta relevante el desarrollo de políticas activas de empleo para las mujeres.

La escasa participación femenina en los espacios de toma de decisión tanto públicos como privados, continúa siendo un déficit muy importante en términos de igualdad, que requiere continuar elaborando herramientas y propuestas específicas.

Finalmente, es necesario fortalecer las unidades y mecanismos de género ministeriales y departamentales, dotándolos de recursos económicos y humanos, tal como lo recomienda la plataforma de acción de Beijing, para la igualdad de oportunidades y derechos.

K. INFANCIA Y ADOLESCENCIA

K.1 Punto de partida

Un dato indiscutido de la estructura de riesgo social vigente en el país refiere a que los niños y adolescentes constituyen un sector particularmente vulnerable. Esto queda de manifiesto cuando se analiza la incidencia de la pobreza y la indigencia en los menores de 18 años. En 2004 la incidencia de la pobreza y la indigencia en este grupo etario, alcanzó 52% y 8.2% respectivamente.

En relación a esta población se identificaron algunos riesgos específicos, según el tramo etario considerado, que fueron recogidos en el marco del Plan de Equidad: en la primera infancia en contextos de pobreza se observan déficit nutricionales de la madre antes y durante el embarazo y déficit nutricionales de los niños/as pequeños, así como ausencia de estimulación oportuna, lo cual se traduce en fuertes carencias de aprendizaje en la infancia desde el inicio del ciclo escolar y en mayores probabilidades de rezago. En la adolescencia, los déficits acumulados en etapas anteriores se expresan en altas tasas de desafiliación de las instituciones educativas en el nivel medio. Asimismo, la calidad de los aprendizajes constituye junto a la desafiliación los problemas centrales, probablemente los más graves, del sistema educativo uruguayo. Los adolescentes que no completan secundaria, especialmente aquellos que no completan el ciclo básico ven cercenadas sus posibilidades, tanto de ingresar activamente a la sociedad del conocimiento como de incorporación calificada al mercado de trabajo. Concomitantemente algunos adolescentes y jóvenes tienden a emanciparse tempranamente, formando familia, pero accediendo a empleos precarios y de baja remuneración (uno de cada cinco adolescentes entre 14 y 17 años trabaja o busca trabajo). Finalmente, las oportunidades de acceso a espacios de recreación, cultura, actividad física y deporte eran muy limitadas y desiguales, y las instancias de incidencia y participación activa en diferentes ámbitos o marcos institucionales de la sociedad, también escasas.

Otros riesgos están vinculados a situaciones de especial vulnerabilidad, tales como la situación de calle, el trabajo infantil, el consumo de sustancias psicoactivas, y las situaciones de conflicto con la ley penal. Relevamientos realizados en 2003 y 2004 por la Asociación Civil Gurises Unidos (con validez estadística) permitieron identificar 3.100 niños/as y adolescentes en situación de calle en el área metropolitana y algo más de 4.000 en el resto del país.

Por otra parte, las políticas públicas orientadas, o con impacto, en la infancia y la adolescencia se caracterizaban por un alto grado de fragmentación y de carencia de instrumentos adecuados a los riesgos señalados.

K.2 Nuevo enfoque y principales líneas de acción

Por las razones antes mencionadas, la orientación de buena parte de las políticas sociales tuvo como principales destinatarios **a las familias con hijos**. La evaluación ex-ante de las principales reformas indica que aproximadamente un 84% de los hogares con hijos se ven beneficiados por el proceso de reformas impulsado.²⁹ Tal es el caso de los cambios introducidos en el régimen de asignaciones familiares, en la expansión de la cobertura de salud generada por la reforma del sistema de salud y en la propia reforma tributaria, concretamente en el sistema de deducciones previsto en el IRPF.

Desde la perspectiva del Gasto Público Social, se registra un incremento significativo del gasto dirigido a niños/as y adolescentes. El **Gasto Público en Infancia (que en rigor se trata de una Inversión Social)** representaba un 23.3% del Gasto Público Social en el año 2004, proyectándose que hacia fines del año 2009 supere el 30%.³⁰

En relación a la identificación de los problemas y la implementación de las políticas sociales específicas, la primera decisión ha sido trascender la mirada sectorial y trabajar con una **perspectiva intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria**. Este esfuerzo articulador, obedece a un nuevo enfoque de las políticas y tiene como soporte institucional al Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE) que refiere al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. A su vez, para abordar cuestiones más específicas y facilitar la articulación horizontal se crearon, en la órbita del CCE, dos Comisiones Temáticas: Una de Infancia y otra de Adolescencia. La articulación impulsada, lejos de desdibujar los perfiles específicos ha contribuido a optimizar las aportaciones de cada sector u organismo involucrado.

Cabe agregar que la referida articulación de las políticas, con una clara vocación universalista, ha procurado **vincular las acciones que necesariamente deben ser focalizadas con aquellas de carácter universal**; y a la par, ha contemplado la diversidad territorial existente, en relación a las necesidades y las posibilidades de implementación de las mismas.

En el período de referencia, dentro de las **acciones universales** desarrolladas se destacan:

En primera infancia, la formulación y aprobación de la currícula de educación inicial para niños de 0 a 36 meses que rige para el sector público y privado.

En salud, en el marco de la reforma del sistema, se fortalece el primer nivel de atención con especial énfasis en embarazadas, niñez y adolescencia. Comienza entonces la implementación del Carné de salud del niño y la niña y del Carné de salud del/la adolescente.

29 OPP (2007). El impacto conjunto del cambio de las Asignaciones Familiares, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y la Reforma Tributaria sobre la pobreza y la distribución del Ingreso.

30 Azar et al, ENIA, 2008

En educación: la universalización de la educación inicial para niños/as de 4 años de edad, la universalización de la Educación Física en las Escuelas y el Plan CEIBAL³¹.

Dentro de las **acciones especiales e innovadoras, de corte focal y complementario de los dispositivos universales**, se destacan:

En primera infancia: la reconversión, aumento de cobertura y mejora de la calidad de las prestaciones del Plan CAIF.

En salud: la creación de Espacios Adolescentes dentro de ASSE, para la atención y promoción de salud de los adolescentes y el Programa de Agentes Socio-Educativos que acompañan madres adolescentes en el marco de la estrategia de universalizar la equidad de oportunidades desde la gestación, impulsando la extensión del Plan Aduana (seguimiento del recién nacido hasta los 24 meses) fortaleciendo el trabajo conjunto entre ASSE y el Plan CAIF.

En educación: el acuerdo para fortalecer la continuidad educativa entre el Plan CAIF y ANEP/CEP (ANEP/CEIP, Plan CAIF, INAU, MIDES); de cara a la revinculación, permanencia y mejora de los aprendizajes la creación del Programa de Maestros Comunitarios (CEIP), el Programa de Aulas Comunitarias (CES), el Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU), y el Programa de Formación Profesional Básica (CETP).

En protección especial se destacan las siguientes líneas de acción:

a) diseño de la **Estrategia Nacional para el trabajo con niños, niñas y adolescentes en situación de calle**, elaborado en consulta con diversos actores públicos y privados. El mismo define una intervención específica para la protección de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y calle extrema, cuya atención se profundiza en algunos aspectos y se modifica en otros, procurando unificar y dar coherencia programática a las diversas intervenciones.

Asimismo, el Directorio de INAU convoca a la conformación del *Espacio Calle*, integrado por autoridades de este organismo y todas las Organizaciones de la Sociedad Civil que ejecutan “Proyectos Calle” en convenio con el Instituto, con la finalidad de ajustar el sistema de respuestas existentes a la realidad emergente. En este ámbito, se procedió a la reformulación del Perfil de Proyectos Calle, lo que involucra aspectos ligados a las zonas de trabajo, perfiles abordados, conformación de equipos, modelo de supervisión, etc.

Los principales cambios introducidos refieren principalmente a dos aspectos: aumento de la cobertura en función de los perfiles definidos, tanto en la modalidad *tiempo parcial* como *tiempo completo*, y profundización de acciones orientadas a prevenir el surgimiento de nuevas situaciones de calle.

En ese marco se crean en el año 2008, una *Red de Atención específica y especializada para los perfiles de calle con situaciones de vulnerabilidad extrema*, y una *Unidad Móvil de*

31 Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea

Intervenciones Inmediatas que recorre todo Montevideo y se vincula con niños, niñas y adolescentes en zonas y horarios sin cobertura.

Por otra parte, merecen especial destaque las articulaciones de los Programas Calle con otras instituciones públicas y privadas hacia la búsqueda de una adecuada inserción social de los niños en diversos ámbitos (educativos, deportivos, culturales, etc.). Para un correcto abordaje de dicho proceso se elaboró un “Mapa de ruta para niños en situación de calle en edad escolar” entre ANEP y las instituciones y organizaciones que atienden esta problemática. Por su parte el INAU refuerza sus equipos técnicos dando ingreso a 100 *educadores especializados en calle*, quienes intervienen además en los programas donde posteriormente son derivados los niños.

b) Programa de prevención y atención en adicciones. El objetivo general de este Programa (donde intervienen INAU, JND, MSP/ASSE e Intendencias) es disminuir la prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas en población general y en particular en niños, niñas y jóvenes del INAU. Las acciones se realizan en tres niveles, el primero de ellos orientado a la educación y promoción de conductas alternativas donde se realiza un diagnóstico precoz; en un segundo nivel se aplica un tratamiento especializado; y por último se desarrolla una etapa de rehabilitación y reinserción social.

Son también prioridad las acciones dirigidas a la capacitación del personal; el asesoramiento; la coordinación con otros servicios para la instrumentación de medidas educativas, diagnósticas, tratamiento y rehabilitación; y la investigación y elaboración de trabajos específicos.

c) Trabajo Infantil y Adolescente. El Comité para la Erradicación de Trabajo Infantil (CETI) se crea por Decreto del Poder Ejecutivo, el 8 de diciembre de 2000 y está integrado por el MTSS, el INAU, el MEC, el MI, el PIT-CNT, la ANEP, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Nacional de Comercio, el MSP, la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales, la Red de Niñez y Adolescencia de los Sectores Populares, Acción Sindical Uruguaya, y como asesores permanentes, UNICEF y el Instituto Interamericano del Niño. Por su parte el Mides se incorpora a pocos meses de su creación en el año 2005.

Sus cometidos principales son asesorar, coordinar y proponer políticas y programas tendientes a la eliminación del trabajo infantil; elaborar y proponer un Plan Nacional de Acción para la eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador; y fortalecer la coordinación y concertación entre las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales relacionadas a la infancia, a efectos de definir alternativas y estrategias que reduzcan o eliminen las causas básicas que generan el trabajo infantil y que promuevan la efectividad de la legislación sobre la edad mínima de admisión al empleo.

d) creación en 2007 del Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia Contra la Violencia (SIPIAV) con el propósito de abordar de forma integral el problema de la violencia contra niños, niñas y adolescentes. El SIPIAV esta integrado por la ANEP, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, MIDES y es presidido por INAU.

A partir de la creación del SIPIAV, los distintos organismos del Estado asumen el compromiso de dar respuesta de manera coordinada, articulada y complementaria a la temática de la violencia, trazándose como objetivo fundamental, asegurar el pleno ejercicio del derecho a la no violencia de niños, niñas y adolescentes.

El trabajo del Sistema involucra tres niveles: formación y sensibilización, modelo de atención, y revisión legislativa.

Vienen siendo atendidos en abordaje específico a situaciones de maltrato y abuso en el Sistema INAU más de 600 niños, niñas y adolescentes, habiéndose duplicado a partir del 2007 la cobertura para el tratamiento de esta problemática. Asimismo, se crearon a nivel territorial 10 nuevos servicios en Montevideo y Canelones, para la restitución, protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

e) **Programa de Medidas Socioeducativas de base comunitaria para la atención por disposición del Poder Judicial, de jóvenes que han cometido infracción a la ley penal (PRO-MESEC).** El Programa tiene por objetivo proporcionar al Sistema de Justicia Juvenil un amplio y eficaz elenco de medidas no privativas de libertad a fin de efectivizar las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia, prioritariamente en lo que refiere a que la privación de libertad de adolescentes sea utilizada como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda.

Sus objetivos están relacionados con la promoción de la restitución, defensa y protección integral de los derechos de adolescentes y jóvenes; fortalecimiento de su integración y permanencia en los ámbitos primarios de socialización: familia/ grupos/ comunidad e instituciones educativas; reducción de la vulnerabilidad personal al Sistema Penal Juvenil; fortalecimiento de su sentido de responsabilidad y respeto por sí mismo, junto al reconocimiento de los otros en sus derechos humanos; promoción de nuevas formas de integración social; atención de su singularidad a través de la construcción de proyectos educativos sociales individuales; entre otros.

f) por último, el INAU coordina el **Comité Contra la Explotación Sexual Comercial y no Comercial**, integrado por una diversidad de organismos. El mismo aborda las cuestiones relacionadas a dicho fenómeno a nivel nacional, desarrollando campañas de sensibilización y trabajando para la elaboración e implementación de acuerdos a nivel de las fronteras, con los restantes países del MERCOSUR.

En la interfase salud-educación-familia-comunidad; con una base interinstitucional amplia y de muy reciente creación, se destacan: el acuerdo para impulsar la equidad de oportunidades desde la gestación dirigido a embarazadas y la primera infancia (MSP, ASSE, PLAN CAIF, INAU, MIDES) la propuesta para atender las dificultades de aprendizaje de niños y niñas de 4 a 7 años impulsado por INAU, CEP, ASSE y MIDES y el Programa Arrimate a la Salud dirigido a adolescentes y jóvenes (ASSE, MSP, INJU INFAMILIA, MIDES).

Corresponde señalar asimismo ciertos **aspectos transversales** presentes en las líneas de acción descriptas precedentemente:

En primer lugar, todas las acciones tuvieron como característica común en este período la conformación de equipos asociados a su gestión con participación interinstitucional; sistemas de seguimiento y evaluación y la permanente preocupación por volcar información sobre los resultados que se van alcanzando, sin importar su signo. Simultáneamente, y desde el punto de vista institucional, las acciones reseñadas promovieron prácticas no frecuentes al interior de cada sectorial y requirieron la conformación de dispositivos específicos de promoción de la participación y la articulación a nivel territorial, siendo una de las antenas más visibles los actuales Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (los que forman parte de INFAMILIA del MIDES) y con ellos las Mesas de Coordinación Zonal.

En segundo lugar, durante este período, se realizaron por primera vez desde el propio Estado, estudios rigurosos que permitieron dimensionar algunas problemáticas específicas. Tales fueron los casos de “Todos Contamos”, trabajo de dimensionamiento de los niños/as y adolescentes en situación de calle. El mismo abarcó al departamento de Montevideo y área metropolitana de Canelones y San José. Este trabajo permitió actualizar los datos del único antecedente nacional en la materia realizado por la OSC “Gurises Unidos” en los años 2003 y 2004, arrojando evidencia respecto de la dimensión actual del problema. Los datos del 2007 indicaron la existencia de 1887 niños, niñas y adolescentes en situación de calle en Montevideo y el área metropolitana. Por su parte, el estudio realizado por Gurises Unidos daba un total de 3100, por lo cual, comparando ambos resultados se observa que entre 2003 y 2007 el número de niños y adolescentes que desarrollan este tipo de estrategias de supervivencia, se redujo en aproximadamente en un 40%.

Asimismo, durante el año 2008 se realizó el primer estudio de “Prevalencia de situaciones de Maltrato y Abuso” mediante la implantación de una encuesta específica también en Montevideo y Área Metropolitana, que permitió tener cabal conocimiento sobre la problemática y realizar comparaciones internacionales. Por último, en el segundo semestre de 2008, se realizó la segunda Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, cuyo único antecedente es la encuesta realizada casi 20 años antes por la CEPAL.

Finalmente, la elaboración de una **Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010 - 2030**, en un proceso plural orientado a proyectar y construir el bienestar de todos los niños, niñas y adolescentes, evidencia la preocupación por definir lineamientos estratégicos con una perspectiva de mediano plazo (2030).

Su originalidad está en trascender un período de gobierno y ser capaz de proyectar objetivos nacionales, que permitan orientar el diseño y formulación de las políticas hacia el sector, en base a acuerdos amplios con una multiplicidad de actores (partidos políticos, organizaciones sociales, organismos públicos, iglesias, gremios, universidades).

La ENIA 2010 - 2030 comprende 9 lineamientos estratégicos: 1. Apoyo a las familias. 2. Protección a la primera infancia desde la gestación. 3. Fortalecimiento y transformación del

sistema educativo. 4. Promoción de hábitos saludables de vida en la niñez y la adolescencia. 5. Generación de oportunidades de integración social. 6. Promoción de la participación democrática. 7. Fortalecimiento del sistema de protección. 8. Conciencia ciudadana y transformación de los vínculos intergeneracionales. 9. Aprovechamiento del potencial de emigrantes e inmigrantes.

K.3 Resultados

Entre los resultados registrados en las acciones implementadas, tanto las de carácter universal como las focalizadas, asociadas a la infancia y adolescencia, se destacan:

Políticas dirigidas a la primera Infancia:

Extensión y mejora de la cobertura del **Plan CAIF**, que en la actualidad atiende a más de 43.000 niños y niñas de 0 a 3 años, lo que significó casi duplicar la cobertura anterior. Estos niños y niñas son atendidos en 319 Centros distribuidos en todo el país. Los resultados combinados de mejora de la atención y aumento de la cobertura fueron posibles, entre otros factores, porque el presupuesto destinado por INAU al Plan CAIF se triplicó en términos reales entre el 2005 y el presente año. En simultáneo se implementó a nivel nacional el Programa Aduana de ASSE, incorporando la captación de embarazadas y extendiendo el seguimiento del recién nacido hasta los 24 meses. De esta forma se garantiza la atención primaria de salud y cuidados, para un mejor desarrollo de niños y niñas. Asimismo se crearon los Carnés de Salud del Niño y la Niña, los que permiten, en función de los estándares actuales, registrar los controles de salud y el estado sanitario de los niños y niñas. Su implementación es universal, abarcando a prestadores públicos y privados.

Políticas de inclusión educativa:

Plan CEIBAL una computadora por niño/a en todas las escuelas públicas del país. A fines de setiembre de 2009 se completa la entrega de computadoras a todos los niños/as y maestros de las escuelas públicas de todo el país, asegurando la conectividad de las mismas en los locales escolares, así como en otros puntos con alta concurrencia de niños/as.

Programa de Maestros Comunitarios para mejorar el rendimiento, aprendizaje y la relación de la escuela con la familia. 600 maestros y maestras trabajan en 350 escuelas de contexto crítico y han atendido a 70.000 niños y niñas y sus familias desde el 2005 a la fecha, habiendo evitado la repetición de casi el 80% de los mismos.

Universalización de la Educación Física en las escuelas públicas (incluyendo la Ley de obligatoriedad sancionada en 2007). En un hecho histórico, por primera vez cada una de las 1002 escuelas públicas urbanas cuenta con un profesor de educación física integrado al plantel

docente de la escuela y trabajando todos los días de la semana, las 4 horas del turno, con todos los grados. Los profesores están integrados a la plantilla del Consejo de Educación Inicial y Primaria de la ANEP con cargos efectivos o interinatos.

Programa de Aulas Comunitarias: destinado a revincular a los adolescentes a la educación media y apoyarlos en esta experiencia. 1.543 adolescentes entre 13 y 16 años se han reincorporado a la educación media formal (Modalidad A) y 951 han sido apoyados en su revinculación desde el año 2007 a la fecha (Modalidad B y C). El Programa abarca 18 Aulas en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Maldonado, Rocha y Paysandú; es co gestionado por el Consejo de Educación Secundaria de la ANEP (mediante la incorporación de docentes en cada una de las Aulas), el Programa Infamilia del MIDES y organizaciones de la Sociedad Civil.

Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico en Secundaria: viene siendo implementado en 74 liceos del CES de la ANEP en todo el país. Procura apoyar, mediante tutorías y otras acciones específicas, a los alumnos y alumnas que cursan ciclo básico mejorando sus rendimientos y evitando su abandono. Participan del mismo 23.000 alumnos anualmente desde el 2008.

Programa de Formación Profesional Básica: viene siendo implementado por el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) de la ANEP y 29 Escuelas Técnicas de todo el país. Está dirigido a adolescentes mayores de 15 años, que se hubieran desvinculado de la educación media formal. Participan anualmente desde el 2008, 3500 alumnos. Al egreso acreditan, tanto una especialidad que les posibilite una mejor inserción laboral (gastronomía, computación, etc.), como la culminación del ciclo básico de enseñanza media. En el marco de este programa se vienen desarrollando 3 experiencias comunitarias en un esquema similar al de Aulas Comunitarias.

Programa “Puente” de acreditación de enseñanza primaria: está dirigido a adolescentes entre 13 y 16 años que no hubieran culminado la enseñanza primaria. Se instalaron 3 espacios, también co gestionados entre el CODICEN - Programa de Educación de Jóvenes y Adultos -, Infamilia del MIDES y organizaciones de la sociedad civil. En el 2009 vienen participando cerca de 80 adolescentes. Este programa está integrado al Plan Ceibal.

Políticas de promoción e integración de adolescentes y jóvenes:

Seguimiento socioeducativo de madres adolescentes: Desarrollado por ASSE, se acompaña sanitaria y socialmente durante un año a madres adolescentes y sus parejas. Se han realizado más de 12.000 acompañamientos.

Programa “Arrimate”. Esta línea de trabajo integra distintas acciones desarrolladas por el INJU e Infamilia del MIDES, ASSE, la ANEP y el INAU. Dentro de ellas se destacan, instalación de más de 20 “Centros Arrimate Jóven” en todo el país, co gentionado con organizaciones de

la sociedad civil o Intendencias Municipales y el INJU; “Arrimate a la Salud” desarrollada en los liceos para la promoción de los controles de salud de los adolescentes (5.000 carnet de salud adolescentes emitidos en 2008); “Arrimate al Deporte”, para la promoción del deporte y recreación comunitaria; “Amplificá tu Voz” espacios de comunicación juvenil; y “Conecta Joven” para la capacitación e inserción laboral en telecomunicaciones.

Fortalecimiento del Programa Centros Juveniles: desarrollado por el INAU y del que participan cerca de 10.000 adolescentes en casi 70 Centros en todo el país.

Programa Propia: Otra de las innovaciones del período por parte del INAU, fue la creación en el 2006, del Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA) que tiene por objetivo generar espacios de reflexión y formación para instrumentar la participación como eje transversal en los diversos Centros. Fueron realizadas diversas actividades: financiación de proyectos propuestos por niños/as y adolescentes, realización de talleres sobre derechos, y en 2008 la organización de Congresos Departamentales que culminarán con el desarrollo del Congreso Nacional que se llevará a cabo el 16 de diciembre del presente año. En estas instancias no sólo participan los centros vinculados a INAU sino también -y de modo creciente- centros educativos de todo el país.

Políticas de atención a situaciones de especial vulnerabilidad:

En este particular se destacan un conjunto de acciones desarrolladas desde el INAU y con la participación de otros organismos públicos.

En la atención de la **situación de calle**, el INAU, conjuntamente con INFAMILIA del MIDES, comienza a implementar desde el 2007 un nuevo modelo de gestión asociado a la Estrategia de Atención a niños, niñas, adolescentes y sus familias en situación de calle. Para ello el INAU fortaleció la Red de Servicios (que involucra a 20 proyectos de atención directa) e incorpora como nuevos elementos el Proyecto de Red de Calle Extrema, co-ejecutado con INFAMILIA y Organizaciones de la Sociedad Civil que atiende a 60 niños/as y adolescentes identificados durante el conteo realizado a fines de 2007, y a la Unidad Móvil de intervenciones inmediatas.

En lo que respecta a la atención del ex INTERJ, actual **SEMEJI (Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes con Infracción)**, a fines de 2008 eran 449 los jóvenes atendidos por disposición de la Justicia competente. De éstos, 128 fueron atendidos en centros con privación de libertad, 17 en los centros de internación transitoria, 20 en régimen de semi-libertad y 284 en programas de medidas no privativas de libertad. De esta forma, por primera vez, se concreta una meta largamente perseguida por el Sistema de Justicia Juvenil: el respeto del principio de subsidiariedad de las medidas privativas de libertad, donde estas sean utilizadas como último recurso. Los jóvenes atendidos en programas que involucran de manera total, parcial o transitoria, medidas de privación de libertad, representan el 37%, en tanto los jóvenes atendidos en PROMESEC (Programa de Medidas Socioeducativas de base comunitaria) alcanzan el 63% del total.

Actualmente el INAU cuenta con 9 equipos de medidas no privativas de libertad en el interior, alcanzando la cobertura de 110 jóvenes. En tanto en Montevideo son atendidos un total de 89 jóvenes en las medidas socioeducativas de Libertad Vigilada, Libertad Asistida, Sustitución de Medidas y Prestación de Servicios a la Comunidad.

En 2007- 2008 ingresaron al **Departamento de Adicciones de INAU** un total de 396 adolescentes, que sumados a los que venían siendo atendidos, representan un total de 1135 atenciones en el año. Se creó el Centro El Jagüel (Maldonado), el Centro de Atención en Adicciones (San José), se habilitó una sala en el Portal Amarillo, y está próximo a inaugurarse otra en el ex Sanatorio Español.

En relación a lo actuado por el **CETI (Comité de Erradicación del Trabajo Infantil)** en el período 2005-2009, sus acciones estuvieron orientadas a realizar encuentros nacionales de organizaciones y comisiones que estudian dicha temática, a fin de sensibilizar, capacitar y generar políticas para erradicar el trabajo infantil en

Uruguay. Los proyectos desarrollados contaron con el apoyo de OIT/IPEC.

Otras políticas públicas con impactos en la infancia y la adolescencia:

Cabe aquí señalar solamente a título indicativo - pues están desarrolladas en otros capítulos - los resultados alcanzados por: el **Nuevo régimen de Asignaciones Familiares** que alcanza a todos los hogares con mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes hasta 18 años, que se encuentren en situación de pobreza; el **Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)** con la creación del Seguro Nacional de Salud, y en particular el cambio en el modelo de atención con fuerte énfasis en la atención a embarazadas, la infancia y adolescencia; la **tarjeta alimentaria** que alcanza a cerca de 90.000 hogares en situación de pobreza y con embarazadas y/o menores a cargo; las innovaciones en la **educación**, por ejemplo en materia curricular; etc.

K.4 Balance y desafíos

El desafío principal a encarar más allá del año 2009 es la implementación del **Primer Plan de Acción Quinquenal de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA)**, en cuyo marco:

Todas las embarazadas deberán transitar su embarazo en adecuadas condiciones de salud, dando a luz niños/as sanos, acompañadas de su pareja y pudiendo desarrollar proyectos de vida. Esto implicará un esfuerzo adicional al ya realizado desde el sector de la salud completando la transformación del modelo de atención en el primer nivel y acompañándolo de eficaces mecanismos de apoyo nutricional, afectivo y social a la embarazada.

La atención a la primera infancia deberá estar garantizada hasta los 36 meses de vida del niño y la niña, ampliando la cobertura actual del Plan CAIF hasta alcanzar la mitad de los niños

y niñas en esas edades pertenecientes a los hogares de menores ingresos, e instrumentando mecanismos con participación pública y privada de atención a la primera infancia en los sectores socialmente no vulnerables.

Todos los niños y niñas desde los tres a los doce años de edad deberán tener equidad de oportunidades para su desarrollo integral (salud, alimentación, educación, recreación, socialización y afecto). Ello exigirá nuevos esfuerzos en la educación, la salud y en el desarrollo de espacios de socialización, recreación, expresión artística, deportes y participación en la infancia.

Los adolescentes deberán tener equidad de oportunidades en el acceso, la calidad de los aprendizajes y en los resultados de la educación media básica y superior, en la atención de su salud y en el acceso a espacios públicos calificados para la socialización, recreación, deporte, expresión y participación.

En cuanto a la práctica del deporte, a los avances logrados en su presencia en el sistema educativo formal, deberá ahora realizarse un decidido esfuerzo de transformación en calidad y cobertura del deporte social y comunitario en la infancia y la adolescencia aprovechando sinérgicamente las capacidades del Estado y la sociedad en la materia (plazas de deporte, complejos deportivos, clubes sociales y deportivos existentes a lo largo y ancho del país). En línea con el programa “Un gol al futuro” deberá continuarse con los esfuerzos por asociar educación y salud a la práctica competitiva del deporte por los niños, niñas y adolescentes.

El necesario desarrollo de mayores y mejores espacios públicos para la recreación, expresión artística, socialización y participación de niños, niñas y adolescentes demandará un esfuerzo articulado del gobierno nacional y los gobiernos departamentales dado el especial rol que estos tienen en el acondicionamiento del espacio urbano.

La experiencia desarrollada en estos cuatro años muestra la validez de los programas de inclusión articulados con las políticas universales. En este sentido, y previa evaluación, deberán extenderse y crearse otros en relación con la educación, la salud y la integración social.

La atención a las situaciones de especial vulnerabilidad deberá fortalecerse aún más en articulación también con las políticas universales, contribuyendo a la integración social del niño, niña o adolescente. Un caso especial lo constituye sin duda la situación de los adolescentes infractores de la ley penal y su rehabilitación, donde deberá innovarse institucional y metodológicamente con responsabilidad y respeto de los derechos.

El fortalecimiento del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) deberá ser una prioridad en el futuro inmediato, para que todo lo anterior sea posible.



L. JUVENTUD

L.1. Punto de partida

El Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay fue creado por Ley 16.170 el 28 de diciembre de 1990. El Instituto tiene como antecedente inmediato el Centro de Información a la Juventud (CIJ), que funcionaba en Montevideo desde fines de los años 80. En su historia institucional, el INJU ha transitado por diferentes momentos, dependiendo de diversos Ministerios y habiendo sido gestionado por varios directores.

Los cambios de conducción y de Ministerio han dificultado el afianzamiento del equipo de gestión del INJU. Estos movimientos institucionales afectaron notoriamente las posibilidades de generar capacidades instaladas. En este sentido, podemos señalar algunas de las debilidades que se presentaron en el punto de partida de nuestra gestión:

El INJU, pese a ser el organismo público encargado de los temas de juventud, no generaba información y conocimiento sobre la situación de los jóvenes en el Uruguay, tampoco evaluaciones periódicas sobre los resultados e impactos de sus acciones y programas. Su participación, tanto en la definición de las políticas públicas ‘sectoriales’, como en el debate y promoción de legislación dirigida a los jóvenes, siempre resultó débil. Ello llevó a que no fuera posible configurar un marco de ‘política pública nacional’ para el diseño de acciones estatales orientadas hacia los jóvenes del Uruguay. Su competencia era de carácter nacional pero su presencia territorial era exclusivamente capitalina. Tampoco desarrolló un rol protagónico en la promoción e impulso de la participación Juvenil. La organización interna del INJU no se ajustaba a su misión y objetivos, y en materia de recursos humanos, el INJU no contaba con funcionarios que, en su conjunto, tuvieran la idoneidad, herramientas y capacitación necesaria para desarrollar plenamente su misión institucional.

L.2. Nuevo enfoque y principales líneas de acción

El Estado uruguayo ha firmado y ratificado la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), en el marco de un profundo compromiso con la perspectiva de los Derechos Humanos. La Convención obliga al Estado a garantizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las y los jóvenes. Varias de las acciones desplegadas por el actual gobierno en la búsqueda de la equidad social coadyuvan a garantizar la efectivización de estos derechos.

La CIDJ constituye entonces un desafío hacia un nuevo paradigma de diseño de las políticas, que compromete a los Estados que la han ratificado a desarrollar estrategias que orienten

sus acciones hacia la concreción de los derechos allí consagrados. Esto implica la promoción de la participación e ir hacia un modelo de políticas **con y desde** la juventud. Este nuevo enfoque posiciona al joven como un actor portador de ideas, iniciativas y proyectos, y por tanto ocupando un lugar protagónico y estratégico en el proceso de desarrollo de nuestro país.

En este contexto, se concretan tres importantes iniciativas, a saber:

- En el primer semestre de 2008 se efectuó una consultoría técnica por parte de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) a los efectos de relevar el estado de situación del INJU y proyectar pautas de superación en clave institucional, política y programática.
- Se concretó la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de la Juventud por el parlamento uruguayo.
- Se realizó una sistematización del conjunto de programas y líneas de acción del Instituto, ajustando la perspectiva estratégica en torno a las políticas de juventud. En ese sentido, en alianza con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República, el PNUD y UNFPA, se comenzó el trabajo hacia un Plan Nacional de Juventud.

Las políticas de juventud desarrolladas en estos cuatro años abarcan tres áreas: Los servicios permanentes del INJU (orientación vocacional, primera experiencia laboral y tarjeta joven); los programas de desarrollo y participación juvenil; y el Plan Nacional de Juventudes.

Servicios permanentes:

a) Orientación Vocacional

Este programa tiene como objetivo ofrecer a los jóvenes herramientas para la auto elaboración de su proyecto de vida; lo que involucra la elección de su vocación y su futuro laboral. Para ello el INJU ofrece diversas líneas de acción:

- Los Talleres de Orientación Vocacional
- Las Expo-Educa, muestras de oferta educativa
- Espacio de Orientación Vocacional individualizado
- Guía de oferta educativa “Info Educa media”

b) Primera Experiencia Laboral

A través de este programa se busca ofrecer a los jóvenes las herramientas para tener un primer contacto con el mundo del trabajo en forma satisfactoria. Para ello se trabaja en dos líneas de acción:

- Los Talleres de Orientación Laboral, en los que se trabaja sobre: el manejo de las expectativas en relación al mundo del trabajo, como buscar trabajo, la elaboración de currículum y cartas de presentación, el manejo de situaciones de entrevista y los derechos laborales, de seguridad social y sindicales.
- La gestión de becas de trabajo, de hasta 9 meses de duración, para los jóvenes que participan de nuestros Talleres.

c) Tarjeta Joven

En el 2008 se consolidaron los acuerdos con el Banco República, ANCEL y el Ministerio de Turismo para realizar la entrega de la tarjeta en su nuevo diseño. Durante el primer semestre del 2009 se puso en práctica el dispositivo masivo de solicitud y entrega.

En esta edición, la tarjeta cuenta con tres modalidades:

- La Tarjeta Joven Común, la Tarjeta de Prepago y la Tarjeta Joven de Crédito de cobertura regional.

Desarrollo y participación social

a) Arrimáte - Espacio Joven y Amplifiqué tu Voz

Uno de los Programas de participación desarrollados a partir de 2007 por el INJU es el denominado “Arrimáte Espacio Joven”. El mismo se implementa a través de propuestas de carácter socio educativo orientadas a adolescentes y jóvenes entre 12 y 20 años con el objetivo de promover la participación juvenil, la inserción y sostén a nivel educativo y la promoción de la salud integral. Es de carácter nacional y cuenta con el apoyo de las Intendencias Departamentales.

Sus acciones abarcan en tres dimensiones: la atención directa de los y las jóvenes, el trabajo con las familias y el trabajo en la comunidad; con cuatro ejes de intervención: participación, educación, salud y recreación. El proyecto se despliega a través de la propuesta de diversos talleres (música, plástica, informática, etc.) a elección de los jóvenes. La experiencia ha impactado en las localidades urbanas y áreas rurales donde se desarrolla como generadora de actividades de interés de los jóvenes, promoviendo la creación de espacios abiertos y plurales de participación. Asimismo se han generado espacios de acompañamiento y fortalecimiento para la reinserción educativa y espacios de promoción de salud desde una perspectiva integral.

Por su parte “Amplifiqué tu Voz” tiene como objetivos centrales fomentar la participación juvenil y adolescente, generando canales, espacios, vías de expresión y comunicación joven que posibiliten y contribuyan en la construcción de identidad joven. La propuesta consiste en la realización de un curso- taller de comunicación de seis meses de duración, del cual surgen diversos proyectos comunicacionales vinculados al formato de medios de comunicación, por ejemplo: audiovisuales, páginas web, boletines, programas de radio, diarios, entre otros, u otros medios vinculados a expresiones artísticas como ser murales, teatro, murga, expresiones musicales, etc.

A fin de llevarlos a la práctica, el INJU ha firmado un convenio con Tevé CIUDAD “Proyecto Árbol”, lo cual ha permitido la producción y difusión de videos comunitarios por parte de los jóvenes. Durante el año 2008 se han realizado 12 audiovisuales mediante un trabajo conjunto de ambas instituciones incluyendo capacitación específica y seguimiento técnico de parte del

equipo del “Proyecto Arbol”. Los talleres de capacitación resultan una importante experiencia de participación y un mecanismo de apropiación y empoderamiento de derechos. Los mismos han congregado aproximadamente a 900 jóvenes.

b) Programa Conecta Joven, “Conectando a jóvenes con empleos de calidad”.

Es un programa de capacitación técnica e inserción laboral para jóvenes de entre 18 y 29 años de edad de todo el país, con el objetivo de promover dentro del sector de las telecomunicaciones la inserción laboral en empresas privadas, así como la constitución y desarrollo de cooperativas sociales u otros emprendimientos asociativos a los efectos de generar oportunidades de inserción laboral.

c) Encuentros de Arte y Juventud.

En el año 2008 se realizaron dos encuentros, uno en Fray Bentos y otro en Rocha, donde 1200 jóvenes de todo el interior del país tuvieron la posibilidad de mostrar y compartir su producción e inquietudes artísticas en campamentos de tres días organizados por el INJU, el programa Cultura Integra del Ministerio de Educación y Cultura y el programa Turismo Social Joven del Ministerio de Turismo y Deporte.

El objetivo de los Encuentros es generar un espacio propicio para la integración, el intercambio, la estimulación de la creación, la innovación, y el libre ejercicio de sus derechos. El espectro de propuestas artísticas y culturales es muy amplio: teatro, danza, música, audiovisual, percusión, carnaval, habilidades circenses, etc. También se brindan talleres de perfeccionamiento artístico y se propician ámbitos de formación de carácter informal en un contexto de fogones y tertulias.

d) Programa Cultura e Inclusión Social

El programa está dirigido a jóvenes de entre 14 y 25 años y fomenta la generación de proyectos de formación cultural en la modalidad de talleres de cine, teatro, danza, fotografía, artes plásticas, diseño de vestimenta, etc., coordinados por docentes de las referidas áreas. Es articulado por la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social del Mides y el INJU.

Su principal objetivo es promover el desarrollo de emprendimientos productivos de naturaleza cultural a cargo de jóvenes creadores, y crear además fuentes de trabajo en rubros novedosos.

e) Programa Arrimate a la Salud y al Deporte

El Ciclo Arrimate a la Salud 2009: “Tus derechos son noticia”, es impulsado por el INJU, el Programa INFAMILIA del Mides, el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Programa Nacional de Salud Adolescente del MSP, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), la Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), Programa Nacional de Educación y Trabajo (PRET / CECAP- MEC), y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). Tiene como antecedentes inmediatos los ciclos “Arrimate a la Salud” 2007, del que participaron 3000 adolescentes, y 2008 del que participaron 9100 adolescentes.). Dichos ciclos apuntaron a promover interinstitucionalmente la activa participación adolescente en acciones de promoción de salud en sus comunidades, con apoyo de centros de salud públicos y privados, centros juveniles y de educación formal y no formal, y la red de mesas zonales de 3 organizaciones comunitarias nucleadas en torno a los SOCAT- Infamilia (Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial) del Mides. En el año 2009 se auspicia el desarrollo de 50 proyectos con la participación de aproximadamente 10.000 adolescentes y el apoyo de 100 instituciones locales (educativas, de salud, comunitarias, deportivas, etc.).

Arrimate al Deporte es una iniciativa que se inscribe en el propósito de promover las actividades deportivas y recreativas ligadas al desarrollo y mantenimiento de la salud, en la adolescencia y la juventud.

La propuesta de “Arrimate al Deporte 2009” es una convocatoria impulsada por el INJU y el Programa INFAMILIA Mides, en conjunto con la Dirección Nacional de Deportes del Ministerio de Turismo y Deporte.

f) Centro de Información a la Juventud

Consultorías Juveniles: Este programa tiene como principal cometido aportar el soporte técnico requerido por los jóvenes en temas como orientación vocacional, búsqueda de empleo, problemas psicológicos, y enfermedades de transmisión sexual (en ese orden).

g) Espacio ¡Miravos! Sexualidad sin vueltas

Orientación en salud sexual y reproductiva

El espacio “¡Miravos!” creado en el año 2008 ofrece orientación y asesoramiento individual o grupal en salud sexual y reproductiva con enfoque de género a adolescentes y jóvenes de 14 a 29 años.

Proceso “Hacia un Plan Nacional de Juventudes”.

El INJU ha venido desarrollando un intenso trabajo desde mediados de 2008, hacia la construcción de un Plan Nacional de Juventudes, instrumento fundamental para consolidar la

coherencia y la proyección estratégica de las políticas públicas de juventud. Esta labor ha contado con el apoyo del PNUD, el UNFPA, y la OPP.

El proceso de construcción del plan tiene lugar entre setiembre de 2008 y agosto de 2009, desarrollando tres líneas de trabajo:

a) *Proceso participativo con los y las jóvenes en todo el territorio y con la sociedad civil organizada, en particular con las organizaciones juveniles*; dichas instancias fueron promovidas con la finalidad de definir los contenidos fundacionales del Plan, escuchando las propuestas de los jóvenes, además de los diferentes actores institucionales y sociales implicados en las políticas públicas de juventud. En el diagnóstico elaborado se dio lugar también a las visiones locales. Los talleres reunieron 2200 jóvenes entre 15 y 19 años de más de 130 localidades del país.

b) *Proceso de diálogo y construcción de acuerdos con diferentes organismos e instituciones del Estado*; se instalaron espacios de trabajo interinstitucionales para la elaboración de propuestas en torno a diversas temáticas de interés para los jóvenes (salud, vivienda, trabajo, formación profesional, deporte, participación, drogas) con la participación de diversos organismos: MVOTMA, MSP, MTSS, MTD, CEP, UTU, CND, ANII y JND

c) *Elaboración de documentos que contribuyan al análisis y debate en torno a las políticas de juventud y sistematización de los resultados del proceso participativo de consulta*; cuyo resultado final constituyen las Bases del Plan Nacional de Juventudes.

L.3. Resultados

Es posible advertir un conjunto de logros y avances en materia de políticas de Juventud, vinculadas a las acciones que se desarrollaron desde el INJU. Entre ellas identificamos la **generación de capacidades: técnicas, políticas, programáticas y territoriales**. Uno de los primeros avances que resulta imprescindible destacar refiere al **fortalecimiento institucional**, esto se expresa en varias dimensiones:

A nivel de recursos presupuestarios, se constata un aumento exponencial de la partida presupuestal, que adquiere especial relevancia en la medida en que el INJU históricamente careció de presupuesto propio, caracterizándose por una baja, débil y deficitaria capacidad de ejecución. Durante el actual período de gobierno, se ha logrado direccionar mayor cantidad de recursos a los programas preexistentes, así como a los nuevos programas en ejecución. También en materia presupuestal debemos destacar la captación de más de 500.000 USD dirigidos a políticas de Juventud y el fortalecimiento Institucional del INJU, esto se ha alcanzado a través de la postulación de diversos proyectos e iniciativas en diversas agencias de Naciones Unidas y de cooperación internacional (PNUD, UNFPA, UNV, AECID).

A nivel de recursos técnicos -y mediante concursos públicos-, se duplicó y diversificó el staff de profesionales existente. Inicialmente el INJU poseía en su estructura funcional 40 funcionarios, de los cuales 30 desarrollaban tareas administrativas y tan solo 10 desarrollaban tareas técnicas. En la actualidad se han incorporado profesionales jóvenes, logrando así nuevos aportes y enfoques multidisciplinarios, con e importantes aportes en el trabajo a nivel comunitario.

Generación de conocimiento específico de la realidad juvenil. En el Marco del Proyecto “Aportes a la construcción de un Modelo de Políticas de Juventud” (PNUD- AECID), se instalará antes de culminar el período de gestión una **unidad de análisis y estudio del estado de situación de las juventudes**, que trabajará articuladamente con el Observatorio Social del MIDES. Este instrumento permitirá visibilizar la temática juvenil en la agenda pública y social y contar con insumos para el diseño y ajuste de políticas y acciones orientadas a este grupo.

La elaboración de la **Bases hacia un Plan Nacional de juventudes**, que contó con la participación de un conjunto de actores gubernamentales, juveniles, sociales, comunitarios de distintas procedencias (religiosos, étnicas, estudiantiles, culturales, cooperativas, etc), permitió reunir un conjunto de diagnósticos, propuestas, así como criterios y principios rectores para la construcción del Plan Nacional de juventudes.

En el plano Internacional el INJU ha visto mejorada su posición en las plataformas gubernamentales de Iberoamérica. En este sentido cabe destacar la captación de cooperación técnica de la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), relacionamiento que contribuye a un mejor posicionamiento futuro del país en el contexto regional.

A nivel programático el INJU ha logrado ampliar, diversificar e innovar en el diseño de nuevas líneas de intervención, sobre las cuales no existían antecedentes institucionales.

A nivel territorial, ha logrado constituirse en un Instituto de carácter nacional. Anteriormente el INJU se remitía a ser un organismo capitalino, sin presencia en el interior del país, supeditado a las posibles articulaciones con las oficinas municipales de juventudes.

L.4. Balance y desafíos

Si bien se evidencian logros significativos, de la mano de éstos se presentan importantes retos para las políticas de juventud, las cuales estarán dirigidas a propiciar que los y las jóvenes sean sujetos plenos de derechos y actores estratégicos del desarrollo.

Ampliar y continuar las acciones de fortalecimiento del Instituto Nacional de la Juventud

Uno de los desafíos a más corto plazo es fortalecer las capacidades del INJU en cuanto a su gestión, ejecución y fundamentalmente articulación de políticas. Esto entre otras cosas

supone: reforzar las capacidades de coordinación y articulación interinstitucional de políticas de juventud, a nivel local y nacional.

Ocuparse por la generación de conocimiento específico, sistemático y actualizado de la realidad juvenil que releve las problemáticas e intereses de las y los jóvenes y retroalimente el diseño de políticas. Incluye el seguimiento y evaluación de la implementación de las políticas dirigidas y/o que afectan a los y las jóvenes para la alerta temprana.

Ampliar y profundizar acciones que impacten en la situación de los jóvenes, atendiendo a las situaciones de vulnerabilidad y de la diversidad

Los jóvenes toman decisiones que se superponen en un período relativamente corto y que condicionan en buena medida el conjunto de su trayectoria vital. Durante esta etapa la mayor parte de las personas realizan arreglos familiares propios, deciden y construyen su desarrollo en términos de trabajo y educación, comienzan a ejercer formalmente sus derechos políticos, entre otros aspectos.

Adquiere vital importancia que las políticas de juventud se comprometan con el desafío de tender a minimizar el efecto de las desigualdades, operando en el sentido de reducir los riesgos sociales a los que se ven sujetos en este complejo proceso.

Ampliar y profundizar acciones que impacten en la situación de los jóvenes hacia la emancipación y movilización de capacidades.

La política dirigida a los y las jóvenes tiene como desafío contribuir en la línea de abrir un campo de posibilidades para la generación de proyectos productivos, culturales, comunicacionales, educativos, de solidaridad, que pueden aportar a las dinámicas de la comunidad una impronta juvenil y ser una fuente de creatividad e innovación; a la vez que habilitar a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo de la sociedad.

Algunas líneas de acción:

- Fomentar la movilidad espacial
- Facilitar el acceso a información sobre derechos
- Promover el acceso a tecnologías de la información y la comunicación
- Impulsar el surgimiento de organizaciones juveniles y la generación de proyectos
- Favorecer la participación en la comunicación masiva
- Propiciar la participación en redes sociales y en proyectos colectivos
- Promover el acceso a espacios de participación y a cargos de responsabilidad

LL. POLITICAS SOBRE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ

LL.1. Punto de partida

La importancia capital de incrementar las políticas estatales vinculadas al envejecimiento y vejez, cubriendo una mayor diversidad de temas y bajo un enfoque integral de su complejidad, queda expresado por las propias tendencias demográficas de la población uruguaya.

El porcentaje de población mayor de 60 años, que era de 13% en 1970, se situaba en 18% en el último censo, comprendiendo a casi 600.000 personas en 2004. El índice porcentual de población mayor de 60 años respecto a los menores de 15, pasó de 69 a 74% en menos de una década, entre los censos de 1996 y 2004, por lo que la primera tiende a superar en un futuro próximo a la segunda. Estas tendencias implican desafíos de corte muy variado, relativos tanto al crecimiento proporcional de la población mayor como al avance en la expectativa de vida, que implican nuevas necesidades en la prestación de servicios.

Las políticas sobre envejecimiento y vejez han seguido cuatro líneas de desarrollo, que se presentan aquí según el orden cronológico en que fueron incorporadas por el estado uruguayo, y que actualmente conviven en el conjunto de políticas aplicadas:

- Prestaciones clásicas (jubilaciones y pensiones; tratados en el capítulo correspondiente a seguridad social).
- Ampliación del conjunto de prestaciones ligadas a la seguridad social, facilitando a los jubilados y pensionistas el acceso a bienes y servicios generales (con programas como el de vivienda o turismo, dirigidos a los beneficiarios de jubilaciones y pensiones).
- Tratamiento focalizado de personas en situaciones críticas o de vulnerabilidad social.
- Promoción de actividades de integración intra e intergeneracionales que apuntan a problemas específicos de la población mayor (como la falta de vínculos derivada de la disgregación de los núcleos familiares), y promoción de una cultura de derechos de los adultos mayores hacia la propia población mayor y hacia su entorno.

Estas cuatro líneas de acción conviven actualmente en el conjunto de políticas aplicadas.

Al inicio de este período se presentaban dos desafíos centrales: ampliar y profundizar esos ejes de políticas, para responder a problemas no afrontados o con un grado deficiente de respuesta (como el alcance de la cobertura de salud en los adultos mayores o la atención

a personas en situación crítica); y coordinar las intervenciones realizadas desde distintas instituciones, articulándolas en un enfoque integral que de cuenta de las múltiples dimensiones involucradas en los temas de envejecimiento y vejez.

Por otra parte, se tiende especialmente a dar cuenta de dos necesidades vinculadas: la integralidad de las políticas (reuniendo en una misma política el complejo conjunto de dimensiones involucradas) y la coordinación institucional. Que aunque se venía instrumentando para ciertos temas puntuales no era una práctica sostenida.

LL.2 Nuevo enfoque y principales líneas de acción

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado el actual gobierno se propuso para esta administración ampliar las líneas de trabajo y promover espacios de coordinación. Entendiendo el envejecimiento como un proceso que presenta una diversidad de situaciones que requieren distintos niveles de intervención.

1. - Ampliación del conjunto de prestaciones ligado a la seguridad social: Este ámbito de políticas tuvo en este período una dinámica fuertemente marcada por la ampliación de la cobertura de salud articulada al sistema de seguridad social. Aquí se destaca la atención de 10.000 personas de bajos recursos y con patologías oculares, asistidas gratuitamente en el Hospital de Ojos, inaugurado en 2007 (ver capítulo sobre seguridad social).

Desde el Banco de Previsión Social, además se ha avanzado en la línea de Préstamos Sociales de muy baja tasa de interés para prótesis y órtesis, mediante la cual se otorga préstamos a jubilados y pensionistas de bajos ingresos, que no superan las tres bases de prestaciones contributivas, para financiar diversos tratamientos que dichas poblaciones requieren para garantizar una calidad de vida autoválida.

- *Tratamiento focalizado de necesidades críticas y situaciones de vulnerabilidad:* Esta línea de políticas ha merecido especial atención durante el presente período. La centralidad de este enfoque estuvo dada por la necesidad de combatir las consecuencias de la crisis económica y social del período anterior y también la de adecuar la cobertura social en función de los adultos mayores que no están amparados por el régimen clásico de jubilaciones y pensiones.

Una medida implementada en conjunto por el MIDES y el BPS fue la ampliación de las pensiones a la vejez (comúnmente aplicadas a partir de los 70 años) al tramo etario de 65 a 69 años para personas que no disponen de recursos propios e integran hogares con carencias críticas en sus condiciones de vida.

Por otra parte se avanzó en una mejor atención de los adultos mayores a los que el Estado asiste directamente, en el Centro Geriátrico Dr. Luis Piñeyro del Campo. Este ha pasado a ser el primer centro socio-sanitario de atención integral al adulto mayor en el país. Allí se atiende a personas en situación de vulnerabilidad y usuarias de ASSE en la capital. Se brindan servicios

de corta, media y larga estadía, trabajándose en la inserción familiar y comunitaria. En esta administración, el Centro Geriátrico ha logrado pasar de lo que en sus comienzos fue un asilo, a un Centro Integral de atención al adulto mayor, en el que se trabaja en base a nuevos modelos de gestión: de los cuidados, de los recursos humanos y materiales, de utilización de la planta física, de conocimiento y de promoción de autonomía y participación de los usuarios.

Bajo el mismo enfoque de equidad, que contemple de manera particular a quienes viven situaciones de mayor vulnerabilidad económica y/o social, se han desarrollado programas que, sin estar específicamente destinados a adultos mayores, tienen a personas de ese tramo etario entre sus principales destinatarias. El MIDES, a través de la Dirección de Asistencia Crítica e Inclusión Social, ha implementado políticas de estas características, como la apertura de refugios nocturnos en todo el país, y (dando respuesta a problemas de exclusión educativa largamente postergados) el desarrollo del programa de alfabetización de adultos *“En el País de Varela: Yo Sí Puedo”*.

- *Integración y derechos*: La línea más reciente de ampliación de políticas sobre envejecimiento y vejez, que comporta promover la integración de los adultos mayores entre sí y en su medio social, tuvo diversas expresiones durante el período. El signo común de estas experiencias es el progresivo involucramiento de las instituciones públicas para contribuir a que las personas adultas mayores superen situaciones de aislamiento o abuso. En ese sentido, comparten la orientación de otras políticas dirigidas a la intervención institucional en el ámbito doméstico, en defensa de los derechos de sus miembros más vulnerables.

Ligado a ese objetivo de sensibilización, y promoción de derechos y buenas prácticas ha estado el diálogo interinstitucional coordinado por el Programa Nacional del Adulto Mayor del Ministerio de Salud Pública (PRONAM) a partir de 2006, y del que han participado MIDES, MTD, BPS, MEC, intendencia de Montevideo y distintas organizaciones de la sociedad civil.

En el MIDES, el programa *“Uruguay Integra”* de la Dirección Nacional de Políticas Sociales (DINAPPSS), promueve estrategias de inclusión y participación social, y cuenta con una importante participación de adultos mayores.

- *Coordinación nacional e internacional*. A principios de 2007 el BPS resolvió la realización de un estudio que contuviera diagnósticos y propuestas hacia la creación progresiva de un Sistema Nacional de Atención al Adulto Mayor. El estudio y sus propuestas culminaron en noviembre de 2007 y están enmarcadas en el Plan Mundial de Acción sobre Envejecimiento (2002), en la Estrategia Regional de implementación de dicho Plan en América Latina (2003) y en la Declaración de Brasilia (2007), vinculándose con las políticas de seguridad social y salud a nivel nacional.

Otro hito importante fue el Diálogo Nacional por la Seguridad Social (que culminó a principios del 2008), en el que participaron partidos políticos, empresarios, trabajadores y jubilados, universidades, partidos políticos, diversos ministerios, Cajas Paraestatales y el BPS. Además de los dos resultados más tangibles, -la flexibilización de algunos aspectos de accesi-

bilidad al acceso al sistema jubilatorio y un nuevo régimen de seguro de desempleo-, allí se avanzó también y en forma sustantiva en la formulación de propuestas sobre “la protección e integración de los adultos mayores”.

En el mes de abril del 2008 se instala el Primer Debate Nacional sobre Políticas Sociales, Envejecimiento y Territorio. El mismo fue diseñado, planificado e instrumentado por el Ministerio de Desarrollo Social, desde el Área de las Personas Adultas Mayores de la Dirección Nacional de Políticas Sociales. En el marco del Debate se instalaron una serie de mesas de trabajo en todo el Uruguay con una fuerte participación de organismos estatales y diferentes organizaciones de la sociedad civil. Este debate tuvo como objetivo reflexionar sobre la situación actual en materia de recursos y provisión de servicios y así asumir un proyecto en materia de políticas sociales orientado hacia los cambios que se plantean para los próximos 20 años en Uruguay respecto al envejecimiento. Mediante éste se logró:

- Habilitar escenarios de articulación interinstitucional en materia de políticas sociales en torno a la vejez y el envejecimiento.
- Fomentar la participación a mesas de diálogo participativas respecto a las situaciones que presenta el envejecimiento en cada región y la detección de los aspectos prioritarios a abordar.
- Propiciar la elaboración de una serie de recomendaciones locales que permitan una mejor articulación de los recursos y servicios disponibles.
- Generar instancias de mayor participación de actores sociales y la comunidad.
- Elaboración de un sistema de recomendaciones prioritarias.

El Ministerio de Desarrollo Social a su vez durante 2009 ha llevado adelante un Seminario de Capacitación en la temática envejecimiento y vejez, a partir de un convenio con la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas para la contratación de un equipo docente de la Universidad de la República perteneciente a la Red Interdisciplinaria sobre Envejecimiento y Vejez (REV). Esta capacitación ha tenido como elementos sustantivos:

- Contribuir a una producción de conocimiento más integral respecto a la vejez y el envejecimiento.
- Habilitar espacios de problematización respecto a las diferentes realidades que en esta materia existen en los primeros niveles de intervención.
- Propiciar un espacio de encuentro entre los múltiples actores que trabajan directamente con la población adulta mayor para facilitar respuestas más complementarias en las intervenciones que se presentan.

Otro elemento a destacar es el proceso de participación de Uruguay en espacios de trabajo en la Región, Segunda Reunión de Seguimiento de la Declaración de Brasilia, la cual tuvo como objetivo aportar elementos a favor de una Convención de derechos para las Personas Mayores en el ámbito de las Naciones Unidas. Participación en la XVI Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados del MERCOSUR, apoyando la iniciativa de garantizar los derechos de las personas adultas mayores en la Región.

LL.3 Resultados

Como queda explicitado en el punteo de antecedentes, durante este quinquenio Uruguay ha podido avanzar en espacios de trabajo coordinados a nivel institucional lo cual contribuye a una comprensión y problematización más integral y compleja respecto al envejecimiento. Este acercamiento en la búsqueda de una programación conjunta, es entendido como un marco flexible y adaptable a los cambios en las prioridades nacionales respecto a las políticas públicas referidas a la población adulta mayor que permita asegurar una mayor efectividad en los marcos de intervención. El producto de dicho esfuerzo es la definición compartida de una serie de temas prioritarios de intervención teniendo en cuenta la agenda a nivel nacional de largo plazo y las recomendaciones en el tema envejecimiento para la región que permitan el logro de las metas propuestas por el Plan de Acción Internacional de Madrid 2002.

Como sociedad debemos garantizar el acceso de toda la población a un proceso de envejecimiento digno. El envejecimiento en condiciones de vulnerabilidad no es un hecho biológico y natural, sino una construcción social y política, por lo cual debemos como sociedad interrogarnos y pensar como podemos resolver los problemas complejos que el envejecimiento presenta.

Uruguay ha logrado grandes avances respecto a sus políticas hacia las personas adultas mayores en la presente administración, reforzando esto a partir de la puesta en funcionamiento en enero del 2008 del Plan de Equidad. El mismo implica una novedad en materia de políticas sociales, ya que es una Red moderna de Asistencia e Integración Social desde la cual se estructuran medidas y estrategias de acción que involucra al Estado en su conjunto. Es en el marco del mismo que se instrumentan los componentes citados anteriormente.

Los temas referidos a las personas adultas mayores, exigen un enfoque intersectorial guiado por instrumentos normativos y jurídicos, fundamentado en la investigación y apoyado en recursos humanos competentes y servicios acordes a las necesidades específicas que se presentan. Este es el desafío desde el cual proponemos continuar trabajando, teniendo en cuenta la reciente aprobación del Proyecto de ley que plantea la creación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Intentando a mediano plazo, fortalecer las estrategias de intervención hacia la población adulta mayor que en el marco de la reforma del Estado que se viene llevando adelante en Uruguay en esta administración de gobierno (2005/ 20010), se refuerza sustancialmente las áreas de salud y políticas sociales, intentando promover una visión respecto al envejecimiento más integradora y equitativa.

LL.4. Balance y desafíos

Aún así sigue siendo necesario continuar avanzando en reforzar las capacidades de las personas adultas mayores como un recurso para el desarrollo de ambientes sanos, favorecer la creación de una infraestructura que permita el apoyo de los miembros de la familia de las personas de edad y el desarrollo de alternativas comunitarias para las prestaciones institucionales y la promoción de programas intergeneracionales.

Se hace necesario intervenir con una visión más a largo plazo y con una proyección de futuro, lo cual implica generar estrategias de inclusión socio-económicas dirigidas también hacia otros grupos generacionales. Teniendo en cuenta que habilitar temas referidos al envejecimiento dentro de las políticas públicas es darnos la posibilidad de pensar respecto a los espacios que como sociedad construimos en relación a los proyectos de vida y perspectiva de futuro de nuestra población, apuntando con esto a promover envejecimientos más dignos y con mayor calidad de vida, reconociendo la importancia y lugar que tienen las personas mayores para el desarrollo económico y social de nuestra sociedad.



