

**Una agenda
para superar la pobreza
y la fragmentación social
en Uruguay.**

**César Failache
Pablo Martínez Bengochea**

Una agenda para superar la pobreza y la fragmentación social en Uruguay

César Failache, Pablo Martínez Bengochea

Documentos 19

César Failache

Economista (Udelar, Uruguay). Licencié et Maître en Sciences Economiques (Universidad Católica de Lovaina la Nueva, Bélgica). Profesor agregado (grado 4) en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar). Ha realizado trabajos de investigación sobre desarrollo económico y finanzas. Trabajó en el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU, 1981-2001) y en las experiencias nacionales de cooperativismo de ahorro y crédito. Integró el Directorio del Banco Central del Uruguay (BCU, 2005-2008).

Pablo Martínez Bengochea

Economista. Expresidente del Instituto Juan Pablo Terra. Consultor independiente para instituciones nacionales y departamentales de Uruguay en planificación y políticas públicas (2007-2020). Economista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1987-2007). Integró el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) (1981-1990) y el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) (1974-1985).

INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA

José E. Rodó 1836, piso 1, Montevideo

Te. (598) 2400 8992

ihcterra@gmail.com

institutojuanpabloterterra.org.uy

Montevideo, abril de 2022.

CONTENIDO

I. POBREZA Y FRAGMENTACIÓN SOCIAL EN URUGUAY	4
II. APUNTES PARA UNA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1. Desarrollo productivo y trabajo.....	13
2. Vivienda y hábitat.....	16
3. Educación	19
4. Políticas universales y políticas asistenciales	22
5. La importancia de la política.....	23
6. El rol de la sociedad civil.....	23
BIBLIOGRAFÍA.....	25

I. POBREZA Y FRAGMENTACIÓN SOCIAL EN URUGUAY

Los efectos de la pandemia de covid-19 vuelven a poner en el centro de atención el problema de la pobreza concebido como parte del proceso de fragmentación social, económica y cultural que enfrenta el Uruguay en el corto, mediano y largo plazo. La desigualdad, como en la mayoría de los países de la región y el mundo, aparece como resultado de complejos procesos en que, condiciones económicas, sociales, culturales y políticas externas se entrecruzan con condiciones internas específicas del país.

Tres dimensiones parecen explicar en gran medida la persistencia estructural de la pobreza y la fragmentación social en Uruguay: el mundo del trabajo; el hábitat; y la educación.

Respecto al mundo del trabajo se debe destacar que se alcanzó un significativo aumento de la formalización (sobre todo en los nuevos empleos y en sectores específicos, tales como el servicio doméstico y el trabajo rural entre otros) como resultado del contexto y los efectos de las políticas macroeconómicas, del relanzamiento de la negociación colectiva y los consejos de salarios, de controles e inspecciones en sectores definidos. No obstante, se mantiene aún un importante número de trabajadores/as precarios e informales. Las políticas de creación de empleo han sido escasas más allá de cierto tipo (subsidios a las empresas) y muy pocas han sido evaluadas y mejoradas. Han faltado más políticas sectoriales, de desarrollo productivo, generales y orientadas a las

pymes y al sector cooperativo; las que hubo fueron demasiado breves o muy tímidas. Como síntesis general en esta materia se destaca la importancia de aumentar el conocimiento sobre la estructura productiva del país, sus cambios recientes, las perspectivas de mediano plazo, y precisar los márgenes de acción posibles. Se trata de definir una estrategia de desarrollo productivo con generación de empleo de calidad.

Respecto a la vivienda y el hábitat, permanecen, con pocas mejoras, las carencias urbanas de las periferias (mala calidad o inexistencia de servicios tales como alumbrado público, pavimento vehicular, aceras, desagües pluviales) así como subsiste la precariedad de las viviendas en esos contextos; y el déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas que afecta respectivamente al menos al 5% y 15% de los hogares del país. Cuando algunos de los mecanismos formales que operan en el mercado para el acceso a la vivienda no funcionan y no alcanzan los dispuestos por el Estado (que se ampliaron y diversificaron entre 2005 y 2019), las familias optan por otras estrategias entre las que cabe destacar el allegamiento (instalarse en una misma vivienda con otro hogar, normalmente en la vivienda del hogar de origen) y la ocupación y construcción irregular. Dentro de esta última situación cabe distinguir aquellas que además de la irregularidad, se encuentran asentadas sobre suelos inundables, contaminados o con otras características que hacen inviable la permanencia en el lugar. También se verifican situaciones de hacinamiento cuando las familias, condicionadas por sus ingresos, solo pueden acceder a viviendas más pequeñas de las necesarias dada su composición. Ante estos procesos, es preciso continuar y profundizar los esfuerzos para revertir ciertas pautas instaladas en la construcción de ciudad que posibilitan, cuando no fomentan, la segregación socioespacial: vaciamiento de las áreas consolidadas de la ciudad; resolución de la necesidad de vivienda por mecanismos informales; construcción de conjuntos habitacionales de mala calidad y pésima localización sin

acceso a servicios sociales; concentración de los hogares de más altos ingresos y patrimonio en ciertas zonas y enormes diferencias en la dotación y calidad de la infraestructura y equipamientos urbanos entre los diferentes zonas. Sin igualdad en la calidad de la ciudad es difícil avanzar en integración social. La mejora de la vivienda puede ser un esfuerzo compartido entre las familias involucradas, la comunidad local y el Estado, la infraestructura y el equipamiento urbano es responsabilidad del Estado con el aporte de toda la sociedad.

Respecto al mundo de la educación, luego de 15 años de aumento y diversificación de la oferta educativa (aumento de centros CAIF, de las escuelas y liceos de tiempo extendió, etc.) y de expansión en la matrícula (especialmente en la educación inicial de niños/as de 3 y 4 años y también en la educación media alcanzando el 80% entre los adolescentes de 17 años), se redujo la desigualdad pero no se ha superado en forma significativa una debilidad estructural del Uruguay, la insuficiente culminación de la educación media (en torno al 40% de egresos en cada generación), clave para alcanzar algún tipo de formación terciaria imprescindible en la sociedad y la economía del conocimiento.

También es muy relevante el impacto en la educación del proceso de segregación sociocultural que se viene agudizando en estos años, reforzado por la pandemia. En consecuencia, el sistema educativo enfrenta diversos desafíos entre los cuales completar los tramos obligatorios en educación media, mejorar aprendizajes, extender aún más el tiempo pedagógico, mejorar la estabilidad y concentración del trabajo docente en el centro educativo, implementar mejores estímulos para la titulación y desarrollo profesional docente. Todo ello en un contexto de acelerados cambios demográficos que proporcionan al país un *bono demográfico* que deberá aprovecharse para la expansión con calidad de la cobertura educativa.

Por su parte, la reforma del sistema de salud con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), el Seguro de Salud y el Fondo Nacional de Salud (FONASA) como estructura de financiamiento, resultaron fundamentales para reducir la desigualdad y garantizar el acceso universal a las prestaciones de salud y fueron claves en la prevención y gestión de la pandemia. Sin perjuicio de ello, la presente realidad ha puesto en evidencia también algunas de sus limitaciones y la necesidad de profundizar la reforma.

La creación legal y puesta en marcha operativa del Sistema Nacional de Cuidados en el tercer gobierno del Frente Amplio constituyó un salto cualitativo en la construcción de la matriz de protección social.

En materia de reducción de la desigualdad y de la pobreza por ingreso, en el ámbito nacional se destacan las experiencias asociadas a las políticas redistributivas del ingreso mediante instrumentos como la negociación colectiva en los consejos de salarios; la formalización del trabajo doméstico y rural; los cambios en el sistema impositivo que concluyen en la instauración del impuesto a las retribuciones de las personas físicas activas y a las jubilaciones; la reforma del sistema de salud; la ampliación de las transferencias monetarias (éstas últimas básicamente estabilizadoras del ingreso).

Existe consenso que el conjunto de políticas mencionadas dio sus frutos en términos de reducción de la desigualdad entre 2008 y 2013, aunque luego se estancaron los avances. Sin embargo, el proceso de segregación residencial persistió. Para avanzar más allá de esos logros se destaca la importancia, al igual que en la evidencia internacional, de afectar a los sectores de muy altos ingresos. Sin duda que la desigualdad resulta de considerar diversos ángulos: en la tributación de las rentas empresariales y los patrimonios, y también en la provisión de servicios de calidad, en el crecimiento sostenido de los salarios y en los montos y estabilidad de las transferencias, aunque éstas últimas pesen poco en la

desigualdad global, entre muchos otros aspectos. A la vez, resulta necesario avanzar conceptual y políticamente sobre que entendemos por igualdad y cuánta desigualdad es socialmente tolerable.

Sin duda que el nuevo sistema tributario implementado por los gobiernos del Frente Amplio contribuyó a establecer patrones contributivos más adecuados a las posibilidades financieras de los contribuyentes. Sin embargo, se alcanzó un límite en dichas contribuciones, limitándose a los sectores de ingresos formales, deteniéndose la búsqueda de instrumentos que permitan obtener la contribución de los sectores minoritarios de mayores ingresos, tratándose de minorías del punto de vista de las personas que lo integran, pero cuantiosos del punto de vista fiscal, si se tienen presentes los estudios recientes sobre distribución del ingreso provenientes de los países más ricos. Llama la atención la escasa investigación al respecto, atendiendo al interés y preocupación manifestada a nivel internacional. En este sentido debe reconocerse el fracaso de la propuesta de considerar los depósitos de residentes en el extranjero como materia imponible para el financiamiento de los gastos adicionales emergentes de la crisis derivada del covid-19. No se han logrado avances sustantivos en el conocimiento sobre el tema en Uruguay, ni se profundizó una estrategia política orientada a profundizar en la contribución impositiva de dichos sectores.

Al inicio de 2021, la pandemia de covid-19 alcanza nuestra región con todas sus consecuencias. Como señala R. Maurizio (2021): «La magnitud sin precedentes de esta crisis implicó que los gobiernos de la región debieron implementar un conjunto de medidas de modo de acotar los impactos de la misma sobre el empleo, los ingresos y condiciones de vida de la población. A partir de estas medidas es posible identificar avances, pero también desafíos pendientes en esta materia. En los casos donde hubo una rápida y oportuna intervención, ello no sólo permitió acotar la pérdida inmediata de ingresos y la falta de acceso a bienes

y servicios básicos, sino también limitar la amplificación de estos shocks negativos en el mediano plazo. La experiencia previa respecto de la creación de dispositivos de intervención contribuyó a alcanzar más rápidamente a la población afectada por la contracción de ingresos laborales». ¹

En Uruguay, como señalan Hernández y López (2021), «La irrupción de la pandemia de la covid-19 (...) prácticamente coincide con el cambio de gobierno, que pasa a manos de una coalición de partidos de centroderecha y derecha que impulsa ambiciosos proyectos de reforma y ajuste, luego de 15 años de administraciones de izquierda a cargo del Frente Amplio». En su trabajo identifican dos etapas de gestión de la crisis, «de ocho meses cada una, con dinámicas muy diferentes, siendo noviembre de 2020 la fecha bisagra entre ambas». Sostienen que en la primera etapa de pandemia la situación sanitaria estuvo controlada. La segunda etapa se caracteriza por la amplia circulación comunitaria del virus, con picos de contagios y fallecimientos. Los autores sostienen que «(...) la buena performance inicial fue posibilitada por una serie de factores estructurales, en el marco de los cuales se adoptaron decisiones políticas acertadas en estrecha relación con el sector científico, que reportaron efectos positivos en el manejo inicial de la situación, legitimidad al gobierno y un importante grado de consenso entre los actores. Pero, en la segunda etapa, la expansión del virus (acentuada por la llegada y predominio de la variante Gamma), torna ineficaz la estrategia adoptada y aquellos factores estructurales pasan a ser insuficientes para controlar la situación. Esto determina, por un lado, la pérdida de control sobre la situación y, por otro, la emergencia de disensos entre actores con diferentes ideas sobre cómo abordar la nueva situación.

1 Maurizio, R. (2021). *Políticas vinculadas para el sostenimiento del empleo y los ingresos implementadas a partir de la pandemia*. Organización Internacional del Trabajo (OIT, Naciones Unidas). Serie Documentos RISEP N° 11.

Paralelamente, algunos de los factores estructurales inicialmente destacados como fortalezas del país para enfrentar la situación pasan a verse socavados por la situación crítica, así como por algunas reformas impulsadas por el gobierno».²

Por su parte, Pandolfi et al señalan que «el país y los hogares uruguayos sufrieron un shock agudo, masivo y desigual frente a la epidemia y a las estrategias no farmacológicas para su contención. Asimismo, es claro que frente a este shock los hogares contaban con un stock de resiliencia para hacer frente al mismo, y más importante aún, que buena parte de este stock de resiliencia ha sido utilizado ajustando consumo, utilizando ahorros, acudiendo a redes de apoyo en base a capital social o directamente logrando liquidez mediante endeudamiento o mediante la conversión de stock físico en recursos líquidos para el consumo inmediato. La espalda de los hogares uruguayos es hoy más frágil que hace tan sólo un año, y ello es especialmente cierto en los hogares que ya al inicio de la pandemia se encontraban en situación de vulnerabilidad».³

En síntesis, Uruguay enfrenta actualmente una situación de pobreza y niveles de desigualdad con raíces estructurales, asociada a una inserción precaria e informal al mundo del trabajo, bajos niveles educativos y una fragmentación socioterritorial y cultural creciente.

En efecto, **las carencias en el inicio de la vida y los rezagos educativos posteriores** impactan negativamente en el desarrollo pleno de la persona, contribuyen a fracasos de diverso tipo, a frágiles o precarias inserciones en el mercado de trabajo dificultando el acceso a trabajo de calidad, refuerzan la segmentación socioterritorial y brindan pocos

2 Hernández Nilson, D., y López Burián, C. (2021). *Covid-19 en Uruguay: estrategias de abordaje y dinámicas políticas*. Serie Documentos RISEP N° 24.

3 Pandolfi J., Gómez, E., Cazulo, P., y Méndez, G. (2021). *Impacto socioeconómico y estrés de bienestar*. Observatorio Socioeconómico y Comportamental -OSEC. Serie Documentos RISEP N° 17.

recursos de conocimiento para encarar proyectos de vida autónomos; **una precaria inserción en el mercado de trabajo** proporciona menores ingresos y malos empleos así como menor capital social (individual y colectivo), incentiva la incorporación temprana de las y los adolescentes en la búsqueda de ingresos, las y los empuja a vivir en zonas periféricas y precarias; **la precariedad del hábitat y de los servicios públicos** 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 socioculturales, reduciendo el capital social de las personas, las familias y la comunidad.

Las mejoras en términos de ingreso —que permitieron reducir los indicadores de pobreza e indigencia, así como la desigualdad—, el aumento de la formalización del empleo y el acceso a servicios sociales universales, concretados en la década 2005-2014, modificaron en forma importante la situación, particularmente en el ejercicio de derechos y acceso a servicios universales, pero no alteraron decisivamente los factores estructurales que se encuentran detrás de la pobreza.

II. APUNTES PARA UNA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Una agenda de políticas públicas no puede ni debe circunscribirse a los efectos inmediatos de la pandemia sino sustentarse en una lectura de largo aliento que, reconociendo e interpretando adecuadamente los factores sociales que operan detrás de la pobreza y la desigualdad, defina objetivos, estrategia e instrumentos de política pública. Política pública que debe combinar articuladamente acciones cuyos impactos se alcanzarán en el mediano y largo plazo con otras con efectos esperados en el corto plazo. Y que deberá actuar, también articuladamente, sobre todos los procesos sociales que sostienen y reproducen la pobreza y la desigualdad.

Desde esta perspectiva, tres objetivos deberían orientar la política:

1. Generación de fuentes de trabajo sostenibles y formales.
2. Integración socio territorial y cultural, revirtiendo los procesos de fragmentación. Ello implica acciones: urbanas (construcción de ciudad); habitacionales; presencia de servicios públicos (educación, salud, culturales) de calidad en el todo el territorio; seguridad pública sostenida por el Estado.
3. Educación efectivamente universal desde la primera infancia con fortalecimiento de las trayectorias educativas, sostenida en servicios educativos de calidad.

En lo que sigue, se proponen algunos lineamientos imprescindibles, en las políticas económicas, sociales y urbano-territoriales, para operar hacia el logro de los objetivos señalados.

1. Desarrollo productivo y trabajo

Sin duda que la reestructuración productiva que está ocurriendo a nivel internacional plantea desafíos difíciles de afrontar para una economía pequeña y dependiente como la uruguaya, aunque la propia dimensión pequeña de la economía uruguaya abre fortalezas para su adaptación a los cambios impuestos desde fuera. Para lograr una respuesta que permita enfrentar los desafíos que se plantearán, la educación de la fuerza de trabajo es una condición necesaria para encontrar las respuestas adecuadas. Sin duda, que esta condición no alcanza, y requiere una activa presencia del Estado y del sector privado compartiendo las perspectivas respecto a la forma de responder a los cambios provenientes del exterior.

Atender a las condiciones de generación de empleos requiere evaluar las estrategias para el fomento y modernización de las pequeñas y medianas empresas en los diferentes sectores, así como su articulación con la gran empresa privada y pública.

Las políticas públicas en esta materia deberán incluir:

En primer lugar, una estrategia de mediano y largo plazo orientada a la **transformación productiva con aumento de la diversificación, y una inserción económica internacional dinámica, con un crecimiento de los puestos de trabajo de calidad**. La incorporación de innovaciones en la trama productiva agropecuaria sigue constituyendo un referente definitorio del futuro del país. Sin embargo, las capacidades del sector empresarial parecen insuficientes para situar al sector privado en la

frontera de cambios, lo cual exige la sinergia entre sector empresarial y sector de la ciencia y la tecnología.

En segundo lugar, un régimen macroeconómico orientado a **mantener los equilibrios fundamentales (monetario, cambiario, fiscal y de precios) proporcionando condiciones para la inversión productiva (atendiendo objetivos de crecimiento y empleo) y la distribución del ingreso y para la generación de los recursos fiscales para la ejecución de las políticas públicas.**

El diseño de la política monetaria y crediticia debe ser objeto de una revisión de la estrategia seguida en las últimas décadas, su vinculación con los fenómenos internacionales y regionales por sus impactos en el mercado cambiario y la competitividad, la inflación y el empleo, así como la disponibilidad de crédito. Se entiende que esta estrategia implica una gestión de la política macroeconómica apoyada en la credibilidad de los equipos económicos y los acuerdos sociales con los sectores productivos con resultados visibles para la sociedad. El riesgo es transformar al Estado en un ámbito de distribución de favores entre las elites económicas y políticas que desatienda los problemas de los diferentes sectores de actividad y de las y los trabajadores. El ámbito de la negociación salarial debería ampliarse para incorporar el problema del desempleo, subempleo y desempleo disfrazado como una problemática social hasta ahora postergada.

Ante el escaso desarrollo del mercado de capitales, parece conveniente presentar una estrategia orientada al fomento de la inversión de largo plazo.

Sin duda que la política de endeudamiento e inserción en los mercados financieros mundiales debe reconocer el aporte del ahorro nacional a los circuitos internacionales y el aporte del mercado de capitales al desarrollo productivo nacional.

Las condiciones de costo de endeudamiento, plazos, moneda y volatilidad exigen una tarea constante de seguimiento del mercado financiero evitando los comportamientos puramente especulativos capaces de desestabilizar la competitividad y provocar presiones especulativas con efectos redistributivos vía ingresos, empleo y salarios,

En tercer lugar, políticas transversales orientadas al **aumento de la productividad mediante la generación de externalidades** que atraviesen distintos sectores económicos, tales como el desarrollo de la innovación y gestión del conocimiento; la promoción de exportaciones aumentando el valor agregado de la oferta exportable; los incentivos al aumento de la inversión en cantidad y calidad; entre otros posibles.

Políticas sectoriales orientadas al **aumento de la competitividad y la generación de empleo** en sectores económicos, complejos y cadenas productivas.

Políticas de soporte de la actividad económica que incluyan el desarrollo y modernización de la infraestructura, la diversificación energética, la seguridad jurídica y la eficacia judicial, el funcionamiento regulado del sistema financiero, el desarrollo regulado del mercado de capitales, y el perfeccionamiento de las reglas de juego y el marco institucional.

En cuarto lugar, **políticas sobre la oferta de trabajo, la demanda de trabajo y la articulación de demanda y oferta de trabajo**. Estas políticas, activas y pasivas, deben dirigirse al conjunto de la PEA reconociendo las condiciones o situaciones en que se encuentran los distintos grupos de trabajadoras/es en función del lugar de residencia, edad, sexo, calificación, competencias, experiencia laboral, hábitos, rama de actividad a la que están o han estado vinculados, condición de ocupación, etc. Asimismo, estos instrumentos deben estar dirigidos también a los nuevos trabajadores/as que ingresan al mercado de trabajo. Este

aspecto requiere la instrumentación de instancias en las cuales se vayan precisando las necesidades de empleo, mediante la formación continua y la flexibilidad en la formación de los trabajadores en la vida activa de las personas. Se requieren asimismo instrumentos orientados a respaldar la seguridad de los ingresos y aumentar la capacidad de recuperación de las mujeres. Ello «requiere garantizar sus posibilidades de percibir un ingreso propio, ampliando y expandiendo las medidas orientadas a garantizar ingresos de las más vulnerables, mediante transferencias que resultarían fundamentales en términos de reconocimiento y valorización de las múltiples actividades de reproducción social no remuneradas que ellas realizan. La realización de inversiones en infraestructura de atención social, incluido un mayor acceso a servicios de calidad para niños y atención a largo plazo, aumenta la capacidad de las mujeres para (re)ingresar al mercado laboral, al tiempo que crea empleos, con importantes efectos secundarios positivos sobre el crecimiento económico y el bienestar de los hogares».⁴

2. Vivienda y hábitat

La política de vivienda y hábitat enfrenta tres retos entrelazados: segmentación socioterritorial, precariedad urbano-habitacional principalmente en las periferias urbanas, y un amplio número de familias que no logran acceder a la vivienda ni por los mecanismos del mercado ni a través de los instrumentos que ofrece el Estado, ya sea por ingresos insuficientes y/o precariedad laboral, por falta de garantía y, en el caso de créditos, también por el límite de edad. En materia de cantidad de

⁴ Espino A., D. De los Santos y S. Salvador (2021) IMPACTO DE LA PANDEMIA EN EL EMPLEO Y LOS CUIDADOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN URUGUAY (CIEDUR). Serie Documentos RISEP N° 14, junio de 2021

viviendas, existe un déficit cuantitativo que no se distribuye en forma uniforme en todo el territorio y, de hecho, hay localidades con superávit de viviendas. Es por lo tanto fundamental tener en cuenta este aspecto, así como las dinámicas demográficas y económicas de cada área local y departamento.

Para dar respuesta a estos desafíos, la política de vivienda y hábitat deberá abarcar cuatro grandes pilares:

En primer lugar, es necesario **mejorar el hábitat urbano para la integración social con equidad**, revertir el proceso de segmentación socioterritorial y generar áreas urbanas de calidad socialmente integradas. Para lograrlo, se requiere de una política nacional de integración socioterritorial, de largo aliento capaz de construir ciudad de calidad en las periferias urbanas consolidadas evitando su expansión injustificada. Ello comprende: la recuperación y puesta en valor de las cualidades naturales (arroyos, cañadas y montes); la calificación del medio urbano con infraestructura y equipamiento de calidad en los barrios y una adecuada cobertura de servicios de educación, salud, esparcimiento y recreación, seguridad, servicios comerciales; la promoción y articulación de la actividad económica y el trabajo, con acciones sobre la oferta y la demanda de trabajo formal, autónomo y dependiente; la promoción de espacios de participación social, recreativa y cultural y vinculación con la educación y el mundo del trabajo, así como el fortalecimiento de los actores e identidad locales; la promoción de usos sostenibles del suelo rural periurbano que frenen la extensión injustificada del área urbana

Concomitantemente, la política pública debe promover la recalificación y densificación de las áreas intermedias de las ciudades, con mixtura social, promoviendo la inversión y localización de servicios, desarrollando áreas verdes y de esparcimiento, facilitando el acceso a la vivienda y la permanencia en estas áreas a familias de menores ingresos relativos. Y asimismo es imperativo gestionar el desarrollo urbano

de las áreas de mayor valorización direccionando adecuadamente la inversión en ellas y promoviendo su integración en términos urbanos, socioeconómicos y socioculturales con la estructura urbana en su conjunto.

En segundo lugar, se requiere una **política nacional de superación de la precariedad urbano-habitacional**, con un abordaje integral, actuando sobre las viviendas en el contexto de actuaciones mayores que recalifiquen los barrios donde la precariedad habitacional está instalada. Esta política debe abarcar dos tipos de acciones: a) la adecuación de las viviendas precarias recuperables, atendiendo problemas básicos de habitabilidad, así como la densificación irregular de lotes formales; b) el realojo de las familias que residen en viviendas precarias no recuperables por su estado, por estar ubicadas en sitios inundables o contaminados o no ser incorporables a la trama urbana.

En tercer lugar, debe encararse la mejora del **acceso a la vivienda construida con tenencia segura y al mantenimiento del stock**. Ello implica ampliar, con vocación de universalidad, el número de hogares que pueden utilizar los distintos mecanismos para acceder a soluciones habitacionales, en diferentes modalidades de tenencia segura, y a su adecuado mantenimiento, con una atención especial a los hogares de ingresos bajos y medios bajos, las familias monoparentales, y los jóvenes. Dos líneas de acción deberían encararse: a) Mecanismos que facilitan el acceso a vivienda ya construida. Además de los mecanismos disponibles en el mercado, dos instrumentos son fundamentales: los subsidios a la cuota y al alquiler y las garantías. b) Puesta en marcha de medidas de estímulo tributarias y disponibilidad de financiamiento para la recuperación, reciclaje y mantenimiento del stock edilicio existente (incluyendo su sostenibilidad ambiental).

En cuarto lugar, para atender el déficit habitacional, **se requiere aumentar el stock de viviendas** priorizando la densificación de las áreas

centrales e intermedias dotadas de servicios de los centros urbanos en los que se verifique déficit cuantitativo de viviendas. Tres énfasis a tener en cuenta son: a) Desarrollo de alternativas habitacionales con financiamiento público y privado para que los sectores de ingresos medios bajos y bajos (a los que les resulta difícil acceder a crédito hipotecario) logren integrarse a barrios de zonas intermedias de las ciudades. b) Atención de los desafíos que se le presentan al sistema cooperativo de vivienda para potenciarlo aún más. c) Ampliación del alcance del Programa de autoconstrucción asistida.

3. Educación

En este tercer eje resulta imperativo priorizar estratégicamente:

La **equidad de oportunidades al inicio de la vida y en la primera infancia**. Debe garantizarse a toda mujer embarazada que tendrá acceso a servicios de salud de calidad y, con su pareja: recibirán preparación para la llegada del hijo/a y su cuidado, atención, educación y socialización; tendrán acceso a servicios de salud y educación de calidad que les brinden apoyo para el cuidado de la salud, la alimentación y la estimulación oportuna de los/as niños/as; y a todos los niños y niñas desde los dos años de edad que estarán incorporados plenamente a educación inicial de calidad y a oportunidades de socialización y recreación. Para ello deben implementarse políticas coordinadas en salud, educación y promoción familiar y comunitaria que involucren al Sistema Nacional Integrado de Salud (en particular a ASSE) y a los servicios de atención y educación a la primera infancia (en particular al PLAN CAIF) y proporcionando cobertura universal efectiva con despliegue de calidad con énfasis en las periferias urbanas y pequeñas localidades.

El fortalecimiento del recorrido educativo de niñas/os y adolescentes. Uruguay construyó tempranamente en el contexto latinoamericano una escuela primaria pública universal, popular, con la cual la sociedad estableció *un contrato social* de larga duración. No sucedió lo mismo con el liceo, menos aún con el bachillerato que nace con un fuerte carácter preuniversitario (los *preparatorios*). Es imprescindible renovar aquel «contrato» entre sociedad y educación incluyendo el conjunto de la educación media, con visión de futuro y sentido social para que las familias y los adolescentes apuesten a la educación y alcancemos la universalización con calidad del egreso en educación media tal como está previsto legalmente.

A nivel de enseñanza primaria, un primer conjunto de acciones para la mejora de la calidad de los aprendizajes debe ser la transformación de todas las escuelas situadas en contextos socioculturales críticos en escuelas de tiempo completo sumándose así a las escuelas de tiempo completo o extendido ya existentes y crear escuelas de tiempo completo en todos los barrios de forma de posibilitar la opción para todas aquellas familias que lo demanden; generalizar la modalidad de maestros comunitarios, fundamental para fortalecer el vínculo entre niños, niñas y sus familias y las escuelas. Maestros comunitarios que deben urgentemente incrementarse en cantidad y fortalecerse en calidad para apoyar el proceso de revinculación de los niños y niñas (y sus familias) con la escuela y la recuperación de los aprendizajes. Asimismo, la mejora de la calidad de los aprendizajes requiere un segundo grupo de acciones que incluye acciones de preparación y apoyo al tránsito al liceo; articulaciones virtuosas con el sistema de salud y con instancias de educación no formal; y otros dispositivos e innovaciones que puedan identificarse e implementarse a partir de un fortalecimiento de los equipos educativos de las escuelas.

La crítica situación **en la educación media** debe ser abordada con energía. Es preciso hacer de los centros comunidades educativas con identidad donde los adolescentes encuentren contención afectiva, libertad, entusiasmo intelectual, espacio para la actividad creativa y sentido al acto de aprender; donde se reconozcan como protagonistas del proceso educativo. Es preciso que el centro educativo pueda realizar su rol socializador en diálogo con la familia y la comunidad. Ello deberá traducirse en un aumento de la calidad de los aprendizajes (especialmente en el desarrollo de la capacidad de aprender a aprender) y en las tasas de egreso. Para que ello suceda, los centros educativos deben contar con: identidad; tamaño reducido; infraestructuras de calidad; facilidades de acceso; un equipo docente de alta dedicación con concentración en el centro y libertad para innovar (incorporando educadores adscriptos, animadores socioculturales y equipos interdisciplinarios de educación y salud); y un proyecto educativo que incluya, entre otros aspectos, oportunidades de recreación y socialización, desarrollo de una cultura de derechos y responsabilidades, reconocimiento de la diversidad y sobre todo alta calidad y flexibilidad en los contenidos que hagan posible que el estudiante de educación media superior pueda formular y desarrollar su propio proyecto personal (por ejemplo con un sistema que combine asignaturas obligatorias y opcionales) y tenga libertad para ir construyendo sus decisiones en forma desdramatizada facilitándosele el tránsito horizontal. El sistema debe fomentar la innovación y la evaluación por resultados.

Complementariamente deben desplegarse acciones dirigidas a la ampliación de los espacios y oportunidades para los adolescentes (y los jóvenes) promoviendo ámbitos de participación e interacción social. Hay aquí una dimensión cultural fundamental.

4. Políticas universales y políticas asistenciales

Esta agenda deberá destacar la importancia de las políticas universales para resolver los retos en los campos mencionados antes (trabajo, hábitat y vivienda y educación) así como en el conjunto de los componentes universales de la matriz de protección social (que comprende asimismo a los sistemas de salud, cuidados y seguridad social). Es clave alcanzar acuerdos sociales de amplio alcance al respecto, atendiendo además a la estructura institucional propia de Uruguay, con competencias del gobierno nacional a través de sus ministerios, de los entes nacionales autónomos y las específicas de los gobiernos departamentales. Importa fortalecer, además, la dimensión local de mayor contacto con la población en sus problemas cotidianos y la generación de instancias colectivas de conocimiento sobre los criterios de priorización y asignación de recursos presupuestales, definición de políticas y programas, vinculación de la política con las personas. Debe atenderse además la importancia de las partidas de asignación presupuestal, atendiendo a la incidencia y la importancia de las políticas universales como constructoras de cohesión social.

Especial relevancia tiene redefinir el rol y el carácter de las políticas asistenciales, en particular precisando lo que es posible lograr con ellas sin trasladar la responsabilidad de la sociedad a las personas en situaciones de vulnerabilidad social. Un caso particular han sido algunas acciones implementadas para compensar los efectos de la pandemia, por ejemplo, el reforzamiento de las transferencias monetarias implementadas durante los gobiernos anteriores o los jornales solidarios implementados por los gobiernos departamentales y el gobierno nacional. En cambio, en materia alimentaria el esfuerzo principal lo desarrolló la sociedad civil.

5. La importancia de la política

No por ser evidente debe dejarse de mencionar la importancia de la economía política de las reformas y transformaciones propuestas y la importancia de la vinculación de la agenda de políticas públicas con la sociedad y sus actores colectivos. Las únicas transformaciones sociales sólidas y duraderas son las que se realizan democráticamente en un marco de libertades y pluralismo. Por ello, es preciso construir coaliciones amplias que sustenten las políticas para que éstas puedan llevarse a cabo y perdurar. En este sentido, el ejercicio va más allá de una cuestión de corte puramente técnico, *programático*, debiendo incorporar la perspectiva de la economía política de las reformas.

En este plano los desafíos no son pequeños: requiere precisar qué tipo de sociedad se proyecta, tanto en su contenido utópico como posible. El bienestar y la igualdad exigen una discusión respecto a su alcance y pertinencia en las condiciones actuales del capitalismo global y las alianzas políticas nacionales. Corresponde pues evaluar las fortalezas y debilidades que surgen del proceso de avance y freno de algunas reformas realizadas en el país.

6. El rol de la sociedad civil

Una sociedad civil activa es un componente fundamental de una sociedad democrática. Lo es más aún cuando se trata de superar la pobreza, la fragmentación social y la desigualdad. Los momentos de crisis han mostrado la vitalidad de los movimientos sociales y la capacidad de organización autónoma de la ciudadanía en innumerables gestos solidarios.

Esta agenda de políticas públicas y cada una de sus líneas de acción, por su carácter estratégico, requiere del compromiso activo de los

movimientos sociales (sindical, cooperativo, feminista, de pequeños y medianos empresarios y productores, entre otros) en su múltiple rol de denuncia de las situaciones de injusticia, representación y defensa de los sectores populares, y promotores del ejercicio de los derechos humanos y sociales. Compromiso que deberá superar la representación de intereses corporativos para expresarse en términos de solidaridad y justicia social.

Esta agenda requiere también de la participación social, comunitaria, de base, para que la política encarne en las reales necesidades de la población y para que esta sea protagonista, sujeto, de las acciones. Las cooperativas, el asociativismo y otras expresiones de la economía social resultan claves en Uruguay para impulsar un desarrollo productivo endógeno con generación de empleo; las comisiones y asociaciones vecinales y otras formas de organización comunitaria de base territorial son clave para construir integración social; la participación de las familias y comunidades resultan imprescindibles para el desarrollo de la atención de la primera infancia, el fortalecimiento de los vínculos entre la escuela, las familias y el barrio; entre muchos otros ejemplos posibles.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V., Bucheli, M., y Scalese, F. (2021). *El mercado de trabajo uruguayo en el primer año de la llegada del covid-19*. Serie Documentos RISEP N° 26.
- Baráibar Rivero, X. (2020). *De entusiasta decisión a dato ingrato: La política asistencial en el Uruguay progresista (2005-2014)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Brum, M., y De Rosa, M. (2021). *Estimación del efecto de corto plazo de la covid-19 en la pobreza en Uruguay*. Serie Documentos RISEP N° 9.
- Caporale F., Pereira, M., y Zunino, G. (2021). El mercado laboral uruguayo ante la llegada de la pandemia: capacidad de teletrabajo y debilidades de la red de protección social. CINVE, Serie Documentos RISEP N° 12.
- Capurro A., Deagosto, G., Ferro, F., Ithurralde, S., y Oddone, G. (2020). *Impacto social y económico del covid-19 y opciones de políticas en Uruguay*. PNUD Uruguay.
- CEPAL. (2022). *Panorama Social de América Latina 2021*.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2011). *La reforma social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2011). *Plan estratégico para la erradicación de la pobreza extrema*.

- Espino A., De los Santos, D., y Salvador, S. (2021). Impacto de la pandemia en el empleo y los cuidados desde una perspectiva de género en Uruguay. CIEDUR, Serie Documentos RISEP N° 14.
- Hernández Nilson, D., y López Burián, C. (2021). *Covid-19 en Uruguay: estrategias de abordaje y dinámicas políticas*. Serie Documentos RISEP N° 24.
- López Mourelo, E. (2021). *El trabajo en plataformas digitales en tiempos de pandemia*. OIT. Serie Documentos RISEP N° 13.
- Marmissolle P., y Romero, C. (2020). Efectos económicos de las pandemias: una mirada de largo plazo. Nota de investigación. *Revista Uruguaya de Historia Económica*, X, 17, julio de 2020
- Maurizio, R. (2021). Políticas vinculadas para el sostenimiento del empleo y los ingresos implementadas a partir de la pandemia. OIT. Serie Documentos RISEP N° 11.
- OIT. (2021). *Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis*. 8ª ed.
- OIT. (2021). *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2022*.
- Pandolfi, J., Gómez, E., Cazulo, P., y Méndez, G. (2021). *Impacto socioeconómico y estrés de bienestar* (Observatorio Socioeconómico y Comportamental, OSEC) Serie Documentos RISEP N° 17.
- Salas, G., y Vigorito, A. (2021). Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones. Serie Documentos RISEP N° 16.
- Soto, S., y Montoya-Aguirre, M. (2022). *Diverse ways to build social protection? Lessons from the breadth of emergency social policy responses around the world*. Development Futures Series.

Instituto Humanista Cristiano 
JUAN PABLO TERRA

José E. Rodó 1836, 1er piso, Montevideo

Tel: (598) 24008992

Email: ihcterra@gmail.com

Web: institutojuanpabloterra.org.uy