



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. Danilo Astori.
Ministro de Educación y Cultura. Ing. Jorge Brovetto.
Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Sr. Eduardo Bonomi.
Ministra de Salud Pública. Dra. María Julia Muñoz.
Ministro de Turismo y Deporte. Dr. Héctor Lescano.
Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Arq. Mariano Arana.
Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Prof. Enrique Rubio
Presidente del Congreso de Intendentes. Invitado permanente

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales:

A.S. Christian Adel Mirza. Presidente.
Cra. Elizabeth Oria. Ministerio de Economía y Finanzas. Titular.
Ec. Andrés Masoller. Ministerio de Economía y Finanzas. Alternó.
Mtro. Luis Garibaldi. Ministerio de Educación y Cultura. Titular.
Lic. Jorge Camors. Ministerio de Educación y Cultura. Alternó.
Dra. Sara Paysée. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Titular.
Dr. José Baumgartner. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Alternó.
Dr. Miguel Fernández Galeano. Ministerio de Salud Pública. Titular.
Ec. Daniel Olesker. Ministerio de Salud Pública. Alternó.
Sra. Lilián Kechichián. Ministerio de Turismo y Deporte. Titular.
Sr. Ernesto Irurueta. Ministerio de Turismo y Deporte. Alternó.
Arq. Gonzalo Altamirano. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
Titular.
A.S. Carmen Terra. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Alternó.
Lic. María Elena Lournaga. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Titular.
Ec. Rodrigo Arim. Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Alternó.

Organismos e Instituciones invitados:

Prof. Lilián D Elía. Administración Nacional de Educación Pública. Titular.
Mtra. Edith Moraes. Alternó.
Sr. Heber Galli. Banco de Previsión Social. Titular.
Ec. Gabriel Lagomarsino. Banco de Previsión Social. Alternó.
Pbro. Walter Malet. Congreso de Intendentes. Titular.
Mtro. Gustavo Salaberry. Congreso de Intendentes. Alternó.
Ps. Víctor Giorgi. Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay. Titular.
Ps. Jorge Ferrando. Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay. Alternó.
Ec. Alicia Melgar. Instituto Nacional de Estadística. Titular.
T.A. Susana López. Instituto Nacional
de Estadística. Alternó.
Sr. Ricardo Masollo Conte. Secretario.

Colaboradores Técnicos:

El grupo técnico inicial que tuvo a cargo la elaboración de la primera propuesta estuvo conformado por: Soc. Milton Silveira, Ec. Jorge Campanella, Dra. Carmen Midaglia, Ec. Andrea Vigorito, Ec. Gabriel Lagomarsino. También colaboraron la Prof. Ana Olivera (Subsecretaria MIDES), el Soc. Julio Bango (Director INFAMILIA) y muchos otros técnicos y profesionales provenientes de los Ministerios, Entes Autónomos y Descentralizados e Instituciones que participaron en el diseño final del Plan de Equidad. La coordinación general estuvo a cargo del A.S. Christian Adel Mirza.

PROLOGO

Finaliza el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social. Lo hace con logros importantes que contribuyen a reducir la extrema pobreza redignificando la condición de la persona humana y colocando el centro en el ejercicio de los derechos.

Fueron más de 80.000 los hogares que protagonizaron el Plan. Más de 335.000 mujeres, hombres, niños y niñas, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, que recibieron el Ingreso Ciudadano como apoyo económico, pero también participaron de los diversos Programas durante todo este tiempo.

Y decimos que protagonizaron porque para el Gobierno Nacional que presido, todas y todos los ciudadanos son sujetos de derechos y no meros objetos pasivos de la asistencia pública.

Se trataba de generar condiciones para encontrar las rutas de salida de la indigencia y la pobreza, de aportar respuestas a las demandas y necesidades más básicas sobre todo en alimentación y salud; pero también debía promoverse procesos de carácter socioeducativo acorde a un enfoque en el cual se complementan las dos dimensiones fundamentales de aquella política social que se precie de ser emancipadora: la dimensión asistencial toda vez que pone en movimiento y conecta los recursos públicos, prestaciones, bienes y servicios sociales con las necesidades de la población, y la dimensión promocional que reconoce y estimula el desarrollo de las potencialidades y capacidades de las personas.

Se ha cumplido con lo que primero fue una fuerte propuesta programática y luego un inexcusable compromiso de gobierno. Ello nos hace sentir tranquilos pero no satisfechos: la pobreza no ha desaparecido y la equidad no vendrá porque la esperemos. Vamos bien, pero aún hay mucho camino para recorrer hacia el Uruguay con crecimiento económico y justicia social.

En pocas semanas iniciaremos la implementación de los principales componentes del Plan de Equidad que materializa y profundiza la estrategia de superación de la pobreza y reducción de la desigualdad social como condición de un país integrado e incluyente.

Ahora nos abocamos a la transformación del sistema de protección social, atendiendo a las limitaciones que aún impiden el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos

los ciudadanos, pero concientes de las oportunidades que tenemos para ir a fondo en el despliegue de políticas sociales universales y estructurales expresadas en el conjunto de reformas sociales y económicas en curso; la puesta en marcha del nuevo sistema nacional integrado de salud, la reforma educativa, el plan de igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres, las políticas activas de empleo, el plan quinquenal de vivienda, el nuevo sistema tributario vigente, entre otros aspectos que manifiestan el carácter transformador y el sentido progresista del Gobierno Nacional.

Paralelamente, y como parte integrante del Plan de Equidad, se renovará la Red de Asistencia e Integración Social, modificando el régimen de asignaciones familiares; asegurando la protección social a los adultos mayores en situación de extrema pobreza y apuntando a mediano plazo a reformar el sistema de las pensiones a la vejez; se ampliará la cobertura de educación inicial y mejorará la calidad de la educación pública en todos sus niveles.

Estas y otras muchas medidas y líneas estratégicas que el presente documento explicita, dan cuenta de una nueva etapa en la construcción del Uruguay que sus hijas e hijos deseamos, merecemos y podemos tener.

Dr. Tabaré Vázquez

Presidente de la República Oriental del Uruguay

PLAN DE EQUIDAD

SUMARIO

<i>I.</i>	<i>Notas introductorias acerca del proceso de diseño</i>	<i>8</i>
<i>II.</i>	<i>Consideraciones acerca del enfoque conceptual – normativo.</i>	<i>9</i>
<i>III.</i>	<i>Objetivos Fundamentales y criterios orientadores.</i>	<i>17</i>
<i>IV:</i>	<i>Los Componentes del Plan de Equidad</i>	<i>28</i>
	<i>(i) Reforma Tributaria</i>	<i>28</i>
	<i>(ii) La política de salud</i>	<i>29</i>
	<i>(iii) Políticas de empleo</i>	<i>30</i>
	<i>(iv) Política de vivienda.</i>	<i>30</i>
	<i>(v) La política educativa</i>	<i>31</i>
	<i>(vi) Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos</i>	<i>31</i>
	<i>IV.2.1 Prestaciones sociales no contributivas</i> <i>(transferencias monetarias).</i>	<i>32</i>
	<i>IV.2.2 Políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia</i>	<i>37</i>
	<i>IV.2.3 Trabajo Promovido</i>	<i>52</i>
	<i>IV.2.4 Políticas de seguridad alimentaria</i>	<i>55</i>
	<i>IV.2.5 Otras Acciones de Integración Social</i>	<i>58</i>
	<i>a) Discapacidad</i>	
	<i>b) Promoción de Emprendimientos Productivos</i>	
	<i>c) Programas de Inclusión Social URUGUAY INTEGRA</i>	
<i>V.</i>	<i>Transición corta, transición larga</i>	<i>59</i>
<i>VI.</i>	<i>ANEXOS</i>	<i>60</i>

PLAN DE EQUIDAD

I. Notas introductorias acerca del proceso de diseño

Constituido el Grupo Técnico¹ en el mes de mayo de 2006 por resolución de la Ministra de Desarrollo Social, Mtra. Marina Arismendi; y de acuerdo a los lineamientos expuestos por el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, se consideraron varias opciones de diseño que desembocaron en la formulación de un primer borrador, que explicitaba una primera propuesta abierta, flexible y sujeta a los cambios derivados del proceso de discusión política. Durante más de un año, el Consejo Nacional de Políticas Sociales fue articulando y coordinando el trabajo de elaboración y construcción de los acuerdos programáticos interinstitucionales que están reflejados en el presente documento. El Gabinete Social en su sesión del día 9 de abril de 2007 aprobó finalmente el Plan de Equidad, incluyendo en consecuencia su presupuestación en la Rendición de Cuentas 2008.

Se hace notar que las diversas líneas o componentes que constituyen este Plan no agotan desde luego, todas las áreas o dimensiones de las políticas sociales que comprometen al conjunto del gobierno. En este documento, se establecen las prioridades sociales determinadas por la situación de los sectores de población que se encuentran por debajo de la Línea de la Pobreza, sin perjuicio de incluir otros componentes indispensables en las siguientes etapas.

En la definición básica se entiende que el Plan de Equidad abarca sin embargo al conjunto de la población, en tanto que sus lineamientos apuntan precisamente a reconfigurar el sistema de protección social en el marco del proceso de reformas sociales en curso. El propósito del Plan es fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y las uruguayas.

En el esquema propuesto no se desarrollan en profundidad los procesos de reforma que forman parte ineludible del Plan de Equidad, entre los más significativos destacamos, la Reforma Tributaria, de la Salud, de la Gestión del Estado, entre otras, así como aquellas medidas referidas a la construcción de igualdad alterando las discriminaciones, asimetrías y desigualdades, de género, étnicas, sexuales, de edad, de clase o condición socioeconómica, etc. Dada la envergadura del Plan de Equidad -, fue imprescindible el involucramiento y colaboración en su diseño, ajuste e implementación de todo el Gobierno Nacional, correspondiéndole al MIDES un rol importante de conformidad con su misión institucional de coordinación y articulación de las políticas sociales.

Este documento recoge una serie de definiciones y decisiones de distinta naturaleza. Por un lado los que denominamos **Componentes estructurales de la Matriz de Protección Social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo:** i) la reforma tributaria; ii) la reforma de salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi)

¹ El Grupo Técnico estuvo inicialmente conformado por técnicos de diversas disciplinas provenientes de las diferentes Direcciones del MIDES: Soc.Milton Silveira, Ec.Jorge Campanella, A.S. Cecilia Pereda, Ec. María Noel Sanguinetti, Ec. Juan Pereyra, A.S. Marisa Lindner. Como invitados especiales: Dra. Carmen Midaglia, Ec. Andrea Vigorito y Ec. Gabriel Lagomarsino. El primer borrador también recogió los aportes del Soc. Julio Bango, Director del Programa Infamilia. La coordinación general del Grupo Técnico estuvo a cargo del A.S. Christian A. Mirza.

el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Y por otro, los **Componentes específicos que conforman una Red moderna de Asistencia e Integración Social** que se estructuran en un conjunto de medidas y estrategias de acción, de las que se presentan, en esta oportunidad, siete de ellas. Debe señalarse, que las iniciativas que aquí se plantean recogen elaboraciones y estudios parciales de los problemas o asuntos sociales abordados por integrantes del grupo técnico del mencionado Plan (Vigorito, Midaglia y Lagomarsino), los que fueron discutidos y reelaborados de forma colectiva e interdisciplinaria. Estas estrategias de acción son: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez); ii) seguridad alimentaria; iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo protegido; v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad.

II. Consideraciones acerca del enfoque conceptual – normativo.

Hacia la construcción de un Uruguay Socialmente Protegido.

La principal orientación del Plan de Equidad refiere a uno de nuestros mayores compromisos: que nadie quede librado sólo a su suerte. Es decir, a su condición social y/o económica particular. Asegurar que las y los habitantes de esta nación tengan posibilidades efectivas 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.

Interesa recordar que el papel que ha cumplido la Protección Social no es ni ha sido contraria a la lógica del mercado como lo demuestra la evidencia histórica de los países desarrollados, especialmente los europeos, y nuestra propia tradición en materia de seguridad social. Sin embargo, la Protección Social ha buscado imbuirlo de normas, pautas y procedimientos que contemplan la dignidad y bienestar humanos como principios y fines primordiales, lo que implica por tanto, domesticar el funcionamiento del mercado.

En líneas generales, la Protección Social se traduce en respuestas públicas y privadas para corregir y compensar desigualdades así como cubrir los distintos riesgos sociales a los que están sometidos los ciudadanos y ciudadanas, desde su gestación y nacimiento hasta el fin de su existencia y complementariamente, mejorar su bienestar. Por supuesto, estos riesgos cambian a lo largo del proceso de modernización de las sociedades. Los problemas sociales de mitad del siglo pasado no son idénticos a los de la actualidad, no obstante las distintas naciones, respetando su tradición en materia de intervención social, identificando los nuevos problemas socioeconómicos, generacionales, de género y étnicos, entre otros, han ensayado líneas de acción pública responsabilizándose de las diversas situaciones de riesgo. También, apuntaron a promover o impulsar ciudadanía.

Cabe preguntarse entonces, ¿cómo se ha dado respuesta a las mencionadas situaciones de riesgo?, y es más ¿cómo se pretende dar respuesta a las mismas?. De forma sintética es posible identificar tres grandes líneas de acción:

1.- Edificando un sistema de seguridad social para proteger a los ciudadanos y por extensión a los hogares que están incorporados al mercado formal de trabajo. Este sistema es básicamente de carácter contributivo, es decir, es financiado por trabajadores, empresarios y el propio Estado. En los últimos 10 o 15 años los esquemas de seguridad social fueron objeto de revisiones y reformas para adecuarlos a los nuevos riesgos sociales y a la vez tomarlos sustentables financieramente. Seguramente, en el futuro se deba analizar su forma de funcionamiento así como también los impactos sociales que generan para redefinir nuevos parámetros de ajuste que se correspondan con la nueva realidad social.

2.- Regulando la Provisión Privada y Pública de bienes sociales a través de las agencias estatales correspondientes, tanto las de carácter sectorial como aquellas con funciones de coordinación de las políticas sociales. La regulación tiende, entre otros aspectos, a asegurar la calidad de los servicios de forma que la inseguridad social o el dolor ciudadano no sean objeto de manipulación de grupos corporativos y económicos.

3.- Construyendo una Red de Asistencia Social de naturaleza no contributiva, de forma de amparar a todos los grupos sociales y en particular a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo por diversas razones. Esta Red de Asistencia no se traduce en simples programas de ayuda a los pobres, por el contrario, se pretende articular de manera específica con el sistema de seguridad social y con el conjunto de políticas universales básicas que garantizan y aseguran los derechos sociales.

La construcción de esta Red de Asistencia es un complemento indispensable del Edificio de Bienestar uruguayo. De esta forma se pasa de la instrumentación de programas sociales temporales a diseñar líneas de acciones estables y permanentes. Esta Red de Asistencia se reformula en el marco de este Plan de Equidad y con este gobierno, pero es impensable que finalice con él. En este sentido es imprescindible un acuerdo político y técnico a mediano plazo para consolidar ese "Uruguay Socialmente Protegido", solidario, equitativo y políticamente responsable.

Fundamentos conceptuales del Plan de Equidad

El cambio internacional de orientación del modelo de desarrollo a fines de la década de los 70', introdujo como uno de los temas prioritarios en la agenda política la problemática de la "nueva cuestión social" y la inadecuación de los tradicionales sistemas de seguridad social para hacer frente a esas situaciones. (Esping-Andersen G.E., 1993, 1999). Los clásicos esquemas de bienestar respaldados en un mercado de empleo dinámico, al que se sumaban políticas educativas y de salud, relativamente universalistas, parecían no corresponderse estrictamente con la nueva fase de acumulación capitalista en lo relativo a su sustentabilidad económico-financiera, así como a la capacidad para enfrentar los actuales riesgos sociales. (Álvarez Miranda, 1996)

Las nuevas pautas tecnológicas generaron modificaciones sustantivas en la organización del trabajo y en la estructuración del mercado de empleo. La flexibilización y la desregulación laboral supuestamente necesaria para asegurar niveles aceptables de ganancia en el presente contexto de acumulación, reemplazaron a las biografías laborales continuas por una creciente inseguridad laboral, promovieron un aumento del trabajo precario y fomentaron períodos de "paro" de larga duración. (Taylor-Gooby, 2001 en Moreno L., 2004). Estos cambios alteraron profundamente los "arreglos" y estrategias de supervivencia familiar articuladas en torno al modelo del "varón sustentador o del gana pan".

Simultáneamente las unidades familiares se vieron sometidas a un conjunto de tensiones propias de variaciones en los patrones de socialización. Se evidencia una

inadecuación de la distribución de los roles domésticos que dificulta el incremento de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, en la medida que ha habido una inclusión creciente de la mujer al mercado de trabajo y del estudio."El gran crecimiento de las uniones consensuales constituye otro de los fenómenos relevantes en la evolución de los comportamientos conyugales recientes en Uruguay. Su evolución atestigua que el descenso de los matrimonios no ha acarreado la disminución de la formación de nuevas familias sino una fuerte desinstitucionalización de los vínculos conyugales, como se desprende del hecho de que se haya registrado un leve descenso en la proporción de personas en algún tipo de unión en los últimos diez años."(Wanda Cabella, 2006)

Resulta evidente que las dos agencias clásicas encargadas de la integración social en las sociedades modernas - la familia y el mercado de empleo - se encuentran procesando un conjunto de modificaciones sustantivas que obligan a revisar políticamente los parámetros de distribución de bienestar y las líneas de acción públicamente instituidas apoyadas en las mencionadas agencias. Los cambios enumerados son apenas indicativos de un amplio movimiento de transformaciones sociales, en el que se debería considerar el envejecimiento poblacional, cambios de calendario en la fecundidad y la disminución de las tasas de natalidad según estrato socioeconómico. Según Mariana Paredes (2007) una de las principales causas de la caída de la reproducción biológica de la población uruguaya por debajo del nivel de reemplazo se vincula a la conciliación entre vida familiar y vida laboral que sufren las mujeres en edades reproductivas y a su papel en las tareas de cuidado – infantil y de la población adulta mayor- que no son remuneradas y que permanecen por lo tanto al margen del reconocimiento social y la retribución económica.

En este nuevo contexto económico y social se configuran nuevas modalidades de dominación, explotación y exclusión capitalista que cambian la llamada estructura de riesgos que refuerzan patrones de diferenciación y/o desigualdad donde los jóvenes, las mujeres y los estratos con menores ingresos, entre otros grupos sociales ven negados sus derechos y quedan fuera del trabajo y del acceso y goce de bienes y servicios.

Uruguay, pese a sus particularidades de país pequeño, no ha escapado de esta tendencia de cambio social internacional y ha propiciado iniciativas destinadas a brindar protección a los sectores más pobres como el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. De acuerdo a los datos que revelan los principales indicadores sociodemográficos, nuestro país presenta modificaciones en la estructura de las familias y en los perfiles de la población pobre que dan cuenta de un cambio en su estructura de riesgos.

Durante la década de los 90 la sociedad uruguaya asistió a importantes cambios en el mercado de trabajo, la estructura de los hogares y en los perfiles de pobreza. A su vez, la crisis experimentada a comienzos del nuevo milenio agudizó los problemas asociados al empleo y a los ingresos de los hogares. La disminución del crecimiento de las tasas de empleo entre el 1999 y el 2004, acompañadas por un incremento de los niveles de desempleo se combinó con un crecimiento de otros problemas tales como la informalidad y el subempleo; agravándose estas características para las mujeres y los jóvenes.

En particular en los últimos 15 años, la tasa de desempleo urbano pasó de un 8,9 % en 1991 a un 13,7 % en el 2004, alcanzando hasta un 17 % en los momentos más agudos de la crisis del 2002-03. Según datos aportados por la Encuesta de Hogares 2005 la tasa de desempleo por sexo es de un 9,5% para varones y de un 15,3% para mujeres dejando en evidencia la persistencia de las desigualdades de género en el mercado de trabajo (Gioia de Mello 2006). Por su parte, a consecuencia de la recesión y crisis

reciente, el ingreso per cápita promedio de los hogares presentó una caída entre el 1999 y 2004 cercana al 30%. En especial los ingresos laborales, que presentaron en los últimos años un escaso dinamismo, cayeron un 27% en el período considerado. (PNUD, 2005).

Estos cambios en el mercado de trabajo y en los ingresos provenientes del mismo derivó en un incremento de la pobreza que inicia su crecimiento a mediados de la década de los noventa, o sea antes de la crisis, y continua incrementándose en 2003 con respecto a 2002, cuando ya se había producido una cierta reactivación económica, para no caer en 2004. A pesar del crecimiento de ese año y la recuperación económica, más de un 30% de los uruguayos tenían ingresos inferiores al valor de la línea de pobreza. Por su parte, si consideramos los niveles de la indigencia, constatamos que durante los noventa el valor se mantuvo en el entorno de un 2% pero a partir de la crisis alcanzó a un 4%.

Los incrementos en los niveles de pobreza e indigencia poseen características diferentes si se observan según tramos etarios. En este sentido, la incidencia de la pobreza en menores de 5 años de edad pasó de un 30% a mediados de los noventa a un 56% en el 2004, mientras que para la población mayor de 65 años se asistió a una disminución durante los noventa hasta la crisis de 2002 donde de menos de un 10% trepa a un 16% del total de población del tramo considerado. Si bien el impacto de la crisis reciente afectó a todos los grupos de edad, el mismo es mayor en los hogares con niños. La explicación de estos niveles diferenciales de pobreza puede estar asociada a dos procesos, por un lado la debilidad relativa del sistema de protección social público y por otro a las características de los hogares a los cuales pertenecen los niños considerados.

La mayoría de los niños y niñas vive en hogares en que los adultos activos están expuestos a una mayor propensión a caer en situación de desempleo y en términos generales, los hogares donde residen los menores de 18 años tienen como principal fuente de ingresos a las remuneraciones provenientes del trabajo, por lo cual son fuertemente vulnerables a la dinámica de este mercado. Como indicáramos, la caída de las remuneraciones puede estar afectando la evolución del bienestar de los niños a la vez que el bajo nivel educativo de los jefes y jefas de estos hogares hace más difícil la reinserción laboral o bien la obtención de mejores empleos. A su vez, en el correr de los años considerados podemos verificar la gestación de un desbalance generacional que lleva a que en 1991 el ingreso per cápita de los hogares integrados por adultos mayores superaba, en promedio, en un 60% al correspondiente a los hogares donde vivían los menores de 18 años, mientras que al final del período lo duplicaba. (PNUD, 2005)

En otro orden de cosas, la dinámica demográfica ha profundizado el envejecimiento de la población contribuyendo a aumentar la importancia de los hogares unipersonales y de las parejas solas, mientras que por otro lado, se han producido cambios en la formación y disolución de las uniones. En esta última dirección podemos indicar una disminución de casi el 50% de los matrimonios, lo cual está marcando la pérdida de vigencia del vínculo legal como marco socialmente legítimo de inicio de la vida conyugal. Asimismo se produce una continua elevación de los divorcios variando desde un 18,7% en 1985 a 33,7% en el año 2002 y una menor duración de los matrimonios cuanto más reciente es la cohorte de matrimonio, dando lugar a un incremento de los hogares monoparentales y a los hogares reconstituidos, pautando un crecimiento de eventuales niveles de inestabilidad de las familias. (Cabella, 2006) En el ámbito privado, una de las expresiones más flagrantes de la discriminación a la interna

de las familias y que contribuyen a la vulnerabilidad de las mismas lo constituye la violencia doméstica.²

Pero estas transformaciones familiares presentan algunas particularidades a nivel de las estructuras de los hogares según se trate de un hogar pobre o no. Entre los pobres el hogar unipersonal constituye una categoría casi residual, al tiempo que los hogares que suelen incluir hijos (nuclear, monoparental y extendido) representan prácticamente el 90% del total.

Estos cambios asociados a los indicados anteriormente están dando lugar a una configuración de las familias uruguayas, pilar importante en materia de provisión de protección social, que a grandes rasgos se divide entre familias jóvenes y pobres y otra envejecida que supera el umbral de pobreza. Para el caso de las familias pobres hay que hacer notar que el tipo de hogar extendido (asociado a una estrategia de generación de economías de escala) es quien soporta la mayor carga demográfica, en la medida que en su interior presenta menores de 18 años y mayores de 65. (Cabella, 2006)

En resumidas cuentas, es razonable pensar que, para los hogares pobres la inestabilidad familiar tiende a profundizar las desventajas de este sector de población, en la medida en que la disolución de uniones implica la pérdida de un proveedor o bien la pérdida de una economía de escala, afectando sobre todo a los niños y niñas presentes en esos hogares. Evidentemente esto se asocia o remite a un sistema basado en el adulto productivo y proveedor, si el sistema socializara la responsabilidad respecto de las nuevas generaciones, con contribuciones inversamente proporcionales al nivel de ingreso de los adultos referentes, se atenuaría el efecto de la inestabilidad sobre los procesos de crecimiento y chances de las y los menores dependientes.

Los mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad de las familias, afectan también a otra de las instituciones clásicas de integración social como lo es la institución educativa. En este sentido, debemos señalar que de acuerdo a la reconceptualización de los contextos educativos de las escuelas de primaria, el 65% de las mismas se encuentra en un contexto Muy desfavorable o Desfavorable. Es decir que nuestra escuela primaria debe llevar adelante sus postulados en un contexto que presenta en forma mayoritaria niveles de privación social, hecho que puede estar incidiendo en el desempeño de las escuelas ya que éstas son las que presentan los mayores niveles de repetición y de abandono intermitente. Por otra parte, a nivel de secundaria si bien se ha incrementado la matrícula, nuestro país presenta niveles de deserción más altos que varios países de la región constituyendo un gravísimo asunto a resolver.

Los problemas presentes a nivel educativo probablemente afecten el futuro de los niños, niñas y adolescentes, en la medida en que la escolaridad se encuentra muy asociada a los desempeños futuros en el mundo del trabajo; amén de afectar también los niveles y la calidad de sus procesos de integración social.

Ante el agravamiento de estas situaciones sociales a raíz de la crisis reciente, el nuevo gobierno que asume en funciones en el año 2005 desarrolla un conjunto de acciones destinadas a revertir o atender la severidad de los problemas indicados. Para ello, una de las estrategias de corto plazo adoptada, fue como indicáramos anteriormente la de poner en marcha un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). El PANES de manera similar a otras experiencias presentes en la región, consiste en una transferencia condicionada de ingresos y un conjunto de programas sociales asociados que son dirigidos a la población en situación de indigencia o extrema pobreza. Este Plan, al momento de elaboración de este informe alcanza a aproximadamente 75.000 hogares que se traduce en poco más de 330000 personas.

²Según datos del Departamento de Datos, Estadística y análisis del Ministerio del Interior el 86% de los casos de Violencia Doméstica y el 81% de los de violación se produjeron contra mujeres. Enero, septiembre 2006.

La población beneficiaria del PANES desde el punto de vista sociodemográfico como era de esperar es mayoritariamente joven, alcanzando los menores de 18 años al 56,8% del total de población. En lo que refiere a la educación de los mayores de 14 años, presenta una concentración en el nivel primario donde aproximadamente un 25% del total no ha finalizado este nivel. Por otro lado, la inserción en el mercado de trabajo es casi totalmente informal (en el entorno de un 90%) y presenta altas tasas de desempleo que rondan el 25%. Los altísimos niveles de informalidad sumados a niveles de exclusión social que lleva a una pérdida de ciudadanía efectiva pautan amplios márgenes de desvinculación de esta población del sistema de protección social.

Dentro de los sectores de mayor vulnerabilidad se encuentran los afrodescendientes, quienes tienen una situación "claramente desfavorable" respecto a la población blanca: el doble de pobreza (59,1% población afro, 24,4 % población blanca), el triple de indigencia (5,1 población afro, 1,6 población blanca), recibiendo menos remuneración a igual trabajo y presentando una mayor deserción educativa fundamentalmente en el tramo etario de 18 a 24 años en los que la proporción de blancos que asiste a un centro de enseñanza duplica a los afros: 41% y 22 % respectivamente. En materia de ocupaciones, los afrodescendientes se concentran mayoritariamente en empleos no calificados; una elevada proporción de los hombres se desempeñan en la construcción y las mujeres se desempeñan mayormente en servicios domésticos y personales. También hay diferencia en el trabajo informal: 48% para la población afro y 34 % para la población blanca.

La población afrodescendiente es claramente más joven que el resto: un tercio tiene menos de 15 años. Además algunos indicadores señalaron que la mortalidad es más alta entre ellos que en el resto de la población.

Habida cuenta de los logros que en materia socioeconómica quedan registrados en la evolución de la pobreza y la indigencia consignados por el INE en su último Informe de Evolución de la Pobreza 2001-2006 presentado en julio de 2007; el cual da cuenta de una reducción importante en los últimos dos años de la extrema pobreza (del 3.43 % al 1.36 %) y de la pobreza (del 29.23 al 24.33 %); debemos reconocer que resta aún mucho camino por recorrer hasta alcanzar los objetivos de eliminación de las situaciones de vulnerabilidad, exclusión y pobreza en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los cuales está comprometido nuestro gobierno.

Finalmente reseñamos algunos de los principales problemas que aún enfrentamos; desempleo que se ubica en el entorno del 9 % (ECH 2007, INE) con mayor incidencia en los sectores pobres (y más aún en mujeres y jóvenes); cuentapropistas sin local (sin coberturas sociales), informalidad del orden del 30%; dificultades significativas de una porción de la PEA en una inserción estable y formal en el mercado laboral no siempre acorde con el nivel de formación; incidencia de la pobreza en la infancia y adolescencia; situación de desempleo luego de años de trabajo y pérdida de ingresos que afectan también la densidad de las cotizaciones al sistema contributivo. Por otra parte la necesidad de mejorar la articulación entre el trabajo fuera del hogar y la economía de los cuidados domésticos nos plantea algunas preguntas: ¿cuánto vale el trabajo en el hogar?, ¿qué derechos genera o debería generar?, ¿el sistema de protección social no debiera generar políticas de conciliación del tiempo de trabajo y el tiempo de cuidados?, ¿cuánto producto generaría (o genera actualmente) la liberación de las horas dedicadas a los servicios del cuidado (horas no remuneradas) si fueran incorporadas al mercado de trabajo?, ¿no deberíamos evaluar también las políticas orientadas a la maternidad; su diseño, los tiempos, los efectos?, ¿no sería necesario pensar políticas que promuevan la paternidad responsable?.

Cabe subrayar los problemas asociados al desempeño educativo de niños y adolescentes que ponen en riesgo las capacidades de integración e inclusión social de

las nuevas generaciones; así como aquellos problemas asociados a los hogares monoparentales con hijos e hijas a cargo.

Todos estos problemas constituyen manifestaciones contemporáneas de la cuestión social que conducen inevitablemente a interrogarse acerca de los cambios en la estructura de riesgos sociales, si estos son permanentes y si el actual sistema de protección da respuestas a los mismos; aspectos de los cuales el Plan de Equidad pretende dar respuestas consistentes y sustentables.

La articulación entre el corto y el largo plazo: la necesaria reforma del sistema de protección social uruguayo.

Desde la apertura democrática hasta el presente se han procesado un conjunto de reformas sociales que es posible calificar de heterogéneas en términos de su orientación e impactos sociales según sector y arena de política pública. Es así, que algunas de las prestaciones sociales se revisaron recuperando bajo nuevos criterios su orientación clásica; otras modificaron sustantivamente sus parámetros de distribución, ya sea, individualizando o privatizando una proporción de los beneficios y/o inaugurando nuevos servicios dirigidos a grupos específicos, y en oportunidades se promovieron una serie de programas sociales transitorios dirigidos a paliar las situaciones de pobreza.

La resultante de este proceso de reforma en el campo social fue la generación de una matriz de protección que se podría calificar de híbrida, en el sentido que conviven un universalismo revisado conjuntamente con nuevas políticas focalizadas dirigidas fundamentalmente a los sectores vulnerables. Esta direccionalidad híbrida y por momentos dual no sólo se expresa en las orientaciones de política sino también en la ingeniería institucional que encuadra los diversos programas, produciéndose así una mayor complejización del aparato estatal central, que en última instancia tiende a debilitar la autoridad y la operativa pública en materia social.

Una de las características más destacadas de este renovado sistema de protección social es la falta de articulación o ensamblaje entre las prestaciones ofertadas. Importa señalar que el problema central no se agota en un déficit de ingeniería institucional, si bien este es un aspecto a tener en cuenta en una nueva revisión organizativa de ese esquema, la dificultad mayor se centró en la falta de un proyecto político que considerara un renovado sistema de protección en su conjunto.

Por todo lo expresado, el Plan de Equidad se concibe como un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo, atendiendo de forma permanente a la nueva matriz de riesgos sociales y creando condiciones para el surgimiento y consolidación de una Autoridad pública en materia social. El mismo se concibe bajo determinadas circunstancias políticas e institucionales que resulta importante explicitar:

- (i) Varias de sus líneas ya se han puesto en marcha, aún cuando la mayor parte de sus componentes se iniciarán una vez finalizado el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Esto significa que se tomará en cuenta los aprendizajes de esta experiencia coyuntural pero de amplia cobertura poblacional y se priorizará, en una primera instancia, la atención a los sectores de mayor vulnerabilidad social.
- (ii) Tendrá como marco institucional de referencia, el conjunto de Unidades y Organismos Ejecutores Públicos Centrales que operan en el campo social y el nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Asimismo participarán los servicios y entes descentralizados y las reparticiones sociales pertenecientes a los gobiernos locales.

El Plan de Equidad es una iniciativa de mediano y largo plazo, que como ya se indicó pretende revisar y adecuar el esquema de protección vigente a los nuevos problemas sociales, propiciando la generación de un sistema renovado de bienestar y asistencia social articulado en diversos componentes y con capacidad de atender las necesidades de los distintos segmentos sociales.

Si bien, en el comienzo del Plan se contemplará con especial atención la situación de los grupos sociales más desfavorecidos, a partir de la aprobación de un conjunto de medidas específicas que tiendan a mejorar las oportunidades de estos sectores, esta estrategia política de instrumentación está muy lejos de traducirse como una simple continuación del Plan de Emergencia. Por el contrario, este nuevo Plan busca reestructurar el edificio de protección uruguayo, reapropiándose de sus legados históricos en esta materia, innovando en líneas de acción y promoviendo, en esta fase, un conjunto de reformas sectoriales (tributaria, salud, educación, vivienda y hábitat, entre otras); articulándose con políticas transversales de género (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos) y sustentado además en la reforma de la gestión estatal, que se configuran como componentes estratégicos de ese nuevo sistema de bienestar y asistencia.

Este conjunto de reformas sectoriales y organizativas programadas son indicativas de la orientación que asumirá la protección social, no obstante se requiere de una serie de alternativas públicas de intervención social específicas que tiendan a constituirse en los cimientos de un sistema de asistencia social moderno y permanente que cubra en una primera instancia los riesgos asociados a las condiciones de pobreza de la población.

Se reconoce que el período actual ha mejorado la situación de la población, en tanto 80.000 personas superaron el umbral de la Línea de Pobreza. Pero de cualquier manera, no sería honesto ocultar que importantes segmentos de la población se mantienen todavía en condiciones de deprivación social, y no pueden dar cuenta cabalmente de sus necesidades básicas. El mejoramiento de algunos de los indicadores sociales, así como la finalización de una estrategia pública social para paliar las situaciones de emergencia nacional, ubica al gobierno nacional en un contexto políticamente favorable para repensar la matriz de bienestar que tendrá vigencia en el Uruguay del futuro.

Por esta razón, el diseño del presente Plan se traduce como una de las grandes tareas colectivas de la sociedad civil y política, para lo cual utilizará todos los mecanismos dispuestos para canalizar la participación ciudadana. Pero como toda gran apuesta de revisión y ajuste de matrices de políticas públicas requiere de la definición de etapas de implementación. En esta oportunidad, se presentará una serie de alternativas de protección que se instrumentarán en el período que abarca desde el 2007 hasta el 2009, mientras que otras prestaciones serán objeto de revisión en un futuro mediano.

III. Objetivos Fundamentales y criterios orientadores.

*Hacia la construcción de un Uruguay Socialmente Protegido.
Equidad intergeneracional, de género, étnico – racial, equidad territorial y de oportunidades para todos y todas.*

El Plan sintetiza los aspectos y medidas fundamentales que van materializando la estrategia de justicia social, igualdad y equidad para los próximos años, por lo que es un Plan para Toda la Población que compromete a Todo el Gobierno.

Objetivo General

Asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere:

- a servicios sociales universales,
- a ingresos a través del trabajo digno,
- a prestaciones sociales básicas.

Objetivos Estratégicos

1. Mejorar la equidad intergeneracional, lo que supone la consolidación y profundización de la solidaridad entre grupos etarios; así como contribuir a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres, eliminando toda forma de discriminación por razones de género; así como transversalizando el componente étnico/racial en los programas, proyectos y acciones previstas en el Plan de Equidad con el fin de combatir el racismo y promover la equidad racial
2. Desarrollar y expandir una Red de Asistencia Social que contemple los nuevos y múltiples riesgos sociales y situaciones de vulnerabilidad, actuando como una malla de contención para evitar la consolidación o instalación de las situaciones de pobreza e indigencia.
3. Articular esta Red con las transformaciones ya anunciadas en las políticas sociales sectoriales así como también con las del conjunto de prestaciones tradicionales que dispone el país, de manera de diseñar un sistema de protección en conjunto.

Resulta relevante subrayar que la desigualdad de posición, poder y riqueza que, afecta particularmente a las generaciones jóvenes, se asienta sobre los modos de inserción, incidencia y participación en la producción, distribución y consumo de bienes materiales y simbólicos. En el corto plazo puede aspirarse a mejoras inmediatas significativas, sea por el impacto con relación a un problema o por el efecto sinérgico o *bola de nieve*, en la condición y situación de unos sectores de la población despojada y excluida. En el mediano y largo plazo, hay que modificar las relaciones y mecanismos estructurales que generan la desigualdad, o sea, combatirla directamente, lo que implica orientarse hacia “asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional”.

Criterios Orientadores

1. Movilidad ascendente; lo que supone 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 en mayor riesgo social.

2. Configuración de un sistema único y diferenciado de prestaciones sociales, para avanzar en una Matriz de Bienestar en la que sus partes diferenciadas operen con una lógica complementaria de protección.
3. Integralidad de la intervención pública, que implica reconocer las actuaciones estatales sectoriales o en áreas específicas pero con importantes grados de articulación entre sí.
4. Transversalización de toda la Red de Protección Social desde el enfoque de género y de derechos asegurando el goce o ejercicio en condiciones de igualdad de las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, sociales, culturales o en cualquier otra esfera de la vida pública.
5. Progresividad; es decir gradualidad que implica la consideración de sucesivas etapas en su implementación y jerarquización en tanto que las medidas propuestas que forman parte del Plan de Equidad, alcancen principalmente a mujeres jefas de hogar, niñas, niños y jóvenes que constituyen los principales afectados por la pobreza y se cumplan las metas de cobertura a toda la población en situación de pobreza y exclusión social en el año 2009, cuyas asignaciones se incorporarán en las próximas instancias presupuestales en función de la disponibilidad de recursos del gobierno.
6. Aplicar el criterio de focalización como subsidiario al de universalidad, precisamente para que, junto a la puesta en práctica de criterios complementarios, específicamente la promoción de incentivos selectivos o pautas de discriminación positiva en los servicios sociales universales, se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos, particularmente aquellos que han sufrido históricas desventajas como el sector afrodescendiente.
7. Territorialización de las políticas lo que supone considerar las singularidades locales y descentralización que implica transferencia de capacidades de decisión y también recursos; reforzando los ámbitos de participación y los canales de coordinación con los municipios.
8. El Plan de Equidad involucra al conjunto del Poder Ejecutivo, pero también necesariamente implica a los Entes Descentralizados y Autónomos, a las Intendencias Municipales de todo el país, y por supuesto que su construcción es otra de las grandes tareas colectivas de la sociedad civil, para lo cual se está utilizando los múltiples mecanismos disponibles para canalizar la participación ciudadana.

Población Objetivo

Si bien el Plan de Equidad abarca al conjunto de la población, los componentes que se desagregan en esta propuesta tienen también como población prioritaria a los grupos o sectores sociales cuyas condiciones de vida se encuentran por debajo de la Línea de Pobreza, equivalente al momento de la presentación de este documento a aproximadamente el 25 % de la población total del País según las últimas estimaciones del INE para el año 2006. A su vez se considerarán hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica; es decir que presentan incapacidad o serias dificultades para hacer frente a los riesgos sociales y a los requerimientos de la integración social.

Si la equidad es entendida como la generación y promoción de las condiciones que nivelan las oportunidades, el Plan también refiere a la aplicación de un conjunto de políticas orientadas a la realización de la justicia social. Lo que supone al menos:

- una estrategia de superación de la pobreza: oportunidades para todos y todas, determinando apoyos especiales para algunos sectores sociales.
- la reducción de la desigualdad: a través de la reforma tributaria para un reparto más justo de la riqueza y la jerarquización del trabajo como modalidad de integración e inclusión social. y medidas tendientes a asegurar la no discriminación de las personas en función de su sexo, raza, etnia, edad, condición social, orientación sexual o creencia religiosa.

Matriz de propuestas para el Plan de Equidad (Red de Asistencia Social)

Ejes del Plan para población en situación de Pobreza según ciclo de vida de las personas					
Tramos de edad	Problemas, temas o situaciones vulnerables	Prestaciones sociales	Educación	Trabajo	Alimentación
0 a 3	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desnutrición 2. Desarrollo psicomotor 3. Baja cobertura de educación inicial 	Asignaciones Familiares no contributivas para el universo de hogares pobres con niños y adolescentes.	Aumento de la Cobertura en Educación Inicial para niños y niñas de hogares pobres.		Prestación monetaria destinada a alimentación para hogares en situación de pobreza extrema; y programas de transferencia alimentaria para grupos específicos de población preferentemente pobre.
4 a 12	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rendimiento 2. Repetición, 3. Extra edad 4. Abandono 		Programa de Maestros Comunitarios en escuelas urbanas de Contexto Muy Desfavorable. Universalización de la Educación Física en las Escuelas Urbanas del CEP.		
13 a 18	<ol style="list-style-type: none"> 1. Deserción y riesgo de abandono educativo. 2. Atención primaria de salud 3. Participación social 		Programas específicos para la revinculación a la enseñanza media formal. Atención primaria de salud Programas y acciones de participación juvenil	Programas de empleo protegido y empleo juvenil Programas de requalificación de Cooperativas Sociales	
19 a 29	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desempleo 2. Calificaciones 				
30 a 64					
65 y más	Pobreza extrema	Pensiones a la vejez			

Características de los componentes específicos de la Red de Asistencia Social

Prestaciones sociales no contributivas						
Línea de Acción	Objetivos	Población objetivo	Instrumentos	Resultados esperados	Metas 2009	Indicadores de Seguimiento
Asignaciones familiares	1. Mejorar la transferencia de ingresos a los hogares pobres con niños y/o adolescentes a cargo, mediante la reformulación del Sistema de Asignaciones Familiares actual (incluye sistemas de contrapartidas).	Hogares con embarazadas y menores de 18 años bajo la línea de pobreza (INE, 2002)	Asignaciones Familiares (AFAM) Principales cambios al actual: a. Aumento de los montos actuales utilizando escalas de equivalencia b. Incremento del monto al cambiar el nivel educativo. c. Titularidad femenina de la prestación.	DIRECTOS Mejorar los ingresos de los hogares en situación de pobreza. INDIRECTOS: 1. Mejora de la matriculación y asistencia a Educación 2. Controles de salud periódicos. 2.1 90% embarazadas con controles adecuados de embarazo (más de 5 controles). 2.2 Atención a la salud de púerperas reciben atención puerperal, incluyendo consejería en anticoncepción. 2.3 Controles periódicos acorde a la edad y condición de niños/as y adolescentes de 0 a 18 años. 3. Derecho a la identidad efectivamente ejercido.	100% de los hogares pobres incorporados al sistema de Asignaciones Familiares con contrapartidas verificadas periódicamente	1. Cantidad de hogares incorporados a AF. 2. Matricula escolar de los niños/as y adolescentes beneficiarios 3. Controles de Salud. 4. Certificación de identificación vigente de los niños/as y adolescentes.
Asistencia a la vejez	2. Ampliar la asistencia de los adultos mayores de 65 años o más en situación de pobreza mediante la ampliación del actual régimen de Pensiones a la vejez a través de una prestación específica.	Personas mayores a 65 años en situación de pobreza estructural a definir a partir de un conjunto de indicadores de largo plazo.	Asistencia a la vejez Principales cambios al actual régimen: Bajar la edad a los 65 años y más.	Mejorar los ingresos de las personas mayores de 65 años en situación de pobreza estructural.	100% de los adultos mayores pobres incorporados al sistema de Pensiones a la vejez.	Cantidad de hogares incorporados a la Seguridad Social

Políticas de educación y atención a la primera infancia e infancia						
Líneas de acción	Población objetivo	Metas 2009	Instrumentos	Resultados	Organismos	Indicadores de Seguimiento
1. Aumento de la Cobertura y mejora de la calidad en la Atención a la Primera Infancia.	Niños en situación de pobreza de 0 a 3 años.	2 de cada 3 niños pobres de centros urbanos y de 0 a 3 años atendidos por programas públicos de atención a primera infancia (aproximadamente 52.000).	<ul style="list-style-type: none"> a) Plan de Reconversión, aumento de la cobertura y mejora de la calidad del Plan CAIF y Centros Diurnos del INAU para cohortes de 0 a 3 años. b) Plan de ampliación de cobertura en Jardines de Infantes de ANEP/CEP para cohorte de 3 años. c) Plan de orientación y asesoramiento para la mejora de la calidad en los centros de educación infantil privados supervisados por el MEC. d) Extensión del "Programa Aduana" de ASSE a todo el país. 	Mejorar el desarrollo integral, crecimiento y maduración de los niños y niñas de 0 a 3 años en situación de pobreza en el Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> a) INAU/Plan CAIF, MTSS/INDA b) ANEP/CEP c) MEC d) ASSE 	<p>Cobertura: Tasa de asistencia a centros de atención primera infancia.</p> <p>Resultados: Estado nutricional (peso/talla) Desarrollo Psicomotor (Test).</p>
2. Mejora de y en Rendimiento Asistencia Enseñanza Primaria	Niños de 4 a 12 años en Escuelas Urbanas de Contexto Social Muy Desfavorable.	<ul style="list-style-type: none"> a) 392 escuelas urbanas de atención prioritaria (requerimiento 1 y 2) que constituyen el 40 % del total de escuelas urbanas comunes, incorporadas al Programa Maestros Comunitarios. b) Universalización de la educación física en las 982 escuelas urbanas. c) 500 niños y niñas más incorporados a programas de "club de niños del INAU" 	<ul style="list-style-type: none"> a) Programa Maestros Comunitarios de la ANEP/CEP. b) Programa de Recreación y Deporte en las Escuelas de la ANEP/CEP. c) Club de Niños del INAU 	Mejorar el rendimiento y asistencia de los niños y niñas que concurren a las escuelas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> A y b) ANEP/CEP; MIDES/infamilia c) INAU 	<p>Cobertura: Matricula anual en Escuelas de contexto Muy Desfavorable (al inicio y al final)</p> <p>Resultados: Tasa de repetición en las escuelas participantes.</p>

Políticas de educación y atención a la adolescencia y juventud						
Líneas de acción	Población objetivo	Metas	Instrumentos	Resultados	Organismos	Indicadores de Seguimiento
1. Reducción de la deserción en ciclo básico y revinculación a la enseñanza media.	Adolescentes de 12 a 15 años en situación de pobreza.	Al finalizar el año 2009: Reducir la deserción del Ciclo Básico en 74 Liceos del CES (33 liceos de Montevideo y 41 del interior), de los cuales participan anualmente de 50.000 adolescentes y un 60% está en riesgo de deserción. Revinculación de 5.000 adolescentes a la educación media formal.	<ul style="list-style-type: none"> a) Programa de Impulso a la Universalización del ciclo Básico en 74 Liceos del CES (matricula anual en ciclo básico; 50.000 adolescentes). b) Acciones "puente" para la vinculación con sextos años de Escuela Pública con Liceos del CES. c) Programa "Pintó Deporte" (100.000 adolescentes de ciclo básico anualmente). d) Programa de Aulas Comunitarias (4.000 adolescentes). e) Reorientación del Sistema de Becas, ley 15.851 (1.600 adolescentes beneficiarios). f) Ampliación de cupos de Ciclo Básico Tecnológico Agrario en 12 Escuelas Agrarias (500 adolescentes anuales a partir del 2009). g) Programa de verano en escuelas agrarias "Tu escuela los 365" para Canelones, Maldonado y Paysandú (150 adolescentes anualmente a partir del 2009). 	Reducción de la deserción adolescente a la enseñanza media formal y revinculación al sistema educativo.	<ul style="list-style-type: none"> a) ANEP, CES, MIDES/Infamilia b) ANEP/CEP/CES c) ANEP/CES, MIDES/INJU, MTD d) ANEP/CES; MIDES/INFAMILIA e) MEC/Comisión Nacional de Becas f) ANEP/CETP g) ANEP/CETP; /Intendencias; MTSS/INDA 	<p>Cobertura: Matricula anual en Centros de Educación Media (al inicio y al final).</p> <p>Resultados: Disminuye la tasa de adolescentes que no estudia ni trabaja y de no estudia.</p>

Políticas de educación y atención a la adolescencia y juventud

Líneas de acción	Población objetivo	Metas	Instrumentos	Resultados	Organismos	Indicadores de Seguimiento
<p>2. Revincular al sistema educativo a adolescentes y jóvenes que no han completado la educación media básica</p>	<p>Adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años pobres.</p>	<p>Al finalizar el año 2009; 7.000 adolescentes de todo el país participaron en programas de educación y trabajo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) Nuevo plan de estudios implementado en 11 escuelas de CETP del país desde el 2008. b) Plan Formación Profesional Básica (300 adolescentes en el 2008 y 900 a partir del 2009). c) Sistema Formación Profesional Básica (1.200 adolescentes en el 2008 y 4.200 a partir del 2009). d) Fondo de Equidad para la compra de equipos y materiales para los cursos del CETP (1.000 adolescentes en el 2008 y 3.000 a partir del 2009). e) Pasantías laborales (100 jóvenes en el 2008 y 250 a partir de 2009). f) Calificate laboralmente (1.500 jóvenes desde el año 2009) g) Programa Nacional de Educación y Trabajo de CECAP (240 adolescentes por año desde 2008). h) Sistema de becas laborales (300 alumnos anualmente de liceos del CES con dificultades económicas). 	<p>Revinculación al sistema educativo y/o al mundo del trabajo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) al f) ANEP/CETP/CES g) MEC/CECAP, ANEP/CES, MTSS/INDA h) ANEP/CES/MEMFOD 	<p>Cobertura: Matricula anual en Centros de Educación Media (al inicio y al final).</p> <p>Resultados: Disminuye la tasa de adolescentes que no estudia ni trabaja y de no estudia.</p>

Políticas de educación y atención a la adolescencia y juventud						
Líneas de acción	Población objetivo	Metas	Instrumentos	Resultados	Organismos	Indicadores de Seguimiento
3. Promoción de la atención primaria de salud en los adolescentes	Adolescentes de 12 a 19 años de en situación de pobreza.	Al finalizar el 2009, 20.000 adolescentes reciben atención integral de salud mediante el Programa de control de salud Integral. 2.000 madres adolescentes y su pareja atendidas anualmente. Atención específica en adicciones a adolescentes de 12 a 18 años con consumo problemático.	a) Control de salud integral (Carné de Salud del Adolescente y Sistema informático del Adolescente) implementado en los 74 liceos participantes del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico de la ANEP/CES. b) Arrímate a la Salud, iniciativas Juveniles en promoción de salud. c) Programa de acompañamiento a madres adolescentes (Espacios Adolescentes de ASSE) para la prevención de la reiteración del embarazo adolescente (2.000 madres adolescentes anualmente). d) Ampliación de los programas de atención de adicciones del INAU (Incremento de 100 cupos anuales adicionales).	Atención primaria de salud en adolescentes (certificada en carné de salud adolescente).	a) ASSE, Sistema mutual, UDELAR, ANEP/CES, MIDES/infamilia b) MIDES/INJU, ASSE, MSP. c) ASSE, MSP, MIDES/Infamilia d) INAU, Intendencias, ASSE.	Cobertura: Carné de Salud del Adolescente y Sistema informático del Adolescente implantado. Resultados: Reducción del embarazo adolescente.
4. Espacios de participación adolescente y juvenil para la inclusión social.	Adolescentes y jóvenes de 12 a 20 años en situación de pobreza.	Instalación de dispositivos para la promoción de la participación adolescente.	a) Arrimate - Espacio Joven: Participación juvenil e inclusión socioeducativa (760 adolescentes y jóvenes anualmente). b) Rutas de salida adolescente: Reinserción educativa (125 adolescentes anualmente). c) Amplificá Tu Voz: Participación juvenil desde la comunicación (800 adolescentes anualmente). d) Talleres artístico-culturales: Desarrollo de habilidades artístico culturales (2.000 adolescentes y jóvenes anualmente en 100 talleres). e) Centros Juveniles del INAU: Incorporación de 4 Centros Juveniles nuevos en locales del PIAI (200 adolescentes participan anualmente).	Incremento de la participación adolescente y juvenil	a) MIDES/ INJU, Intendencias b) MIDES/INJU, MEC/CECAP, Intendencias c) MIDES/INJU, IMM/TV Ciudad, d) MIDES/INJU, MEC/CECAP e) MIDES/INAU, MVOTMA/PIAI	

Políticas de seguridad alimentaria				
Línea de Acción	Objetivos	Población objetivo	Instrumentos	Resultados esperados
Alimentación	1. Brindar apoyo alimentario a la población en situación de pobreza extrema.	Población en situación de pobreza extrema.	Tarjeta magnética prepaga en asociación al Sistema de Asignaciones Familiares.	Aumentar la cobertura de los apoyos alimenticios en los sectores en condición de extrema pobreza. Facilitar el acceso a las prestaciones alimentarias de los grupos desfavorecidos socioeconómicamente
	2. Redefinición del Programa Nacional de Complemento Alimentario (PNCA) asociando la prestación a recomendación médica o nutricional y limitar las prestaciones en especies a grupos específicos que lo requieran.	Población en situación de riesgo alimentario o con problemas nutricionales particulares. Preferentemente embarazadas y menores de 2 años en situación de pobreza.	PNCA – INDA y programas de Atención Primaria de Salud.	Mejorar el estado nutricional de los grupos en situación de riesgo Incentivar los controles sanitarios de esos sectores.
	3. Reorientar el programa AIPP brindando asistencia alimentaria a organizaciones que brinden servicios sociorecreativos para población en situación de pobreza.	Prioritariamente niños y adolescentes; pensionistas y jubilados en situación de pobreza, sin excluir otros grupos de población.	Programa AIPP del INDA	Crear una red de servicios sociales que faciliten el acceso a prestaciones alimentarias en el territorio nacional.
	4. Creación de una Agencia de Seguridad Alimentaria; y Fortalecer el rol técnico-regulatorio del INDA.	Población en general y en particular beneficiaria de programas alimentarios.	Creación de un Sistema de Información Alimentaria.	Asegurar el rol técnico y regulador del INDA para el establecer lineamientos de evaluación de los distintos servicios alimentarios, con pautas de seguimiento y contralor del estado nutricional de la población uruguaya

Principales actores institucionales de la Red de Asistencia Social del Plan de Equidad

Tramos de edad	Prestaciones sociales	Atención/Educación	Trabajo	Alimentación
0 a 3	<i>BPS MTSS MIDES</i>	<i>ANEP/CEP INAU/Plan CAIF MIDES/Infamilia MSP/ASSE MEC</i>		<i>MTSS/INDA MSP MIDES</i>
4 a 12		<i>ANEP/CEP MIDES/Infamilia MTD/DINADE</i>		
13 a 18		<i>ANEP/CEP, CES, CETP INAU MIDES/INJU/INFAMILIA MEC/CECAP MSP ASSE</i>		
19 a 29			<i>MTSS MIDES</i>	
30 a 64				
65 y más	<i>BPS MTSS MIDES</i>			

IV: Los Componentes del Plan de Equidad

De acuerdo a la existencia de los distintos tipos de componentes del Plan de Equidad, los de naturaleza estructural y aquellos constitutivos de la Red de Asistencia, se expondrá a continuación una breve descripción de aquellos de tipo estructural en base a las propuestas programáticas definidas por el actual gobierno.

Un Plan de Equidad que, desde la política social, involucra a todos los ministerios del Gabinete Social, tiene que favorecer el avance hacia reformas estructurales de las diversas políticas públicas que conforman el campo de lo social. Esto, sin embargo, puede implicar también generar nuevas políticas, programas o proyectos que no encajan en las políticas sectoriales preexistentes. Por esto, en el marco de la elaboración de un Plan de Equidad se deben analizar las políticas sectoriales y potenciar las diversas áreas de forma tal que éstas sean, efectivamente, productoras de equidad.

Por lo que subrayamos algunos criterios para las políticas del Plan de Equidad, ellas deben ser fuertemente distributivas y tender a la universalización, al tiempo que corrigen las diferencias. Es decir, los mecanismos de equidad que se empleen, además de atender al conjunto de la población, deben discriminar positivamente a favor de las poblaciones, familias, individuos y territorios más vulnerables porque la igualdad se obtiene si se reconocen las diferencias y se opera concretamente sobre ellas.

Si el camino elegido es asistir para igualar, lo estamos asociando a redistribuir posibilidades, poder, recursos. En esa línea una clave son el trabajo y la política económica, por tanto, es indispensable la articulación entre el Plan de Equidad y las políticas económicas y productivas que generan riquezas y posibilidades, además, de los recursos para financiar este plan.

Entendiendo la construcción de la “malla de protección social” como “programas puente” o medidas afirmativas temporales que cumplen un papel destacado en el tránsito hacia un nuevo modelo de estado social con producción de equidad desde las políticas sectoriales. Esta “malla o red de asistencia social” debe dar oportunidades y crear vías de pertenencia y participación para que las familias y los individuos puedan ejercer sus derechos ciudadanos y disfrutar de una calidad de vida digna. El fortalecimiento de la Red de Asistencia, en un país que, difícilmente, en el corto y mediano plazo podrá resolver problemas estructurales de trabajo, se constituye en un mecanismo de protección y de redistribución indispensable.

IV.1 Componentes estructurales de la Matriz de Protección Social³.

(i) Reforma Tributaria

Si bien la Reforma Tributaria no es estrictamente una política social, los efectos de la misma en materia redistributiva constituyen un aspecto estratégico para rediseñar el sistema de protección. A su vez, desde un enfoque que ha priorizado la articulación de la política social y la económica, la actual propuesta de reforma de la estructura

3. Los componentes estructurales de la Matriz de Protección Social refieren explícitamente a los procesos generales de transformación de la política social y económica, que reforman total o parcialmente el conjunto de las políticas públicas cuya incidencia es considerada relevante en materia de equidad social. En los párrafos siguientes realizamos una síntesis de dichos procesos que consideramos parte integral del Plan de Equidad. Los contenidos sustantivos son recogidos del Documento “**Agenda Social. Aportes para su Construcción**” del 5 de junio de 2006, elaborado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, elevado a la Ministra de Desarrollo Social y por su intermedio al Presidente de la República.

tributaria del país debe ser considerada como un eslabón esencial del Plan de Equidad.

En este sentido, los objetivos de la Reforma Tributaria son:

- Promover una mayor equidad, tanto horizontal como vertical, relacionando la carga tributaria con la capacidad de contribución de los distintos sectores sociales y económicos.
- Incrementar la eficiencia del sistema tributario, tanto en lo que respecta a una mejor asignación de recursos en la economía, como en su retroalimentación con la capacidad de gestión de la administración de tributos.
- Estimular la inversión productiva y el empleo de modo de generar mejores condiciones para el crecimiento económico.

(ii) La política de salud

Tres objetivos centrales plantea la reforma de salud con la creación en enero de 2008 del Sistema Nacional Integrado de Salud y su mecanismo de financiamiento el Seguro Nacional de Salud (SNS).

Ellos son:

- Cambio en el modelo de atención
- Cambio en el modelo de gestión,
- Cambio en el modelo de gasto y financiamiento Creación del FONASA.

El SNS y su FONASA tienen las siguientes características:

- El aporte de los usuarios será en función de su ingreso y permitirá la cobertura familiar.
- Las instituciones recibirán ingresos que les permita un equilibrio entre éstos y los costos de su atención lo que implica cuotas diferenciadas según sexo y edad.

Esto permite consolidar cuatro tipos de solidaridad:

- entre los de más ingreso y los de menos ingreso
- entre sanos y enfermos
- entre jóvenes y adultos mayores.
- entre las familias más reducidas y las familias más numerosas

Al mismo tiempo una parte del pago se hará a través de un plus por el cumplimiento de metas prestacionales, ligadas al desarrollo del primer nivel de atención a saber:

- a) Programa de Salud del niño hasta los 14 meses
- b) Programa de salud de la mujer

A partir de enero de 2008 ingresan al SNIS:

- Los trabajadores y sus hijos menores de 18 años.
- Los Jubilados (tanto los que se desempeñaron como dependientes o como no dependientes) y cuyo haber jubilatorio total no supere la suma de 4.200 pesos.
- Quienes se jubilen continuarán amparados por el mismo con derecho a la cobertura de salud propia y de su familia.
- Las unipersonales con hasta un empleado y sus hijos menores de 18 años.

(iii) Políticas de empleo

En relación a las políticas de empleo hay que destacar dos niveles complementarios pero con características diferentes. Un primer nivel refiere a la consolidación de la estrategia de acción impulsada a nivel del Compromiso Nacional, y otro nivel a las políticas activas de empleo.

En relación al Compromiso Nacional es necesario profundizar en el desarrollo de este espacio de articulación público-privado buscando la consolidación de la estrategia definida que implica aumentar la cantidad de empleo, mejorar su calidad, apoyar la reinserción de la población desocupada y promover los micro emprendimientos procurando mayor inclusión social, mayor formalización y aumento de la capacidad exportadora y dinamización del mercado interno.

Por su parte, a nivel de las políticas activas de empleo se debe fortalecer la estrategia de redefinición de las mismas, ampliando los servicios brindados por el Estado hacia tres grandes áreas de política:

- 1- Los servicios públicos de empleo.
- 2- El apoyo a los emprendimientos productivos.
- 3- Diversificar y ajustar las iniciativas de formación profesional.

Se debe considerar, aunque este es un objetivo estratégico del Plan de Equidad, la articulación de las políticas de empleo con las políticas de protección social centradas en el trabajo.

(iv) Política de vivienda.

La política de vivienda según el Plan Quinquenal 2005 -2009 aprobado en la ley de presupuesto, es un componente fundamental de la política social en el área habitacional por considerar que la vivienda adecuada y digna constituye un derecho inalienable y necesidad impostergable de las personas. Por tanto la política habitacional se orienta al conjunto de la población, sin descuidar la responsabilidad ante la realidad de sectores de población negada sistemáticamente en sus derechos y oportunidades, al límite mismo de la sobre vivencia.

Para el MVOTMA la política de vivienda es una intervención compleja que se articula con la acción de los diversos organismos que promueven políticas de vivienda y hábitat, de ordenamiento territorial, de medio ambiente y de aguas. El ministerio está desarrollando un proceso de reformulación de sus enfoques programáticos y sus prácticas institucionales, orientado por una matriz que contempla las dimensiones de inclusión social y territorial, derechos de ciudadanía, participación, descentralización, sustentabilidad económica y ambiental y redistribución de la riqueza.

La universalización de la política habitacional constituye una finalidad que, por una parte se orienta a efectivizar el derecho a la vivienda desde la complementación y articulación de los mecanismos -los subsidios, el ahorro y el crédito- dirigidos a permitir e igualar el acceso a la vivienda , sostener la permanencia y favorecer la mejora; y, por otra, se busca detener los procesos de desequilibrio socio-urbano existentes y favorecer el acceso a bienes y servicios de la más diversa índole para alterar los procesos de segregación y fragmentación, territorial y social.

Muy esquemáticamente la confluencia entre las políticas del MVOTMA en el Plan de Equidad se visualiza en objetivos específicos de los diversos actores del sistema público: DINAVI, promover el derecho a la vivienda; MEVIR, generar un hábitat rural sostenible; PIAI: promover la inclusión social e integración urbana de poblaciones segregadas; DINOT, apuntar a la equidad territorial; DINASA: avanzar hacia la

universalización en el acceso al agua potable y el saneamiento apropiado; DINAMA: promover la inclusión social de los clasificadores.

(v) La política educativa

Sin dudas constituye una de las prioridades estratégicas para el país y para el gobierno. Se ha iniciado una etapa de recuperación importante a nivel del presupuesto en comparación con los últimos años y nos encaminamos - tras los aportes significativos del Debate Educativo - a la elaboración de una nueva Ley de Educación.

Amén de lo señalado, y en la perspectiva de considerar a la educación como un derecho y factor de desarrollo social, están planteadas un conjunto de metas algunas de las cuales se asocian a los componentes específicos del área de Asistencia Social. Estas son, aumentar sensiblemente la cobertura educativa de niños y niñas de 0 a 3 años, universalizar la educación desde los 4 años de edad hasta el tercer año del Ciclo Básico y lograr la reinserción de jóvenes y adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo.

Por su parte, constituye un objetivo de la política educativa aumentar el acceso y egreso a la educación media superior (bachilleratos), organizar la educación de adultos y jóvenes atendiendo sus necesidades e intereses, y crear un sistema de Educación Tecnológica Terciaria en el marco de la efectiva construcción de un Sistema Nacional de Educación que articule a la ANEP, el MEC y la Universidad de la República.

(vi) Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos

Atendiendo al compromiso asumido con la ciudadanía en el cual se considera que “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 sostenible que proponemos como proyecto responsable y realizable de país⁴”. El Poder Ejecutivo elevó a consideración parlamentaria el proyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos aprobado por el Parlamento Nacional el 6 de marzo de 2007 (Ley 18.104).

Dicha Ley declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres y se obliga al Estado a adoptar las medidas necesarias para asegurar el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas que integren la perspectiva de género.

A su vez le confiere al Instituto Nacional de las Mujeres la función de promover la coordinación y articulación de las instituciones públicas para la igualdad de oportunidades y derechos. Estableciéndole como cometido diseñar el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos que permita dar cumplimiento a los compromisos internacionales ratificados y firmados por el país, relativos a la no discriminación de personas por razones de género. Luego de un amplio proceso de consultas se aprueba por el Poder Ejecutivo a través del Decreto N° 291 de fecha 15 de mayo 2007.

El Plan se propone revertir las desigualdades que afectan a las mujeres, combatir toda forma de discriminación y promover la igualdad real y efectiva. Es una herramienta integral que hace posible la generación de nuevas políticas públicas y la modificación de las existentes. Es en síntesis, la manera más adecuada para que el Estado contribuya a la democratización de las relaciones sociales de género.

⁴ Dr. Tabaré Vázquez, en su discurso de saludo a las mujeres el 8 de marzo de 2005.

Integra como principios rectores los siguientes:

1) Garantizar el respeto y la vigilancia de los derechos humanos de las mujeres conceptualizados como derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, aplicando y desarrollando una legislación igualitaria.

2) Promover la ciudadanía plena, garantizando el ejercicio igualitario de los derechos; la inclusión social, política, económica y cultural de las mujeres, así como su participación activa en los procesos de desarrollo.

3) Promover cambios culturales que permitan compartir en condiciones de igualdad el trabajo productivo y las relaciones familiares y aseguren el acceso equitativo de hombres y mujeres a los procesos de innovación, ciencia y tecnología en los planes de desarrollo.

IV.2 Componentes de la Red de Asistencia e Integración Social.

De acuerdo a lo planteado, la primera fase del Plan de Equidad supone la constitución de una red moderna de asistencia articulada con el resto del sistema de protección social. Los componentes que se presentan a continuación constituyen un conjunto de medidas y acciones aprobadas por el Poder Ejecutivo y acordadas con otros Organismos Públicos a través del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Los avances como ya indicamos al comienzo son heterogéneos y el proceso de articulación de la Red con las políticas estructurales forma parte de la agenda próxima de trabajo.

IV.2.1 Prestaciones sociales no contributivas (transferencias monetarias).

En el marco de los lineamientos establecidos en el Programa de Gobierno se vienen estudiando las diferentes opciones vinculadas a reconfigurar un sistema de transferencias monetarias a los sectores sociales más desprotegidos. Una de estas alternativas es la instauración de una Renta Básica o Salario Social, que garantice la cobertura de las necesidades básicas de la población. Ello implica establecer los principios normativos, las estrategias adecuadas y los instrumentos específicos que hagan viable una propuesta en aquella dirección. Entendemos por tanto que en el tránsito a establecer una Renta Básica Universal, se pueden reformular algunos de los dispositivos actuales del régimen de prestaciones, como un avance en la dirección antes señalada.

A continuación se presenta una propuesta de cambio en los sistemas de asignaciones familiares y de pensiones a la vejez de forma de transformar a ambas prestaciones en transferencias de ingresos que ayuden a reducir los niveles de pobreza (en términos de incidencia, severidad e intensidad) y evitar la consolidación de los mismos. En el caso de las asignaciones familiares se busca contribuir a la retención de jóvenes en el sistema educativo, especialmente en el ciclo secundario, pues este aspecto constituye uno de los principales problemas del sistema educativo uruguayo.

La opción por reformular el sistema de asignaciones familiares (que constituye un aspecto central en el sistema de transferencias de ingresos), cumple un papel fundamental en la construcción de la Red de Asistencia Social. Como se indicara anteriormente, diversos estudios han señalado que la pobreza presenta un marcado desbalance generacional y que afecta principalmente a los hogares con niños y niñas, en este marco es que se considera que la reformulación de asignaciones familiares es un instrumento adecuado para cumplir con los objetivos estratégicos propuestos.

Si bien la incidencia de la pobreza de ingresos es considerablemente más baja en los adultos mayores, la extensión de las prestaciones no contributivas por vejez permitirá mejorar la situación de los adultos mayores más vulnerables. Al mismo tiempo, el conocimiento de la población del sistema de asignaciones familiares y su cobertura extendida desde 2004 hace que su reformulación permita aprovechar fortalezas institucionales preexistentes.

La opción por una transferencia de ingresos universal no permitiría acometer - en esta etapa -, con la misma fortaleza las desigualdades existentes en el país. Los mayores niveles de universalización de la matriz de protección social no necesariamente deben pasar exclusivamente por las transferencias de ingresos. Hay otras prestaciones que no son transferencias en dinero que sí podrían universalizarse o aumentar sustantivamente su cobertura, como es el caso de la educación; propósito al cual se espera contribuir desde el presente Plan de Equidad y cuyos efectos sobre la exclusión social serían más notorios.

Queremos dejar claro que en este documento se presentan lineamientos específicos para la reformulación de ambos sistemas y se agregan en anexos, los proyectos de ley que han sido enviados al Parlamento Nacional a fin de asegurar la implementación de los mismos a partir de enero del 2008.

A. Asignaciones Familiares

En virtud de los plazos perentorios y la necesidad imperiosa de contar con un nuevo régimen a partir del 1º de enero del 2008, el Poder Ejecutivo consideró de extrema urgencia la elaboración del texto de la nueva Ley de Asignaciones Familiares presentada al Parlamento el pasado 4 de setiembre. A continuación desarrollamos los aspectos centrales contenidos en el nuevo régimen de las AFAM.

A1. Objetivos del sistema

Los sistemas tradicionales de protección social, como es el caso del sistema de Asignaciones Familiares, concebían las transferencias a los hogares como un complemento de los ingresos de los hogares. En las nuevas versiones de programas de transferencias condicionadas implementadas en América Latina a partir de la década de 1990 se busca lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares, como asistencia al sistema educativo de los niños y niñas y cuidados de la salud de los niños, niñas y de las embarazadas.

El objetivo del sistema sería entonces proporcionar una transferencia de ingresos a los hogares con niños, niñas y/o adolescentes a cargo a cambio de contrapartidas sencillas en salud y educación.

A.2 Población objetivo de Asignaciones Familiares

El sistema propuesto se instalará siguiendo un criterio de progresividad, a través de un primer escalón de cobertura para el año 2008, que abarcará hasta 330.000 niños/as y adolescentes provenientes de los hogares más pobres de los indicados precedentemente. Ello supondrá una ampliación de la cobertura hoy vigente, sin perjuicio de que la extensión proseguirá en 2009, cuando alcance a todos los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, pudiendo alcanzar hasta 500.000 beneficiarios.

Sobre el procedimiento de identificación y selección de la población objetivo, se entiende que la determinación de los niveles de vulnerabilidad socioeconómica se realice de acuerdo a criterios estadísticos, estableciéndose los factores sustanciales que necesariamente habrán de considerarse, especificando un método de identificación y selección de carácter multidimensional.

Esta definición implica erogaciones diferentes y también la definición de mecanismos de focalización certeros y sencillos. Al respecto, se cuenta con la experiencia del PANES y de los programas de América Latina que han utilizado estos procedimientos como Chile Solidario, Oportunidades, Familias en Acción, etc. De éstos, Chile Solidario y Familias en Acción de Colombia parecen ejemplos interesantes dado que se concentran en variables estructurales. Esto implica un movimiento con respecto al PANES cuyo objetivo de alivio de la emergencia implicó fijar un umbral de ingresos y focalizar en base al mismo.

En relación a las condiciones de acceso se propone otorgar unas prestaciones monetarias a todos los hogares incluidos en la población objetivo en las condiciones que se definen en los puntos a. y b. A aquellos hogares que presenten mayores carencias se sugiere analizar la realización de una transferencia adicional mediante una tarjeta orientada a la adquisición de alimentos.

Una aproximación a la futura cobertura que alcanzará Asignaciones Familiares sería:

Distribución de población potencialmente beneficiaria de las transferencias de ingreso por grupo objetivo. 2005			
Población objetivo	Hogares con menores de 18 años	Resto*	Total
Total	55.2	44.8	100
Hogares bajo LP INE (2002)	78.6	21.4	100

Fuente: elaborado en base a datos de la ECH
 * Debemos destacar que los hogares que no tendrían ni menores de 18 años ni mayores de 65 años (potenciales beneficiarios de jubilaciones o pensiones) llegan aproximadamente a un 4,8% del total.

No se cuestiona la existencia de las transferencias a trabajadores formales, los cuales, además, pueden ser parte en muchos casos de la población objetivo, y deberán mantenerse en el nuevo sistema, pero el énfasis se establece en las poblaciones que presentan mayores niveles de privación.

A.3 Monto de las prestaciones del nuevo régimen de Asignaciones Familiares

Se cambiará el monto actual de la prestación, y se utilizará una escala de equivalencia además de aumentar el monto de la prestación al cambiar el nivel educativo. Así las cosas, a los niños/as que concurran a secundaria se les transferirán un monto mayor que a los que asistan a primaria de manera de brindar un estímulo a los adolescentes que favorezca la permanencia o bien motive su incorporación a la enseñanza formal en el sistema educativo.

El monto base para niños/as que asisten a primaria será de 700 \$U (setecientos pesos) mensuales para el primer niño/a y de 1000 \$U (mil pesos) mensuales para secundaria. Por su parte, como ya indicáramos a dicha transferencia se le sumará una partida a través de la tarjeta magnética prepaga para adquirir alimentos, dirigida a los hogares con niños, niñas y adolescentes que se sitúen en el entorno de la línea de indigencia.

El incremento de los montos procura revertir la situación de que dan cuenta estudios nacionales, en el sentido de que las Asignaciones Familiares, a pesar de haber

logrado una cobertura significativa de la población vulnerable, han tenido un muy escaso o inexistente impacto sobre las situaciones de pobreza e indigencia.

Al considerar el número y características de los beneficiarios para determinar el monto de las prestaciones, se aplica el sistema que la literatura específica denomina como de escala de equivalencia.

Así, por ejemplo, si en un hogar hay solamente un niño/a asistiendo a educación primaria o menor de 5 años de edad, la base de la prestación de Asignaciones Familiares será de \$ 700. En caso de existir más de un beneficiario, el total de prestaciones que por este concepto *recibirá el hogar* será el resultado de multiplicar: a) la base de \$ 700 por b) el número de beneficiarios elevado al exponente de 0,6. Si, por último, se divide la cifra resultante, entre el número de beneficiarios, se obtiene el monto que *recibirá cada uno de ellos*.

Este tipo de ajuste posee dos grandes virtudes. En primer lugar, reconoce la generación de economías de escala en el gasto de los hogares y en segundo lugar, hace variar el monto en función del tamaño de los mismos.

A su vez, el Proyecto prevé un monto adicional de \$ 300, con igual criterio de ajuste, en los casos de beneficiarios que cursen enseñanza media. Esta solución tiene por finalidad reducir la deserción en ese nivel y alentar el avance en el ciclo educativo.

De esta manera se espera estimular la retención en el sistema educativo formal o el retorno al mismo, manteniendo para ello las condicionalidades presentes históricamente en el sistema de Asignaciones Familiares. Huelga destacar la incidencia que tienen los problemas a nivel educativo sobre el porvenir de los niños y adolescentes, en la medida que la escolaridad se encuentra muy asociada a los desempeños futuros en el mundo del trabajo, amén que condiciona los niveles y la calidad de sus procesos de integración social.

El siguiente cuadro muestra distintas combinaciones posibles de composición y tamaño de hogares comprendidos en el nuevo sistema. Los puntos suspensivos al final representan la existencia de hogares con mayores cantidades de niños y adolescentes, en cuyos casos el patrón de incremento del monto transferido no varía.

Número de niños y adolescentes que asisten a primaria y/o tienen menos de 5 años de edad

		0	1	2	3	4	5	6	...
Número de adolescentes que asisten a enseñanza media	0	\$0	\$700	\$1.061	\$1.353	\$1.608	\$1.839	\$2.051	
	1	\$1.000	\$1.361	\$1.653	\$1.908	\$2.139	\$2.351	\$2.550	
	2	\$1.516	\$1.808	\$2.063	\$2.293	\$2.506	\$2.705	\$2.892	
	3	\$1.933	\$2.188	\$2.419	\$2.631	\$2.830	\$3.017	\$3.196	
	4	\$2.297	\$2.528	\$2.740	\$2.939	\$3.127	\$3.305	\$3.476	
	5	\$2.627	\$2.839	\$3.038	\$3.225	\$3.404	\$3.575	\$3.739	
	6	\$2.930	\$3.129	\$3.317	\$3.495	\$3.666	\$3.830	\$3.988	
	...								

Cabe señalar que se consideran situaciones especiales como el caso de discapacitados y de niños y adolescentes en hogares de atención las 24 horas del INAU. Para ello, se determina que los primeros perciban un monto único de \$ 1.000 por niño y que no se le aplique la escala de equivalencia; para el caso de los niños en el INAU, el monto ascenderá a \$ 700 fijos por beneficiario.

A.4 Contrapartidas a exigir y mecanismos de control

Se propone el mantenimiento de las contrapartidas actuales del sistema: educación primaria a partir de 4 años hasta los 14; educación media o superior hasta los 18 años; controles periódicos de salud y tenencia de cédula de identidad a partir de los 45 días del nacimiento del niño. Adicionalmente puede agregarse con carácter flexible la participación en programas de promoción social.

Para hacer efectivas estas condicionalidades se conformará un sistema único de registros de Asignaciones Familiares además de consolidar proyectos en curso destinados a la creación de un sistema integral de información en el Estado (SIAS).

A.5 Aspectos de implementación

La prioridad generacional por la cual se realizan transferencias de ingresos a familias pobres con hijos e hijas plantea la opción de apuntar a los hogares y no a las personas individuales. Sin embargo, en la medida que no siempre existe una distribución equitativa de los recursos al interior de las familias, se considera necesario prever mecanismos que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de todos los integrantes del núcleo familiar y promuevan la democratización de los roles a la interna de las familias.

Por su parte, la experiencia comparada de los programas contributivos en América Latina (incluido el PANES) demuestra que ya sea por disposición expresa o porque así se da en la práctica son las mujeres las receptoras de la asignación económica. Decimos receptoras y no beneficiarias dado que se trata de una asignación económica destinada al bienestar familiar, en este caso a los niños/as y adolescentes en la cual las mujeres aparecen como mejores administradoras de los recursos al interior del hogar. La evaluación de los programas muestra que se preocupan más que los hombres del bienestar y la salud de sus hijos e hijas además de asegurar una mayor permanencia de los niños/as en el sistema educativo. Este lugar tiende a colocarlas como “intermediarias del bienestar” y deposita en ellas la responsabilidad de la atención de su grupo familiar con claras implicancias en su manejo del tiempo, sobrecarga de trabajo y postergación de sus proyectos personales. A pesar de lo anterior se ha constatado que el disponer de recursos impacta sobre un mayor control de la economía familiar y poder de decisión lo cual incide en su autoestima y su valoración en el medio familiar. Se ha constatado que las que han participado en dichas transferencias han mostrado interés en obtener capacitación y acceso a activos y servicios financieros para insertarse en actividades productivas e incrementar sus ingresos.

A partir de todas estas consideraciones se están diseñando políticas alternativas que complementen esta medida y mitiguen los riesgos que conllevan a congelar los roles tradicionales.

B. Asistencia a la Vejez

Las políticas dirigidas a los adultos mayores abarcan diversas dimensiones, entre otras aquellas asociadas a la salud y es, en este sentido, que se apuntará a transformar el modelo “asilar” para pasar a un modelo de hogar de coberturas múltiples. También es preciso anotar que se encuentra en proceso de debate el proyecto de ley de creación del Instituto Nacional del Adulto Mayor que habrá de cohesionar el conjunto de intervenciones públicas con foco en este segmento de la población.

Teniendo presente estas consideraciones, en relación a las pensiones se plantean algunas líneas de trabajo. En primer lugar, se entiende que la necesidad de 35 años

de cotización para acceder a una jubilación hace que un grupo importante de la población de bajos ingresos no cumpla con este requisito por lo que sólo podrían obtener una transferencia recién a los 70 años.

En este sentido, sin perjuicio de analizarse cambios en el régimen de pensiones a la vejez, teniendo en cuenta el debate actual sobre seguridad social, se habrá de establecer, entretanto, una prestación no contributiva cuyo monto será equivalente al de las pensiones por vejez, a fin de contemplar las situaciones de los adultos mayores en condiciones de extrema pobreza y que no cuenten con ningún beneficio de la seguridad social al momento de acogerse a dicha prestación.

Para este caso se realizó una estimación solamente para las personas en situación de pobreza extrema que significa otorgar unas 1.200 nuevas prestaciones por vejez al 2008. En tanto que la estimación de cobertura de las pensiones por vejez en un escenario de modificación del actual régimen o bien a través de la nueva prestación *Asistencia a la Vejez*, sería de unas 6.800 para el 2009, implicando una expansión aproximada del 32% en el número de beneficiarios.

C. Algunos aspectos asociados que requieren de mayores estudios.

Desde una perspectiva de género y considerando el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos en lo que refiere explícitamente a la relación de las mujeres con los sistemas de protección social, es necesario estudiar propuestas que armonicen la igualdad de oportunidades con la desigualdad de condiciones no solo en el punto de partida sino en el transcurso del tiempo y hacer frente a la aparición de las nuevas desventajas. Según Paganini, 2002 la contribuciones diferenciadas podrían aplicarse en un marco de reparto y contribución definida.

Algunos de los aspectos a estudiar en el mediano plazo están vinculados a las contribuciones al régimen previsional y las situaciones derivadas del divorcio; a la violencia doméstica en tanto incapacidad laboral transitoria; eventual licencia por paternidad, flexibilización de los mecanismos contributivos en el sistema de seguridad social. Finalmente debe identificarse las principales causas que frenan una mayor participación de las mujeres en el trabajo no remunerado y la incidencia de las condiciones de trabajo en la distribución de las responsabilidades familiares

IV.2.2 Políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia

Desde hace más de veinte años, diferentes estudios han venido señalando el fenómeno de la "infantilización de la pobreza" en Uruguay y la necesidad de mejorar la protección estatal en este segmento de la población. En la primera infancia los riesgos observados en la salud, que se reflejan fundamentalmente en problemas en el crecimiento y desarrollo, se traducen en bajos logros académicos en la edad escolar y en mayores probabilidades de deserción y rezago. En el nivel de educación media, el déficit acumulado en las anteriores etapas, lleva al abandono temprano por parte de este grupo de adolescentes. Jóvenes fuera del sistema educativo tienden a emanciparse tempranamente, formando familia, pero accediendo a empleos precarios y de muy baja remuneración, lo que lleva a la formación de nuevas familias en situación de pobreza.

Por lo tanto, como forma de implementar respuestas concretas a la problemática indicada, en este eje se plantean los siguientes objetivos: (1) Aumento de la cobertura y mejora de la calidad de atención a la primera infancia (0 a 3 años); (2) Mejora de Rendimiento y Asistencia en Escuelas Públicas de Enseñanza Primaria; (3) Mejorar la integración social (en especial, educación, atención primaria de salud y participación social) de los adolescentes y jóvenes en Uruguay.

Para cada objetivo planteado, se han identificado aquellas líneas de política que refieren al “movimiento focal universal”, que orienta el conjunto del Plan de Equidad y que se presentan en los próximos apartados.

A: Aumento de la cobertura y mejora de la calidad de atención a la primera infancia (0 a 3 años).

A1. Identificación del problema

Casi la mitad de nuestros niños y niñas se gestan, nacen y viven sus primeros años en situación de pobreza. En efecto, la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del año 2006 constata una incidencia de la pobreza del 48%⁵ en los niños y niñas de 0 a 3 años (en tanto la incidencia de la pobreza para el total de la población es del 25,7%). En esos contextos de pobreza se evidencian con mayor frecuencia déficit nutricionales de la madre antes y durante el embarazo, déficit nutricionales de los niños y niñas pequeños, ausencia de estimulación oportuna, que se traducen en fuertes carencias de aprendizaje desde el inicio del ciclo escolar (retraso en el acceso al pensamiento operatorio, dificultades en el desarrollo psicomotriz y en el uso del lenguaje, entretardamiento en el desarrollo de la capacidad de razonamiento, entre otros aspectos) y en pesadas hipotecas para el desarrollo de proyectos de vida. En esta situación hay más de 20 mil embarazadas y **93 mil niños y niñas de 0 a 3 años en todo el país** (47 mil menores de 24 meses, 23 mil de 2 años y 23 mil de 3 años). De ellos, 75 mil viven en centros urbanos de más de 5 mil habitantes. Más de la mitad del total de niños/as en situación de pobreza (49 mil) se encuentran en los departamentos de Montevideo y Canelones (principalmente en el área metropolitana). Esta cifra supera los 50 mil si agregamos el área metropolitana de San José. Cabe señalar que en el conjunto de los departamentos del norte del país - donde al igual que en el área metropolitana se registra una incidencia de la pobreza superior a la media nacional - viven en la pobreza 23 mil niños/as de 0 a 3 años (Artigas, Rivera, Salto, Paysandú, Tacuarembó y Cerro Largo).

A.2 Cobertura actual de la atención a la primera infancia

Los niveles de cobertura en estas edades son aún insuficientes, la calidad desaparece y su abordaje muestra insuficientes niveles de articulación todo lo cual afecta el logro de los impactos esperados.

En cuanto a la cobertura actual, ésta asciende a comienzos del año 2007 a **38 mil niños/as de 0 a 3 años en situación de pobreza** en todo el país, atendidos por los siguientes programas:

- El Plan CAIF atendía a comienzos de 2007 **30.300** niños y niñas entre 0 y 3 años principalmente bajo 2 modalidades: diaria y semanal. La primera incluye estimulación oportuna para niños/as de 0 y 1 años y educación inicial diaria para niños/as de 2 y 3 y la segunda, denominada modalidad semanal, atiende a niños/as de 0 a 3 años. La primera modalidad es financiada con recursos presupuestales y la segunda, semanal, con fondos del Programa Infamilia del MIDES, la que será absorbida con recursos presupuestales del INAU a partir del año 2008. Permanecen en algunos centros CAIF niños/as de 4 años que dejarán de ser atendidos a partir de la universalización de la cobertura de ese nivel por ANEP. Asimismo la modalidad semanal incluye actualmente atención a embarazadas la que será realizada por ASSE con apoyo técnico de los centros CAIF.

5. Las expansiones por edades simples corrigen la subrepresentación de los niños/as más pequeños en la ENHA. En consecuencia la tasa global recalculada asciende a 48 %.

- Los otros programas del sector público (Centros diurnos del INAU, Jardines de ANEP/CEP, Centros del Programa Nuestros Niños de la IMM y jardines municipales del interior) atienden a **4.400** niños/as de 0 a 3 años en contextos de pobreza.
- Entre los centros de educación infantil privados recientemente censados por el MEC (un total de 514 en todo el país), se encuentran Centros situados en contextos de pobreza que atienden actualmente a **3.300** niños/as de 0 a 3 años.

Esta matrícula pública y privada abarca a **41% de los niños/as pobres** de todo el país con significativas heterogeneidades entre departamentos y por edades simples. En Montevideo alcanza tan solo el 34 % de los niños/as pobres de esas edades, en Canelones llega al 37 % y en el resto del país al 47 %. Por otra parte, esta cobertura es mayor en el nivel de 3 años siendo algo menor en el nivel de 2 años y claramente inferior en lo que respecta a los niños/as menores a 24 meses.

A.3 Acciones a desarrollar en primera infancia

Entendiendo “la equidad como la generación y promoción de las condiciones que nivelen las oportunidades desde el punto de partida”, el problema antes descrito se abordará con esta línea de acción dirigida al aumento de la cobertura y mejora de la calidad en la atención a la primera infancia con los siguientes énfasis:

- Con el horizonte de la universalización en el ejercicio de los derechos a la educación desde el inicio de la vida se priorizará la ampliación de cobertura y la mejora de la calidad de los programas y servicios públicos y privados en contextos de pobreza y vulnerabilidad social.
- Atendiendo a la importancia del período de gestación se promoverá la articulación con los servicios de salud responsables de la atención a embarazadas.
- Dada la importancia que tienen los cuidados, las interacciones de calidad adulto-niño/a y las experiencias de aprendizaje durante los dos primeros años de vida, junto a la menor cobertura relativa actual en este nivel, se priorizará la ampliación de cobertura con calidad. Sin perjuicio de ello, se continuará creciendo en cobertura de educación inicial de los niños/as de 2 y 3 años, equilibrando la cobertura en las distintas cohortes.
- Articulación en el territorio de todas las acciones de primera infancia.
- En orden a reducir las actuales disparidades de cobertura entre departamentos, se priorizará la ampliación de cobertura en los departamentos de Montevideo y Canelones.

A.3.1 *Instrumentos privilegiados*

Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE); en su carácter de prestador y coordinador de los servicios de salud del Estado, fortalecerá el primer nivel de atención en: captación temprana de las mujeres embarazadas; educación para la salud; buenas prácticas nutricionales; preparación para la llegada del hijo; espacios para embarazadas y madres adolescentes/jóvenes; acciones para la inclusión del varón; extensión del “programa aduana” a nivel nacional; visitas domiciliarias en las situaciones de riesgo; vigilancia del crecimiento y desarrollo de los niños y niñas.

El Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) / Centros de Atención a la Infancia y la Familia (PLAN CAIF); pondrá en marcha un plan de acción para el aumento de la cobertura y la mejora de la calidad que comprenderá: la modificación de los modelos de gestión y las estrategias de intervención de los centros lo que se traducirá entre otros aspectos en una cobertura, por centro, mayor en la franja etárea de 0 a 24 meses que en 2 y 3 años; mayores exigencias de formación de los recursos

humanos de los centros; la apertura de nuevos centros atendiendo a la priorización territorial antes expresada; la coordinación con ANEP/CEP para el crecimiento de la matrícula de 3 años; el fortalecimiento del sistema de supervisión; el apoyo de los equipos técnicos de los CAIF a los servicios de primer nivel del sistema de salud en la atención a embarazadas.

En forma adicional, el INAU, pondrá en marcha un plan de acción para el aumento de la cobertura y mejora de la calidad en los **Centros Diurnos** con énfasis en la incorporación de programas de estimulación oportuna y en la articulación con el Plan CAIF.

Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) / Consejo de Educación Primaria (CEP) pondrá en marcha un plan de acción para aumentar la cobertura en el nivel de 3 años en contextos de pobreza en jardines de infantes existentes o abriendo nuevos jardines de infantes con base en la priorización territorial antes definida y desarrollando modalidades de vínculo con la comunidad y la familia en estos niveles de atención.

El **Ministerio de Educación y Cultura (MEC)**; pondrá énfasis en la supervisión, orientación y asesoramiento de los centros situados en contextos de pobreza, para la mejora de la calidad la atención en los mismos. Para ello, cuenta con la herramienta del diseño curricular básico para niños/as de 0 a 36 meses cuyo objetivo es contribuir a la equidad de oportunidades para todos los niños/as del país.

Las **INTENDENCIAS DEPARTAMENTALES**: participarán con sus propios programas (ej. Nuestros Niños en Montevideo) junto al Plan CAIF en las acciones indicadas más arriba; y promoverán y apoyarán la articulación de las acciones en el territorio.

El **Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)** apoyará la articulación político – sectorial y la construcción de redes locales de protección de la infancia. En particular, el Programa Infamilia del MIDES, mediante el trabajo de los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), apoyará la articulación de los servicios y acciones de atención a la infancia a nivel territorial.

A.3.2 Resultado esperado

Mejorar el desarrollo integral, crecimiento y maduración de niños y niñas de 0 a 3 años en situación de pobreza en Uruguay.

A.3.3 Meta a alcanzar

La meta de cobertura al finalizar el año 2009 es que 2 de cada 3 niños y niñas en situación de pobreza residentes en centros urbanos de más de 5 mil habitantes y más de la mitad de los niños y niñas en situación de pobreza en todo el país se encuentren atendidos por algún programa público o privado de estimulación oportuna o educación inicial de calidad.

Para ello:

El Plan CAIF y los centros diurnos del INAU alcanzarán una cobertura de 43 mil niños/as en todo el país (38 mil en localidades de más de 5 mil habitantes), más de la mitad de los cuales incorporados en programas de estimulación oportuna para niños/as de 0 y 1 año.

ANEP/CEP incrementará la cobertura en 3.000 de 3 años en jardines en contexto de pobreza, atendiendo a un total de 4.500 niños y niñas de 3 años en todo el país (todos ellos en localidades de más de 5 mil habitantes) en esa condición.

El MEC habrá fortalecido el sistema de orientación, asesoramiento y control de la calidad de la atención brindada por centros de educación infantil privados a 3.300

niños y niñas de 0 a 3 años, en contextos de pobreza en todo el país (todos ellos en localidades de más de 5 mil habitantes).

El Programa Nuestros Niños de la IMM mantendrá la actual cobertura en Montevideo de 1.200 niños/as.

La cobertura al finalizar el año 2009 alcanzará en todo el país a **52 mil niños/as en situación de pobreza**, de los cuales 47 mil en localidades de más de 5 mil habitantes. Los mismos estarán incluidos en programas públicos o privados de estimulación oportuna o educación inicial. Ello significará la inclusión en estos programas del 63% de los niños y niñas residentes en localidades de más de 5 mil habitantes y del 56% de todos los niños y niñas en situación de pobreza del país. Se habrá mejorado sustancialmente la distribución de la cobertura entre edades y entre departamentos.

Población objetivo, cobertura actual y esperada en primera infancia (0 a 3 años)							
	Población objetivo total	Cobertura actual, en cantidades y como % de la población objetivo		Cobertura esperada en cantidades y como % de la población objetivo		Aumento de cobertura, en cantidades y como % de la cobertura actual	
		Cantidades	%	Cantidades	%	Cantidades	%
Niños de 0 a 3 años en localidades de más de 5 mil habitantes.	75.000	35.000	47%	47.000	63%	12.000	34%
Total niños/as de 0 a 3 años	93.000	38.000	41%	52.000	56%	14.000	37%

Fuente: Elaborados en base a la ENHA 2006 del INE y matrícula actual y proyectada de los distintos sistemas.

Cobertura esperada en primera infancia por edades							
Edades	Población objetivo total		Cobertura Actual (2007)		Cobertura esperada en todo el país		
	Cantidades	% s/total	Cantidades	% s/total	Cantidades	% s/total	Incremento s/cobertura actual
0 y 1	47.000	51%	9.900	26%	22.500	43%	127%
2	23.000	25%	12.300	32%	12.300	24%	0%
3	23.000	25%	15.800	42%	17.200	33%	9%
Total	93.000	100%	38.000	100%	52.000	100%	37%

Fuente: Elaborados en base a la ENHA 2006 del INE y matrícula actual y proyectada de los distintos sistemas.

Cobertura esperada por áreas territoriales							
	Población objetivo total		Cobertura actual (2007)		Cobertura esperada		Cobertura esperada como % de la Población Objetivo
	Cantidades	%	Cantidades	%	Cantidades	%	
Montevideo y Canelones	49.000	53%	17.200	45%	24.000	46%	49%
Resto	44.000	47%	20.900	55%	28.000	54%	63%

Total	93.000	100%	38.000	100%	52.000	100%	56%
-------	--------	------	--------	------	--------	------	-----

Fuente: Elaborados en base a la ENHA 2006 del INE y matrícula actual y proyectada de los distintos sistemas.

A.3.4 Costos estimados

Para alcanzar esta meta se invertirán recursos adicionales al presupuesto original en los años 2008 y 2009 según el siguiente detalle:

INAU/Plan CAIF y Centros Diurnos del INAU: US\$ 5:5 millones en 2008 y US\$ 8:5 millones en 2009 (incluyen el mantenimiento de los anteriores) de incremento en los recursos corrientes.

ANEP/CEP: US\$ 2,7 millones en 2008 y US\$ 3,7 millones (incluye 1 millón para la construcción y equipamiento de jardines de infantes).

B. Mejora de Rendimiento y Asistencia en Escuelas Públicas de Enseñanza Primaria

B1. Identificación del problema

Los principales problemas identificados en los niños y niñas en edad escolar y en situación de pobreza, se vinculan fundamentalmente al rendimiento y asistencia, a la vez que se constata – a diferencia de lo que ocurre en primera infancia – un alto porcentaje de cobertura, en niveles cercanos a la universalización. Notoriamente, los problemas identificados tienen como una de sus explicaciones el déficit de cobertura en primera infancia, tal como se anotara en el apartado anterior. Siguiendo el criterio sugerido para la población objetivo, se entiende conveniente proponer que las acciones del Plan de Equidad en lo que refiere al eje educativo (para este tramo de edad de 4 a 12) estén orientadas a las Escuelas con contexto social Muy Desfavorable, considerando que constituyen una buena aproximación a los niños y niñas en situación de pobreza, beneficiarios en última instancia de las acciones propuestas (con una matrícula total de aproximadamente 100.000 niños y niñas; 3 de cada 4 son pobres y 1 de cada 4 vive en asentamientos y/o sus hogares son beneficiarios del PANES).

B.2 Acciones a desarrollar en infancia

Para atender los problemas - mejora del rendimiento y aumento de la asistencia -, la **Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP) / Consejo de Educación Primaria (CEP)** ha implementado, en coordinación con el MIDES/Infamilia, desde el 2005 dos acciones concretas: el Programa de Maestros Comunitarios y la Estrategia de Recreación y Deporte en las Escuelas (en esta acción se agrega la participación del MTD/DINADE). Ambas iniciativas vienen mostrando resultados auspiciosos para los efectos buscados y anuncian una mejora de la equidad general a nivel de escuelas (al reducirse las brechas entre los contextos sociales mas favorecidos y los menos) es que desde la Comisión se entiende pertinente acompañarlas y extenderlas al total de Escuelas Urbanas categorizadas como de contexto social Muy Desfavorable, siguiendo la nueva clasificación de escuelas derivada de la recategorización 2005.

Por su parte, y articulando con las Escuelas Públicas, el **Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)**, instalará nuevos Clubes de Niños ampliando la cobertura en 500 niños/as adicionales a los actuales y mejorará la calidad de atención de los 8.500 atendidos actualmente.

B.3 Meta a alcanzar y costos estimados

Al finalizar el año 2009 estarán incorporadas a los Programas de “Maestros Comunitarios” (PMC) y “Estrategia de Recreación y Deporte” (ERD) las 392 Escuelas Urbanas de contexto muy desfavorable, en el entendido que a las mismas concurren mayoritariamente niños o niñas en situación de pobreza de todo el país (aproximadamente 100.000); donde para el total de la matrícula: (i) 3 de cada 4 niños matriculados en esas escuelas son pobres; (ii) 1 de cada 4 vive en asentamientos y/o sus hogares son beneficiarios del PANES.

Para la proyección de cobertura cabe realizar algunas precisiones: (i) en ningún caso se altera la situación actual aunque las acciones se estén implementando en Escuelas que no resulten ser de contexto Muy Desfavorable; (ii) para el caso de la ERD, se analizan por separado su extensión sólo a las Escuelas de contexto Muy Desfavorable y su universalización al total de Escuelas Urbanas del país.

Línea de Acción	Meta de Cobertura		Costo Estimado En miles de US\$	
			2008	2009
Programa de Maestros Comunitarios ANEP/CEP – MIDES/Infamilia	Escuelas	392	2.000	2.000
	Matrícula (niños/as)	131.326		
Estrategia de Recreación y Deporte ANEP/CEP – MTD/DINADE - MIDES/infamilia	Escuelas	982	1.250	2.500
	Matrícula (niños/as)	343.945		
Ampliación de Cobertura de Club de niños INAU	Convenios para Club de Niños	10	500	500
	Niños/as	500		
Subtotal			3.750	5.000

C. **Mejorar la integración social (en especial, educación, salud y participación social) de las/os adolescentes y jóvenes en Uruguay**

C.1 Identificación del problema

Las acciones que se detallarán comprenden a adolescentes entre los 13 y 18 años, ya que esa población presenta importantes problemas de vinculación a circuitos estables de inclusión social. Según datos de la Encuesta de Hogares Ampliada del INE (2006), el 13,5% de los adolescentes y jóvenes hasta 18 años no estudia ni trabaja. Asimismo, los niveles de desvinculación en educación media son muy altos y constituyen un problema de primer orden en Uruguay (el 11% de los adolescentes y jóvenes en la franja de edad indicada, no estudian).

A diferencia del sistema de Educación Primaria, que puede catalogarse como “maduro”, en comparación con otros países de la región tanto en lo que refiere a tasas de cobertura, como a tasas de egreso donde ambas son prácticamente universales, el ciclo medio de la enseñanza presenta una baja tasa neta de cobertura global.

La desvinculación de los adolescentes y jóvenes de los sistemas tradicionales de inclusión social como son la educación y el trabajo, pero muy especialmente el primero en el tramo etéreo indicado precedentemente, afecta fundamentalmente a aquellos

que pertenecen a hogares pobres. Siguiendo los datos de la EHA (2006), mientras que para el total de jóvenes, la tasa de “no estudia ni trabaja” es de 13,5%, en el 1er. quintil de distribución del ingreso trepa a 23,5%, en tanto que para el último quintil es tan solo 2,7%. Si se mira la tasa de adolescentes (hasta 16 años) que no estudian, para el total del país es de 10,8% y en el 1er. quintil es de 18,6%. En cuanto a la distribución geográfica, Montevideo y Canelones explican un poco más del 50% del problema de desvinculación de los adolescentes y jóvenes.

En consonancia con lo indicado precedentemente, se priorizará a la **población adolescente y joven perteneciente a hogares correspondientes al 1er. quintil de ingresos**, donde evidentemente se concentran las mayores proporciones de desvinculación con la educación formal – uno de cada 5 adolescentes o jóvenes entre 13 y 18 años, no registra asistencia a educación o vinculación al trabajo -. Con base a lo expresado precedentemente, la cobertura total alcanzaría a **20.000 adolescentes y jóvenes de todo el país**.

El problema antes descrito se abordará con acciones dirigidas a revincular a los adolescentes al sistema educativo, extender el primer nivel de atención de salud con especial atención en la prevención del embarazo adolescente no deseado y promover la participación juvenil.

C.2 Instrumentos privilegiados

EDUCACIÓN, *Reducción de la deserción en ciclo básico y revinculación a la enseñanza media de **adolescentes entre 12 y 15 años**.*

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); las acciones previstas se encuadran en el objetivo estratégico general de Universalización del Ciclo Básico. Las mismas comprenden acciones contingentes que responden específicamente a la necesidad de desarrollar políticas de impacto en las poblaciones socioeconómicas desfavorecidas, con dificultades de acceso o permanencia en el sistema educativo, vulnerables al fracaso escolar. Dentro de estas se ubican:

- a) **Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico en 74 Liceos del CES**, cuyo objetivo específico apunta a mejorar los aprendizajes y los índices de promoción en 74 liceos del Ciclo Básico (33 liceos de la capital y 41 liceos del interior del país) que presentan mayores índices de fracaso escolar en los últimos 10 años. Este Programa se estructura en 5 componentes principales (i) Fortalecimiento técnico pedagógico de los liceos, (asignación de horas docentes extracurriculares para la atención, evaluación, monitoreo y atención de estudiantes con dificultades de carácter educativo; supone talleres para Inspectores y equipos directivos para formar 74 Equipos Directivos, talleres para formar a 500 docentes, etc.); (ii) Fortalecimiento de equipos técnicos de atención psicosocial (asignación de Equipos Multidisciplinarios -Psicólogos, Asistentes Sociales-, (iii) Transferencias de recursos de ejecución local (transferencia de recursos no económicos -ropa, útiles, transporte, alimentación- destinados a alumnos con serias dificultades), (iv) Atención personalizada a los estudiantes vulnerables al fracaso, es el eje central del proyecto y supone la convergencia de recursos técnicos, docentes y financieros destinadas a impactar en los principales inhibidores del éxito escolar preexistentes; (v) Participación social y comunicación social.
- b) **Acciones “puente” para la vinculación de sextos años de Escuela Pública con Liceos del CES**, esta línea de acción se propone garantizar el tránsito entre la Educación Primaria y Secundaria. Será ejecutado en conjunto entre el CEP y CES.

- c) **Programa “Pintó Deporte en el Liceo”**, está dirigido a adolescentes de ciclo básico de 12 a 15 años tiene por objeto incrementar los niveles de actividad física y deportiva de los alumnos de secundaria, y procura que estos se involucren de diferentes maneras (sea como jugadores, como atletas, como simpatizantes de los equipos de cada clase o liceo). En su implementación se complementan los esfuerzos del CES en articulación con el MTD, ANCAP, MIDES/INJU, diversas intendencias e instituciones locales, que aportan desde recursos humanos, infraestructura deportiva e insumos deportivos, para los traslados y alojamiento de delegaciones.
- d) **Programa de Aulas Comunitarias**, forma parte de las denominadas políticas de contingencia y tiene por objeto la re-incorporación y permanencia de los adolescentes en los centros de enseñanza públicos de Educación Media. Está dirigido a adolescentes de 12 a 15 años con problemas de vinculación a la educación media formal, sea porque: (i) se desvincularon de la misma; (ii) nunca hayan registrado matriculación; o que, (iii) cursando Primer Año del Ciclo Básico, presenten elevado riesgo de desvinculación (inasistencias reiteradas, dificultades en el comportamiento y la convivencia en el aula, bajo rendimiento). Se implementa en articulación entre la ANEP/CES, el MIDES/Infamilia y MTSS/INDA.
- e) **Ampliación de cupos de Ciclo Básico Tecnológico Agrario en 12 Escuelas Agrarias del CETP**, este Programa apunta a ampliar la cobertura en la enseñanza media básica para adolescentes del medio rural para atender la demanda insatisfecha del Ciclo Básico Tecnológico Agrario a través de la ampliación de los internados en doce “escuelas de alternancia”. Implica la readecuación de infraestructura edilicia; construcción de aulas y ampliación de la capacidad de alojamiento.
- f) **Programa de verano en escuelas agrarias: “ Tu escuela los 365”**, el programa está dirigido a los adolescentes del medio rural de escuelas agrarias y se propone implementar, durante los meses de enero y febrero, actividades fundamentalmente prácticas pero de corte lúdico que contribuyan a fortalecer el vínculo de los jóvenes entre sí y con la institución educativa, a la par de generar una oportunidad para resignificar el aprendizaje.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC), los dispositivos previstos serán:

- a) **Ajustes al Sistema de Becas, ley 15.851**, se reorienta el programa de apoyo económico dirigido a estudiantes que ingresan o que están insertos en el sistema educativo formal, priorizando el ciclo básico, que se encuentren en riesgo de abandono o de no inserción en el mismo y que pertenezcan a hogares en situación socioeconómica de vulnerabilidad. De acuerdo a la ley 15.851, es gestionado por la Comisión Nacional de Becas integrada por: MEC, ANEP, UdelaR, Congreso de Intendentes.

EDUCACIÓN. *Revincular al sistema educativo a adolescentes y jóvenes que no han completado la educación media básica a **adolescentes y jóvenes entre 15 y 18 años.***

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); los dispositivos especiales previstos por la ANEP serán:

- a) **Plan de Formación Profesional en el CETP**, es un nuevo plan de estudios implementado en 11 escuelas de CETP del país desde el 2008, dirigido a jóvenes de 15 a 20 años que terminaron Educación Primaria o no culminaron el Ciclo Básico o educación Media Básica. Tiene por objeto permitir la reinserción de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, facilitar su continuidad educativa dentro del sistema educativo y otorgar el certificado de Operario Práctico. Las

áreas de formación que se plantean en principio son: Gastronomía, madera y afines, construcción, electrotecnia, mecánica general, mecánica automotriz, industrias gráficas, vestimenta, belleza y agraria.

- b) **Sistema Formación Profesional Básica**, el mismo incluye al Plan de Formación Básica del CETP, descrito en el apartado anterior pero agrega otros cursos de otros programas, que ya se imparten. Posibilitará entrar a más jóvenes en la dinámica de la continuidad educativa dentro de la institución. Por esta razón el Sistema impactará en más jóvenes que los previstos en el nuevo Plan.
- c) **Fondo de Equidad del CEPT**, tiene por objeto lograr la permanencia de adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años de menores ingresos, incluidos en el sistema educativo, para que dispongan de los materiales y equipos necesarios para realizar sus cursos evitando que estas carencias constituyan un factor de desestímulo para su continuidad educativa. Este fondo contemplará las 11 escuelas que implementarán el Plan de Formación Profesional Básica.
- d) **Pasantías laborales del CETP**, Con un objetivo similar de prevenir el abandono de los estudios por razones económicas esta línea de trabajo está dirigida a adolescentes de 16 años en adelante, con menores ingresos.
- e) **Califícate laboralmente**, para posibilitar el acceso al mundo del trabajo a jóvenes estudiantes de UTU y Secundaria a través de capacitaciones específicas, que provean de herramientas cognitivas y destrezas vinculadas al mundo laboral, fomentando estudios técnico y tecnológicos. Está dirigido a estudiantes de segundo ciclo de educación media.
- f) **Sistema de becas laborales para alumnos de liceos del CES**, este sistema de becas procura colaborar estudiantes que tienen dificultades económicas. Apuesta a la continuidad educativa, al incremento del egreso y a proporcionar una primera experiencia laboral. Las becas se adjudican según la escolaridad de los alumnos y se implementan como pasantías laborales, en servicios y administración, en otros liceos diferentes al que asisten.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) / CECAP; los dispositivos previstos el CECAP serán:

- a) **Programa Nacional de Educación y Trabajo de CECAP**, este Programa de educación no formal e integral, tiene por objeto la reducción de la desvinculación y la revinculación a la enseñanza media o al mundo del trabajo de adolescentes y jóvenes de 15 a 20 años, con Educación Primaria completa, Ciclo Básico no iniciado o inconcluso. Los beneficiarios acceden al Programa desde los SOCAT de Infamilia (MIDES), Intendencias, OSC, INAU, INJU (Rutas de Salida adolescente). El egreso del Programa es hacia CES, UTU o Mercado de trabajo.

SALUD. Promoción de la atención primaria de salud en los adolescentes.

Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE); en su carácter de prestador y coordinador de los servicios de salud del Estado, fortalecerá el primer nivel de atención en adolescentes mediante:

- a) **Control de salud integral**, se propone brindar atención integral a la salud de las y los adolescentes de 12 a 19 años de contexto crítico, con prioridad en la franja de 12 a 14 años. Por ello se trabajará en los 74 liceos participantes del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico de la ANEP/CES, las 12 Escuelas Agrarias del ANEP/CETP y las Aulas Comunitarias ANEP/CES e INFAMILIA/MIDES. El examen de salud integral y el correspondiente Carné del Adolescente, elaborados y protocolizados por la Programa Nacional de Salud Adolescente de la DIGESA (MSP), habilitan a la realización de actividad física y deportes. La concreción de este componente supone la articulación de diferentes organismos, la DIGESA (MSP), la Red de Atención Primaria de Salud de

Montevideo e interior de ASSE, el Sistema Mutual y las Intendencias junto con el CES.

- b) **Arrimáte a la Salud, iniciativas Juveniles en promoción de salud**, esta línea de trabajo tiene por objeto la promoción integral de la salud con especial énfasis en la salud sexual y reproductiva y la prevención de ITS Sida. Está dirigida a adolescentes y jóvenes de todo el país y busca promover la participación juvenil en relación a temas de la salud a través de un llamado abierto a la presentación de propuestas e iniciativas a desarrollarse en los distintos barrios y localidades con participación activa de adolescentes, jóvenes y promotores juveniles. Estas acciones suponen la articulación con MIDES/INJU/Infamilia, INAU/CAIF, ANEP/CES/CETP Programa Nacional de Salud Adolescente, ASSE/MSP y otras instituciones de la comunidad.
- c) **Programa de acompañamiento a madres adolescentes**, se realiza desde los Espacios Adolescentes de ASSE para la prevención de la reiteración del embarazo adolescente y optimizar los niveles de responsabilidad en la Salud Sexual y Reproductiva (SSyR) de los adolescentes, con énfasis en la prevención, reducción y atención del embarazo adolescente no planificado.

El Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)

- a) **Ampliación de los programas de atención de adicciones**, dentro de los lineamientos de promoción y atención de salud de los adolescentes bajo su responsabilidad, el INAU desarrolla acciones de atención específica en adicciones a adolescentes de 12 a 18 años con consumo problemático de sustancias. Este componente de la matriz procura aumentar la cobertura y las prestaciones para esta población a partir del incremento y la readecuación de infraestructuras locativas. Coordina acciones con ASSE/MSP y con intendencia de Maldonado.

PARTICIPACIÓN adolescente y juvenil para la inclusión social.

Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)

- a) **Centros Juveniles del INAU**, como espacios educativos y recreativos de atención integral de tiempo parcial para adolescentes entre 12 y 17 años y 11 meses, incluidos o no en el sistema de educación formal (primaria completa o en vías de su terminación a través de cursos de Acreditación por Experiencia y desertores del sistema Educativo Formal o Informal) y procedentes de familias que presenten factores de vulnerabilidad social.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) apoyará la articulación político – sectorial y la construcción de redes locales de protección a la adolescencia. El Programa Infamilia del MIDES, mediante el trabajo de los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), también apoyará la articulación de los servicios y acciones de atención a nivel territorial, consolidando y cruzando los datos a través de sistemas de información.

Asimismo, los dispositivos específicos a implementar serán:

- a) **Arrimáte - Espacio Joven del INJU**, está dirigido a adolescentes y jóvenes de entre 12 y 20 años y tiene por objeto promover la participación juvenil, así como la reinserción y sostén a nivel educativo. Desarrolla sus acciones sobre tres dimensiones: 1. Atención directa a adolescentes y jóvenes, 2. Trabajo con familias y 3. Trabajo en red / comunitario. A su vez, cuatro ejes principales atraviesan las líneas de trabajo: Participación, Salud, Educación y Recreación-socialización. Son impulsados por el INJU y cuentan con el apoyo de las

Intendencias Municipales y son implementados por Organizaciones de la Sociedad Civil.

- b) **Integración social de adolescentes, INJU - CECAP**, tiene como objetivo general: brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana a adolescentes de entre 14 y 19 años de edad, como estrategia para facilitar procesos educativos de inclusión social. El programa tiene una duración de ocho meses, al término del cual se prevé la continuación con: CECAP – MEC y/o sistema educativo a los efectos de facilitar la inserción y desarrollo de un itinerario educativo acorde a las expectativas y posibilidades de cada protagonista.
- c) **Amplificá Tu Voz de INJU – TV CIUDAD/IMM**, está dirigido a adolescentes y jóvenes de entre 14 y 29 años, de todo el país. Tiene como objetivo facilitar y promover la participación juvenil desde el eje comunicacional. El Programa procura construir o redimensionar nuevas formas de comunicar y participar en función de los intereses y posibilidades de cada grupo y localidad. El programa es ejecutado por organizaciones de la sociedad civil.
- d) **Programa de Inclusión Social y Cultural del INJU - DINACIS/MIDES – MEC**, desarrolla habilidades artístico culturales a través de 100 talleres en todo el país, trabajando en conjunto con organizaciones sociales, agrupaciones juveniles, etc.

C.3 Resultado esperado

Mejorar la inclusión social, con énfasis en las áreas de educación, salud y participación social de los y las adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeconómica en Uruguay.

C.4 Meta a alcanzar y costos estimados

La meta de cobertura al finalizar el año 2009 es que 2 de cada 3 niños y niñas en situación de pobreza residentes en centros urbanos de más de 5 mil habitantes y más de la mitad de los niños y niñas en situación de pobreza en todo el país se encuentren atendidos por algún programa público o privado de estimulación oportuna o educación inicial de calidad, y por los programas de salud en el seguimiento del crecimiento y desarrollo infantil.

Para ello:

ASSE alcanzará una cobertura de 2 de cada 3 niños y niñas de 0 a 2 años nacidos en el sector público del sistema de salud a través del Programa Aduana y el instrumento del carné del niño y la niña y articulará sus acciones con todos los centros del Plan CAIF, del Programa Nuestros Niños y los Centros Infantiles del INAU.

El Plan CAIF y los centros diurnos del INAU alcanzarán una cobertura de 43 mil niños/as en todo el país (38 mil en localidades de más de 5 mil habitantes), más de la mitad de los cuales incorporados en programas de estimulación oportuna para niños/as de 0 y 1 año.

ANEP/CEP incrementará la cobertura en 3.000 de 3 años en jardines en contexto de pobreza, atendiendo a un total de 4.500 niños y niñas de 3 años en todo el país (todos ellos en localidades de más de 5 mil habitantes) en esa condición.

El MEC habrá fortalecido el sistema de orientación, asesoramiento y control de la calidad de la atención brindada por centros de educación infantil privados a 3.300 niños y niñas de 0 a 3 años, en contextos de pobreza en todo el país (todos ellos en localidades de más de 5 mil habitantes).

El Programa Nuestros Niños de la IMM mantendrá la actual cobertura en Montevideo de 1.200 niños/as.

La cobertura al finalizar el año 2009 alcanzará en todo el país a **52 mil niños/as en situación de pobreza**, de los cuales 47 mil en localidades de más de 5 mil habitantes. Los mismos estarán incluidos en programas públicos o privados de estimulación oportuna o educación inicial. Ello significará la inclusión en estos programas del 63% de los niños y niñas residentes en localidades de más de 5 mil habitantes y del 56% de todos los niños y niñas en situación de pobreza del país. Se habrá mejorado sustancialmente la distribución de la cobertura entre edades y entre departamentos.

D. Mejorar el nivel educativo de las personas jóvenes y adultas que se encuentran fuera del sistema educativo formal.

D. 1 Identificación del problema

Según los datos del Anuario Estadístico de Educación (MEC, 2006) el 17 % de los mayores de 25 años no ha completado la educación primaria, solamente el 42,8% de este mismo tramo tiene educación primaria como nivel máximo de estudios y, lo que es más grave, un 21.7 % de jóvenes entre 25 y 29 años está en dicha situación. Por otra parte, un 57 % de los mayores de 25 años tiene como nivel máximo la educación media básica.

Actualmente, las personas jóvenes y adultas no encuentran suficientes propuestas educativas, adecuadas a sus necesidades e intereses. Esta situación genera consecuencias negativas en la apropiación significativa de información y conocimientos, en la incorporación a la vida productiva del país, en la integración social y en la participación ciudadana activa de estas personas.

El problema descrito se pretende enfrentar ofreciendo en todo el país, variedad de cursos para personas de entre 20 y 60 años de edad, en forma complementaria y articulada con las propuestas que aún insuficientes, ya existen el país.

D. 2 Instrumentos privilegiados

Ministerio de Educación y Cultura, en coordinación con ANEP y las Intendencias Municipales. El dispositivo previsto es:

El **Programa Aprender Siempre** está compuesto de cursos para la vida activa para personas de entre 20 y 60 años, especialmente a jefes y jefas de familia de hogares monoparentales, en situación de pobreza que no han completado la enseñanza básica. Las temáticas de los cursos serán variadas de modo que los adultos reconozcan en las propuestas aquellas vinculadas a su interés y preocupaciones cotidianas. Se busca que las personas continúen estudiando, ya sea a través de su reinserción en el sistema formal o de la continuidad en propuestas no formales de educación. Para su implementación se entiende sustancial el aprovechamiento de los recursos y experiencias que el Estado ha desarrollado en diversos ámbitos.

D.3 Resultado esperado

Mejorar la inclusión y participación social de las personas adultas, su reinserción y continuidad educativas.

D. 4 Meta a alcanzar y costos estimados

A continuación se ofrece un cuadro con las metas de cobertura y los costos estimados que están previstos en los refuerzos presupuestales aprobados en la Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución Presupuestal 2007 para el Ministerio de Educación y Cultura. Por otra parte, se propone como meta, también, que el 40% de los participantes continúe estudiando, ya sea en otros cursos de educación no formal, como en el sistema educativo formal.

Línea de Acción	Institución	Meta de Cobertura	Costo Estimado En miles de US\$	
			2008	2009
EDUCACIÓN: Reducción de la deserción en ciclo básico y revinculación a la enseñanza media de adolescentes de 13 a 15 años				
Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico en 74 Liceos del CES.	ANEP, CES, MIDES/Infamilia	50.000 adolescentes anualmente	1.920	1.920
Acciones "puente" para la vinculación con sextos años de Escuela Pública con Liceos del CES.	ANEP/CEP/CES			
Programa "Pintó Deporte"	ANEP/CES, MIDES/INJU, MTD	100.000 adolescentes anualmente.	100	100
Programa de Aulas Comunitarias.	ANEP/CES; MIDES/Infamilia	4.000 adolescentes	700	1.425
Reorientación del Sistema de Becas, ley 15.851.	MEC/Comisión Nacional de Becas	1.600 adolescentes	275	275
Ampliación de cupos de Ciclo Básico Tecnológico Agrario en 12 Escuelas Agrarias.	ANEP/CETP	500 adolescentes anuales a partir del 2009	438	480
Programa Aprender Siempre	MEC/ANEP	2.000 adultos en 2008 y 3.000 en 2009	60	90
Programa de verano en escuelas agrarias "Tu escuela los 365" para Canelones y Paysandú.	ANEP/CETP; /Intendencias; MTSS/INDA	150 adolescentes anuales a partir del 2009	-	90
Subtotal			3.493	4.380
EDUCACIÓN: Revincular al sistema educativo a adolescentes y jóvenes que no han completado la educación media básica de adolescentes y jóvenes de 15 a 18 años.				
Nuevo plan de estudios implementado en 11 escuelas de CETP del país desde el 2008: <ul style="list-style-type: none"> Plan Formación Profesional Básica. Sistema Formación Profesional Básica. 	ANEP/CETP	300 adolescentes en el 2008 y 900 a partir del 2009. 1.200 adolescentes en el 2008 y 4.200 a partir del 2009.	816	1.980
Fondo de Equidad para la compra de equipos y materiales para los cursos del CETP.		1.000 adolescentes en el 2008 y 3.000 a partir del 2009.		
Pasantías laborales.		100 jóvenes en el 2008 y 250 a partir de 2009.	153	250

Califícate laboralmente.		1.500 jóvenes desde el año 2009.	-	300
Programa Nacional de Educación y Trabajo de CECAP.	MEC/CECAP, ANEP/CES, MTSS/INDA.	240 adolescentes por año.	225	225
Sistema de becas laborales	ANEP/CES/MEMFOD	(300 alumnos anuales de liceos.	235	235
Subtotal			1.679	3.340

Línea de Acción	Institución	Meta de Cobertura	Costo Estimado En miles de US\$	
			2008	2009
SALUD: Promoción de la atención primaria de salud en los adolescentes				
Control de salud integral (Carné de Salud del Adolescente y Sistema informático del Adolescente) implementado en los 74 liceos participantes del Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico de la ANEP/CES, PAC de ANEP/CES y MIDES/Infamilia y 11 Escuelas de ANEP/CETP.	ASSE, Sistema mutual, UDELAR, ANEP/CES, MIDES/infamilia.	Primer Año de la matrícula total de los 74 Liceos, Aulas Comunitarias Infamilia/MIDES y Centros ANEP/CETP	-	-
Arrimáte a la Salud, iniciativas Juveniles en promoción de salud.	MIDES/INJU/infamilia, ASSE, MSP.	Total de jóvenes participantes de los Arrimáte.	-	-
Programa de acompañamiento a madres adolescentes (Espacios Adolescentes de ASSE) para la prevención de la reiteración del embarazo adolescente.	ASSE, MSP, MIDES/Infamilia.	2.000 madres adolescentes anualmente.	-	-
d) Ampliación de los programas de atención de adicciones del INAU.	INAU, Intendencias, ASSE.	Incremento de hasta 500 ingresos adicionales en 2008.	475	475
Subtotal			475	475
Participación Juvenil: Espacios de participación adolescente y juvenil para la inclusión social.				
Arrimáte - Espacio Joven	MIDES/ INJU, Intendencias	760 adolescentes y jóvenes por año.	663	663
Rutas de salida adolescente	MIDES/INJU, MEC/CECAP, Intendencias	125 adolescentes anualmente.	90	90
Amplificá Tu Voz	MIDES/INJU, IMM/TV Ciudad	800 adolescentes anualmente.	104	104
Talleres artístico-culturales	MIDES/INJU – DINACIS, MEC	2.000 adolescentes y jóvenes anualmente.	27	27
Centros Juveniles del INAU	MIDES/INAU, MVOTMA/PIAI	200 adolescentes anualmente.	220	220
Subtotal			1.104	1.104

Total General	6.276	8.824
----------------------	--------------	--------------

IV.2.3 Trabajo Promovido

Este eje o componente del Plan de Equidad se encuentra en una etapa de diseño operativo e implementación. Es decir que la propuesta que aquí se presenta sintetiza algunos lineamientos y definiciones que serán puestas en práctica en pocos meses.

El componente Trabajo Promovido en el marco del Plan de Equidad supone la elaboración de una propuesta innovadora que tome al trabajo como herramienta de integración en el marco de la Protección Social. Esto es, una propuesta claramente diferente de las políticas de empleo, aunque deban articularse entre sí.

Tiene por finalidad fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social.

El componente Trabajo Promovido contará con dos **Subprogramas**:

- i) Subprograma Uruguay Trabaja
- ii) Subprograma Incentivo a la Contratación

Población destinataria: Personas desocupadas por más de dos años en situación de pobreza (una por hogar y por convocatoria), con menos de 9 años de escolaridad, entre 18 y 65 años.

Metodología: El proceso de inscripción es único y se realizará a través de Declaraciones Juradas. Antes del ingreso a los subprogramas se verificará en base a los datos del PANES (hogares que hayan integrado o no el mismo) y se realizará una muestra de control a posteriori, articulando con el BPS las estrategias de identificación de la población.

A. Subprograma Uruguay Trabaja

A.1 Acciones a desarrollar

El programa se sustenta en tres pilares:

1) Desarrollo de **actividades de valor público**, necesarias y priorizadas por organismos públicos (con coordinación a cargo del MIDES) que generarán un *ingreso* en las personas que ejecuten los trabajos (transferencia monetaria a cargo del BPS por un monto de 2.35 BPC, Base de Prestaciones y Contribuciones).

Asignación de responsabilidades a unidades ejecutoras con capacidad de gestión

Aportes a los procesos de inclusión: educación, salud

Instituciones públicas priorizadas. ANEP, MSP, INAU, Intendencias Municipales.

2) Desarrollo de **programas de promoción social** a las y los trabajadores mediante una línea de intervención que atienda los factores personales y familiares que inhiben o dificultan el ingreso al mercado de trabajo (organización familiar, violencia doméstica, conductas adictivas, problemas de salud, ejercicio de derechos). (A cargo del MIDES).

3) Desarrollo de **programas de capacitación laboral** y apoyo a opciones productivas. (A cargo de la DINA/MTSS – JUNAE).

A.2 Componentes del Diseño

- **Trabajo Transitorio:** realización de trabajos de valor público (escuelas, liceos, policlínicas); 30 hrs. Semanales por un período de 9 meses.
- **Acompañamiento social:** personal, familiar y colectivo para el desarrollo de procesos de integración social al mundo del trabajo.
- Se participará una sola vez en el subprograma
- Ejecución a cargo del MIDES.
- No podrán participar quienes lo hubieran hecho en ediciones de Trabajo por Uruguay del Plan de Emergencia Social.
- Tendrán que optar por participar en uno de los dos Subprogramas.
- Luego de la inscripción se procederá a realizar el sorteo correspondiente.
- El diseño permite la realización de líneas programáticas específicas: jóvenes, mujeres, desempleados/as mayores de 45 años.
- Se establece el pago de una compensación especial por trabajo comunitario a cambio de la realización de tareas de valor público en ámbitos de organismos públicos.
- Los trabajadores que participen tendrán cobertura asistencial de ASSE, cobertura de BSE, aportes y cómputos de servicio.

A.3 Meta y cobertura esperada

Cobertura 2008 - 2009: 3.000 personas por año, en tanto que la meta a alcanzar será la inserción laboral del 20% (600 personas) de los participantes del Subprograma, ya sea a través de empleo formal o en el marco de emprendimientos o Cooperativas Sociales.

A nivel territorial la cobertura será nacional, en especial en capitales departamentales y en localidades con menos de 5.000 habitantes. Se ponderará los cupos de acuerdo a población en situación de pobreza y de los índices de desocupación de larga duración, así como en base a criterios de oportunidad.

B. **Subprograma Incentivo a la Contratación**

B.1 Introducción

- Opera mediante un subsidio al costo de contratación disminuyendo el costo laboral del empleador privado.
- Ejecutado por la DINA/MTSS.
- Experiencias similares en otros países:
 - a) Los participantes en este tipo de programa son los que muestran mayores probabilidades de insertarse en el mercado de trabajo luego de que finaliza el programa
 - b) Básicamente se “cambia el lugar en la cola” de las vacantes existentes y en muy escasa medida se favorecería la creación de nuevos puestos.
- Su efectividad está directamente relacionada con el contexto de recuperación de la actividad económica.

B.2 Objetivo general

Insertar en el mercado de trabajo a desocupados/as de larga duración pertenecientes a hogares pobres, incentivando la contratación de personal por parte de las empresas privadas a través de la reducción del costo de contratación.

B.3 Objetivos específicos

- Inserción laboral en empresas privadas de un máximo de 3.000 participantes por un período de doce meses.
- Orientación laboral a trabajadores inscriptos en el Programa “Pro Trabajo” que manifiesten interés (máximo de 10.000 participantes por año).
- Potencialmente, subsidio a la capacitación de un máximo de 1.000 participantes por año a cargo de las empresas.

B.4 Metas

- 3.000 personas contratadas por año a través del programa
- Incremento de 20% de la probabilidad de inserción laboral de los trabajadores subsidiados.

B.5 Opciones de la Participantes

- Los interesados deberán optar por participar en uno de los subprogramas.
- Los subprogramas Incentivo a Contratación y Uruguay Trabaja son excluyentes entre sí.
- Se sorteará si los inscriptos superan ampliamente los puestos a subsidiar.

B.6 Criterios de Elegibilidad de las Empresas

- Inscriptos y al día en el Banco de Previsión Social, MTSS y DGI
- No haber efectuado despidos y no haber enviado trabajadores al Seguro de Paro en la misma categoría laboral para la que se demanda el subsidio, durante los períodos que se determinarán en la reglamentación.
- El porcentaje de los contratados a través de este programa no podrá superar el 20% de la plantilla de personal.
- La excepción se daría en el caso de microempresas con un límite de 60%.
- Las empresas tendrán la libertad de elegir sus futuros trabajadores con la condición de que estos últimos cumplan con los prerequisites de selección.
- Podrán inscribirse quienes hubieren participado del Programa Trabajo Por Uruguay del PANES.

B.7 Los Beneficios

Componente salarial:

- 60% del costo laboral del trabajador para el caso de los hombres y 80% del costo laboral para el caso de las mujeres.
- Remuneración del trabajador será la del convenio colectivo.
- Incluye aporte patronal correspondiente.
- Tope: 60% u 80% de uno y medio Salario Mínimo Nacional (SMN).

Componente capacitación:

- Dos SMN, por única vez.
- Para un máximo de 1.000 trabajadores
- Capacitación deberá ser solicitada e implementada por el empleador.

Condiciones de Contratación

- Duración del subsidio: 12 meses.
- Excluidos contratos a término, empresas unipersonales y hogares.
- Régimen laboral legal vigente
- Cobertura de seguridad social de acuerdo al régimen general
- Remuneración del trabajador será la fijada para la categoría para la que fue contratado en el convenio colectivo que rige para la empresa.

Orientación Laboral

- A trabajadores inscriptos en ambos subprogramas
- Que manifiesten interés de recibirla
- Máximo de 10.000 participantes por año

B.8 Cobertura y Estimación de Costos

Estimación del Costo Fiscal del Programa: 6.1 millones de dólares (base anual) aproximadamente para atender a 3.000 participantes en empleo subsidiado y dar orientación laboral a 10.000 trabajadores por año (Implica un costo por trabajador subsidiado durante 12 meses de 2 mil dólares aproximadamente).

IV.2.4 Políticas de seguridad alimentaria

El Plan de Equidad en su componente alimentario tiene como primer objetivo propender a la seguridad alimentaria de la población incluida en los hogares del actual PANES, que perciben una transferencia monetaria por medio de la Tarjeta magnética del plan y del Plan Alimentario Nacional de INDA.

Ambos programas incluyen hogares que en su constitución tiene presencia de menores de 18 años y mujeres embarazadas.

Estos lineamientos se definieron en base a tres criterios políticos-técnicos esenciales, a saber:

1. Respetar al máximo la tradición político-institucional del INDA y simultáneamente potenciar la importancia de esta institución en el repertorio de políticas sociales nacionales profundizando su papel educativo y regulador en materia de seguridad alimentaria.
2. Que los mencionados lineamientos se encuentren en consonancia con la estrategia institucional del INDA y sus acciones de articulación interinstitucional. Esto supone además, que hay revisiones de sus líneas actuales de provisión de alimentación que no pretenden ser reformuladas en esta fase de elaboración del Plan de Equidad.

3. Que fortalezcan las coordinaciones y articulaciones, en lo operacional y en el flujo de información entre los organismos intervinientes.

Criterios orientadores de la propuesta

En líneas generales en la presente propuesta se considera el componente alimentario, en tanto un servicio moderno constitutivo de la nueva Red de Asistencia, como un complemento socioeconómico para los hogares en situación pobreza.

Específicamente interesa señalar que se pretende incentivar que las prestaciones en alimentación se traduzcan en un complemento de los nuevos servicios sociales articuladores de la Red de Asistencia Social, en particular aquellos que se configuran en términos de transferencias monetarias. De esta forma, se tiende a reorientar el papel del componente de alimentación, promoviendo que el mismo conjugue dos líneas de intervención estratégicas para el Plan de Equidad: su papel de asistencia a los sectores en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica conjuntamente con otras prestaciones y el rol esencial de seguridad alimentaria.

Esta combinatoria en las formas de acción permite, en el corto y mediano plazo 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. (Plan Caif; AIPP, Escuelas de tiempo Completo, Liceos, etc.).

Objetivos, población y definición de instrumentos de política.

1. Brindar apoyo alimentario a la población en situación de pobreza extrema. Establecer una transferencia monetaria en formato de Tarjeta con atributo de banda magnética, con destino a la adquisición de alimentos para toda la población en situación de pobreza extrema. La utilización de este instrumento es complementaria a las transferencias de alimentos y permite entre otras cosas ampliar las compras a otros productos; dar mayores opciones en la adquisición de alimentos según las particularidades geográficas y culturales; y permitir mayor variedad, alcanzando la totalidad de los grupos de alimentos. La población objetivo de esta prestación monetaria serán todos los hogares con niños/as y adolescentes en situación de pobreza extrema y se espera que el mismo se encuentre asociado a la transferencia de Asignaciones Familiares.

Definición del instrumento:

Esta tarjeta permite la transferencia de beneficios por su sola presentación, monetaria para la adquisición de artículos determinados y la administración de datos entre los organismos intervinientes.

La administración y gestión de este instrumento estará a cargo de los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo y Seguridad Social por medio del Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y de Salud Pública.

Las Mesas Interinstitucionales departamentales tendrán un importante rol de propuesta en la adjudicación del beneficio, por su experiencia y conocimiento local.

El diseño de las tarjetas se identificará por la inscripción: "Gobierno de la República, Uruguay Social y Plan de Equidad".

Su emisor es el Banco de la República (BROU) y en estos momentos está en desarrollo un proceso licitatorio que proporcione la tecnología para construir un circuito de comercios adheridos para la adquisición de alimentos.

Esta red de comercios tiene alcance nacional con presencia de 1000 pequeños comercios de cercanía, en más de 400 localidades del país.

La tarjeta tiene alta trazabilidad, es decir se podrá conocer el detalle de los artículos comprados, limitar o anular determinados artículos y establecer montos máximos por tipo de alimentos.

2. Redefinición del Programa Nacional de Complemento Alimentario (PNCA) asociando la prestación a recomendación médica o nutricional y limitar las prestaciones en especies a grupos específicos que lo requieran.

Teniendo en cuenta que los programas de Alimentación son un componente específico de otros servicios sociales, se reinstitucionalizarán las iniciativas que tienen como beneficiarios a los ciudadanos u hogares aislados.

Se refiere específicamente a revertir el formato de transferencias en especies manteniéndolo como el Programa Canastas pero limitando su alcance solamente a los colectivos que requieren alimentación específica, alimentos con desarrollos o restricciones especiales, que puedan ser de emergencia-urgencia, de difícil acceso por costos, disponibilidad o particularidades geográficas.

La reinstitucionalización propuesta refiere a que las canastas en términos de complementos alimentarios en especie sean básicamente recomendadas por instituciones de Asistencia Médica ligándolas aún más a las estructuras sanitarias del primer nivel de atención. Le correspondería al INDA definir algunos estándares de calidad y tipo de canastas para grupos sociales específicos (por ejemplo celíacos) así como también la regulación de esta distribución a partir de visitas sociales en base de muestras de asistidos.

La población objetivo para estos casos son aquellos grupos que requieren alimentación específica y grupos en situación de desnutrición o de riesgo alimentario; preferentemente embarazadas, menores de 2 años, adolescentes y adultos mayores en situación de pobreza.

3. Reorientar el programa Asistencia a las Instituciones Públicas y Privadas (AIPP) brindando asistencia alimentaria a organizaciones que brinden servicios socio-recreativos para población en situación de pobreza.

Se revisará el Programa AIPP en base a los siguientes criterios:

- a) definir los servicios sociales que brindan las asociaciones civiles e instituciones públicas, promoviendo la asistencia alimentaria a aquellos servicios socioeducativos y recreativos en base a criterios claros del significado de tales actividades;
- b) impulsar propuestas de instalación de servicios de ese tipo, a través de llamados públicos, en aquellas zonas donde no existen este tipo de iniciativas y a la vez se comprueban índices de carencias nutricionales significativos;
- c) apoyar con asistencia alimentaria a las instituciones públicas con servicios sociales constituidos.

Por otro lado, se mantendría el complemento de alimentación al Plan CAIF siguiendo la misma línea de trabajo propuesta en AIPP. Y se mantendrían los comedores públicos, atendiendo a su desempeño en términos de beneficiarios. Puesto que hoy el programa tiene planteado como problema el descenso de beneficiarios así como la participación del mismo en la estructura de costos del Instituto.

A su vez, se reforzarán programas interinstitucionales con componente alimentario como el caso de CECAP, PAST, CAIF, ANEP, etc.

4. Creación de un ámbito nacional de seguridad alimentaria apoyado en redes locales y fortalecer el rol técnico-regulatorio del INDA.

La reconversión planteada supone estructurar un sistema de información de usuarios y de prestaciones que permita evaluar, monitorear los servicios planteados, habilitar a reestructurar la función técnica-regulatoria del INDA e incentivar la dimensión educativa de la política alimentaria tanto a nivel del sistema educativo formal y no formal a través de servicios sociales, así como mediante la difusión y promoción de la utilización de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos. Para ello consideramos conveniente la instalación de un ámbito nacional de seguridad alimentaria, con la participación de otras instituciones públicas involucradas en la política alimentaria, que asuma como cometidos los requerimientos mencionados.

La población objetivo sería la población general y específica de programas alimentarios y el propósito central de dicho ámbito es prevenir la malnutrición en niños, niñas, adolescentes y embarazadas, adultos y adultos mayores teniendo como prioridad mejorar las prácticas de alimentación.

IV.2.5 Otras Acciones de Integración Social

a) Discapacidad: En el marco de una estrategia de unificación del conjunto de las políticas y programas que van dirigidos a la población con discapacidad e independientemente de su condición socioeconómica se establece la transferencia de competencias hoy afincadas en el MSP al MIDES. En consecuencia se creará el Programa Nacional de Discapacidad con los recursos, créditos presupuestales, bienes y obligaciones actuales, que se incluirán en la estructura de servicios del Ministerio de Desarrollo Social a partir del 1º de enero de 2008 una vez en vigencia la Rendición de Cuentas.

Por otra parte también dependerán del MIDES el Centro de Rehabilitación “Tiburcio Cachón” y el Instituto Nacional de Ciegos Gral. José Artigas, ambos focalizados en el problema de baja visión y ceguera. Asimismo la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado estará en el ámbito del MIDES manteniendo su actual estatuto jurídico.

Estos cambios permitirán racionalizar el uso de los recursos públicos, optimizar la cooperación con el sector privado, generar nuevos programas y servicios para el conjunto de la población con discapacidad, especialmente para aquellas personas y familias en mayor desventaja social cuya vulnerabilidad se incrementa por la no disposición de recursos acordes a sus necesidades.

En este sentido se habrán de revisar los *baremos*, su aplicación y la uniformización de los criterios que diversos organismos públicos consideran para la provisión de asistencias, pensiones por discapacidad, ayudas especiales entre otras prestaciones.

b) Promoción de emprendimientos productivos: Se desarrollarán diversas respuestas en materia de promoción, asistencia técnica y financiera para emprendimientos productivos de sectores sociales en situación de pobreza, de modo que estos puedan autogenerar ingresos estables y sustentables. A tales efectos se reconvertirán algunos de los actuales programas en la órbita del MIDES a fin de ajustarse mejor a la demanda y en función de la experiencia acumulada en los dos años de implementación del PANES. La alternativa de constitución de cooperativas sociales conforme lo dispuesto por la Ley N° 17.978 seguirá vigente y en un todo de acuerdo a las normativas legales.

c) Programas de Inclusión Social, URUGUAY INTEGRA: Toda política social tiene intrínsecamente una dimensión asistencial (debe evitarse su desnaturalización que la convierta en asistencialismo), absolutamente imprescindible en tanto se trata de

proveer recursos, bienes y servicios sociales a determinados sectores de la población cuando ni el mercado ni tampoco la familia pueden satisfacer las necesidades básicas de las personas.

Pero, al mismo tiempo resulta fundamental desplegar la dimensión promocional de la política social, aquella que tiene como propósito desarrollar las potencialidades que todo sujeto posee en mérito a sus propias capacidades en procesos socioeducativos con adultos, adolescentes y jóvenes, que a la vez generen las oportunidades para la plena realización de los derechos de ciudadanía. En este sentido se prevé el desarrollo del **Programa Uruguay Integra**, que ya inició su implementación a partir de los Convenios MIDES-CETP/UTU, MIDES-MEC, MIDES-CAIF; y que articulará las acciones de diversos organismos públicos (MEC, MIDES, ANEP, MTD, INAU, OPP, MVOTMA, Intendencias Municipales, entre otros), tomando en cuenta la multiplicidad de intervenciones y prácticas institucionales que se viene registrando con la cooperación de organizaciones de la sociedad civil.

V. Transición corta, transición larga

En el desarrollo de los componentes o ejes estratégicos del Plan de Equidad se ha explicitado la jerarquización del conjunto de las intervenciones público - estatales a favor de una superación de la pobreza y reducción de la brecha social, partiendo del supuesto de la articulación entre ambos pilares que lo sostienen. En términos prospectivos puede afirmarse que habremos de recorrer en los próximos meses un período de *transición corta*, en la cual deberán asentarse los logros obtenidos con el Plan de Emergencia Social, para simultáneamente seguir identificando los vacíos de cobertura de prestaciones no contributivas ocasionados por diversas causas.

En un escenario de transformaciones sociales de corto plazo, se abre un itinerario de reformas urgentes que apuntan a construir un pilar no contributivo a fin de dotarlo de mayor racionalidad al simplificar prestaciones; mayor equidad por mejorar los procedimientos de selección, y por ampliar la cobertura. Su efecto distributivo supone introducir cambios en los diseños de las políticas: adecuándose a la realidad actual de las familias; a la vez que mitigar a corto plazo las situaciones de pobreza y reducción de los niveles de vulnerabilidad socioeconómica y superación de las desigualdades en el mediano y largo plazo. Resulta importante subrayar que en los cambios que vienen realizándose se asumió un enfoque multidimensional de la pobreza y la vulnerabilidad, incorporando no solo la insuficiencia de ingresos, sino también las dimensiones sicosociales, culturales e institucionales.

En cuanto a la *transición larga*, ella se asocia principalmente a la construcción de una nueva matriz de bienestar, capaz de ofrecer las respuestas integrales a los dilemas que la sociedad uruguaya enfrenta. El conjunto de las políticas económicas, el actual sistema tributario, el crecimiento sostenido del PBI, las políticas de estímulo a la inversión y la generación de empleo -, entre otros vectores - concurren a consolidar una estrategia de desarrollo humano que conjuga crecimiento económico con justicia social. Precisamente se trata de garantizar que los frutos de la renta nacional sean distribuidos equitativamente entre toda la población, para que efectivamente se ejerzan plenamente los derechos sociales, económicos, culturales y políticos.

Aquella matriz de bienestar debe considerar la actual estructura de riesgos con una mirada prospectiva, esto es, dando cuenta de los desafíos a resolver en los próximos años. La emergencia de un nuevo modelo de integración social, plantea - más que certezas - algunas interrogantes a develar conforme se avance en la puesta en marcha de la siguiente etapa y se evalúen los resultados e impactos sociales obtenidos.

Acaso se trata de reconfigurar un sistema de múltiples prestaciones no contributivas procurando armonizarlas, estimulando modificaciones en el diseño y los formatos de acceso, identificación y selección de beneficiarios, estableciendo rigurosos mecanismos de seguimiento.

O en otra dirección, se procurará la unificación del sistema en una única prestación básica de carácter universal o tal vez selectivo en sus primeras fases; y aquí nos referimos específicamente a la opción de una Renta Básica tal como se debate actualmente en algunos países latinoamericanos y europeos. Y en este caso, deberá examinarse la viabilidad social, política y fiscal de tal medida. Lo cierto es que no puede soslayarse una discusión que coloca en el centro los derechos, la consolidación de una tendencia a la universalidad de su ejercicio y por consecuencia una mayor igualdad e integración social condición ineludible de la consolidación y profundización democrática.

VI. Anexos

(1) Decreto de creación del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

(2) Proyecto de Ley por el cual se introducen reformas en el sistema de Asignaciones Familiares.

(2) Proyecto Ley de creación de una prestación no contributiva “Asistencia a la Vejez”

(3) Proyecto de Ley “Uruguay Trabaja”. Subsidio monetario con contrapartidas.

VI. ANEXOS

ANEXO I

CM/ 100

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 25 JUL 2005

VISTO: las políticas y planes sociales llevados a cabo en distintos ámbitos del Poder Ejecutivo Nacional;

RESULTANDO: que es necesario establecer una instancia interministerial a los efectos de garantizar e incrementar mayores niveles de coordinación, planificación, articulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales del Estado, entre las diversas áreas de ejecución;

CONSIDERANDO: I) que por Ley N° 17.866 de 21 de marzo de 2005 se creó el Ministerio de Desarrollo Social, dentro de cuyos cometidos se encuentra la coordinación de las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Poder Ejecutivo (artículo 9° literal "c");

II) que los Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y Estados Asociados, reunidos en la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay el día 1° de junio de 2005 declararon que para lograr que lo social se constituya en el eje articulador del proceso de

2005/01585

integración del bloque se deberá impulsar que la política social se constituya en articuladora de la política pública al interior de cada gobierno;

ATENCIÓN: a lo precedentemente expuesto, y a lo dispuesto por el artículo 149 de la Constitución de la República y demás disposiciones concordantes y complementarias;

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

actuando en Consejo de Ministros

D E C R E T A:

Artículo 1°.- Créase el Gabinete Social que estará integrado por los titulares de los Ministerios de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social, quién lo presidirá.

Artículo 2°.- El Gabinete Social tendrá, entre otros, los siguientes cometidos:

- 1) Asesorar y proponer al Poder Ejecutivo, para su consideración y aprobación, los planes, programas y proyectos de carácter social vinculados a los Ministerios que lo integran.
- 2) Analizar, definir y acordar las prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al Gasto Público Social.
- 3) Establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de Políticas Públicas Sociales entre los diversos Ministerios.
- 4) Articular atribuciones y campos de actuación de naturaleza intergubernamental entre las instancias nacionales y municipales y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos.

Artículo 3°.- Para la instrumentación y ejecución de los acuerdos y resoluciones alcanzados a nivel de Gabinete Social, los Ministros contarán con la asistencia de un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, que estará constituido por representantes de los Ministerios involucrados y será presidido por el Director de políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Artículo 4º.- Comuníquese, publíquese, etc.

Amorim
Castro
...

Agarri

...

...

...

...

Agustina Berruti

...

...

...

Tabaré Vázquez

Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República

ANEXO II
Proyecto de Ley por el cual se introducen reformas en el sistema de Asignaciones Familiares.

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo,

Señor Presidente de la
Asamblea General
Don Rodolfo Nin Novoa

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Alto Cuerpo a fin de remitir, para su consideración, un Proyecto de Ley por el cual se introducen reformas en el sistema de Asignaciones Familiares.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I) Marco en el que surge la necesidad de la reforma.

Uruguay posee una amplia tradición en materia de transferencias monetarias. En particular, en lo que refiere al sistema de Seguridad Social, nuestro país ha edificado un destacado sistema de transferencias fuertemente

articulado al mercado formal de trabajo. Pero también en el devenir histórico se han generado mecanismos de protección social para quienes se encuentran en una situación de informalidad o precariedad laboral así como en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Dentro del conjunto de transferencias de la Seguridad Social, se encuentran las Asignaciones Familiares.

Instituidas a través de la ley N° 10.449 de 12 de noviembre de 1943, fueron en un principio concebidas como un auxilio para la atención de las cargas familiares de los trabajadores del sector privado, formales y bajo subordinación laboral.

Sucesivas leyes extendieron el régimen a trabajadores inicialmente excluidos, como los rurales, así como a aquellos en situación de desocupación forzosa y a la mayoría de los jubilados y pensionistas, hasta el dictado del decreto-ley N° 15.084 de 30 de noviembre de 1980, que mantuvo, en términos generales, el ámbito subjetivo de aplicación resultante de la referida evolución legislativa.

Por su parte, las leyes N° 11.490 de 18 de setiembre de 1950 y N° 12.801 de 30 de noviembre de 1960 consagraron el beneficio en favor de funcionarios públicos.

En época relativamente reciente, a través de las leyes N° 17.139 de 16 de julio de 1999 y N° 17.758 de 4 de mayo de 2004, se introdujeron reformas en cuanto a la población objetivo, extendiendo la prestación a integrantes de *"hogares de menores recursos"*.

Estas modificaciones constituyeron un paso significativo en la ampliación de la cobertura, dado que se integró a más de 200.000 niños y adolescentes, al tiempo que la prestación comenzó a desempeñar un rol de asistencia frente a situaciones de vulnerabilidad socioeconómica de los hogares. No obstante ello, el sistema ha presentado insuficiencias y debilidades, tanto en los mecanismos

que habilitan el acceso a las prestaciones, como en el monto de las mismas y en los incentivos que les son inherentes en materia de educación, por ejemplo.

Esta situación ha sido evidenciada desde distintos ángulos. Pero concretamente, desde la puesta en marcha del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) a comienzos de 2005, se pudo constatar que una cantidad importante de niños y adolescentes pertenecientes a los hogares más pobres de nuestra sociedad, no perciben Asignaciones Familiares.

A partir de tal comprobación y en el marco del desarrollo de dicho Plan, se logró extender la cobertura a niños y adolescentes que, teniendo el derecho, no lo hacían efectivo. No obstante, si bien se han reducido tales brechas, aún no se ha logrado alcanzar a todos ellos.

Es necesario, pues, un mayor esfuerzo en la expansión de la cobertura del sistema y, especialmente, iniciar un proceso de transformación del mismo a fin de lograr construir un Uruguay socialmente protegido, solidario y equitativo.

Luego de dos años de implementado el PANES, son grandes los logros. La reducción a la mitad de la proporción de personas en situación de indigencia es uno de los aspectos más destacables, así como la disminución de la cantidad de personas en condición de pobreza. No obstante, la presencia de situaciones de privación socioeconómica así como la emergencia de nuevos riesgos sociales siguen siendo relevantes, y su incidencia en hogares con niños y adolescentes constituyen un centro de atención prioritario.

El Plan de Equidad se concibe como un paso sustantivo en la reconfiguración del sistema de protección social uruguayo, atendiendo de forma permanente la nueva matriz de riesgos sociales y procurando, mediante diversas acciones, reducir los niveles de pobreza y evitar la consolidación de los mismos, favoreciendo y estimulando procesos de integración social.

De esta forma, se espera responder a dichas situaciones a través de una Red de Asistencia e Integración Social, que tenga entre sus componentes la

presente propuesta de reforma de las Asignaciones Familiares, con el fin de hacerla más consistente e integral.

La reformulación del sistema de Asignaciones Familiares cumple un papel fundamental en la construcción de dicha Red. Como se indicara anteriormente, diversos estudios han señalado que la pobreza afecta principalmente a los hogares con niños y adolescentes. En este marco es que se considera que dicha reformulación constituye un instrumento adecuado para cumplir con los objetivos propuestos.

II) Aspectos más remarcables del Proyecto

1) La reforma propuesta sustituye el sistema previsto por las leyes N° 17.139 de 16 de julio de 1999 y N° 17.758 de 4 de mayo de 2004, el cual, como queda dicho, si bien representó un avance, evidenció notorias insuficiencias.

Desde luego, no se ven afectados los regímenes de Asignaciones Familiares comúnmente conocidos como "contributivos", asociados a la formalidad en el empleo, los cuales permanecen incambiados, sin perjuicio de la posibilidad de optar por la prestación prevista en el Proyecto (artículo 9°).

La población objetivo de esta reforma son los niños y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (artículo 1°). En tales casos, la incapacidad o seria dificultad para hacer frente a la integración y riesgos sociales demanda el imprescindible apoyo del Estado.

El sistema propuesto se instalará siguiendo un criterio de progresividad, a través de un primer escalón de cobertura para el año 2008, que abarcará hasta 330.000 niños y adolescentes provenientes de los hogares más carenciados de los indicados precedentemente.

Ello supondrá una ampliación de la cobertura hoy vigente, sin perjuicio de que la extensión proseguirá en 2009, cuando alcance a todos los hogares objetivo, amparando hasta 500.000 beneficiarios.

Sobre el punto, el artículo 2º dispone que la determinación de los niveles de vulnerabilidad socioeconómica se realizará de acuerdo a criterios estadísticos conforme a lo que prevea la reglamentación, estableciéndose los factores sustanciales que necesariamente habrán de considerarse.

2) Siendo la asignación familiar una prestación dirigida a los niños y adolescentes, se requiere determinar qué personas o instituciones oficiarán como administradores o atributarios del beneficio, lo que se realiza a través del artículo 3º.

Estudios especializados dan cuenta de que, cuando recae en la mujer la calidad de administrador de transferencias en favor de niños y adolescentes, por lo general la prestación se utiliza más directamente en provecho del beneficiario.

Es por ello que el Proyecto da preferencia a la titularidad femenina, lo que de ningún modo supone hacer caso omiso de quién tiene al beneficiario a su cargo, ya que dicha preferencia opera únicamente cuando dos personas de diferente sexo ostentan aquella condición al mismo tiempo.

Por último, en el inciso final del artículo 3º, se prevé la posibilidad de reglamentar procedimientos y medios probatorios alternativos en sede administrativa, a fin de permitir el pago provisorio de la prestación entretanto se tramita el indispensable certificado judicial que acredite la tenencia material del beneficiario.

3) En atención a los objetivos perseguidos, el Proyecto introduce cambios sustantivos en los montos de la prestación: por un lado, se incrementa el monto a transferir y, a la vez, se considera, para cada prestación subsiguiente que reciba el mismo hogar, el número de beneficiarios que lo integran y sus características.

El incremento de los montos procura revertir la situación de que dan cuenta estudios nacionales, en el sentido de que las Asignaciones Familiares, a pesar de haber logrado una cobertura significativa de la población vulnerable,

han tenido un muy escaso o inexistente impacto sobre las situaciones de pobreza e indigencia.

Al considerar el número y características de los beneficiarios para determinar el monto de las prestaciones, se aplica el sistema que la literatura específica denomina como de escala de equivalencia.

Así, por ejemplo, si en un hogar hay solamente un niño asistiendo a educación primaria o menor de 5 años de edad, la base de la prestación de Asignaciones Familiares será de \$ 700. En caso de existir más de un beneficiario, el total de prestaciones que por este concepto *recibirá el hogar* será el resultado de multiplicar: a) la base de \$ 700 por b) el número de beneficiarios elevado al exponente de 0,6. Si, por último, se divide la cifra resultante, entre el número de beneficiarios, se obtiene el monto que *recibirá cada uno de ellos*.

Este tipo de ajuste posee dos grandes virtudes. En primer lugar, reconoce la generación de economías de escala en el gasto de los hogares y en segundo lugar, hace variar el monto en función del tamaño de los mismos.

A su vez, el Proyecto prevé un monto adicional de \$ 300, con igual criterio de ajuste, en los casos de beneficiarios que cursen enseñanza media. Esta solución tiene por finalidad reducir la deserción en ese nivel y alentar el avance en el ciclo educativo.

De esta manera se espera estimular la retención en el sistema educativo formal o el retorno al mismo, manteniendo para ello las condicionalidades presentes históricamente en el sistema de Asignaciones Familiares. Huelga destacar la incidencia que tienen los problemas a nivel educativo sobre el porvenir de los niños y adolescentes, en la medida que la escolaridad se encuentra muy asociada a los desempeños futuros en el mundo del trabajo, amén que condiciona los niveles y la calidad de sus procesos de integración social.

El siguiente cuadro muestra distintas combinaciones posibles de composición y tamaño de hogares comprendidos en el nuevo sistema. Los puntos suspensivos al final representan la existencia de hogares con mayores cantidades de niños y adolescentes, en cuyos casos el patrón de incremento del monto transferido no varía.

Asimismo, el Proyecto brinda un tratamiento preferencial a los beneficiarios que padezcan una incapacidad física o psíquica que les impida su incorporación a tareas remuneradas, así como a aquellos que se encuentran en programas de atención de tiempo completo del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) o en instituciones que mantengan convenios con el mismo. Estos beneficiarios no son considerados para la aplicación del sistema de escala de equivalencia, recibiendo una asignación individual de \$ 1.000, en el caso de los primeros, y de \$ 700, en el caso de los segundos.

Por último, el artículo 10 establece un mecanismo de revaluación de la prestación, en orden a mantener su poder adquisitivo.

4) Los términos del servicio de la asignación y los requisitos para el otorgamiento y mantenimiento de la misma, guardan concordancia, en lo sustancial, con los previstos en el régimen del decreto-ley N° 15.084 de 30 de noviembre de 1980 y en los de las leyes N° 17.139 de 16 de julio de 1999 y N° 17.758 de 4 de mayo de 2004.

Cabe resaltar, como innovación, la disposición contenida en el artículo 7°, que considera válida, aunque por un término no mayor a un año, la participación de niños o adolescentes en programas de educación no formal brindados por instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación y Cultura, que sean de carácter promocional y comprometan el retorno de aquéllos al sistema formal.

5) A través del artículo 8° se confieren al Banco de Previsión Social, organismo encargado de servir la prestación, las facultades necesarias para verificar y controlar los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios y contribuyentes. Entre otras, cabe destacar la posibilidad de utilizar las bases de

datos confeccionadas por el Ministerio de Desarrollo Social en el marco del PANES. Esto permitirá disponer, desde el comienzo, de un importante volumen de información relativa a la población objetivo.

A su vez, y a los efectos de evitar duplicaciones en el pago de beneficios, se faculta al Banco de Previsión Social para solicitar a los organismos públicos todo tipo de información respecto de las asignaciones familiares que abonan a sus funcionarios, quedando dichos organismos obligados a suministrarla. Ello posibilitará la creación de una base de datos unificada de beneficiarios y atributarios de Asignaciones Familiares.

6) El artículo 13, al tiempo que dispone la derogación de las leyes cuyos regímenes son sustituidos por el consagrado en el Proyecto, prevé quiénes deberán necesariamente formalizar una solicitud ante el Banco de Previsión Social para acceder a la prestación.

Asimismo, establece una transición ordenada entre el régimen derogado y el nuevo, de modo que no existan intervalos en que los beneficiarios de uno y otro queden sin la cobertura que por derecho les correspondiere.

Finalmente, se mantiene, para los beneficiarios de la asignación regulada por el decreto-ley N° 15.084 que optaren por la prestación prevista en el Proyecto, los derechos a hacer uso del servicio de atención materno infantil a cargo del Banco de Previsión Social.

Saludamos a ese Alto Cuerpo con la más alta estima y consideración.

PROYECTO DE LEY (del 4 de setiembre de 2007)

Artículo 1º. (Ámbitos objetivo y subjetivo).- Créase, a partir del 1º de enero de 2008, un sistema de asignaciones familiares consistente en prestaciones monetarias a servirse mensualmente por el Banco de Previsión Social, en beneficio de niños y adolescentes (artículo 1º de la ley N° 17.823 de 7 de setiembre de 2004) que residan en el territorio nacional y que, reuniendo los demás requisitos previstos en la presente ley, integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en

atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho instituto.

No obstante, la aplicación del sistema será gradual, alcanzando durante el año 2008 hasta 330.000 beneficiarios que, reuniendo los demás requisitos previstos en la presente ley, integren los hogares más carenciados de los comprendidos en el inciso anterior.

A partir del 1º de enero de 2009, la prestación alcanzará hasta 500.000 beneficiarios, quedando el Poder Ejecutivo facultado para incrementar dicha cifra en consideración a la evolución de la situación socioeconómica de la población.

Artículo 2º. (Definiciones de hogares).- A los efectos de esta ley, entiéndese por hogar el núcleo integrado por dos o más personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia.

La determinación de los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica así como la del nivel a que refiere el inciso segundo del artículo anterior, se harán conforme a criterios estadísticos de acuerdo a lo que disponga la reglamentación a dictarse por el Poder Ejecutivo, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

Artículo 3º. (Administrador o atributario de la prestación).- Son administradores o atributarios del beneficio instituido por la presente ley, las personas con capacidad legal o las instituciones, a cuyo cargo estén los beneficiarios. En caso de que dos personas de distinto sexo reúnan tales condiciones, tendrá preferencia la mujer.

Para acreditar las extremos previstos en el inciso anterior, se requerirá la presentación del certificado judicial que avale quién ejerce la tenencia material del beneficiario.

La reglamentación a dictarse por el Poder Ejecutivo podrá establecer procedimientos y medios probatorios alternativos en sede administrativa, a los solos efectos de habilitar el servicio de la prestación en forma provisoria y únicamente durante el lapso que insuma la obtención del referido certificado.

Artículo 4º. (Montos de la prestación).- La asignación instituida por la presente ley tendrá los siguientes montos mensuales por beneficiario, atendiendo al número de los mismos que integren el hogar, al nivel educativo que estén cursando y a la presencia o no de discapacidades:

a) el resultado de multiplicar \$ 700 (setecientos pesos uruguayos), por el número de beneficiarios integrantes del hogar que no padecieren incapacidad (numeral 4) del artículo siguiente) elevado al exponente 0,6 (cero coma seis), y de dividir la cifra obtenida entre la cantidad de los mismos;

b) en los casos de beneficiarios que se encuentren cursando educación media, se adicionará al monto que les correspondiere conforme al literal anterior, el resultado de multiplicar \$ 300 (trescientos pesos uruguayos), por el número de dichos beneficiarios elevado al exponente 0,6 (cero coma seis), y de dividir la cifra obtenida entre la cantidad de los mismos;

c) \$ 1.000 (mil pesos uruguayos) en los casos de beneficiarios que padecieren incapacidad conforme a lo previsto por el numeral 4) del artículo siguiente.

En los casos de beneficiarios en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho instituto, la asignación será de \$ 700 (setecientos pesos uruguayos). La reglamentación establecerá el modo en que se aplicará esta asignación en provecho directo del beneficiario, en orden a satisfacer sus necesidades en materia de salud, educación e inserción social.

Artículo 5º. (Término de la prestación).- La asignación familiar prevista por la presente ley se servirá por los períodos que se establecen a continuación:

1) A partir de la constatación fehaciente del estado de gravidez por parte del Banco de Previsión Social y hasta los 14 (catorce) años del beneficiario.

2) Hasta los 16 (dieciséis) años del beneficiario, cuando se compruebe que el mismo no ha podido completar el ciclo de educación primaria a los 14 (catorce) años por impedimento plenamente justificado.

3) Hasta los 18 (dieciocho) años de edad del beneficiario, cuando el mismo curse estudios de nivel superior a los de educación primaria en instituciones docentes estatales o privadas autorizadas por el órgano competente.

4) Cuando el beneficiario padezca de una incapacidad física o psíquica tal que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada, la prestación se servirá hasta los 18 (dieciocho) años de edad, y continuará sirviéndose a partir de dicha edad por períodos de tres años, con revisión médica al finalizar cada período conforme a lo previsto por el literal D) del artículo siguiente. La percepción del beneficio será incompatible con el cobro de la prestación a que refiere el artículo 43 de la ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995.

Artículo 6º. (Requisitos para el otorgamiento y el mantenimiento de la percepción de la prestación).- Para recibir la asignación regulada por la presente ley, deberán acreditarse ante el Banco de Previsión Social, con la frecuencia y del modo que establezca la reglamentación, los siguientes extremos:

A) Los ingresos y la composición del hogar que integra el beneficiario.

B) Los demás elementos que caracterizan a dicho hogar como en situación de vulnerabilidad socioeconómica y que lo incluyen en el nivel a que refiere el inciso segundo del artículo 1º, en su caso.

C) La inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos docentes estatales o privados autorizados por el órgano competente, excepto en los casos de beneficiarios discapacitados en que se acredite que aquéllo no es posible, y la periodicidad de controles de asistencia médica brindada a través del sistema público o privado.

D) Tratándose de personas discapacitadas desde el punto de vista físico o psíquico, la discapacidad que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada. En este caso, el dictamen provendrá de los servicios médicos del Banco de Previsión Social y se realizarán revisiones periódicas ante los mismos servicios médicos cada tres años, a los efectos de evaluar si se mantiene el mismo grado de incapacidad que permita el mantenimiento del pago de la prestación. No obstante, en los casos de niños y adolescentes que padezcan discapacidad psíquica, la misma podrá acreditarse mediante certificación que al efecto expida el Registro creado por la ley N° 13.711, de 29 de noviembre de 1968.

Artículo 7º. (Instituciones de educación no formal).- A los efectos de lo previsto en el literal C) del artículo anterior, considéranse incluidas dentro de los institutos

docentes privados, a las instituciones de educación no formal que, estando inscriptas en el Registro de Instituciones de Educación No Formal del Ministerio de Educación y Cultura, contribuyan al desarrollo socioeducativo del beneficiario y a su reinserción en el sistema educativo formal, conforme a la reglamentación que dictará el Poder Ejecutivo.

La autoridad competente para autorizar el funcionamiento de dichas instituciones será el Ministerio de Educación y Cultura.

Los niños y adolescentes incluidos en el ámbito subjetivo de la presente ley, que participen en proyectos socioeducativos desarrollados por las referidas instituciones de educación no formal, serán beneficiarios de la asignación siempre que los atributarios se comprometan al reingreso de aquéllos al sistema educativo formal.

Bajo estas condiciones, la asignación se otorgará por una sola vez y por un período no mayor a un año.

Artículo 8º. (Competencias y atribuciones de la Administración).- Compete al Banco de Previsión Social verificar y controlar los requisitos de elegibilidad para ser beneficiario o atributario de la prestación instituida por la presente ley.

A tales efectos, queda facultado para:

a) realizar las comprobaciones e inspecciones que estime convenientes, a fin de determinar la existencia de las condiciones de acceso y mantenimiento de la prestación;

b) requerir de los Ministerios de Educación y Cultura y de Salud Pública, de la Administración Nacional de Enseñanza Pública, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y de las instituciones docentes privadas, toda la información necesaria para comprobar la asistencia de los beneficiarios a los centros de educación y los debidos controles médicos, a cuyos efectos los organismos e instituciones indicados quedan obligados a suministrarla;

c) utilizar las bases de datos confeccionadas por el Ministerio de Desarrollo Social en el marco del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social - debiendo dicho Ministerio facilitar dicha utilización -, a los efectos de estar en condiciones de servir la prestación sin dilaciones, a quienes estén incluidos en aquéllas y reúnan las

condiciones necesarias para ser beneficiarios de la asignación prevista en la presente ley;

d) requerir del Ministerio de Desarrollo Social la colaboración necesaria para la ejecución de los cometidos previstos en el inciso primero de este artículo así como para la comprobación de los extremos previstos en el literal a) del inciso segundo de esta disposición, quedando dicho Ministerio obligado a prestar dicha asistencia y pudiendo ambos organismos celebrar los convenios interinstitucionales que fueren menester a tales efectos;

e) solicitar a los organismos públicos todo tipo de información respecto de las asignaciones familiares que abonan a sus funcionarios, quedando dichos organismos obligados a suministrarla.

En caso de comprobarse la falsedad total o parcial de la información proporcionada por los interesados o de no poder verificarse las condiciones que habilitan la percepción de la prestación por causa imputable a éstos, el Banco de Previsión Social procederá a la suspensión del beneficio, sin perjuicio de ejercitar las acciones para recuperar lo indebidamente pagado y de las denuncias penales que eventualmente correspondieren.

Artículo 9º. (Incompatibilidad y opciones).- La percepción de la prestación establecida en la presente ley es incompatible con las previstas por el decreto-ley N° 15.084 de 28 de noviembre de 1980 y por la ley N° 17.474 de 14 de mayo de 2002, así como con la asignación familiar generada por la calidad de funcionario público del asignatario o atributario y las servidas por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

No obstante, se podrá optar en todo momento por el beneficio previsto en la presente ley, teniendo preferencia el mismo en caso de controversia entre quienes resulten asignatarios o atributarios según los diferentes regímenes.

Artículo 10.- (Referencia a valores constantes y ajustes).- Las referencias monetarias del artículo 4º están expresadas en valores constantes correspondientes al mes de enero de 2008.

La prestación será ajustada de conformidad con la variación del Índice de Precios al Consumo, en las mismas oportunidades en que se ajusten las remuneraciones de los funcionarios públicos de la Administración Central.

Artículo 11.- (Inembargabilidad e incedibilidad).- La prestación instituida por la presente ley es inalienable e inembargable y toda venta o cesión que se hiciere de ella, cualquiera fuere su causa, será nula.

Artículo 12.- (Financiación).- Las erogaciones derivadas de la aplicación de la presente ley serán atendidas por Rentas Generales.

Artículo 13.- (Derogaciones y régimen de transición).- Deróganse, a partir del 1º de enero de 2008, las leyes N° 17.139 de 16 de julio de 1999 y N° 17.758 de 4 de mayo de 2004.

En los casos de quienes aspiren a ser beneficiarios de la prestación prevista por la presente ley e integren hogares que no fueron visitados y relevados en el marco del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social, deberá formularse la correspondiente solicitud ante el Banco de Previsión Social.

Idéntica gestión deberá cumplirse respecto de los potenciales beneficiarios que, habiendo sido visitados y relevados dentro del Plan antedicho, no perciban asignaciones familiares ni integren hogares beneficiarios de Ingreso Ciudadano.

Quienes al 31 de diciembre de 2007 sean beneficiarios de prestaciones concedidas al amparo de las leyes que se derogan, continuarán percibiendo una asignación equivalente a la que recibirían de haberse mantenido vigentes las mismas, hasta que el Banco de Previsión Social se expida respecto de si tienen o no derecho a la establecida por esta ley. No obstante, si estuvieren comprendidos en lo previsto por el inciso segundo de este artículo y no se hubiese formulado la correspondiente solicitud de amparo antes del 1º de julio de 2008, continuarán percibiendo la referida asignación equivalente sólo hasta el 30 de junio de 2008, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso siguiente.

Una vez realizado el control de las condiciones de acceso a la prestación prevista por esta ley, quienes al 31 de diciembre de 2007 fueran beneficiarios de prestaciones concedidas al amparo de las leyes derogadas por la presente, continuarán percibiendo durante el año 2008 una asignación equivalente a la que recibirían de haberse

mantenido vigentes las mismas, siempre que integren hogares no situados en el nivel previsto por el inciso segundo del artículo 1° pero sí en situación de vulnerabilidad socioeconómica conforme a la definición del artículo 2°.

Los postulantes a la asignación estatuida en esta ley, que al 31 de diciembre de 2007 no fueran beneficiarios de prestaciones concedidas conforme a las leyes que se derogan e integren hogares de las características referidas en el inciso anterior, percibirán durante el año 2008 una asignación idéntica a la establecida en dicho inciso.

A partir del 1° de enero de 2009, las personas comprendidas en lo previsto por los dos incisos anteriores, pasarán a cobrar el beneficio establecido en la presente ley, si conservaren las condiciones de acceso al mismo.

Aquellos beneficiarios de asignaciones familiares reguladas por el decreto - ley N° 15.084 de 28 de noviembre de 1980, respecto de quienes se optare por la prestación establecida en la presente ley, no perderán por tal motivo sus derechos a hacer uso del servicio de atención materno infantil a cargo del Banco de Previsión Social.

Quienes al 31 de diciembre de 2007, contando con 18 (dieciocho) o más años de edad y padeciendo discapacidad, sean beneficiarios de asignaciones concedidas al amparo de las leyes que se derogan, podrán acceder a las prestaciones previstas en la presente ley en las condiciones establecidas para las personas discapacitadas.

Cuando deba formularse la correspondiente solicitud ante el Banco de Previsión Social para acceder a la prestación prevista en la presente ley, los haberes sólo se devengarán a partir de aquélla. No obstante, en estos casos, no se devengarán dichas asignaciones antes del 1° de abril de 2008.

Artículo 14.- (Declaración interpretativa).- Declárase, con carácter de interpretación auténtica, que las referencias al régimen general que se efectúan en los incisos tercero del artículo 1° y primero del artículo 2°, de la ley N° 17.474 de 14 de mayo de 2002, aluden al estatuido por el decreto - ley N° 15.084 de 28 de noviembre de 1980.

Artículo 15.- (Reglamentación).- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro del término de treinta días siguientes al de su promulgación.

Anexo II

Proyecto de Ley creando un subsidio de Asistencia a la Vejez

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo,

Señor Presidente de la
Asamblea General
Don Rodolfo Nin Novoa

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Alto Cuerpo a fin de remitir, para su consideración, un Proyecto de Ley por el cual se crea una prestación de asistencia para personas mayores de 65 años y menores de 70 años de edad, en situación de extrema pobreza.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Marco en que se inserta la propuesta

El Uruguay se ha destacado en la región y en el mundo entero por contar con un sistema de seguridad social amplio y de tempranos orígenes. Desde las primeras prestaciones destinadas a cubrir algunos riesgos asociados a la vejez, y particularmente durante el correr del siglo XX, fue progresivamente extendiendo su ámbito de cobertura a otras contingencias. En este sentido, cabe recordar que el objetivo básico de la seguridad social en tanto derecho humano fundamental, está dirigido al bienestar de todas las personas, protegiéndolas integralmente ante las vicisitudes de la vida.

Nuestro ordenamiento jurídico en la materia ha experimentado, además, reformulaciones en su diseño. A través de la ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995, se instauró un régimen mixto, con la incorporación de un componente de ahorro individual obligatorio, consagrándose asimismo otras modificaciones, principalmente en lo referente a las condiciones de acceso a las prestaciones que cubren contingencias de invalidez, vejez y sobrevivencia.

Entre estos cambios se cuenta el de la edad mínima para tener derecho a la pensión a la vejez.

Esta prestación no contributiva, que adquirió rango constitucional en 1934, tiene su origen en la ley N° 6.874 de 11 de febrero de 1919, que en su artículo 1° establecía: “Toda persona llegada a los sesenta años o a cualquier edad, si es absolutamente inválida, y que se halle en estado de indigencia, tiene derecho a recibir del Estado una pensión mínima de noventa y seis pesos anuales o su equivalente a asistencia directa o indirecta.”

El denominado Acto Institucional N° 9 de 23 de octubre de 1979 fijó en 70 años la edad para el otorgamiento de la prestación. Posteriormente, la ley N° 15.841 de 28 de noviembre de 1986 rebajó esa edad a 65 años y finalmente, a través de la citada ley N° 16.713, se retornó a los 70 años de edad.

Claramente se aprecia que la edad de acceso a la pensión a la vejez ha tenido un comportamiento oscilante en función de las distintas coyunturas históricas y políticas. No obstante ello, la realidad social de nuestro país y en especial la que emerge luego de la última crisis económica, determina que muchas personas que no han logrado acceder a una jubilación y que tampoco han alcanzado aún la edad que les permita obtener una pensión a la vejez, deben enfrentar una difícil situación cotidiana.

Entre estas personas, aquellas que se encuentran en situación de pobreza extrema han sido incluidas en el Plan de Atención Nacional de Emergencia Social, el cual finaliza su ejecución en diciembre de 2007. En forma paralela, el país se encuentra procesando un profundo diálogo sobre la seguridad social que lógicamente incluye en su agenda las prestaciones dirigidas a los adultos mayores. De este Diálogo Nacional sobre Seguridad Social se espera que surjan insumos para valorar eventuales reformas en la materia.

En este contexto, se entiende procedente establecer una prestación que, de forma transitoria, permita asistir a las personas mayores de 65 y menores de 70 años de edad, que se encuentren en situación de pobreza extrema y no puedan afrontar sus necesidades básicas sin contar con el apoyo del Estado.

II. Del articulado del proyecto

1) Conforme a los artículos 1º y 2º del Proyecto, la prestación está dirigida a las personas mayores de 65 años de edad pero menores de 70 años de edad que, careciendo de recursos para subvenir a sus necesidades vitales, integren hogares - aun unipersonales - que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida.

Esta situación será determinada de acuerdo a criterios estadísticos conforme a lo que prevea la reglamentación, estableciéndose los factores sustanciales que necesariamente habrán de considerarse (artículo 3º).

2) El artículo 4º establece que el monto de la prestación será igual al de la prevista por el artículo 43 de la ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995.

El artículo 8º, por su parte, determina que quienes, manteniendo las condiciones que dieron lugar a la concesión del beneficio, alcancen los 70 años de edad, accederán de pleno derecho a la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez prevista por el citado artículo 43 de la ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995 .

3) A través del artículo 6º se le confieren al Ministerio de Desarrollo Social las facultades necesarias para verificar y controlar los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios.

Se destaca, entre éstas, la facultad de utilizar las bases de datos confeccionadas por dicho organismo en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. Esto permitirá disponer, desde el comienzo, de un importante volumen de información relativa a la población objetivo, que posibilitará brindar la prestación sin dilaciones.

Asimismo, se prevé el suministro de información del Banco de Previsión Social al Ministerio de Desarrollo Social respecto de los beneficiarios y aspirantes al beneficio, preservándose el carácter reservado de los datos.

4) En el artículo 7º se dispone que la prestación será incompatible con otros ingresos iguales o superiores a la misma, así como que, en caso de percibirse ingresos inferiores al monto establecido, se recibirá solamente la diferencia entre ambos.

5) Se consagra, también, en el artículo 9º, la inembargabilidad e incedibilidad del beneficio, sin perjuicio de lo previsto en otras normas legales referidas a esta materia.

6) Finalmente, conforme a lo previsto en el artículo 10, la prestación se sufragará por Rentas Generales, y en el año 2008 será servida con cargo a la previsión realizada para "Asistencia a la vejez" en el artículo 255 de la ley N° 18.172 de 31 de agosto de 2007.

Dichos recursos serán transferidos por el Ministerio de Desarrollo Social al Banco de Previsión Social para poder brindar la prestación asistencial en tiempo y forma.

Saludamos a ese Alto Cuerpo con la más alta estima y consideración.

Proyecto de Ley (del 19 de noviembre de 2007)

Artículo 1º. (Ámbitos objetivo y subjetivo).- Institúyese, a partir del 1º de enero de 2008, un subsidio para personas de 65 (sesenta y cinco) o más años de edad y menores de 70 (setenta) años de edad que, careciendo de recursos para subvenir a sus necesidades vitales, integren hogares que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida.

El mencionado subsidio será servido por el Banco de Previsión Social, con los fondos que al efecto le transfiera el Ministerio de Desarrollo Social.

Artículo 2º (Definición de hogar).- A los efectos de la presente ley, entiéndase por hogar, el núcleo constituido tanto por una sola persona como por un grupo de personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia.

Artículo 3º (Carencias críticas).- La determinación de los hogares que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida se hará conforme a criterios estadísticos de acuerdo a lo que disponga la reglamentación a dictarse por el Poder Ejecutivo, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

Artículo 4º. (Monto de la prestación).- El monto del beneficio previsto por la presente ley será equivalente al de la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez prevista por el artículo 43 de la ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995.

Artículo 5º. (Requisitos para el otorgamiento y el mantenimiento de la percepción de la prestación).- Para recibir el beneficio regulado por la presente ley, deberán acreditarse ante el Ministerio de Desarrollo Social, con la frecuencia y del modo que establezca la reglamentación, los ingresos y la composición del hogar que integra el beneficiario así como las carencias críticas en sus condiciones de vida, conforme a lo previsto por los artículos 1º y 3º.

Artículo 6º. (Competencias y atribuciones de la Administración).- Compete al Ministerio de Desarrollo Social verificar y controlar los requisitos de elegibilidad para ser beneficiario de la prestación instituida por la presente ley.

A tales efectos, queda facultado para:

a) realizar las comprobaciones e inspecciones que estime convenientes, a fin de determinar la existencia de las condiciones de acceso y mantenimiento del beneficio;

b) utilizar las bases de datos confeccionadas en el marco del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social, a los efectos de estar en condiciones de servir la prestación sin dilaciones, a quienes estén incluidos en aquéllas y reúnan los requisitos necesarios para ser beneficiarios del subsidio previsto en la presente ley.

c) solicitar al Banco de Previsión Social todo tipo de información respecto de los beneficiarios de la prestación prevista en la presente ley y de los aspirantes a obtenerla, quedando dicho organismo obligado a suministrar tales datos y relevado del secreto impuesto por el artículo 47 del Código Tributario, en lo pertinente. La información recibida por el Ministerio de Desarrollo Social en virtud de lo dispuesto por este literal, queda amparada por el referido deber de reserva.

En caso de comprobarse la falsedad total o parcial de la información proporcionada por los interesados o de no poder verificarse las condiciones que habilitan la percepción de la prestación por causa imputable a éstos, el Ministerio de Desarrollo Social procederá a la suspensión del beneficio y lo comunicará al Banco de Previsión Social, sin perjuicio de ejercitar las acciones para recuperar lo indebidamente pagado y de las denuncias penales que eventualmente correspondieren.

Artículo 7º. (Incompatibilidad).- El subsidio establecido en la presente ley es incompatible con la percepción de ingresos de cualquier naturaleza u origen, iguales o superiores al monto de aquél.

Quienes percibieren tales ingresos por un monto inferior al del beneficio instituido por esta ley, recibirán únicamente la diferencia entre ambos importes.

Artículo 8º.- (Acceso a la pensión a la vejez).- Los beneficiarios del subsidio previsto en la presente ley que, manteniendo las condiciones que dieron lugar a su concesión, alcancen la edad de 70 (setenta) años, accederán de pleno derecho a la prestación asistencial no contributiva por vejez e invalidez prevista por el artículo 43 de la ley N° 16.713 de 3 de setiembre de 1995.

Artículo 9º.- (Inembargabilidad e incedibilidad).- La prestación instituida por la presente ley es inalienable e inembargable y toda venta o cesión que se hiciera de ella será nula, salvo lo establecido en las normas legales dictadas sobre esta materia.

Artículo 10.- (Financiación).- Las erogaciones derivadas de la aplicación de la presente ley serán atendidas por Rentas Generales.

Las correspondientes al ejercicio 2008 se sufragarán con la partida de \$ 50.000.000 (cincuenta millones de pesos uruguayos), prevista para "Asistencia a la vejez" en el artículo 255 de la ley N° 18.172 de 31 de agosto de 2007, a cuyos efectos el Ministerio de Desarrollo Social transferirá al Banco de Previsión Social los fondos necesarios para el pago del beneficio, con cargo a dicha partida.

Anexo III

Proyecto de Ley "URUGUAY TRABAJA"

Montevideo,

Señor Presidente de la

Asamblea General

Don Rodolfo Nin Novoa

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Alto Cuerpo a fin de remitir, para su consideración, un Proyecto de Ley por el cual se crea el Programa "Uruguay Trabaja", con el objeto de promover el trabajo como factor socioeducativo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Según los datos relevados por el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Desarrollo Social, existen en el país aproximadamente 78.752 personas en situación de pobreza y con desocupación laboral de larga duración.

El Proyecto "Trabajo por Uruguay", implementado en el marco del Programa de Atención Nacional de la Emergencia Social administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, creó 15120 oportunidades de formación a través del trabajo para personas que se encontraban en situación de extrema pobreza, obteniéndose resultados de inserción y motivación altamente satisfactorios.

Así, al completarse los treinta meses de gestión, habrán participado – tomando en cuenta titulares y suplentes- en dicho proyecto 15.684 personas, de todos los departamentos del país y abarcando ciudades y localidades.

La experiencia recogida en el desarrollo del Proyecto "Trabajo por Uruguay" ha puesto en evidencia la importancia del trabajo como factor socioeducativo.

A través del Programa "Uruguay Trabaja", cuya creación aquí se propone en el marco del Plan de Equidad, se profundizan las líneas de acción antedichas, mediante la implementación de estrategias de trabajo transitorio para desocupados de larga duración que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

El Programa supone el cumplimiento de tareas de valor público, seleccionadas por el Ministerio de Desarrollo Social conforme a los objetivos del Programa y cuya realización se coordinará con organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro u organismos públicos.

Las tareas se cumplirán en un ámbito de acompañamiento social, cuya finalidad es no solamente fortalecer el nivel de empleabilidad de los participantes, sino también mejorar su autoestima y promover su integración a redes sociales de contención, el acceso a servicios públicos y la recuperación de derechos.

El Proyecto dispone que la convocatoria a participar en el Programa deberá ser de carácter nacional, asegurándose igualdad de oportunidades y objetividad en el acceso al mismo, y consagra requisitos de inscripción e hipótesis de incompatibilidad que garanticen que el Programa efectivamente alcance a la población a la que está dirigido.

Se prevé, asimismo, que el beneficiario perciba una prestación denominada "Apoyo a la Inserción Laboral" mientras participa del Programa, y teniendo en cuenta el objetivo de promover el trabajo como factor socioeducativo con el consiguiente desarrollo de procesos de integración, es que se ha establecido el cómputo de ese período a los efectos jubilatorios, pensionarios y de la percepción a ciertas prestaciones de actividad.

Las previsiones de los artículos 9º y 12º, en cuanto a las consecuencias de la inobservancia de la disciplina en el cumplimiento de las tareas, resultan indispensables

para el buen aprovechamiento del Programa y responden a la finalidad pedagógica que lo informa.

Finalmente, se consagra el derecho de los participantes a obtener asistencia médica gratuita a través de los servicios de ASSE.

ANTEPROYECTO DE LEY

Artículo 1°. (Programa “Uruguay Trabaja”. Creación).- Créase el Programa “Uruguay Trabaja”, con el objeto de promover el trabajo en tanto que factor socioeducativo. Tendrá alcance nacional y será administrado por el Ministerio de Desarrollo Social, conforme a lo establecido en la presente ley y en la reglamentación a dictarse por el Poder Ejecutivo.

El Programa consistirá en un régimen de acompañamiento social para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral, e incluye la realización de trabajos transitorios de valor público y el otorgamiento de una prestación que se denominará “Apoyo a la Inserción Laboral”.

El acompañamiento social de los beneficiarios será llevado a cabo por organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro u organismos públicos, e implica la supervisión educativa diaria de las tareas de valor público a realizarse, acciones de apoyo técnico que permitan superar barreras para el acceso a los servicios sociales y programas de formación laboral y ocupacional.

Artículo 2°. (Alcance subjetivo).- El Programa estará destinado a personas económicamente activas, que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica conforme a lo previsto en la presente ley y cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 5°.

Cada beneficiario podrá participar en el Programa una sola vez.

Artículo 3°. (Funcionamiento).- El Ministerio de Desarrollo Social solicitará a los organismos públicos, la identificación de tareas de apoyo para el desarrollo de sus actividades, de valor público, que puedan realizarse en el marco del Programa “Uruguay Trabaja”. Seleccionará las que resulten acordes a los objetivos del Programa y convendrá su realización con los organismos u organizaciones indicados en el inciso final del artículo 1°.

Artículo 4°. (Convocatoria y participación de beneficiarios).- El Ministerio de Desarrollo Social efectuará la convocatoria a nivel nacional para la participación en el Programa, implementando mecanismos que garanticen igualdad de oportunidades y objetividad en el acceso al mismo.

Artículo 5°. (Requisitos de inscripción).- Podrán inscribirse para participar en el Programa las personas residentes en el país, mayores de 18 años de edad y menores de 65 años de edad, que reúnan las siguientes condiciones:

- a) poseer nivel de escolaridad inferior al 3er. año del Ciclo Básico o su equivalente;
- b) haber permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período no inferior a 2 (dos) años, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción;

c) integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, conforme a criterios estadísticos de acuerdo a lo que disponga la reglamentación, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

A los efectos de esta ley, entiéndese por hogar el núcleo constituido tanto por una sola persona como aquel integrado por un grupo de personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia.

Artículo 6°. (Incompatibilidades).- No podrán postularse para el Programa “Uruguay Trabaja” ni participar en él:

- quienes hayan participado en el Proyecto "Trabajo por Uruguay";
- quienes se encuentren en actividad y/o perciban subsidio por inactividad compensada, subsidio transitorio por incapacidad parcial o jubilaciones de cualquier naturaleza, servidos por instituciones de seguridad social o equivalentes, nacionales o extranjeras;
- los titulares o integrantes, aun sin actividad, de empresas activas registradas ante el Banco de Previsión Social y/o la Dirección General Impositiva.

La comprobación de que una persona se encuentra comprendida en cualquiera de las hipótesis de incompatibilidad, implicará su eliminación de la nómina de postulantes o el cese automático de su participación, según corresponda.

Artículo 7°. (Actividades).- Los beneficiarios del Programa deberán realizar trabajos transitorios en los términos que determine el Ministerio de Desarrollo Social, durante un período máximo de 9 (nueve) meses, como parte de los procesos pedagógicos y de inserción laboral inherentes al Programa.

Tales tareas revisten naturaleza socioeducativa y la participación en el Programa no implicará, en ningún caso, relación laboral o funcional de los beneficiarios con el Ministerio de Desarrollo Social ni con los organismos u organizaciones referidos en los artículos 1° y 3°.

Los participantes del Programa no integrarán las nóminas de personal de dicho Ministerio ni de los mencionados organismos u organizaciones, ni estarán comprendidos en sus regímenes de remuneraciones y beneficios.

La asignación de las personas seleccionadas a las diferentes actividades será efectuada por el Ministerio de Desarrollo Social, considerando líneas programáticas específicas y de acuerdo al perfil de los participantes.

Artículo 8°. (Prestación “Apoyo a la Inserción Laboral”).- El “Apoyo a la Inserción Laboral” es una prestación que recibirán los beneficiarios del Programa, a mes vencido, por un monto máximo equivalente a 2,35 BPC (dos coma treinta y cinco Bases de Prestaciones y Contribuciones) por mes, durante un período de hasta 9 (nueve) meses y mientras se verifique el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Esta prestación no posee naturaleza salarial ni retributiva, es personal, intransferible e inembargable, y no podrá constituir garantía de obligaciones ni ser afectada por retenciones, incluidas las relativas a pensiones alimenticias.

Artículo 9º. (Liquidación y Pago).- El pago de la prestación definida en el artículo anterior será efectuado por el Banco de Previsión Social a través de su red de pagos o de acuerdo con los mecanismos que implemente al respecto.

A esos efectos, el Ministerio de Desarrollo Social deberá transferir al citado organismo los fondos correspondientes e informarle, en la forma que determine la reglamentación, las altas, bajas y modificaciones a las listas de participantes en el Programa.

En caso de verificarse inobservancia de normas de disciplina por parte de los beneficiarios, que impliquen el no cumplimiento cabal de sus obligaciones, el Ministerio de Desarrollo Social podrá, sin perjuicio de ejercitar la facultad prevista por el artículo 12 si correspondiere, disponer deducciones a la prestación, de lo que informará al Banco de Previsión Social a efectos de que lo tenga en cuenta para su liquidación.

Artículo 10. (Asignación computable, materia gravada e inclusión).- Sin perjuicio de lo previsto por los artículos 7º y 8º, el período en que los beneficiarios participen en el Programa será computado por el Banco de Previsión Social como de actividad a los efectos jubilatorios y pensionarios, con inclusión "Industria y Comercio", y habilitará, únicamente, la percepción de los subsidios por maternidad y por enfermedad común a que hubiere lugar, así como los beneficios complementarios que autorice la reglamentación de la presente ley.

A tales efectos, la prestación referida en el artículo 8º será considerada asignación computable y materia gravada por las contribuciones especiales de seguridad social exclusivamente personales, aplicándose en todos los casos la tasa de aportación jubilatoria del 15 % (quince por ciento) y la correspondiente al seguro de enfermedad establecida con carácter general para las actividades con la inclusión indicada en el inciso anterior.

Efectuada la liquidación prevista por el artículo 9º, el Banco de Previsión Social registrará la información de la misma en la Historia Laboral de los participantes.

Artículo 11. (Asistencia médica gratuita).- Los beneficiarios del Programa tendrán derecho a la asistencia médica gratuita a través de los servicios de la Administración de los Servicios de Salud del Estado, en los departamentos de Montevideo y del interior, en las condiciones que les correspondieren conforme a las normas que resulten aplicables.

Artículo 12. (Cese del beneficio).- El cese de la participación en el Programa se producirá por vencimiento del plazo o por voluntad del beneficiario.

El Ministerio de Desarrollo Social podrá, asimismo, considerando la información que reciba de los organismos u organizaciones encargados del acompañamiento social o de los organismos destinatarios de la actividad, disponer el referido cese por razones disciplinarias, apreciadas conforme a las reglas de la sana crítica y conforme a lo que disponga la reglamentación.

En ningún caso el beneficiario tendrá derecho a indemnización de especie alguna.

Artículo 13. (Vista previa y medios impugnativos).- Previo a la adopción de las decisiones a que refieren los incisos final del artículo 9º y segundo del artículo 12, el Ministerio de Desarrollo Social conferirá vista al interesado, conforme a lo dispuesto por las normas aplicables en la materia. La resolución que en definitiva se adopte será

pasible del recurso de revocación previsto por los artículos 317 de la Constitución de la República y 4º de la ley N° 15.869 de 22 de junio de 1987.

Artículo 14. (Financiación).- Las erogaciones derivadas de la aplicación de la presente ley serán atendidas con cargo al proyecto correspondiente a "Trabajo Protegido", creado en el artículo 255 de la ley N° 18.172 de fecha 31 de agosto de 2007.

Artículo 15. (Reglamentación).- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro del término de treinta días siguientes al de su promulgación.