

# LA REFORMA SOCIAL

Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay



# LA REFORMA SOCIAL

Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay



# Gabinete Social

## Consejo Nacional de Políticas Sociales

Ministerio de Desarrollo Social  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Ministerio de Educación y Cultura  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
Ministerio de Salud Pública  
Ministerio de Turismo y Deporte  
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente  
Ministerio del Interior  
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto  
Congreso de Intendentes  
Administración Nacional de Educación Pública  
Banco de Previsión Social  
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay  
Instituto Nacional de Estadística  
Administración de los Servicios de Salud del Estado  
Junta Nacional de Drogas  
Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional  
Plan Juntos  
Obras Sanitarias del Estado

La redacción del documento inicial estuvo a cargo de la Dra. Carmen Midaglia, el Ec. Pablo Martínez Bengoechea y el Pol. Andrés Scagliola, director de la Asesoría Macro en Políticas Sociales.

### Diseño y armado

Unidad Asesora en Comunicación - MIDES

*El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) fue creado por Ley N° 17.866 (2005). Le compete, entre otros, coordinar las políticas en materia de desarrollo social.*

# Índice

Prólogo: La Reforma Social del Gobierno .....	5
Introducción .....	11
Pobreza, segmentación socio-territorial y desigualdades.....	13
La estrategia de la Reforma Social .....	15
Los componentes de carácter universal .....	22
La red de asistencia e integración social .....	26
Aspectos institucionales, de gestión y financiamiento .....	30
Referencias .....	32



# La Reforma Social del Gobierno

Ministro de Desarrollo Social  
Ec. Daniel Olesker

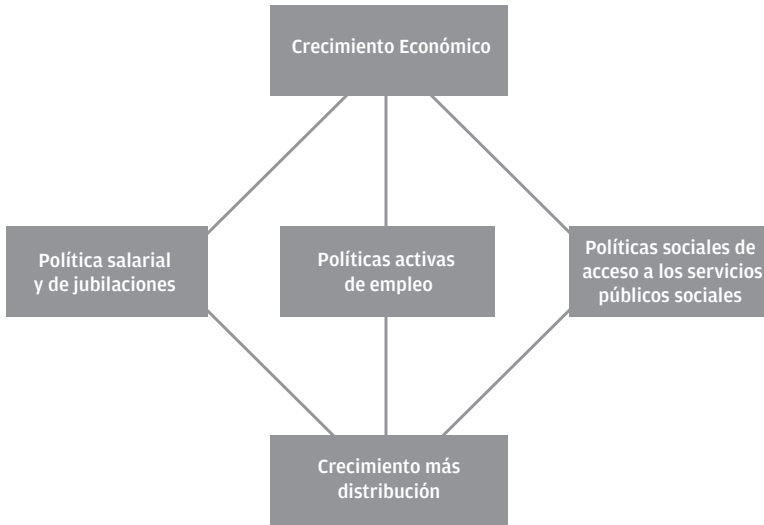
El programa de gobierno del Frente Amplio siempre ha sostenido que el crecimiento económico es condición necesaria pero no suficiente para una mejora de la calidad de vida de las personas. Uruguay ha tenido experiencias en ese sentido. Basta recordar el crecimiento económico de 1974 a 1980 durante la dictadura, que llevó a la más importante concentración y exclusión de la riqueza y del ingreso que haya vivido el país. En la década de los 90, con importante crecimiento económico, la distribución permaneció estancada y la exclusión social aumentó. Esto es el modelo LACE (liberal, aperturista, concentrador y excluyente).

No hay manera de modificar las condiciones de distribución para transformar el crecimiento concentrador y excluyente en distributivo e incluyente que con la acción del estado. Más allá de los necesarios cambios productivos, centremos aquí en los efectos distributivos sociales.

La experiencia internacional muestra que los mejores niveles de distribución del ingreso están en los países que, habiendo alcanzado importantes niveles de crecimiento, al mismo tiempo y simultáneamente desarrollaron políticas activas de distribución. Son ejemplo los países escandinavos, y también el Uruguay de 2005 a 2012.

**¿Cuáles son esas políticas activas del estado que actúan sobre la distribución del ingreso? Al menos tres:**

- a. las que actúan sobre los ingresos, es decir sobre salarios y jubilaciones;
- b. las que actúan sobre el mercado de trabajo aumentando la cantidad y la calidad del empleo;
- c. las políticas de acceso con justicia social a los servicios sociales.



El gobierno del Frente Amplio asumió cuando el Uruguay se encontraba en una de las peores crisis de su historia, y la pobreza involucraba más de un millón de personas. La respuesta a esa situación fue el Plan Nacional de Emergencia Social (PANES). Luego comenzaron a generarse reformas estructurales para superar las causas centrales de la exclusión y se desarrolló el Plan de Equidad.

En 2011 comenzó una nueva etapa denominada reforma social que sintetiza de manera dialéctica los cambios estructurales y la necesidad de erradicación de la pobreza. La reforma social es el eje central del modelo de desarrollo impulsado y no es sólo una respuesta a la coyuntura. Es un cambio estructural que socializa el acceso, lo universaliza, le da justicia social y pone acelerador en el tránsito hacia una sociedad de iguales.

Para que una política social sea verdaderamente incluyente y distributiva, como desarrolla este documento, debe elaborarse sobre la base de cuatro principios:

- a. De cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades.
- b. Carácter universalista del acceso.
- c. Conducción del estado.
- d. Participación social.

Esta reforma debe abordar el problema de la desigualdad desde una perspectiva socio económica tomando como premisa central que la desigualdad es una característica inherente al sistema capitalista, sin la cual no puede subsistir. La principal fuente de desigualdad estriba en el mercado de trabajo donde las personas, sin otra arma que su fuerza de trabajo, la intercambian por un salario. Al mismo tiempo el desarrollo capitalista va generando de por sí otras fuentes de desigualdad que se acumulan con la que deriva de la relación capital - trabajo y que la reforma social debe abordar:

- Desigualdades territoriales.
- Desigualdades intergeneracionales.
- Desigualdades de género.
- Desigualdades por origen étnico-racial.
- Desigualdades por condición de discapacidad.
- Desigualdades asociadas a la orientación sexual e identidad de género.

Finalmente es necesario destacar que la reforma social en Uruguay toma como base para sus ejes estratégicos, la mirada integral y las particularidades que devienen del desarrollo excluyente del modelo LACE.

Por ello los ejes estratégicos son:

- las inequidades al inicio de la vida;
- los rezagos educativos;
- la seguridad alimentaria y nutricional;
- la segmentación socio-territorial-espacial y la precariedad habitacional;
- la inestabilidad, precariedad e informalidad en el empleo con su impacto sobre el acceso a la seguridad social;
- los cuidados.

La articulación de la reforma social, la dialéctica entre propuestas universales y focalizadas, la eficiencia de la focalización y la llegada integrada de la reforma al territorio, no son posibles sin una reestructura organizativa del MIDES.

La reestructura del MIDES se puso en marcha a mediados de 2011. La institucionalidad del MIDES se caracterizaba por un gran número de direcciones; dispersión, fragmentación y solapamiento de programas; escasa especialización; repetición de funciones de administración, comunicación o evaluación a lo largo de la estructura; entre otros problemas que afectaban su eficacia y su eficiencia.

Por ello la reestructura, en síntesis, se caracterizó por:

- Simplificar y racionalizar la estructura organizativa manteniendo 6 direcciones nacionales (dos de soporte, DIGESE y DINEM, dos institutos reguladores de política de juventud y de género, una dirección que concentra la elaboración, diseño y ejecución de los programas y una dirección de gestión territorial que aglutina todos los dispositivos del MIDES en el territorio bajo una única conducción y lidera el proceso de articulación con las presencias territoriales del resto del sector público.
- Transformar la anterior dirección de políticas sociales en una asesoría macro en políticas sociales y mantener las asesorías de comunicación y cooperación internacional.
- En estas propuesta de reorganización adquiere trascendencia la creación de la Coordinación Interdireccional que tiene por funciones: construir y/o fortalecer las agendas de coordinación interna; facilitar la comunicación de las direcciones entre ellas y con el ministro; atender los emergentes de la agenda institucional; “tejer en las grietas de la cotidiana institucional” y coordinar todas las representaciones del Ministerio con el resto del sector público. La función es asimilada a cargos tales como “jefe de gabinete”.
- Se pasan a DIGESE todas las estructuras administrativas que están dispersas en la estructura. Con el criterio de especialización por funciones, sucederá lo mismo con los equipos vinculados a evaluación y monitoreo, comunicación e informática.

Esta publicación refleja el trabajo acumulado de ocho años de políticas sociales, propone un rumbo de futuro para continuar en este camino de socialización de los frutos del crecimiento. Por que eso y no otra cosa es el Desarrollo Económico.





# LA REFORMA SOCIAL

Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay

## 1. Introducción

La Reforma Social se inscribe en la estrategia de mediano y largo plazo ya definida en el *Plan de Equidad 2007*, cuando se asume el desafío de la construcción de una nueva matriz de protección social “(...) 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<sup>vi</sup>. Es por lo tanto una estrategia de desarrollo humano con cohesión social pues se orienta al aumento de las opciones de todas y cada una de las personas (en aspectos tales como el acceso al conocimiento, a alimentación adecuada, a servicios de salud de calidad, a vida más segura, a esparcimiento satisfactorio, a libertades políticas y culturales, etc.), posibilitando que estas disfruten de vidas largas, saludables y creativas<sup>vii</sup>; con una vinculación virtuosa entre los mecanismos instituidos de integración y bienestar y el sentido de pertenencia y adhesión (comportamientos y valores compartidos) de las personas y grupos a la sociedad de la que forman parte<sup>viii</sup>.

En consecuencia, la nueva matriz de protección debe -como se señalaba en el Plan de Equidad 2007- “(...) considerar la actual estructura de riesgos con una mirada prospectiva, esto es, dando cuenta de los desafíos a resolver en los próximos años<sup>ix</sup>”.

Si el desafío a encarar es la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y la desigualdad, ello solo es posible si se actúa articulada y coherentemente con los variados instrumentos de las políticas públicas, sobre todos los procesos sociales que las sostienen y reproducen<sup>x</sup>. Si se renuncia a actuar en alguno de estos campos, o se actúa en forma parcial o desarticulada (aunque ello comprenda la realización de algunas reformas), probablemente las mejoras alcanzadas no se sostengan en el mediano y largo plazo. En otras palabras es preciso continuar avanzando en la construcción de una nueva matriz de protección social: en sus componentes estructurales de carácter universal y en la red de asistencia e integración social, así como en los nexos entre ambos. De eso se trata esta Reforma Social.



## 2. Pobreza, segmentación socioterritorial y desigualdades

**2.1.** La pobreza presenta en nuestro país algunas características relevantes, algunas de larga data y otras que se han hecho más remarcables luego de las transformaciones ocurridas en los años noventa: los hogares pobres son por lo general más numerosos, y lo son cuánto más extrema es la pobreza; los niños, niñas y adolescentes están sobrerrepresentados en estos hogares; las personas adultas poseen bajo nivel educativo; los perceptores de ingresos del hogar son proporcionalmente menos que en los hogares no pobres, y esto se agudiza en la pobreza extrema; los trabajadores del hogar tienen una inserción precaria o informal en el mercado de trabajo; residen en las periferias urbanas, en viviendas con carencias de diverso tipo, propias y del entorno; y por todo ello se trata de una pobreza más homogénea y más débil en sus interacciones con otros sectores sociales. El efecto combinado de todas estas dimensiones de la pobreza se ha expresado con fuerza creciente en el territorio y en la conformación de una subcultura de la pobreza, dado que las personas perciben que los mecanismos de ascenso social no le llegan o dejaron de operar, primando las estrategias de sobrevivencia en la pobreza.

**2.2.** Históricamente los distintos grupos sociales se han ubicado diferenciadamente en el territorio. Ello no es nuevo. Lo que sí es un proceso reciente en el país es su profundización, generando ámbitos territoriales más homogéneos en su interior y más diferenciados entre ellos, aislándose, reduciéndose las áreas de la ciudad por las que transitan unos y otros perdiéndose oportunidades de interacción. La agudización de estos procesos de segmentación socio-territorial, aun cuando los distintos grupos satisfagan adecuadamente sus necesidades, afecta las dimensiones pública y privada de la vida social, debilitando los sentimientos de ciudadanía en tanto se reducen las experiencias de compartir problemas, intereses, proyectos e iniciativas colectivas entre personas de condiciones socioeconómicas, educativas y culturales diferentes.

Estos procesos están asociados a cambios en el mundo del trabajo, en la distribución del ingreso, en el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, en la localización de las actividades productivas y comerciales, en las formas de la urbanización y del acondicionamiento urbano, en los mecanismos de acceso a la vivienda, en la calidad de los servicios públicos (justicia, seguridad, transporte, salud, educación, etc.), en el acceso a la seguridad-manifestándose de modo desigual en el territorio y la sociedad, siendo más vulnerables a la violencia aquellas familias y personas que tienen sus derechos sociales más desprotegidos-, así como en las percepciones y valores.

**2.3.** En la sociedad uruguaya se constatan también desigualdades de diverso tipo (en los ingresos, territoriales, intergeneracionales, de género, por origen étnico-racial, por condición de discapacidad) existiendo un conjunto de hogares pobres en los que se verifican la mayoría o todos los impactos derivados de estas situaciones de inequidad<sup>vi</sup>:

**Desigualdades de ingresos:** han sido pautadas por pérdidas importantes en la participación de la masa salarial en el PIB durante la década del 70, alcanzando un mínimo histórico en 1983-84, que volvió a repetirse en 2004; y a un aumento suave y sostenido de la desigualdad en la distribución del ingreso desde mediados de los años 90, tendencia esta que se revierte en los últimos años. En efecto, se evidencia una disminución de la brecha y severidad de la pobreza, del índice de Gini y del ratio de ingresos del decil 10 respecto del decil 1, con valores para 2010 respectivamente de 3.4, 1.4, 0.421 y 15.

**Desigualdades territoriales:** las mayores desigualdades se concentran en los grandes aglomerados urbanos, especialmente en la aglomeración metropolitana de Montevideo, entre la costa del Dpto. de Montevideo y la periferia metropolitana, así como entre el país urbano y el país de las pequeñas localidades y áreas rurales. Es entre esas áreas donde se verifican las mayores desigualdades en el ingreso, la educación, la salud, el transporte, el acceso a servicios básicos como el saneamiento y las características del hábitat.

**Desigualdades intergeneracionales:** se expresan en la sobrerrepresentación de niños y adolescentes en los hogares pobres y en la presencia de los mayores problemas de mercado de trabajo entre los jóvenes respecto a otros grupos etarios. La reproducción intergeneracional de la pobreza consolida una estructura social desigual.

**Desigualdades de género:** se manifiestan en la distribución del trabajo no remunerado en el hogar, en las mayores dificultades que enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo, en la obtención de puestos de responsabilidad públicos y privados, y en el acceso a cargos electivos. Por su parte, los varones registran una menor asistencia y un egreso más temprano de la educación media.

**Desigualdades por origen étnico-racial:** entre los afrodescendientes se constatan las mayores tasas de pobreza, los menores niveles educativos máximos alcanzados y la más precaria inserción en el mercado de trabajo.

**Desigualdades por condición de discapacidad:** las personas con esta condición ven dificultado, entre otros aspectos, el acceso a educación y puestos de trabajo de calidad, por lo que se constata una mayor prevalencia en los hogares en situación de pobreza.

Desigualdades asociadas a la orientación sexual e identidad de género: se expresan en prácticas sociales discriminatorias en las esferas pública y privada y en el caso de las personas *trans* suponen una fuerte exclusión social.

Desigualdad de acceso a la seguridad: se manifiesta en la mayor probabilidad de sufrir agresiones a la integridad física o patrimonial. El delito se manifiesta de modo desigual en el territorio y la sociedad, siendo más vulnerables a la violencia aquellas familias y personas que tienen sus derechos sociales más desprotegidos.

## 3. La estrategia de la Reforma Social

**3.1.** Una estrategia orientada a la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y las desigualdades debe dar cuenta y operar sobre los múltiples factores que influyen en su generación y reproducción, así como en los niveles de bienestar de toda la sociedad: la inestabilidad, precariedad e informalidad en el empleo; las inequidades al inicio de la vida; los rezagos educativos; la disminución en cantidad y calidad de los espacios públicos; etc. En efecto, un débil inicio de la vida impacta negativamente en el desempeño educativo posterior, contribuyendo a fracasos de diverso tipo y consecuentemente a frágiles o precarias inserciones en el mercado de trabajo; los rezagos educativos impactan negativamente en el desarrollo pleno del sujeto, generan dificultades para acceder a trabajo de calidad, refuerzan la segmentación socio-territorial y brindan pocos recursos de conocimiento para encarar la etapa reproductiva; una precaria inserción en el mercado de trabajo proporciona menores ingresos y malos empleos así como menor capital social (individual y colectivo)<sup>1</sup> a los menos educados, quienes incorporan tempranamente a sus hijos en la búsqueda de ingresos, los empuja a vivir en zonas periféricas y precarias, y les proporciona menores recursos para abordar la etapa de inicio de la vida; la pérdida, deterioro o desuso de los espacios públicos (la escuela, el almacén, el “boliche”, la vereda, la plaza, el parque, las arterias comerciales, etc.) debilita las interacciones sociales con la consiguiente pérdida de oportunidades para la conformación de opiniones colectivas, construcción de relaciones, generación de iniciativas, entre otras dimensiones socio-culturales, reduciendo el capital social de las personas, las familias y la comunidad.

---

<sup>1</sup> Disponer de información, contactos, relaciones, son formas de capital social individual en tanto que la pertenencia a instituciones o asociaciones, tales como sindicatos o cooperativas y el vínculo con los sistemas de seguridad social y laboral de los trabajadores formales (particularmente cuando estos ámbitos congregan a grupos numerosos y heterogéneos) son formas de capital social colectivo.

Es preciso intervenir en todos estos campos simultánea y articuladamente, desde lo material y lo simbólico, reorientando las actuales tendencias. Ello constituye el desafío central para la nueva *matriz de protección social* en construcción. Exige reformas profundas de los componentes universales (sistemas de salud, educación, vivienda y hábitat, trabajo y empleo, seguridad social, cultura y comunicación social, etc.) y de la red de asistencia e integración social.

**3.2.** Esas reformas deben dar cuenta y nutrirse del proceso que inicialmente respondió a la emergencia social a través del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (2005-2007), que luego apuntó a construir rutas de integración social a través del Plan de Equidad (2008 hasta el presente), y que hoy demanda la construcción de políticas sociales integrales y de calidad. La clave de la integralidad de las políticas sociales reside en una fuerte articulación de las políticas y programas sectoriales, tanto en el diseño de los mismos como en su implementación en el territorio. La clave de la calidad se asienta tanto en el diseño de los programas como en la evaluación de los mismos.

Es evidente que en 2005 el contexto social era otro. En los años transcurridos se alcanzaron mejoras en la transformación de crecimiento en distribución: ingresos, acceso al empleo, acceso a servicios sociales. Las mejoras en el empleo, los salarios y jubilaciones reales, la baja del desempleo y sus impactos en pobreza, indigencia y desigualdad son notorios. Todo lo cual fue acompañado de un aumento sustantivo del gasto social. Para ello han convergido reformas estructurales (salud, tributaria, laboral) con medidas particulares en cada área de la política social, en un contexto de crecimiento económico y decisión distributiva. Este período debe estar signado por la profundización de dichas políticas, la aparición de nuevas y el fortalecimiento de la llegada de todas a los sectores más vulnerables.

**3.3.** El objetivo de la Reforma Social es asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; y promover la cohesión social.

**3.4.** Los cinco pilares de la Reforma Social la definen como incluyente y distributiva:

a. De cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades. Lo que define a esta Reforma Social -diferenciándola de las políticas excluyentes- es la separación entre la contribución al financiamiento de la política social y el acceso a los bienes y servicios

aportados por esta. Para esta Reforma Social la política social no tiene precio sino valor y, por ende, se accede a los bienes y servicios proporcionados según las necesidades con independencia de cuánto se aporta al financiamiento, lo que depende del ingreso de los hogares. Como decía Antonio Machado musicalizado por Serrat: “es de necio confundir valor con precio”. Si esto no pasara, entonces las personas accederían a los bienes y servicios sociales pagando un precio que fijaría el mercado y por consiguiente solo accederían a ellos quienes dispusieran de los ingresos que les permitieran pagar dicho precio.

**b.** Carácter universalista del acceso. El carácter universal supone que las políticas están diseñadas para el conjunto de los ciudadanos del país. No son acciones focalizadas para dar respuesta a un problema concreto, sino que convergen las situaciones de todos los ciudadanos. Obviamente esto no excluye que en ese marco haya prioridades en el proceso de implementación de la política. Por ello, la aparente contradicción entre universalidad y focalización, se salda cuando se diseñan al mismo tiempo políticas universales con una adecuada adaptación a diferentes particularidades, que prioriza los sectores de mayor vulnerabilidad, para lograr primero la inclusión social, luego la integración social y en última instancia la igualdad social.

**c.** Conducción del Estado. Ha quedado más que demostrado (y el Uruguay de los 90 es un vivo ejemplo de ello), que el mercado no es bueno para generar inclusión social y acceso con justicia social a la política social. Solo el Estado puede garantizar universalidad, justicia social (nadie podría sino el Estado recaudar y luego gastar según prioridades) y accesibilidad. Cuando el mercado define el acceso, solo acceden los que pueden pagar.

**d.** Participación social. El cuarto pilar de una política social incluyente es la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones sociales (sindicatos, organizaciones de usuarios, organizaciones de mujeres, entre otras).

**e.** Incremento presupuestal para la política social. Finalmente, todo lo anterior sería letra muerta si no acompañamos esta estrategia con recursos económicos, en función de los recursos disponibles, continuando con la línea de aumento del *Gasto Público Social*, y recomposición del mismo, iniciada en 2005.

**3.5.** Los ejes estratégicos de la Reforma Social en esta etapa se concentran en:

- las inequidades al inicio de la vida;
- los rezagos educativos;
- la seguridad alimentaria y nutricional;
- la segmentación socio-territorial-espacial y la precariedad habitacional;
- la inestabilidad, precariedad e informalidad en el empleo con su impacto sobre el acceso a la seguridad social.

**3.6.** Los objetivos estratégicos de la Reforma Social en esta etapa son:

**a.** Avanzar en la articulación sinérgica de las políticas públicas-económicas, sociales y urbano-territoriales- actuando sobre los distintos procesos sociales. El país ha avanzado en la articulación de algunas políticas públicas, particularmente en el campo de las políticas sociales. Es preciso: continuar fortaleciendo la articulación en este campo; promover un proceso de creciente articulación de las políticas económicas; hacer lo mismo con las urbano-territoriales; y generar un sistema que articule los tres grupos de políticas públicas. En todos estos campos debe integrarse lo sectorial sin perder especialización.

**b.** Avanzar en las reformas de los componentes de carácter universal y en la articulación con la red de asistencia e integración social. El sistema debe contribuir a que quienes se encuentran en situación de pobreza superen esta condición, que quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad a la pobreza eviten caer en ella, que las capas medias se expandan incorporando nuevos hogares, que quienes poseen mayor riqueza e ingreso contribuyan al esfuerzo social.

**c.** Articular las dimensiones sectoriales con las territoriales. Esto tiene tres implicancias:

- Por un lado, en lo referente a la articulación entre gobierno nacional y gobiernos departamentales, especialmente en aquellos ámbitos de las políticas públicas donde existe en Uruguay des-centralización de competencias, caso de las políticas urbano-territoriales.
- Por otra parte, en lo atinente a la gestión del actual proceso de desconcentración de servicios o la generación de otros nuevos “en el territorio” y su localización. Al respecto deberá tenerse en cuenta las diferencias entre distintas unidades territoriales,

la conveniencia y posibilidad efectiva de desconcentrar los servicios, las posibilidades y riesgos de la cercanía, y los límites mismos del territorio como ámbito para la integración social y la cohesión social.

- Por último, en lo que tiene que ver con los mecanismos de articulación interinstitucional existentes en el territorio, los que deberán ser fortalecidos y simplificados, propiciando la integración de las políticas en el territorio.

d. Articular el horizonte de acción de corto plazo correspondiente al actual período de gobierno (2014), con metas de mediano plazo (2020) y finalidades estratégicas de más largo alcance (2030). Por lo tanto, la Reforma Social debe comprender metas intermedias, reconocer eslabonamientos y combinar medidas necesarias con impacto en el corto plazo con acciones con otros tiempos de maduración pero que abordan aspectos estructurales.

e. Definir trayectorias específicas de protección atendiendo al ciclo de vida de las personas y las familias con un enfoque pro movilidad ascendente.

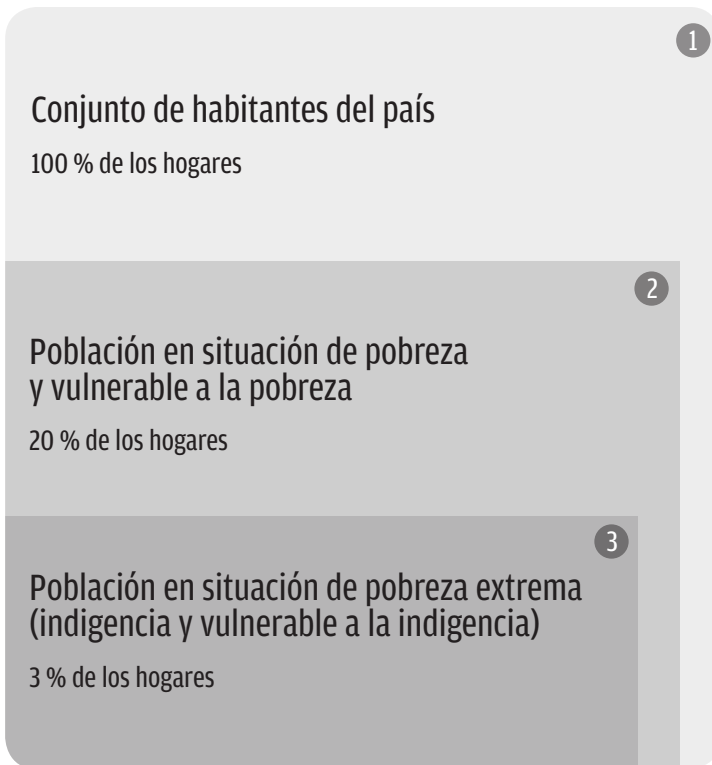
f. Consolidar y desarrollar las perspectivas transversales (vinculadas al género, la edad, el origen étnico-racial, la discapacidad o la orientación sexual), y los planes de acción en la materia impulsando los ya formulados (Plan de acción 2010-2015 de la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia, Plan Nacional de Juventudes, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos, etc.) y desarrollando otros donde corresponda.

g. Mejorar la calidad y la accesibilidad a los bienes y servicios sociales, estableciendo criterios y dispositivos de diseño, presupuestación, seguimiento y evaluación.

h. Promover la participación social en los procesos de diagnóstico, diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas.

**3.7.** Los componentes de la matriz de protección social y sus poblaciones objetivo:

Es posible distinguir tres aproximaciones poblacionales dadas las condiciones de vida de los hogares. Teniendo en cuenta los seis grupos de desigualdades a abordar y superar y los cinco ejes estratégicos antes definidos para esta etapa es posible diferenciar tres grupos de componentes de la matriz de protección social:



### 1. Componentes de carácter universal

Objetivo: Igualdad

Reformas estructurales con visión universal, y de sustentabilidad en el mediano y largo plazo, y desarrollo del pilar de protección social con la creación del Sistema de Cuidados.

### 2. Red de asistencia e integración social (RAIS)

Objetivo: Integración hacia la igualdad

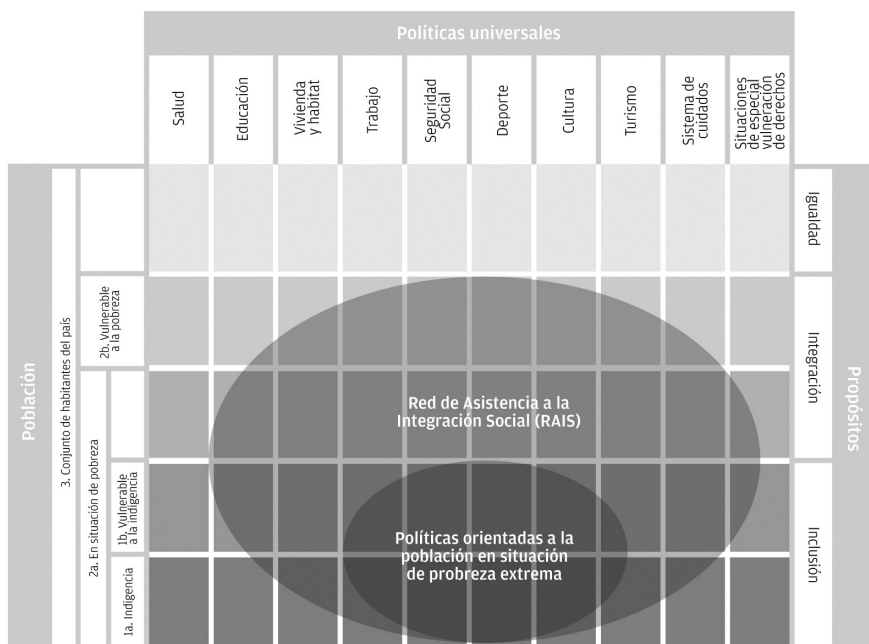
Consolidación del proceso de construcción de la RAIS en tanto sistema de acciones focalizadas.

### 3. Componentes de la RAIS orientados a la población en situación de pobreza extrema

Objetivo: Inclusión e integración

Subsistema de acciones focalizadas, con una estrategia de trabajo articulado con las familias.

La trayectoria es de la inclusión a la igualdad pasando por la integración social. La matriz de protección social se compone asimismo de un conjunto de políticas de carácter transversal vinculadas a atributos de las personas tales como el género, la edad, el origen étnico-racial, la discapacidad o la orientación sexual y a la dimensión territorial. Ellas comprenden un conjunto de **acciones afirmativas** para respaldar el ejercicio de derechos.



## 4. Los componentes de carácter universal de la nueva matriz de protección social

**4.1.** La construcción de una nueva matriz de protección social solo será exitosa si efectivamente se avanza en las reformas de los componentes de carácter universal articulándolos entre sí y con los dispositivos de la red de asistencia e integración social. En caso contrario podrán mejorarse los ingresos de los hogares y aún las condiciones de vida de la población pero no se superará sostenidamente la pobreza y no se avanzará en términos de desarrollo humano y cohesión social.

**4.2.** Los objetivos estratégicos de esta etapa son:

**a.** Avanzar en la articulación de los componentes universales de la matriz de protección, tanto en la fase de diseño de las políticas y programas como en la etapa de implementación de las prestaciones.

**b.** Consolidar y continuar las reformas sectoriales ya iniciadas; iniciar aquellas ya diseñadas; y proceder a la revisión y análisis de las restantes políticas sectoriales dando comienzo al diseño de las reformas que sean identificadas.

**c.** Consolidar y continuar el desarrollo de los componentes no sectoriales ya implantados; aquellos en proceso de diseño (sistema de cuidados); y dar comienzo al diseño y posterior implantación de nuevos componentes identificados.

**d.** Dotar al conjunto de las reformas de un enfoque pro integración social, lo que implica prestaciones de bienes y servicios públicos de calidad, incorporando acciones específicas sobre los sectores socioeconómicos medios y definiendo protocolos de localización de servicios atendiendo a razones de cobertura e integración social.

**e.** Definir y aplicar estándares de calidad de los bienes y servicios públicos sociales.

**f.** Desarrollar mecanismos de vínculo e intervención en los servicios universales que permitan un mejor tratamiento de los colectivos vulnerables a partir de trayectorias de protección preconfiguradas apoyadas en *modalidades de salida* de las prestaciones de la

red de asistencia e integración social y *formas de protección alternativas*, cuando persisten riesgos, conduciendo al efectivo ejercicio de los derechos.

g. Implantar mecanismos específicos para el desarrollo y buen funcionamiento de las articulaciones de diverso carácter (entre las políticas sociales, las económicas y las urbano-territoriales; entre los diferentes componentes de carácter universal de la matriz de protección; entre los componentes de carácter universal de la matriz de protección y la red de asistencia e integración social; entre las dimensiones sectoriales y la dimensión territorial; entre las políticas nacionales y las departamentales).

### 4.3. Los componentes de carácter universal<sup>2</sup> de la matriz de protección

Se distinguen tres grupos de componentes:

- a. Uno que comprende a aquellos sistemas y políticas que se estructuran en orden a garantizar el ejercicio, por todos los habitantes, de derechos específicos: salud, educación, vivienda, trabajo, etc. Son identificados como sistemas o políticas sectoriales tradicionales.
- b. Un segundo, no tradicional, incluye una nueva generación de sistemas y políticas cuyo propósito es garantizar el ejercicio de los derechos sociales por personas en situación de dependencia transitoria, permanente o asociada al ciclo de vida, promoviendo la autonomía personal y la atención y asistencia a las personas dependientes: el sistema de cuidados.
- c. Un tercero que incluye aquellas políticas sociales que se orientan a garantizar el ejercicio de los derechos por personas en situaciones de especial vulneración de derechos.

La nueva matriz de protección social da cuenta también de dos ejes transversales:

- a. Uno vinculado a atributos de las personas, tales como el género, la edad y el origen étnico-racial, que se ha comenzado a materializar en estrategias y planes de acción, ya elaborados o en proceso,

---

<sup>2</sup> Universal no significa necesariamente prestaciones iguales para todos, reconociendo diferencias en el bien o servicio proporcionado atendiendo a características poblacionales, territoriales o de otro tipo.

tales como el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA); la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010-2030 y su Plan de Acción 2010-2015; el Plan Nacional de Juventudes; el Plan Nacional de Envejecimiento y Vejez; y el Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación.

b. Otro vinculado al ámbito territorial de residencia (región, departamento, micro-región; urbano, rural; periferia, centro; etc.), una de cuyas expresiones es el recientemente elaborado Plan de Desarrollo Social de Artigas. Estos planes de desarrollo social cumplen un triple rol: i) por un lado expresan la interacción dialéctica entre los planes de desarrollo social nacionales con el territorio; ii) por otro, articulan las acciones locales de los distintos organismos integrantes del CNPS; y iii) articulan los planes de desarrollo social con los correspondientes planes de desarrollo económico de esos mismos ámbitos territoriales.

## Componentes

### a. Sectoriales

- Salud
- Educación
- Vivienda y hábitat
- Trabajo y empleo
- Seguridad social
- Deporte
- Cultura
- Turismo

### b. No tradicionales

- Sistema de cuidados
  - a) personas adultas mayores dependientes
  - b) personas con discapacidad dependientes
  - c) infancia con énfasis en primera infancia

### c. Atención a situaciones de especial vulneración de derechos

- Violencia (en los espacios públicos; en las instituciones; en el ámbito familiar) que afecta especialmente a los niños/as y adolescentes, a las mujeres y a los ancianos
- Consumo de sustancias psicoactivas

## Ejes transversales

- a. Referidos a atributos de las personas
  - Género
  - Edad: infancia y adolescencia; juventudes; envejecimiento
  - Origen étnico-racial
  - Discapacidad
  - Orientación sexual
  
- b. Referidos al territorio

Una mención especial merece la puesta en marcha de un Sistema de Cuidados, en el marco de una estrategia de despliegue gradual con metas de corto (2015), mediano (2020) y largo plazo (2030). Su diseño como política pública –tras un proceso abierto a la participación social- se sustenta en: 1) el reconocimiento de derechos sociales por parte del Estado y la determinación de corresponsabilidades en relación al cuidado de personas dependientes; 2) la consideración de la dinámica demográfica del país (envejecimiento, baja natalidad en sectores medios y altos, y alta natalidad en sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica); 3) el progresivo aumento de las tasas de actividad femenina; 4) la importancia de la primera etapa de la vida en el desarrollo posterior de capacidades de las personas; y 5) los problemas de calidad y cobertura que presenta la actual provisión de cuidados por parte del mercado; entre otros aspectos.

Dirigido prioritariamente a tres grandes poblaciones –la primera infancia (0 a 3 años), las personas con discapacidad dependientes y las personas adultas mayores dependientes-, el Sistema de Cuidados provee una nueva modalidad de protección social que apunta a: 1) socializar costos vinculados a las tareas de cuidado generando servicios públicos o bien estimulando y/o regulando la oferta privada; 2) valorar las tareas de cuidados y promover la corresponsabilidad entre las familias y el Estado, y entre mujeres y varones dentro del hogar; 3) actuar ante la evidencia del déficit de cuidados presente y futuro.

De acuerdo al documento elaborado por el Grupo de Trabajo conformado por Resolución 863/010 de la Presidencia de la República<sup>vii</sup>, y validado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, los siguientes principios y criterios orientan el Sistema de Cuidados: 1) universalidad, focalizando sus acciones iniciales en los colectivos de mayor vulnerabilidad (según grado de dependencia, nivel de ingreso, entre otras características) con compromisos de mediano y largo plazo en la incorporación de colectivos hasta la plena universalización; 2) consideración de las perspectivas de derechos, de género, generaciones y étnico-racial; 3) utilización de diversos instrumentos

complementarios, en particular los servicios y las transferencias monetarias evaluando su impacto en términos de género y de la calidad del servicio prestado; 4) corresponsabilidad entre varones y mujeres; 5) descentralización y desconcentración territorial generando “servicios de cercanía” y la participación de la comunidad; 6) profesionalización de la tarea a través de la capacitación de los cuidadores tanto familiares como asalariados.

El sistema tributario es asimismo un elemento central en el proceso de construcción de una nueva matriz de protección social y la reforma tributaria realizada y en curso resulta central para el logro de los objetivos políticos de la Reforma Social.

## 5. La red de asistencia e integración social

**5.1.** La *Red de Asistencia e Integración Social*, de acuerdo a lo planteado en el documento del Plan de Equidad 2007, se inserta en el sistema de protección social en su conjunto, estrechamente vinculada institucionalmente con los componentes de carácter universal.<sup>viii</sup> Está destinada a atender a los problemas sociales (riesgos), entre los que están contemplados la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica, así como también un conjunto atributos (edad, género, origen étnico-racial) o vulneraciones especiales de derechos asociadas a aquellas (personas en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, explotación sexual comercial, niños/as y adolescentes con ausencia de protección familiar, familias viviendo en hábitats especialmente degradados, infractores de la ley penal).

Es así que esta Red de Asistencia e Integración Social se constituye a partir de un conjunto de prestaciones focalizadas socioeconómicamente y otras orientadas a la atención de vulnerabilidades específicas asociadas a las situaciones de pobreza, segmentación social y desigualdad. Como su nombre lo indica, las prestaciones de la Red deben estar vinculadas con las prestaciones de carácter universal, y orientadas claramente a la superación sostenible de la pobreza y a la integración social. En otras palabras, no son “servicios o programas para pobres”, no es una asistencia que tiene como mero objetivo “evitar lo peor”, que lo grave sea menos grave, sino que, atendiendo situaciones de vulnerabilidad social, tiene el horizonte de la integración social, lo que implica orientarse hacia los servicios universales de calidad y el mercado de trabajo formal.

**5.2.** Los objetivos estratégicos de esta etapa son:

- a. Articulación y síntesis de las intervenciones públicas dirigidas a segmentos sociales similares, las que se encontraban y aún se en-

cuentran localizadas en diferentes Ministerios e Institutos pertenecientes a la Administración Central y organismos descentralizados, y que requieren de acciones intersectoriales y/o integrales.

b. Renovación y reformulación de prestaciones existentes, ya sea unificando criterios de focalización o revisando los mismos con miras a la ampliación de los sectores sociales, así como impulsando nuevas estrategias de acción que respondan a la nueva estructura de riesgos que presenta el país.

c. Articulación entre la provisión de bienes y servicios públicos de calidad y las transferencias monetarias, las que deben complementar y facilitar el acceso a aquellos sin sustituir su provisión adecuada.

d. Articulación de los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social con los componentes universales de la matriz de protección a partir de trayectorias de protección preconfiguradas que impliquen *modalidades y compromisos de salida* de las prestaciones y *formas de protección alternativas*, cuando persisten situaciones de vulnerabilidad, conduciendo al efectivo ejercicio de los derechos. Los componentes focalizados de la Red de Asistencia e Integración Social, al tiempo que aportan un amparo inmediato a quienes padecen situaciones de exclusión o vulnerabilidad, deben incorporar un mayor *componente promocional* en sus actividades previniendo mecanismos para facilitar el acceso y vincular a sus beneficiarios a los servicios sociales universales de salud, educación, etc.

e. Generación y consolidación de espacios de participación social.

### 5.3. Población objetivo de la Red de Asistencia e Integración Social

La construcción de una nueva matriz de protección social es concebida como una reforma social para toda la población. En cambio, las orientaciones principales de la Red de Asistencia e Integración Social apuntan a atender a los sectores socialmente más vulnerables y aquellos grupos que han logrado superar la línea de pobreza (pobreza por ingresos) pero cuyo capital humano<sup>3</sup> y social (individual y colectivo), así como sus condiciones de inserción en el mercado formal de empleo y acceso a servicios públicos universales, son todavía precarias.

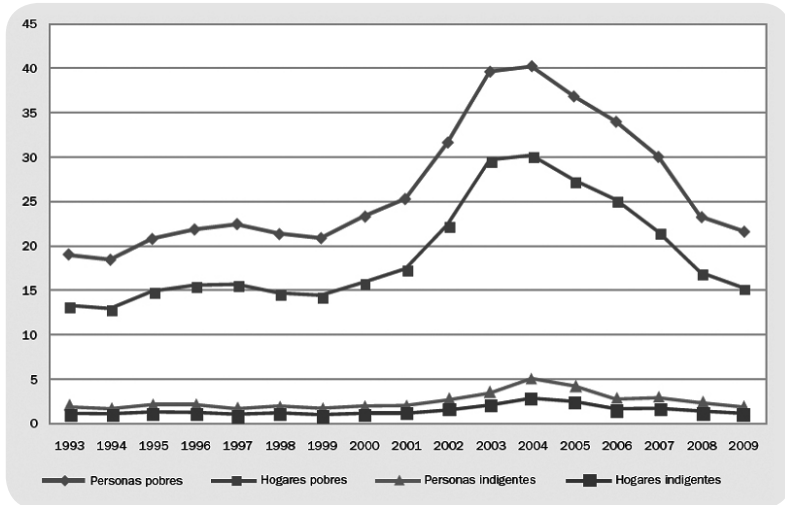
En consecuencia, será necesario ajustar criterios y metodología que permitan la correcta definición (multidimensional) de la población objetivo así definida.

---

3 Nivel educativo alcanzado, competencias adquiridas, experiencia laboral y social, etc. son formas de capital humano de las personas.

Como aproximación indicativa, pues, se está considerando solamente la dimensión ingreso del hogar, teniendo presente que el porcentaje de hogares que se situaron bajo la línea de pobreza en su momento de mayor magnitud, durante la crisis (2003-2004) fue el 30% (lo que representó el 40% de las personas).

### Pobreza e indigencia (1993 - 2009)



Fuente: elaborado a partir de INE, ECH

Dentro de esta población objetivo, la Red de Asistencia distinguirá en particular a los hogares en situación de pobreza extrema (indigencia y vulnerables a la indigencia, medida no solo por los ingresos).

A su vez, se tendrán en cuenta las personas en situaciones de especial vulneración de derechos asociadas a la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica (personas en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, explotación sexual comercial, niños/as y adolescentes con ausencia de protección familiar, familias viviendo en hábitats especialmente degradados, infractores de la ley penal).

En el mismo sentido, la Red de Asistencia considerará los grupos poblacionales en relación con atributos tales como la edad, el género y el origen étnico-racial.

## 5.4. Componentes de la Red de Asistencia e Integración Social

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Red tendrá tres grupos de componentes, dos ejes transversales y utilizará dos tipos de instrumentos.

### Componentes

Orientados a toda la población objetivo de la Red de Asistencia e Integración Social.

Orientados solamente a la población en situación de pobreza extrema (indigencia y vulnerables a la indigencia)<sup>ix</sup>.

Dirigidos específicamente a las personas en situaciones de especial vulneración de derechos asociadas a la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica (niños y adolescentes en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, adolescentes infractores de la ley penal, niños y adolescentes con ausencia de protección familiar, explotación sexual comercial, personas adultas en situación de calle, personas adultas infractoras de la ley penal, familias viviendo en hábitats especialmente degradados).

### Ejes transversales

- a. Género, edad, origen étnico-racial, discapacidad y orientación sexual.
- b. Territorio.

### Instrumentos

- a. Provisión de bienes y servicios públicos.
- b. Transferencias monetarias con compromisos de corresponsabilidad.

Apoyo a las familias en situación de pobreza extrema para garantizar la sostenibilidad de los procesos de inclusión social: Se implementará una estrategia de abordaje familiar que comprende acciones e intervenciones sostenidas en un conjunto de las familias, en particular las que se encuentran en situaciones de extrema pobreza (indigentes o vulnerables a la indigencia), para que puedan acceder a las prestaciones y servicios sociales y que en la actualidad aún no lo hacen, debido a falta de información sobre el ejercicio

de sus derechos o ausencia y/o fragmentación de la oferta de servicios a nivel territorial. Esta estrategia requiere de un fuerte componente de articulación territorial, de forma que los servicios y programas operen como “redes de protección a nivel local”.

## 5.5. Objetivos, metas y líneas de acción

### a. Metas globales al 2015

- Reducción de la cantidad de personas pobres por ingresos a un dígito porcentual, superando así la meta comprometida por el país ante las Naciones Unidas en el marco de los Objetivos del Milenio (ODM) que es alcanzar el 14,5% (mitad del porcentaje en el año base de los ODM: 1990). En 2011 la pobreza por ingresos se ubicó en el 13,7% de la población (9,5% de los hogares).
- Erradicación de la indigencia por ingresos coincidentemente con la meta comprometida por Uruguay ante las Naciones Unidas en el marco de los ODM. En 2011 la población en situación de indigencia por ingresos fue el 0,5% (0,3% de los hogares).

### b. Objetivos específicos, metas y acciones por componente

Cada uno de los componentes (y subcomponentes) de la Red de Asistencia e Integración Social tendrá objetivos de impacto definidos, organizando sus acciones en servicios (o programas), cada uno de estos con sus productos esperados, metas (y por tanto cronogramas), presupuesto asignado y organismos responsables de las prestaciones.

## 6. Aspectos institucionales, de gestión y financiamiento

En término de responsabilidades políticas y su articulación el Gabinete Social asumirá el rol de conducción política del proceso de Reforma Social; el Consejo Nacional de Políticas Sociales será el ámbito de articulación interinstitucional nacional y de programación de las políticas sociales intersectoriales, con sus comisiones y comités asesores; el Ministerio de Desarrollo Social será responsable de la coordinación y seguimiento de la Reforma So-

cial<sup>4</sup>; y las Mesas Interinstitucionales serán el ámbito de articulación en el territorio, atendiendo a los roles y competencias de cada uno de los ministerios y organismos.

Deberán desarrollarse instancias potentes de articulación de las políticas sociales con las políticas productivas, las de infraestructura y las de ordenamiento territorial y urbano (en las cuales, además de las competencias del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, tienen importantes competencias los gobiernos departamentales).

La planificación de las acciones incluirá la previsión y asignación de los recursos presupuestales de forma tal de asegurar su viabilidad económico-financiera.

La Reforma Social incluirá acciones específicas de mejoramiento de las capacidades institucionales necesarias (sistemas de información, estructuras organizacionales, mecanismos de gestión, espacios de articulación, recursos humanos, financiamiento, etc.) para que los procesos de cambio se lleven a cabo exitosamente. Una Reforma Social es por lo tanto también una reforma de las capacidades públicas para intervenir en la sociedad.

Un aspecto particular de esta mejora de las capacidades tiene que ver con la definición de criterios teóricos y metodológicos que permitan mejorar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones, en términos de coherencia, consistencia, impacto, contribución a los objetivos estratégicos, entre otros, para lo cual se deberá avanzar en la formulación de protocolos.

---

4 El papel del MIDES reconoce énfasis diferenciados en las políticas públicas según las poblaciones definidas en la matriz de protección social: 1) De articulación en las políticas universales; 2) De articulación con coejecución en los programas de la Red de Asistencia e Integración Social; 3) De articulación con ejecución en las políticas de combate a la pobreza extrema.

# Referencias

- i. Consejo Nacional de Políticas Sociales: *Plan de equidad*, 3ª edición, Montevideo, IMPO, 2007.
- ii. Tal como lo ha expresado Mahbub ul Haq inspirado en las ideas de Amartya Sen poniendo el énfasis en los logros y en las capacidades (conjunto de opciones) de las personas para alcanzar esos logros.
- iii. CEPAL: *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en A. L.*, Santiago de Chile, 2007
- iv. Consejo Nacional de Políticas Sociales: *Plan de equidad*, 3ª edición, Montevideo, IMPO, 2007.
- v. Pablo Martínez Bengochea: *Desarrollo humano y cohesión social en Uruguay. Una estrategia para la reducción de la pobreza*, Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES, 2008.
- vi. Consejo Nacional de Políticas Sociales, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Addendum al Informe País Uruguay 2009*, CNPS, 2010
- vii. Consejo Nacional de Políticas Sociales, *Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un sistema nacional integrado de cuidados*, Documento de Trabajo, 2010.
- viii. Carmen Midaglia y Marcelo Castillo (col.), *Apreciaciones sobre el Plan de Equidad y posibles lineamientos a seguir en su reformulación*, Dirección Nacional de Políticas Sociales, MIDES, 2011.
- ix. MIDES: *Estrategia de erradicación de la indigencia y reducción de la pobreza en el marco de la política de desarrollo social del Uruguay*, en “Mesas interinstitucionales de políticas sociales. Una construcción colectiva”, (página 65 a 77). MIDES, 2010.