

# Consejo Nacional de Políticas Sociales

Balance y Perspectivas 2005-2009



Uruguay **Social**



Uruguay **Social**  
Consejo Nacional  
de Políticas Sociales

---

Montevideo, noviembre 2009

Diseño y armado: Unidad de Comunicación | Ministerio de Desarrollo Social

## AUTORIDADES

**A.S. Christian Adel Mirza**

Ministerio de Desarrollo Social

Presidente del CNPS

**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



# Sumario

- 7** Introducción
- 11** La mirada introspectiva
- 15** A modo de balance social
- 27** Lineamientos y perspectivas para el período 2010-2015



# Introducción

En el año 2005, por medio del Decreto 236/005 del 25 de julio de 2005 de la Presidencia de la República, se crean el 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, sentando las bases de un trabajo articulado, con objetivos comunes y sentido territorial.

El Gabinete Social tiene como objetivos:

- Asesorar y proponer planes, programas y proyectos de carácter social.
- Analizar, definir y acordar prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social.
- Establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Sociales.
- Articular campos de actuación intergubernamental entre instancias nacionales y municipales y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos.

El Consejo Nacional de Políticas Sociales tiene entre sus funciones:

- Coordinar la planificación y ejecución del conjunto de las políticas públicas sociales sectoriales que se desarrollan en todo el territorio nacional de acuerdo a los principios de integralidad, eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión.

- Instrumentar las resoluciones y acuerdos alcanzados en el Gabinete Social.
- Elevar a consideración del Gabinete Social las propuestas, proyectos e iniciativas acordadas a nivel del Consejo Nacional de Coordinación de PPSS.
- Propender a la configuración de un sistema de políticas sociales coherente con los propósitos y finalidades del desarrollo y la participación social.
- Recomendar nuevos procedimientos, normativas y mecanismos que contribuyan a mejorar las intervenciones sociales del Estado en materia de desarrollo social y políticas de bienestar social.

A partir del año 2007 el CNCPS cuenta con una Secretaría Técnica que se encarga de proveer al Consejo de datos e información actualizada sobre programas y Políticas Sociales que le facilite obtener mejores y mayores impactos de su actuación y apoyar el funcionamiento operativo y técnico del Consejo.

El CNCPS está formado por los Ministerios miembros del Gabinete Social:

- Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Salud Pública.
- Ministerio de Turismo y Deporte.
- Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

# Consejo Nacional de Políticas Sociales

Balance y Perspectivas 2005-2009

- Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Congreso de Intendentes. (Invitado permanente)

Además está formado por los siguientes organismos e instituciones invitados:

1. Administración Nacional de Educación Pública.
2. Banco de Previsión Social.
3. Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.
4. Instituto Nacional de Estadística.

A pocos meses del término del actual período de gobierno, este Consejo Nacional considera necesario formular un conjunto de análisis y reflexiones sobre su propia labor y también relativo al panorama social actual en el país a modo de balance y perspectivas. Es tiempo entonces de revisar someramente lo actuado, examinar los avances en materia de desarrollo y bienestar social, así como identificar con responsabilidad aquellos aspectos de insuficiencia o incluso los que necesitan ser profundizados en los próximos cinco años.

No es intención de este Cuerpo establecer taxativamente el listado total de los asuntos pendientes y las respuestas institucionales que debería generar el próximo gobierno; en todo caso lo que se pretende es —desde un análisis de lo realizado hasta el presente— explicitar algunos lineamientos y perspectivas de mediano plazo.

El Consejo Nacional tiene entre sus cometidos, la formulación de propuestas y proyectos que analizados por el Gabinete Social y el Presidente de la República, pueden ser y de hecho así fueron aplicados durante

estos cuatro años y medio de gestión pública. Recordemos a modo de ejemplo la elaboración, discusión y aprobación del Plan de Equidad –hoy vigente– que movilizó numerosos organismos estatales, autoridades de máxima jerarquía y parlamentarios para producir un conjunto coherente y articulado de prestaciones, bienes y servicios sociales que abarcan al conjunto de la población nacional.

Situados en un proceso de transformaciones sociales, económicas, institucionales y culturales, hallamos problemas sociales que subsisten más allá de las múltiples y vigorosas intervenciones estatales que los han ido disminuyendo en intensidad y extensión. Está claro – por otra parte – que desde el principio se sabía que la pobreza y la indigencia no podían erradicarse en tan solo cuatro o cinco años, por tratarse precisamente de problemas cuyo origen y evolución tienen larga data y responden a causas profundas, no solo de naturaleza económica. Sin embargo, tal como se ha profusamente documentado, la indigencia descendió hasta ubicarse en el 1,5 % a fines del 2008 mientras que la pobreza en un 20,3 % del total de la población. Estos son – en gran medida – logros y resultados de políticas sociales y económicas implementadas a partir del 1º de marzo de 2005, de las que cabe mencionar la política laboral (negociación colectiva y Consejos de Salarios), el Plan de Emergencia, el Plan de Equidad (red de protección y reformas sociales).

Muchos ejemplos más pueden ilustrar los avances en el campo social y simultáneamente dar cuenta de cuanto resta aún por hacer, por lo que, visto en perspectiva de futuro cercano, resulta fundamental realizar aportes que apuntan precisamente al abordaje de los “asuntos pendientes” de la agenda social.

# La mirada introspectiva

Resulta imprescindible efectuar una autoevaluación del comportamiento y el desempeño del Consejo Nacional en tanto órgano de coordinación y articulación de las políticas públicas sociales en todo el territorio nacional. Dar cuenta de cómo trabajamos es parte de la rendición de cuentas institucional en términos de las políticas aplicadas y los resultados obtenidos.

Del punto de vista cuantitativo, el Consejo realizó a la fecha del presente Informe, unas 80 sesiones ordinarias y extraordinarias desde su creación en julio de 2005; con una participación promedio de 10 organismos públicos por sesión de los 13 que actualmente lo componen, aunque cabe mencionar que al inicio dicho Consejo estaba conformado básicamente por el Poder Ejecutivo y las Secretarías de Estado del área social y económica a saber; MEC, MEF, MVOTMA, MTSS, MINTUR, MSP, MIDES, OPP. Pocos meses después de su creación, se agregaron en calidad de Invitados Permanentes las siguientes instituciones: Congreso de Intendentes, BPS, ANEP / CODICEN, INAU, INE, con lo cual se completa el conjunto de las Agencias Públicas que intervienen en el campo de las políticas sociales.

Del punto de vista cualitativo la producción del Consejo Nacional estuvo centrada en acuerdos ad hoc de carácter bi y multilaterales, así como a la confección de informes<sup>1</sup> elevados al Gabinete

---

1. "Las salidas de la Emergencia Social" de diciembre 2006.

Social y por su intermedio a la Presidencia de la República y a partir del 2007 estuvo abocado – por mandato presidencial – a la elaboración, diseño y formulación del Plan de Equidad. De esta manera el Consejo Nacional asumió su papel en términos propositivos, adicionalmente a su función articuladora y de apoyo al Gabinete Social.

En este sentido debemos subrayar algunas iniciativas, propuestas y acuerdos de trabajo conjunto que fueron el resultado de la gestión del Consejo durante todo este período;

1. elaboración de los criterios de funcionamiento (agosto a setiembre 2005).
2. propuesta de Agenda Social para el quinquenio 2005-2010.
3. acuerdo en torno a la creación de un Repertorio Nacional de Programas Sociales a cargo del MIDES.
4. apoyo a la instalación de las Mesas Interinstitucionales en todos los departamentos con representación local de cada organismo y realización de tres encuentros nacionales con las mismas.
5. celebración de un Convenio con PNUD para la selección de la Secretaría Técnica del Consejo (mayo a julio 2007).
6. elaboración del Plan de Equidad.
7. presentación de “Nuevas Rutas en la Construcción del Bienestar” en el Diálogo Nacional sobre Seguridad social en la Mesa temática Seguridad Social y Protección Social (setiembre 2007).
8. análisis de documentos específicos sobre Pobreza y Desigualdad; Territorio y Equidad para producir insumos con valor estratégico (durante el 2008).

9. confección del Monitor MDG y del Informe País de cumplimiento de los ODM a ser elevado al Gabinete Social y al Presidente de la República para su consideración y envío a las Naciones Unidas.
10. discusión y formulación de la ENIA (estrategia nacional de infancia y adolescencia) y finalmente.
11. dos encuentros con los responsables del área social de las Intendencias Municipales.
12. elaboración del Informe de rendición de cuentas con relación a los cuatro años de políticas sociales, documento presentado en el Seminario “Avances en el Uruguay Social, cuatro años de Políticas Sociales”, realizado en el Banco Central (Diciembre 2008)..

En suma, el Consejo se fue configurando en un buen ámbito para plantear opciones de políticas públicas, propuestas programáticas y normativas con resultados sustentados en el alto nivel de consenso alcanzado en prácticamente todas las decisiones tomadas en estos años. Asimismo el Consejo asumió con entera responsabilidad - sin avasallar y con pleno respeto a las respectivas autonomías institucionales - la tarea de supervisar y evaluar el avance de ejecución del Plan de Equidad. Por consiguiente, resaltamos la pertinencia del ámbito creado, los logros obtenidos a partir de un funcionamiento regular y la consolidación de un espacio de articulación y coordinación imprescindible para ganar en eficacia, eficiencia y sostenibilidad.



# A modo de balance social

## La atención de la emergencia social, el PANES y sus impactos

No cabe duda del impacto positivo que tuvo el Plan de Emergencia Social ejecutado entre el 2005 y el 2007; evidenciado por el descenso de la tasa de extrema pobreza —que pasó del 3,9 % al 1,7% en menos de tres años—, como por la generación de más oportunidades para los grupos sociales vulnerables a través de capacitación, trabajo, realfabetización, atención de la salud, reparación de daños y disminución de los hándicaps acumulados, progresiva inclusión social y estímulo a las potencialidades de cada individuo y de las familias. Algunos de los programas implementados en el marco del PANES fueron antecedentes y base para nuevos diseños de respuestas a problemas específicos y focalizados en grupos particularmente vulnerables.

Por otra parte, la aplicación de las políticas públicas en general y particularmente las relativas a la economía y al empleo tuvieron efectos notables; obteniendo una mejora sustantiva del ingreso medio de los hogares (35 % en cuatro años<sup>2</sup>), de las pasividades (19% en general y 30% las de menores montos) y del salario real (un 25% en el período 2004-2009) generando más trabajo y regulando el mercado laboral a favor de los trabajadores más desprotegidos (empleadas domésticas y peones rurales).

---

2. "Período Considerado, Enero-Marzo 2005 – Enero-Marzo 2009 (INE).

En los estudios realizados<sup>3</sup> a fin de medir precisamente el impacto del PANES en la situación de los hogares más pobres, se señalan los aciertos del mismo, haciendo especial énfasis en la política de transferencias monetarias condicionadas a través del Ingreso Ciudadano y de la tarjeta alimentaria.

Un Informe presentado por este Consejo en diciembre del año 2008 en el seminario realizado en el Banco Central, “Avances en el Uruguay Social, cuatro años de Políticas Sociales” también examina y evalúa en forma exhaustiva los resultados de los planes, programas y proyectos ejecutados en el marco del contexto de la emergencia social. No es intención ahora repasar todos los componentes del Plan de Emergencia ni los logros obtenidos en su tiempo de implementación, para lo cual nos remitimos a los documentos citados. Solo queremos afirmar inequívocamente los avances registrados en el campo social y sobre todo, los efectos de las políticas de emergencia en los colectivos más desprotegidos, entre los cuales los niños y adolescentes se encontraban como los grupos de mayor prioridad; por cuanto tanto la expansión de la cobertura de la educación inicial y preescolar, como la prevención y asistencia sanitaria, fueron y siguen siéndolo -entre otros-, factores fundamentales para la sensible mejora de sus condiciones de vida.

---

3. Puede consultarse el Informe del Banco Mundial a cargo de Rafael Rofman, “Las políticas de transferencias de ingresos en Uruguay; cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar”, setiembre 2007 y el realizado por Andrea Vigorito, Rodrigo Arim y Guillermo Cruces, “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”, enero 2009, CEPAL.

### **El Plan de Equidad: el proceso de las reformas sociales, salud, educación, seguridad social; las políticas laborales y la reforma tributaria; transferencias monetarias e impacto social**

Simultáneamente al despliegue completo de todos los componentes del Plan de Emergencia Social durante el año 2007, este gobierno se abocó al diseño y elaboración de las etapas subsiguientes al PANES, del cual el Plan de Equidad propuesto por el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, resultó ser una pieza estratégica y columna vertebral de las nuevas políticas sociales emergentes.

Este Consejo Nacional tuvo precisamente a su cargo el estudio y la formulación del conjunto de medidas, programas y proyectos que forman parte del Plan de Equidad vigente desde enero del 2008. Aún cuando este Plan se lo visualiza como la continuidad del PANES, puede serlo desde el punto de vista estrictamente cronológico, pero no cabe duda que abriera una etapa sustancialmente diferente a la anterior. El Plan de Equidad se diferencia del anterior Plan de Emergencia por su alcance (toda la población), porque no se acota temporalmente (se plantea metas progresivas) y en razón de que se propone la reconfiguración del sistema de protección social. Así es que se abordaron e iniciaron diversas reformas sociales de tipo estructural con proyección de medio y largo plazo, lo que efectivamente lo diferencia cualitativamente del Plan anterior.

En este sentido podemos enumerar algunas de las más importantes reformas en curso: la implantación del nuevo sistema nacional de salud

que introduce mejoras en los aspectos asistenciales y que ahora comprende a la totalidad de trabajadores públicos y privados y sus hijos, así como algunos colectivos de jubilados; la ley de educación que instaló algunas innovaciones institucionales muy importantes, priorizando la participación de los diferentes actores, formulando metas para el mediano plazo y cambios en las modalidades de gestión; la reforma tributaria que sin ser –en rigor–, una política social, no cabe duda que ha tenido impactos en la redistribución de la riqueza nacional; la reforma del modelo institucional en el campo de la vivienda y del hábitat con la creación de la Agencia y la reestructura del BHU. Asimismo el conjunto de leyes que modifican parcialmente el sistema de seguridad social (flexibilización de retiros, nueva ley de seguro de paro, régimen de las AFAM, ajustes diferenciales de las jubilaciones mínimas, asistencia a la vejez, etc.), abona un sendero de transformaciones profundas en materia de protección social.

Cabe mencionar y es bien relevante, la regulación del mercado laboral a través de la instalación de los Consejos de Salarios y la aprobación de la normativa relativa a las condiciones de trabajo (trabajadores rurales y empleadas domésticas), expresión de la intención y voluntad de apostar a la negociación colectiva en la relación capital–trabajo.

Los programas de transferencias condicionadas se han configurado en torno a prestaciones no contributivas, básicamente reflejadas en el nuevo régimen de las asignaciones familiares y el subsidio a los adultos mayores de 65 y menores de 70 años en situación crítica. En forma complementaria se amplió la cobertura de la tarjeta de alimentación en su versión actual y en el marco del Plan de Equidad, lo que signifi-

cará en los hechos alcanzar a unos 85.000 hogares aproximadamente que aún se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad socioeconómica. En esta dirección cabe consignar que este cambio de modalidad que sustituye el de Canastas de Alimentos está orientado a generar mayor libertad de elección a los ciudadanos que reciben las tarjetas. De todas maneras se habrán de mantener las canastas para los que estuvieren en riesgo nutricional y para los que tienen enfermedades crónicas y dificultades de obtener por sus propios medios los insumos de alimentación necesarios.

Las políticas de ajuste diferencial de las pasividades, la implementación del programa de turismo social, las múltiples actividades y ofertas recreativas y culturales, entre otras prestaciones y servicios, fueron de gran avance para la población de adultos mayores que hoy representa cerca del 13% del total. El Debate sobre el Proceso de Envejecimiento, Equidad y Territorio también significó un aporte relevante para el análisis y abordaje de las problemáticas sociodemográficas suscitadas en los últimos años.

Es posible también, a un año y medio de iniciada la puesta en marcha del Plan de Equidad, dar cuenta de sus primeros resultados y valoraciones respecto de los efectos que viene provocando en el conjunto de la población y ya no solo en aquella en situación de extrema pobreza o pobreza. Son bien ilustrativos los avances de los recientes Informes sobre Pobreza e Ingresos (2008) y sobre Pobreza por edades y Desigualdad (2009) presentados por el INE, marcando una tendencia firme y sostenida que se pretende acentuar en los próximos cinco o diez años. También es posible afirmar que el conjunto de las políticas públicas

impactaron en la redistribución más equitativa de la riqueza nacional disminuyendo el nivel de la desigualdad social existente.

“El descenso de la pobreza entre el primer semestre de 2006 y el mismo período de 2008 es de 6.7 puntos porcentuales, pero se sitúa en 4,3 puntos si no se considera la aplicación del FONASA a los menores de 18 años a partir del 1ro.de enero de 2008, lo que da una pauta del significado del acceso a la atención de la salud de los menores en los hogares más pobres. En el último año, la disminución alcanza a 4,7 puntos en tanto llega al 2,3 si no se incluye la reforma de la salud”. (INE, 2008).<sup>4</sup>

Este fragmento del Informe no deja lugar a dudas respecto al papel que ha tenido el Plan de Equidad en sostener la tendencia a la baja de la pobreza e indigencia; lo que es más importante aún por cuanto aquel no tiene fecha de finalización prefijada. Antes bien el Plan de Equidad se lo concibe como una estrategia que tiene como finalidad la justicia, la equidad y la igualdad social. Las reformas sociales profundas de este modo se articulan de manera coherente con la renovación de una Red de Asistencia e Integración, afianzando progresivamente una nueva matriz de bienestar que reposa en las políticas de aumento del Ingreso de las familias y los subsidios estatales como mecanismos complementarios para alcanzar los propósitos de dignificación de la vida y oportunidad para todos.

---

4. Para una completa información acerca de la evolución reciente puede consultarse el Informe sobre Pobreza e Indigencia, Primer semestre 2008, cifras preliminares y el referido a Pobreza de julio 2009, INE.

Si bien es absolutamente cierto que el Plan de Equidad ha significado una reorientación en términos de la naturaleza, profundidad, extensión y cobertura de las prestaciones, bienes y servicios sociales, reconocemos la longitud de los trayectos y la complejidad de ciertos procesos institucionales. Dicho de otro modo, queda aún mucho por recorrer en el camino de la equidad y de la justicia social. Subsisten algunos problemas sociales, otros han disminuido en intensidad, o vieron modificada su morfología, incluso se combinaron con factores que los agravaron. Pero en cualquier caso se han dado pasos básicos y fundamentales, que marcan un horizonte hacia el cual tendrán que dirigirse los esfuerzos venideros.

Por lo expuesto precisamente, entendemos pertinente la confección de un conjunto de sugerencias o anotaciones - que aunque limitado o parcial - pueda dar cuenta de modo indicativo de los recorridos posibles y necesarios en la siguiente etapa.

### Problemas sociales de atención prioritaria

Identificamos solo algunos de los problemas sociales que la sociedad y el Estado tendrán que seguir abordando en el próximo quinquenio 2010–2014.

- **POBREZA.** En términos globales para que la pobreza continúe disminuyendo sensiblemente como hasta el momento y se pueda alcanzar la meta del milenio para el 2015, resultará fundamental la continuidad en la aplicación de las medidas y programas socioeconómicos que resultaron exitosos en los últimos cuatro años. Correlativamente la reducción de la desigualdad social sigue siendo una prioridad política, para continuar disminuyendo la brecha social histórica entre el quintil más rico y el más pobre.

- **INDIGENCIA / EXTREMA POBREZA.** También se proyecta al 2015 la eliminación de la indigencia en todo el país, por lo cual las respuestas generadas desde varios programas sociales deberán ser replicados desde el enfoque de una focalización subsidiaria a la universalidad de las prestaciones, bienes y servicios sociales.
- **POBREZA INFANTIL.** Merece especial atención la situación de la infancia en situación de pobreza, haber abatido la pobreza en los menores de 12 años muy por debajo del 50 % es un logro significativo (estimada en un 37 % para el tramo de 6 a 12 años y en 38 % para el tramo de 0 a 5), pero lejos de las aspiraciones que en rigor apuntan a pobreza 0 %, actuando como hasta ahora en la ruptura de los círculos de reproducción generacional de la pobreza.
- **DESAFILIACIÓN EN EDUCACIÓN MEDIA.** Durante las últimas décadas la tasa de desvinculación del sistema de educación secundaria se incrementó hasta llegar a guarismos muy altos sobre todo de adolescentes provenientes de hogares en situación de pobreza. A pesar de los avances en cobertura y calidad y del aumento leve de la matriculación en el 2008 y el 2009, el problema de la desconexión definitiva o transitoria de los adolescentes del sistema educativo institucionalizado habrá de ser una preocupación superlativa en los próximos años.
- **SEGURIDAD CIUDADANA.** La violencia, abusos, adicción y delincuencia en la sociedad uruguaya con frecuencia se asocian a situaciones de exclusión y vulnerabilidad social, sin embargo hacemos notar que ello puede conducir a reduccionismos simplistas que no contribuyen a resolver los problemas de fondo. Un abordaje integral de esta cuestión, tiene en cuenta las variables económicas, psicológicas y culturales para que las diversas políticas incrementen el impacto social.

- **ADICCIONES, DROGODEPENDENCIAS.** La irrupción de la PBC en el Uruguay tuvo consecuencias nefastas sobre todo en la población adolescente y juvenil; los programas desplegados y los centros de atención y rehabilitación han dado buenos resultados, no obstante hace falta seguir ahondando en estas políticas con la rectoría de la JND.
- **VIVIENDA y ASENTAMIENTOS IRREGULARES.** Sin duda, son importantes los avances registrados hasta el momento con la implantación del nuevo sistema de vivienda y la reformulación de PIAI. No obstante no son aún suficientes para cubrir las necesidades habitacionales que tiene la población, siendo necesario un esfuerzo sostenido en el tiempo para modificar sustancialmente tal situación.
- **TRABAJO Y EMPLEO.** También en este campo los logros son enormes, pero no hacen olvidar que el desempleo tiene mayor incidencia en los segmentos más vulnerables sobre todo porque –entre otros factores– no cuentan con las competencias laborales demandadas por el mercado de trabajo. No obstante lo cual debe mencionarse que la tasa de desempleo en el Primer Quintil de Ingresos también se redujo en los últimos cuatro años. Hay que recordar la potencialidad que tiene el recientemente instalado INEFOP; Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional que cuenta con los recursos económicos captados durante años por contribuciones de trabajadores, empleadores y por el Estado.

### A modo de síntesis

En esta nueva matriz de bienestar en construcción, las articulaciones entre los polos contributivo y no contributivo tienen una particular trascendencia. Dicho de otro modo, solo es posible obtener impactos

duraderos y profundos si las actuaciones del Estado en la provisión pública de bienestar encadenan positivamente la Red de Asistencia con las Políticas Universales (sectoriales). Precisamente el sustento institucional y estratégico del PEQ tiene directa relación con las capacidades generadas y construidas durante estos cuatro años por el conjunto de los organismos públicos que componen el Consejo Nacional en aquella dirección. Por otra parte, la amortiguación de los efectos sociales negativos acumulados durante varias décadas, que fundamentó en buena medida la puesta en marcha del Plan de Emergencia, dio lugar a una fase cualitativamente diferente.

En este sentido, la apuesta a reconfigurar el sistema de protección social, introduciendo transformaciones de carácter estructural y la implementación de las reformas sociales implicó desde el propio diseño, la observación de dos reglas básicas: 1) el Plan de Equidad es de todo el Gobierno y las medidas tomadas en un campo específico repercutirán en el total y 2) las políticas sociales y económicas forman parte de una misma estrategia de desarrollo humano.

La articulación inteligente del conjunto de componentes del PEQ supuso por un lado definir y establecer las redes de información e intercambio de datos; consolidar la legitimidad de los interlocutores institucionales implicados en el proceso; afirmar la voluntad política de las partes para coordinar y articular sin desmedro de las autonomías singulares. Arribar a consensos y producir acuerdos, ha sido el lema del Consejo Nacional en lo que va de su gestión y esto implicó que cada organismo o institución hubo de trasponer sus propias fronteras para trabajar con un enfoque más integral.

Rediseñar y modificar la arquitectura social del Estado de manera progresiva y en etapas conlleva una mirada audaz y en perspectiva temporal. Por ejemplo, los cambios en el subsistema de asignaciones familiares que pautaron la accesibilidad por tramos o segmentos de la población, tenían un horizonte de cobertura a todos los hogares pobres empezando por los grupos en extrema pobreza. Asimismo dichas prestaciones – servidas por el BPS - se asociaron con las contrapartidas de educación (ANEP) y salud (MSP); en tanto que el monitoreo de las familias ingresadas al subsistema (MIDES) asegura el acceso de aquellos hogares comprendidos en el nuevo régimen. En este sencillo ejemplo se observa cómo se conjugan los esfuerzos colectivos e individuales al servicio del bienestar de la población infantil. Los mecanismos y procedimientos que fueran delineados oportunamente se fueron luego ajustando con la propia implementación del nuevo régimen de las AFAM y en ámbitos más específicos como lo es la Subcomisión del Consejo Nacional relativa a las transferencias monetarias (Asignaciones Familiares, Asistencia a la Vejez, Pensiones por distintas causales).

La coordinación de las intervenciones con relación a la infancia y adolescencia también se canalizó a través de otra Subcomisión que se hizo cargo de las definiciones plasmadas en la ENIA (estrategia nacional para la infancia y la adolescencia), presentada a fines de 2008. En este sentido es de resaltar algunas iniciativas que promovieron la participación de niños y adolescentes en el ámbito legislativo, fomentando los ejercicios y las prácticas democráticas desde temprana edad.

En el proceso de transformaciones e innovaciones institucionales se dieron pasos significativos en la cristalización de espacios formaliza-

dos de coordinación de las políticas públicas con una mirada integral (intersectorialidad, complementariedad), y al mayor nivel posible. Los dos encuentros nacionales con las Mesas Interinstitucionales evidenciaron la necesidad imperiosa de amalgamar las acciones del Gobierno Nacional con las acciones de los Gobiernos Locales, mientras que la realización de las Mesas de Diálogo para analizar los ODM implicó el robustecimiento de las relaciones con la sociedad civil organizada. La descentralización/desconcentración ha sido una orientación muy evidente en esta etapa, de tal suerte que las Mesas cobraron protagonismo en el campo de la coordinación de políticas, así como en la definición de propuestas y proyectos locales.

Finalmente, la articulación de las políticas sociales en el ámbito del Gabinete Social y del Consejo Nacional fue obligando a las organizaciones públicas a abandonar viejas prácticas burocráticas de larga data que condujeron durante décadas a la fragmentación, dispersión y desconexión entre sí. Sin duda el saldo es altamente positivo, aún cuando debe reconocerse las insuficiencias de algunos mecanismos de articulación y por otro, la sobresaturación de ámbitos o espacios de coordinación que eventualmente pueden resultar abrumadores. En el futuro próximo será necesario precisar los alcances de cada espacio y delinear un sistema nacional de coordinación de políticas públicas a partir de un marco normativo más explícito.

# Lineamientos y perspectivas para el período 2010-2015

## **Continuidad y proyección de las reformas estructurales en curso**

No cabe duda que el camino está prefijado en sus grandes líneas u orientaciones; es decir el Plan de Equidad constituye conceptual y pragmáticamente un eje articulador de un conjunto de políticas públicas que ora inauguradas en este período de gobierno ora reformulaciones de prácticas institucionales históricas, han desembocado en resultados satisfactorios. Las reformas sociales en curso necesitan más tiempo tanto para medir los impactos que provocan y también para profundizar y ampliar los alcances de las transformaciones operadas.

Garantizar el acceso de los segmentos o colectivos en condiciones asimétricas o desiguales al conjunto de los bienes y servicios sociales necesarios para la provisión de bienestar, seguirá siendo un objetivo fundamental; avanzando en la reducción de la pobreza y eliminación de la extrema pobreza, así como en la profundización de las políticas redistributivas hacia la mayor igualdad social.

## Algunos lineamientos de políticas

En líneas generales consideramos necesario destacar algunos lineamientos de medio plazo:

- Servicios de prevención en salud y de asistencia sanitaria universales y de alta calidad, incorporando a los colectivos o segmentos de la población que aún están por fuera del SNIS, corrigiendo la cobertura de los hijo/as de trabajadores desempleados.
- Más y mejores servicios educativos para escolares y adolescentes, siendo la extensión del tiempo educativo en las escuelas una de las estrategias posibles. Expansión de la cobertura de los CAIF para 2 y 3 años y ampliación de los programas especiales de estímulo para la reincorporación de los adolescentes y jóvenes al sistema educativo.
- Diseño de un sistema de protección integral y regulación de la oferta privada de cuidados para personas dependientes o semiautónomas.
- Simplificación y unificación de algunas prestaciones económicas no contributivas; por ejemplo el Régimen de Pensiones a la Vejez con un subsidio único para mayores de 65 años.
- Universalizar el nuevo régimen de las Asignaciones Familiares.
- Potenciación de los Programas de Trabajo Promovido en régimen de contrataciones transitorias para algunos colectivos de trabajadores desempleados de larga duración y con dificultades de acceso al mercado laboral. Complementación con los Cursos de calificación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.
- Fortalecimiento y multiplicación de los diversos instrumentos de atención de las necesidades de vivienda y hábitat; Agencia Nacional de Vivienda, BHU y programas del MVOTMA. Consolidación del PIAI, realojos y soluciones habitacionales para las familias afincadas en asentamientos precarios.

- Reestructuración de los dispositivos de atención de los adolescentes o jóvenes menores de 18 años en conflicto con la ley.
- Promoción de la participación de niños, niñas y adolescentes en los espacios educativos, sociales y culturales.





Uruguay **Social**

Consejo Nacional  
de Políticas Sociales

