Transiciones hacia el desarrollo sostenible en Uruguay

Aportes para el debate

NACIONES UNIDAS URUGUAY

PNUD

Transiciones hacia el desarrollo sostenible en Uruguay

Aportes para el debate

NACIONES UNIDAS URUGUAY

PNUD

Transiciones hacia el desarrollo sostenible en Uruguay. Aportes para el debate

Equipo técnico (en orden alfabético):

Lucila Bonilla, Federico González, Lucía Suárez, Francisco Terra, Sebastián Torres

Coordinación:

Oficina de la Coordinadora Residente (OCR) de las Naciones Unidas - Mireia Villar, Coordinadora Residente

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Stefan Liller, Representante Residente

Contribuciones:

Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) para América del Sur; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Organización Internacional del Trabajo/Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor); ONU Medio Ambiente; Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres); Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Gonzalo Zunino y Fedora Carbajal del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), María José Álvarez Rivadulla (consultora), Alma Espino, Soledad Salvador, Daniela De Los Santos e Ivahanna Larrosa del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), Federico Bizzozero del Centro Uruguayo de Tecnologías Apropiadas (CEUTA).

Producción editorial:

Susana Aliano Casales

© PNUD Uruguay, 2021

ISBN: 978-92-95114-17-3

Las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas, a través de la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR) de las Naciones Unidas, han generado un espacio de reflexión respecto a los principales desafíos que enfrenta Uruguay para alcanzar las metas vinculadas a la Agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Luego de una fase inicial de entrevistas a expertos calificados, análisis y relevamiento de evidencia, y de intercambio con las agencias, fondos y programas de Naciones Unidas en Uruguay, el presente documento resume los principales hallazgos surgidos del proceso denominado “Transiciones al desarrollo sostenible en Uruguay”. De esta forma, se ponen a disposición una serie de insumos de carácter analítico con el fin de contribuir con los debates en el campo de las políticas públicas.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no necesariamente representan las opiniones de las Naciones Unidas. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

El uso genérico del masculino en esta publicación responde a la intención de simplificar la redacción y disminuir la sobrecarga en la lectura. Por lo tanto, de ninguna manera pretende constituir una discriminación entre mujeres y varones, lo cual es una preocupación para este equipo de trabajo.

Índice

Prólogo **7**

Resumen ejecutivo **9**

Agenda 2030: un llamado global a la acción **15**

Una mirada al contexto local: desafíos complejos, soluciones insuficientes 20

Transiciones como enfoque analítico para los problemas del desarrollo 22

Transformación económico-productiva para la sostenibilidad y la igualdad **25**

Crecimiento económico impulsado por inversiones y exportaciones 27

Productividad, innovación y progreso técnico 30

Patrones de producción y consumo: su impacto en el ambiente 35

Orientaciones para la transformación 37

Síntesis del capítulo 42

Convergencia de capacidades para la inclusión **45**

Cambio demográfico: una sociedad crecientemente envejecida 47

Ingresos y su distribución a lo largo del ciclo de vida: empleo y protección social 53

Bienestar multidimensional: logros y desigualdades 63

Orientaciones para la convergencia 75

Síntesis del capítulo 81

Agenda 2030 como oportunidad histórica **89**

Bibliografía **95**

Prólogo

El camino hacia el desarrollo sostenible es complejo y enfrenta a los países a desafíos de diverso orden. Supone, tal como plantea la *Agenda de Desarrollo Sostenible 2030,* redefinir el paradigma de desarrollo vigente y transitar procesos de transformación de carácter estructural. No se trata solamente de cambiar prácticas de producción, consumo y relacionamiento entre las personas. El llamado global, del que Uruguay forma parte, es a activar transformaciones que reconfiguren relaciones entre la economía, la sociedad y el ambiente.

La pandemia de COVID-19 ha enfrentado al mundo a una situación que de alguna manera es una advertencia, una suerte de "adelanto" planetario relacionado con los riesgos de no actuar. Tal como lo plantea este informe, visibiliza la impostergable necesidad de dar un giro relevante al modo de concebir el progreso.

Todos los actores son protagonistas y corresponsables de que esta transformación se viabilice. La sociedad civil organizada, el sector privado, la academia y las personas son parte de la solución. En este marco los actores de la política pública son fundamentales, ya que cumplen un rol central en la generación de condiciones, la orientación de las acciones y construcción de una visión compartida.

Este informe tiene como objetivo contribuir al debate y al avance hacia una visión común sobre el desarrollo sostenible en Uruguay. Esto no lo ubica como un documento sólo para "pensar el futuro", sino también para construir el presente en clave de un futuro capaz de generar condiciones de bienestar multidimensional a las generaciones de hoy y de mañana.

En este camino no existen recetas ni atajos; las soluciones a los desafíos pueden ser múltiples, los motores y los frenos a la transformación no necesariamente están visibilizados. El informe aborda desafíos críticos, visibiliza tensiones e identifica disyuntivas a través de un análisis que se realiza de manera conectada de modo de ofrecer una perspectiva novedosa al debate.

El mundo reconoce la complejidad y la incertidumbre como dos rasgos de época que la política pública debe incorporar. En este sentido los países deben desarrollar capacidad analítica cada vez más sofisticada para dar respuestas adecuadas y oportunas que den cuenta del presente y construyan sostenibilidad y resiliencia colectiva.

La Oficina de la Coordinadora Residente y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay buscan promover la reflexión en torno a los retos de desarrollo que enfrenta el país y aportar insumos que nutran el intercambio entre los actores que forman parte de la construcción de estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo, así como del diseño de políticas públicas y la definición de acciones orientadas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Mireia Villar Forner
Coordinadora Residente de las
Naciones Unidas en Uruguay

Stefan Liller
Representante Residente
del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo en Uruguay

Resumen ejecutivo

Resumen ejecutivo

La Agenda 2030, traducida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es una hoja de ruta para la humanidad. Abarca casi todos los aspectos del bienestar humano y planetario y, de cumplirse, proporcionaría una vida estable y próspera para todas las personas y garantizaría la conservación y salud del planeta. En este año y medio el progreso de los ODS ha recibido un duro golpe, uno que será de gran alcance en los próximos años. De hecho, desde que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo comienza a calcular el Índice de Desarrollo Humano en el año 1990, se observa por primera vez un retroceso global. Sin embargo, la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 vuelve a demostrar la pertinencia de lo que ya es inherente a los ODS: los desafíos a los que nos enfrentamos no se pueden abordar de forma aislada o sectorial.

Asimismo, la pandemia ha visibilizado aún más los desafíos estructurales presentes en el Uruguay. En particular, los relacionados con la seguridad social, el mercado de trabajo y las desigualdades persistentes. A ello se suman desafíos que, si bien no están estrechamente relacionados con la pandemia, pueden entorpecer la recuperación de la economía y el bienestar de su población en un futuro cercano: la baja productividad y el deterioro del ambiente. Estos desafíos estructurales se han ido gestando y han estado presentes desde hace décadas. Sin embargo, el fin del ciclo económico expansivo que marcó la década siguiente a la crisis económico-financiera de 2002 los ha puesto nuevamente en evidencia.

Después de un período de crecimiento sin precedentes, desde mediados de 2014, la economía uruguaya enlenteció su ritmo hasta encontrarse prácticamente estancada. Al mismo tiempo, las políticas laborales, sociales y tributarias desplegadas parecen haber alcanzado un techo en su capacidad para producir nuevos saltos cualitativos en materia de inclusión y distribución del ingreso. Para transitar desde la actual situación de país de “altos ingresos” hacia un estadio de desarrollo sostenible, el país debe abordar una serie de reformas. Los cambios demográficos, económicos y sociales en curso interpelan al país y lo colocan frente a desafíos estructurales que hoy dificultan transformaciones impostergables: la compatibilización entre la dimensión ambiental y la productiva, la solidaridad y fiscalidad intergeneracional, y las desigualdades persistentes con fuertes expresiones de carácter intergeneracional, de género y territorial.

El abordaje de estos desafíos complejos radica en la definición de una hoja de ruta sobre cómo impulsar un proceso de desarrollo sostenible de largo plazo, mediante el rol estratégico de las políticas públicas, entendidas como toda acción organizada en favor del interés común y contando con una activa participación de la sociedad civil organizada, el sector privado y la ciudadanía en general. En momentos en los que es necesario formular una nueva generación de políticas públicas para continuar reduciendo desigualdades, se vuelve imperativo revertir la tendencia observada en los últimos años de pérdida de confianza población en la capacidad de las instituciones públicas para impulsar cambios.

Abordar desafíos complejos hace imprescindible superar los abordajes sectoriales. Trascender el análisis fragmentado de las esferas productivas, sociales y ambientales, para reflexionar sobre los desafíos pendientes, y por lo tanto sobre posibles soluciones, implica buscar nuevas formas de pensar los desafíos, articulando narrativas compatibles con el desarrollo sostenible.

En este documento se definen las transiciones como el conjunto de caminos posibles (y necesarios) para alcanzar los objetivos del desarrollo. Este enfoque parte del establecimiento de ciertos nodos críticos, o sea, aquellos espacios intersectoriales donde múltiples dimensiones interactúan y se conectan con potencial para producir transformaciones. La interacción de las dimensiones a través de nodos críticos permite identificar complementariedades, pero también tensiones. A la vez, proporciona un conjunto de oportunidades estratégicas en las que basar la formulación de políticas públicas integrales, coherentes e innovadoras.

Para el caso de Uruguay se identifican dos nodos críticos que estructuran el análisis de este trabajo. Por un lado, la transformación económico-productiva para la sostenibilidad y la igualdad, y, por otro, la convergencia de capacidades para la inclusión. Esto implica ir hacia un modelo de desarrollo que armonice las dimensiones económica, social y ambiental de manera equilibrada. Es decir, un modelo productivo y de consumo sostenible que garantice la inclusión de las poblaciones vulnerables, a través del empleo decente y la protección social de manera simultánea con la protección del ambiente.

A pesar de ciertos avances en las políticas de desarrollo productivo, el país aún cuenta con rezagos en materia de transformación productiva sostenible y de adquisición de base tecnológica. Por otro lado, el magro desempeño agregado en materia de productividad y la creciente brecha entre los niveles de actividad de diferentes sectores económicos son resultado de una estructura económica dual. Esta heterogeneidad estructural, similar en muchos aspectos a la que se observa en el resto de los países de la región, dificulta la consolidación de un proceso consistente de incremento de productividad y de desarrollo sostenible de largo plazo. En tanto, la significativa transformación registrada en el sector agropecuario en las últimas dos décadas presionó de forma significativa los límites ambientales.

Un proyecto de desarrollo productivo sostenible debe construirse sobre la base tanto de ventajas comparativas tradicionales, a través del fortalecimiento de las cadenas globales de valor existentes como impulsar el desarrollo de nuevas ventajas competitivas, mediante la

generación de mayores niveles de productividad sistémica, que impliquen una mayor aplicación de tecnología y conocimiento. Para lograr este objetivo, una de las grandes apuestas deberá ser una mayor inversión en ciencia, tecnología e innovación. Su fortalecimiento requiere, a su vez, una mayor sinergia entre el Estado y el sector privado. Potenciar este ámbito y mejorar los incentivos para invertir en capacidad de innovación es imprescindible para lograr un salto cualitativo en la forma de pensar el progreso técnico sostenible.

Además, se requiere profundizar las herramientas desplegadas para promover sectores intensivos en conocimiento y en empleo. Una discusión profunda sobre qué políticas implementar requiere de más y mejor información de resultados a través del tiempo. Implica una mirada integrada sobre las transiciones pendientes en materia de incentivos fiscales e impuestos, costos y daños ambientales, generación de empleo de calidad y efectos en la distribución de la riqueza, procesos de captura del Estado y situaciones de privilegio que puedan generarse como resultado de la interacción entre decisiones privadas y la implementación de políticas públicas.

Junto con una transformación productiva, Uruguay debe profundizar e impulsar un conjunto de políticas públicas estratégicas con relación a su matriz de bienestar social. El país ha avanzado en el proceso de convergencia de capacidades básicas de personas, grupos e instituciones. Sin embargo, esta convergencia no ha alcanzado para erradicar la ausencia de privaciones extremas en toda la población. Las capacidades aumentadas permiten a las personas disfrutar de mayor libertad de elección a lo largo de su vida. Para promover la plena inclusión de la ciudadanía, el país tiene pendiente seguir expandiendo las capacidades y oportunidades para la población en general, pero en particular hacia grupos y comunidades históricamente excluidos. Para ello se debe garantizar el acceso a empleo de calidad, seguridad social, cuidados, educación, salud y vivienda. Asimismo, se debe avanzar en la convergencia de capacidades aumentadas en todos los niveles, a través de políticas que incorporen el enfoque de género y del ciclo de vida.

Al observar las características de los hogares en situación de pobreza monetaria es posible comprender los alcances y limitaciones de los avances recientes en materia de generación y distribución de los ingresos en el Uruguay. Estos hogares están conformados por adultos con bajo nivel educativo, alto desempleo e informalidad, y con un mayor número de niños y niñas que los demás hogares. Garantizar ingresos y acceso efectivo a educación de calidad para estos hogares mejorará sus perspectivas de bienestar futuro. A su vez, las fuertes transformaciones en la composición de la población harán cada vez más relevantes las configuraciones de protección social, cuidados y salud, que además verán crecientemente desafiado su financiamiento con la reducción del peso relativo de la población en edad de trabajar. Por lo tanto, este es un punto clave que requerirá de una estrategia clara y de largo plazo desde las políticas públicas para impulsar un desarrollo sostenible que incremente el bienestar y la calidad de vida de la población.

Una mirada conjunta a los objetivos de la Agenda 2030 y a los avances y desafíos del país en las últimas décadas requiere trascender la discusión sobre los mínimos exigibles y

concentrarse en cómo desarrollar el potencial transformador de las personas de cara al desarrollo sostenible. Implica minimizar los planteos respecto a etapas aisladas del ciclo de vida para comenzar a plasmar una visión acumulativa, continua e integral. También supone asumir una mirada de responsabilidad e interés compartido entre todos los actores de la sociedad.

Las transiciones pendientes en materia de desarrollo sostenible son también una invitación para repensar y resignificar el rol de las políticas públicas basadas en la evidencia, sus incentivos, tensiones e impactos deseados y no deseados. Además, los efectos socioeconómicos nocivos provocados por la crisis del COVID-19 son una oportunidad no solo para recuperar lo perdido, sino para reconstruir y consolidar una sociedad más justa y próspera.

Agenda 2030: un llamado global a la acción

Agenda 2030: un llamado global a la acción

La Agenda 2030, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas a través de la resolución del 25 de septiembre de 2015, propone 17 objetivos y 169 metas que conjugan de forma integrada los desafíos en torno a tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental. En este sentido, constituye un ambicioso acuerdo entre los países para impulsar una agenda global, entendiendo al desarrollo en un sentido amplio, como un proceso de mejora en el bienestar económico y social de las personas, en armonía con el ambiente.

Estos objetivos y metas exponen una visión de futuro ambiciosa y transformativa. Señalan que el principal desafío que enfrenta la humanidad en su camino hacia el desarrollo sostenible es la **erradicación de la pobreza** en todas sus formas. La **desigualdad** emerge como un impedimento para la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Para combatirla se vuelve imperativa la protección de los derechos humanos y la promoción de la **igualdad de género**. Cualquier proyecto de futuro tiene que sostenerse en la **protección del planeta** y sus recursos naturales, y resulta imprescindible el desarrollo económico y productivo en clave de sustentabilidad ambiental.

En tal sentido, la Agenda 2030 promueve un mundo donde todas las personas puedan adquirir los **conocimientos, aprendizajes y habilidades** necesarias para ampliar sus oportunidades y participar plenamente de la sociedad. El **trabajo decente**, entendido como aquel que se realiza formalmente, con protección de los derechos laborales y en condiciones dignas y saludables, también es una de las metas prioritarias de este acuerdo.

La **salud y los cuidados** deben estar garantizados para todas las personas, de modo que no dependan exclusivamente de las posibilidades de cada uno de los hogares, lo que, en su defecto, implica una mayor vulnerabilidad para aquellos con menos recursos económicos. Los objetivos de la Agenda requieren asegurar que todos los **niños tengan una realización plena de sus derechos y capacidades**, como uno de los factores centrales para generar una prosperidad compartida y una sociedad más igualitaria.

Finalmente, la visión de la Agenda 2030 entiende que la **disminución de la desigualdad de la riqueza** y de los ingresos es una condición necesaria para impulsar el crecimiento

económico de manera sostenida en el tiempo y para alcanzar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) “sin dejar a nadie atrás”.

A la hora de pensar el rol de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030 resulta imprescindible realizar un breve repaso acerca del contexto global en que estas surgen y se desarrollan.

El mundo actual se caracteriza por la hiperglobalización y el incremento de la interdependencia entre países y una diversidad de actores no estatales. Vivimos inmersos en un proceso constante de innovación tecnológica, de la mano de la investigación científica y el desarrollo productivo. A nivel macroeconómico se identifica una dinámica de incremento del endeudamiento, tanto a nivel público como privado, y una preponderancia de las finanzas en la economía, al tiempo que la pobreza y la pobreza extrema han descendido marcadamente desde finales de siglo. También se han logrado descender sustancialmente los niveles de mortalidad infantil, malnutrición y de enfermedades transmisibles. Sin embargo, la pandemia global por COVID-19 pone a la humanidad por primera vez frente a un desafío sanitario de escala global. Finalmente, pero no menos importante, el desarrollo económico y productivo alcanzado representa enormes desafíos ambientales, y el cambio climático, la degradación de recursos naturales y los perjuicios a la biosfera amenazan la vida en numerosos rincones del planeta.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018), en los últimos años se han alcanzado considerables logros en materia de salud mundial. En el último siglo, la esperanza de vida ha aumentado en todos los continentes (Our World in Data, 2019). En 2016 murieron seis millones menos de niños menores de cinco años que en 1990. Se han erradicado enfermedades como la poliomielitis y se han implementado tratamientos a las personas infectadas por el VIH. El desarrollo económico y social ha permitido a millones de personas salir de la extrema pobreza. No obstante, las personas siguen padeciendo enfermedades transmisibles, mientras que la carga de enfermedades no transmisibles va en aumento. Más de la mitad de la población mundial no tiene acceso a atención sanitaria básica (OIT, 2019). El mundo se enfrenta a amenazas sin paragón, como las emergencias sanitarias producto de la pandemia mundial por COVID-19 y el impacto de otras epidemias, pandemias, conflictos y desastres naturales y tecnológicos. Muchas de estas amenazas para la salud hunden sus raíces en desigualdades sociales, políticas, económicas y de género.

Hoy en día, muchas niñas, niños y adolescentes en todo el mundo ven vulnerados sus derechos humanos más esenciales. Tienen escaso o nulo acceso a servicios de salud y educación de calidad, ambientes limpios, saneamiento adecuado y una buena nutrición. Se estima que el 17% del total de niños, adolescentes y jóvenes a nivel mundial no asiste a la escuela. Sin embargo, el número de niños no escolarizados en el África subsahariana va en aumento. La finalización de la escuela primaria y secundaria ha mejorado, independientemente del género, ubicación y nivel de ingresos. La mejora ha sido particularmente rápida en el caso de la finalización de la escuela primaria entre los más pobres. Pese a estos logros, al ritmo actual,

subsanar la brecha llevará decenios. En el caso de la finalización de la escuela secundaria, los más pobres se están quedando atrás cada vez más (UNESCO, 2020).

La apertura comercial, la desregulación financiera a partir de la década de 1970 y la maduración de un acelerado proceso de cambio tecnológico impulsado por las tecnologías de la información y comunicación (TIC) desde la década de 1990 han generado un fuerte incremento del flujo global de capitales, bienes, servicios, personas e información. A modo de referencia, entre 1980 y 2016 se observó una multiplicación del *stock* de inversión extranjera directa, los activos financieros y los niveles de deuda, que se incrementaron 37, 25 y 14 veces, respectivamente. Al mismo tiempo, el comercio (medido por las exportaciones) se multiplicó por 9, mientras que el producto bruto interno (PBI) lo hizo por 7.

Estos cambios suponen un aumento relativo de los ingresos de las corporaciones transnacionales y de la banca internacional (UNCTAD, 2017), en comparación con los Estados y con algunos actores de base local (gobiernos, partidos políticos, sindicatos, empresas, etc.). El incremento de la desigualdad se vuelve una de las consecuencias más directas de estas transformaciones: la participación del 1% más rico de la población en los ingresos creció de un 16% a un 21% entre 1980 y 2016, capturando un 27% de todo el incremento de ingresos en el período, mientras que el 50% más pobre (la mitad de la población mundial) pasó apenas de un 7% a un 9% (Alvaredo *et al*., 2018).

El escenario empeora cuando se considera la fuerte asociación que ha existido hasta el momento entre el crecimiento económico y el deterioro del ambiente. La amenaza de un colapso ambiental global instala la necesidad de promover de manera urgente una forma de crecimiento diferente, que amplíe las posibilidades de las generaciones futuras y una mayor igualdad en las condiciones de vida.

Según recientes informes (UNEP, 2019), la creciente presión demográfica, compuesta por patrones de consumo excesivo, contribuirá al agotamiento de los recursos naturales e incrementará la producción de desechos, resultando en consecuencias negativas para la economía, la salud y la sociedad. Nuestra salud estará cada vez más amenazada si no se toman medidas urgentes para frenar y reparar los graves daños causados al ambiente. La contaminación del agua, del aire y los desechos químicos amenazan la salud y el hábitat de los seres humanos.

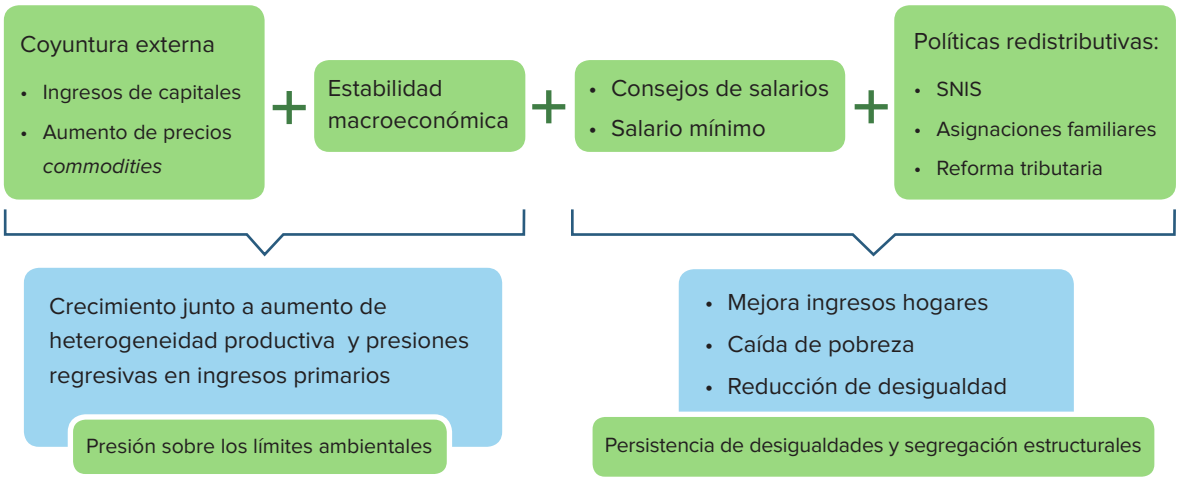
De la mano de la inteligencia artificial, la automatización y la robótica, el cambio tecnológico imprime un sesgo particular a las transformaciones, presionando en algunos casos en favor de una mayor desigualdad: por un lado, incrementando la participación del capital en los ingresos y, por otro, aumentando la demanda de mano de obra calificada. En un contexto donde se reducen las oportunidades para los trabajadores menos calificados y donde las calificaciones van quedando obsoletas de manera cada vez más acelerada, crecen en importancia las capacidades de los países para la formación permanente de su población y la protección social frente a situaciones adversas.

Estas son algunas de las tendencias globales con las que deben lidiar los países y que hacen de los objetivos de la Agenda 2030 una tarea ambiciosa y compleja. Entre otros ele-

mentos, se hace imprescindible comprender las dinámicas nacionales/locales para poder adoptar políticas que acompasen las realidades particulares con las concepciones construidas y acordadas internacionalmente sobre desarrollo humano sostenible.

Una mirada al contexto local: desafíos complejos, soluciones insuficientes

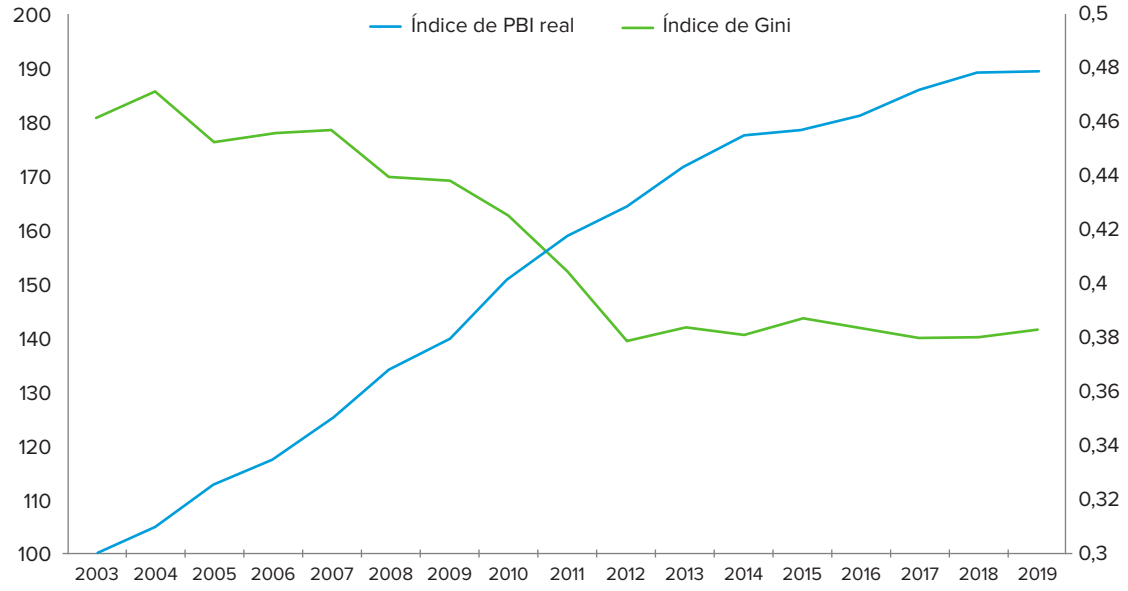
Figura 1. El desarrollo en el Uruguay de los últimos años: avances recientes, viejos y nuevos desafíos



Fuente: Elaboración propia. Nota: SNIS refiere al Sistema Nacional Integrado de Salud.

En los años recientes, la coyuntura externa favorable (ingreso de capitales y precios de los *commodities*), la estabilidad macroeconómica y la implementación de políticas económicas de fomento a la producción agroindustrial y de servicios impulsaron un crecimiento económico sin precedentes en Uruguay. Sin embargo, este crecimiento, estimulado principalmente por la demanda externa de *commodities*, ha consolidado el proceso de "reprimarización" productiva, generando tensiones con el ambiente. En este contexto, el mayor dinamismo registrado en la actividad económica, la reinstauración de Consejos de Salarios, el aumento sostenido del salario mínimo nacional (SMN) y las políticas públicas redistributivas posibilitaron el aumento de los ingresos de la mayor parte de la población y la reducción de la desigualdad.

Gráfico 1. Crecimiento económico y reducción de la desigualdad 2003-2019



Fuente: Elaboración propia basada en datos del BCU y el INE.

Sin embargo, desde mediados de 2014, la economía disminuyó su ritmo de crecimiento hasta encontrarse prácticamente estancada en 2019. Al mismo tiempo, las políticas laborales, sociales y tributarias desplegadas parecen haber alcanzado un techo en su capacidad para producir nuevos saltos cualitativos en materia de inclusión y distribución del ingreso. Para transitar desde la actual situación de país de altos ingresos hacia el desarrollo sostenible, Uruguay debe abordar una serie de reformas. Los cambios demográficos, económicos y sociales en curso interpelan al país a resolver los desafíos estructurales que hoy dificultan transformaciones impostergables: la compatibilización entre la dimensión ambiental y la productiva, la solidaridad y fiscalidad intergeneracional, y las desigualdades persistentes con fuertes expresiones de carácter intergeneracional, de género y territorial.

El desafío radica en la definición de una hoja de ruta sobre cómo impulsar un proceso de desarrollo sostenible de largo plazo, mediante un rol estratégico de las políticas públicas, entendidas como toda acción organizada en favor del interés común y con una activa participación de la sociedad civil organizada, el sector privado y la ciudadanía en general. En momentos en que es necesario formular una nueva generación de políticas públicas para continuar reduciendo la desigualdad, se vuelve imperativo revertir la tendencia observada a una menor confianza de la población en las instituciones públicas y en las preferencias por la redistribución (PNUD, 2018).

El desarrollo en un sentido amplio requiere de un cambio en las narrativas, una revisión de las conexiones entre la agenda pendiente en materia productiva, ambiental y social. Supone formular una mirada integral sobre los procesos que generan valor en la sociedad.

En particular, respecto a la producción y distribución de *bienes públicos* como la salud, la educación, los cuidados, la vivienda y el hábitat, y la seguridad social. A su vez, valorar estos bienes a la luz del interés público implica medir los impactos económicos, sociales y ambientales de las decisiones de las personas e instituciones, incluyendo aspectos que hoy no están debidamente valorados. En este sentido, resulta clave redefinir colectivamente la visión normativa sobre qué es el progreso, de qué forma definimos la creación de valor económico en la sociedad y cómo lo medimos para evaluar el progreso.

Transiciones como enfoque analítico para los problemas del desarrollo

Los desafíos del desarrollo son de carácter complejo, lo que hace imprescindible superar la perspectiva sectorial en su abordaje. Trascender el análisis fragmentado de las esferas productivas, sociales y ambientales, para reflexionar sobre los desafíos pendientes y, por lo tanto, sobre posibles soluciones, implica buscar nuevas formas de pensar los desafíos, articulando narrativas compatibles con el desarrollo sostenible.

En este documento se define como *transiciones* al conjunto de caminos posibles (y necesarios) para alcanzar los objetivos del desarrollo. Este enfoque parte del establecimiento de ciertos nodos críticos, o sea, aquellos espacios intersectoriales donde múltiples dimensiones interactúan y se conectan con potencial para producir transformaciones. La interacción de las dimensiones a través de nodos críticos permite identificar complementariedades, pero también tensiones. A la vez, proporciona un conjunto de oportunidades estratégicas en las que basar la formulación de políticas públicas integrales, coherentes e innovadoras. Para el caso de Uruguay se identifican dos nodos críticos que estructuran el análisis de este trabajo. Por un lado, la transformación económico-productiva para la sostenibilidad y la igualdad, y, por otro, la convergencia de capacidades para la inclusión.

Uruguay enfrenta el desafío de transitar hacia un **modelo de desarrollo sostenible** que armonice las dimensiones económica, ambiental y social de manera equilibrada y que genere la capacidad de construir igualdad. Esto implica ir hacia un modelo productivo y de consumo sostenible que garantice la inclusión de las poblaciones vulnerables, a través del empleo decente y la protección social de manera simultánea con la protección del ambiente. A la vez, una discusión profunda sobre el desarrollo sostenible en Uruguay requiere de más y mejor información sobre las decisiones de políticas públicas y sus resultados a lo largo del tiempo.[1] Implica una mirada integrada sobre las transiciones pendientes en materia de incentivos fiscales e impuestos, costos y daños ambientales, generación de empleo de calidad y efectos en la distribución de la riqueza, procesos de captura del Estado y situaciones de privilegio que puedan generarse como resultado de la interacción entre decisiones privadas y la implementación de políticas públicas.

1 La tendencia a concentrar la discusión pública en los incrementos del presupuesto frente a sus componentes estructurales, o en relación con los proyectos específicos de inversión frente a los incentivos a la producción de los sectores tradicionales es ejemplo de este problema.

El país ha avanzado en el proceso de **convergencia de capacidades** básicas de personas, grupos e instituciones. Las capacidades son los medios necesarios para establecer y alcanzar los objetivos de desarrollo. Sin embargo, no todas las capacidades contribuyen de la misma manera o hacia los mismos objetivos. Las capacidades básicas son aquellos logros imprescindibles para garantizar un nivel de bienestar mínimo, como la supervivencia en la infancia, la educación primaria y el acceso a servicios básicos. No obstante, las capacidades evolucionan según las circunstancias, pero también en función de los valores, demandas y aspiraciones cambiantes de las personas. Actualmente no alcanza con poseer un conjunto de capacidades básicas, asociadas a la ausencia de privaciones extremas. Las capacidades aumentadas permiten a las personas disfrutar de mayor libertad de elección a lo largo de su vida. En este sentido, fortalecen la agencia, es decir, el empoderamiento ciudadano por medio de la toma de decisiones con el fin de cumplir sus aspiraciones y poner en práctica sus valores.

Para promover la plena inclusión de sus ciudadanos, el país tiene pendiente seguir expandiendo las capacidades básicas y oportunidades para la población en general, pero en particular hacia grupos y comunidades históricamente excluidas. Para ello es imprescindible garantizar el acceso a empleo de calidad, seguridad social, cuidados, educación, salud y vivienda. Asimismo, se debe avanzar en la convergencia de capacidades aumentadas en todos los niveles, por medio de políticas que incorporen el enfoque de género y del ciclo de vida.

Los desafíos pendientes de Uruguay en materia de desarrollo sostenible constituyen una invitación para repensar y resignificar el rol de las políticas públicas basadas en la evidencia, sus incentivos, tensiones e impactos deseados y no deseados. Además, los efectos socioeconómicos nocivos provocados por la crisis del COVID-19 son una oportunidad no solo para recuperar lo perdido, sino para consolidar una sociedad más justa y próspera.

El documento se organiza de la siguiente forma: las dos secciones siguientes presentan los nodos críticos definidos como catalizadores en la trayectoria del desarrollo sostenible en Uruguay. El primer nodo integra la transformación económico-productiva para la sostenibilidad y la igualdad, y el segundo apunta al análisis de la convergencia de capacidades para la inclusión. Cada una de las secciones presenta la situación de dimensiones claves y plantea complementariedades y disyuntivas de política en ese espacio de oportunidades estratégicas. Finalmente y a modo de conclusión, se presentan la coyuntura actual como una oportunidad histórica para redefinir los caminos que vehiculicen los diferentes objetivos en clave de desarrollo sostenible comprendidos en la Agenda 2030.

Transformación económico-productiva para la sostenibilidad y la igualdad

Transformación económico-productiva para la sostenibilidad y la igualdad

A continuación, se presenta la situación en torno al modelo económico-productivo de los últimos años, poniendo énfasis en tres grandes tendencias. En primer lugar, se describe el crecimiento experimentado en las últimas décadas impulsado por inversiones y exportaciones, en el contexto del *boom* de materias primas. En segundo lugar, se analiza la evolución de la productividad uruguaya desde una perspectiva comparada y el esfuerzo en innovación. En tercer lugar, se busca indagar en el impacto en el ambiente de los patrones de producción y consumo.

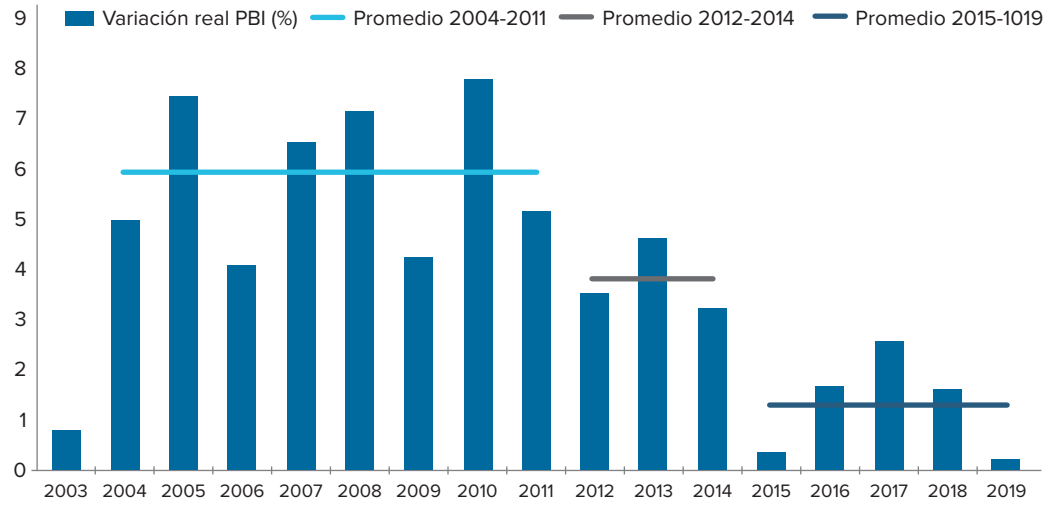
En base a este análisis se propone la orientación del cambio, junto a políticas públicas con potencial transformador, para ir hacia un modelo de desarrollo económico-productivo que promueva la sostenibilidad y la igualdad.

Crecimiento económico impulsado por inversiones y exportaciones

A partir del año 2003, Uruguay experimentó un crecimiento económico sin precedentes, como resultado de una coyuntura externa favorable y de la implementación de políticas de desarrollo productivo, macroeconómicas (monetaria, cambiaria y fiscal), de empleo, y redistributivas. A pesar de este logro, un análisis más detallado de la tasa de crecimiento promedio durante el período 2003-2019 refleja una evolución decreciente (de un 5,9% entre 2004 y 2011, a un 3,8% entre 2012 y 2014, y a un 1,3% entre 2015 y 2019).[2]

2 Adicionalmente, se destaca el hecho de que un solo sector de la economía (telecomunicaciones) explica más de un tercio del crecimiento registrado en el PBI durante los últimos años.

Gráfico 2. Variación anual del PBI, 2003-2019



Fuente: Elaboración propia basada en datos del BCU.

En materia de captación de inversiones y asociado tanto a factores externos (como el nuevo rol de China en el contexto global y la crisis financiera internacional) como internos (políticas públicas que apuntaron a una mayor apertura), Uruguay logró alcanzar a partir del año 2003 elevados niveles de inversión extranjera directa.

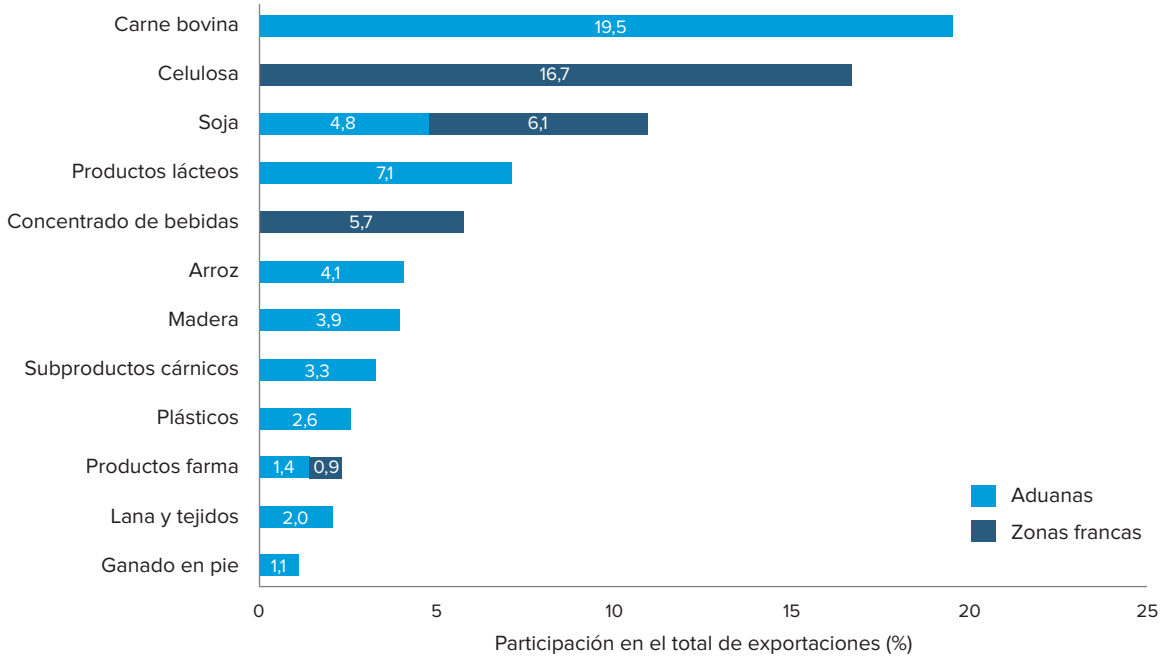
En particular, durante el período 2008-2018 estos flujos representaron en promedio un 3,5% del PBI, mientras que el promedio histórico entre 1970 y el 2000 fue menor al 1%. Sin embargo, entre 2016 y 2018 los uruguayos invirtieron más en el exterior que los extranjeros en Uruguay, lo que explica en parte el enlentecimiento económico observado durante los últimos años.

En lo que refiere a las exportaciones, el crecimiento registrado en el período se sustentó en el sector agropecuario (celulosa, soja, carne bovina, lácteos, arroz, trigo y cebada) y en el sector servicios (turismo, financieros, logística y transporte, infraestructura y *software*).

Al igual que lo observado en materia de crecimiento económico e inversión extranjera directa, las exportaciones de bienes aumentaron de forma sostenida hasta el año 2014 (12.000 millones de dólares), para luego descender y estancarse (en torno a 10.000 millones de dólares). Además, aumentaron en el total de exportaciones aquellas con origen en zonas francas, llegando a representar en 2019 el 30% del total de bienes exportados.

Con la confirmación de la inversión de UPM (UPM Uruguay, 2019) en una segunda planta de producción de celulosa, esta participación aumentará de forma significativa, consolidando una estructura exportadora de tipo dual: empresas que exportan desde zonas francas y empresas que exportan desde el territorio nacional.

Gráfico 3. Principales grupos de productos exportados desde Uruguay, 2019. Incluye zonas francas



Fuente: Elaboración propia basada en Uruguay XXI.

La composición de las exportaciones en 2019 (incluyendo zonas francas), muestra que seis bienes concentraron más del 60% del total exportado: carne bovina, celulosa, soja, productos lácteos, arroz y madera. La evolución de la canasta exportadora por tipo de producto entre 1995 y 2019 permite observar una serie de cambios de gran magnitud: la caída en la participación de los productos textiles y el crecimiento de la pulpa de celulosa y de los productos de origen animal (principalmente carne bovina) y vegetal (soja y arroz). Confirmando esta tendencia en materia de composición de las exportaciones de bienes, se observa también una reducción en el índice de complejidad económica (ECI)[3] entre 1995 y 2017.

Se puede señalar, entonces, que la canasta exportadora de bienes ha crecido, pero está cada vez más concentrada en productos de menor contenido tecnológico: desde el año 2001 se observa una tendencia estable de crecimiento en la participación de productos primarios[4] en detrimento de las manufacturas.

Sumado al crecimiento registrado en materia de exportación de bienes, se destaca du-

3 El índice mide cuán diversificada y compleja es la canasta de exportación de un país. La diversificación refiere a la variedad de productos que exporta un país, mientras que la complejidad refiere a la ubicuidad de estos productos, esto es, cuántos países en el mundo producen ese mismo bien. No es solamente una medida descriptiva, sino también una herramienta predictiva del crecimiento económico y la desigualdad de ingresos. El indicador tiene una fuerte correlación negativa con la desigualdad de ingresos, lo que sugiere que una estructura productiva intensiva en conocimiento es más inclusiva en términos de distribución del ingreso.

4 En su mayoría, bienes comerciados, sin marcas y a granel, a los que se ha efectuado poco procesamiento; su calidad y características pueden establecerse en forma objetiva y se ofrecen en los mercados sin diferenciación cualitativa.

rante las últimas dos décadas la evolución de las exportaciones de servicios, que cuadruplicaron en 2018 el valor registrado en 2005.

De acuerdo con el informe de Uruguay XXI (2017) sobre servicios globales de exportación (SGE),[5] la deslocalización de servicios se puede clasificar, según el tipo de conocimiento aplicado y calificaciones requeridas, en tres grandes categorías: servicios empresariales (SE), servicios de tecnologías de la información (STI) y servicios intensivos en conocimiento (SIC).[6] Tres cuartas partes del valor exportado por concepto de SGE tiene su origen en zonas francas (mientras que el empleo se distribuye equitativamente), lo que implica que estos sectores de mayor valor agregado y productividad no están plenamente incorporados a la dinámica del ecosistema productivo uruguayo.

En materia de empleo, el segmento SE emplea a más personal, pero es menos intensivo en mano de obra calificada, el sector STI tiene segmentos de bajos requerimientos de calificación y algunos de muy alta especialización, y el sector SIC, más intensivo en conocimiento, requiere de personal con alto nivel de calificación.

Un dato de interés adicional es el monto de dólares exportados por empleado, donde se puede aproximar al concepto de productividad. Con excepción del sector de las TIC, los SGE ubicados en zonas francas registran una cifra muy superior a empresas similares ubicadas en territorio no franco. Por otra parte, es de destacar que los SGE que registran el cociente de mayor valor exportado por empleado son los de menor participación en el empleo total.

En conclusión, las tendencias observadas permiten identificar un aumento y concentración de exportaciones en productos primarios, un incremento en la participación de exportaciones desde zonas francas (centradas en *commodities* de bajo valor agregado, como la celulosa, y servicios tecnológicos de gran valor agregado) y un descenso de los niveles de complejidad económica de la estructura productiva.

Productividad, innovación y progreso técnico

La estructura de la matriz productiva y exportadora es clave para comprender el magro desempeño de Uruguay en materia de evolución de la productividad[7] y permite a su vez identificar los principales desafíos en torno a este tema.

En primer lugar, es importante señalar que esta evolución no es ajena a la observada en el resto de América Latina. McKinsey Global Institute (2017) señala que durante los últimos 15 años las economías de la región crecieron a una tasa promedio anual de 3%, muy por debajo

5 Los SGE constituyen un subgrupo de servicios no tradicionales que surgen a partir de la deslocalización hacia el extranjero de una actividad o proceso por parte de una empresa.

6 SE: referidos a procesos de negocios y administración, incluyendo contabilidad, cobranza, pagos de sueldos, facturación, administración de recursos humanos y marketing. STI: *software* y aplicaciones o actividades vinculadas a la infraestructura y al procesamiento de datos. SIC: procesos tales como investigación y desarrollo, servicios de consultoría especializada y análisis de riesgos y crediticios.

7 El concepto de productividad refiere a la eficiencia productiva con que es utilizada una unidad de factor o insumo, e implica, por tanto, un cociente entre lo producido y lo insumido.

de la del promedio de los países del sur global (China, Asia del Sur y África subsahariana exhibieron tasas de crecimiento superiores al 5%). En lo que refiere a la composición del crecimiento latinoamericano, el 80% se origina en aumentos en el factor trabajo (como reflejo de una población económicamente activa creciente) y no en un incremento de la productividad. En particular, la productividad medida como el producto por trabajador habría crecido a tan solo un 0,6% por año desde el 2000, lo que representaría, en términos comparados, el desempeño regional más bajo a nivel global.

Mientras que en los países en vías de desarrollo la productividad y el PBI per cápita aumentaron entre el 2000 y el 2015 a un promedio anual del 3,9% y 4,2% respectivamente, en América Latina las figuras equivalentes habrían sido de tan solo 0,6% y 1,6%. Incrementar la productividad en la región es clave para fortalecer el trabajo decente y consolidar salarios dignos que permitan mejorar la calidad de vida de los trabajadores.

En el mismo sentido, CAF (2018a) afirma que América Latina enfrenta el desafío fundamental de reducir la brecha de ingresos por habitante con respecto a los países más desarrollados: un latinoamericano promedio tiene una cuarta parte del ingreso de un estadounidense promedio. Esta brecha del PBI per cápita no se explica solamente por diferencias en la intensidad con que se usan el capital físico y el talento humano en el proceso productivo.[8]

Dado que la productividad total de los factores (PTF)[9] representa un 40% de la observada en Estados Unidos (mientras que el capital humano equivale a un 75% del registrado en dicho país),[10] cerca del 80% de las diferencias de ingreso por habitante de América Latina con respecto a Estados Unidos serían atribuibles a su baja PTF.

Un informe adicional de CAF (2018b) sobre la evolución de la productividad en América Latina durante las últimas dos décadas señala que, en promedio, el producto por trabajador del sector manufacturero representa tan solo un 34% del de Estados Unidos.

En el caso uruguayo, la PTF de la industria manufacturera se encuentra en niveles inferiores a los registrados a fines de la década de los noventa. Este descenso en la productividad ocurrió al mismo tiempo que se redujo la contribución del capital humano y físico, -1,4 % y -1,9%, respectivamente, lo que implicó que la producción industrial manufacturera registrara una reducción de 4,5%.

Por su parte, un análisis de la evolución de la productividad del trabajo[11] realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018) señala que entre 1997 y 2016 esta aumentó a una tasa muy baja (1,5%) y por debajo del crecimiento de la economía. Adicionalmente,

8 La participación laboral, la tasa de empleo y la intensidad de uso del capital son prácticamente iguales a las de Estados Unidos. Las horas promedio que un trabajador dedica al proceso productivo al año son, de hecho, mayores.

9 La PTF es la medida más utilizada para medir la evolución de la productividad y refleja la cuantía de producto por unidad del total de factores utilizados en la producción (mano de obra, capital y tierra), por lo que representa una medida de la proporción de aumento de la producción que no es explicada por el crecimiento de dichos factores.

10 Para poner estas cifras en perspectiva, obsérvese que, si los países de la región lograran cerrar totalmente la brecha de PTF, tendrían, en promedio, un PBI per cápita de alrededor del 75% del de Estados Unidos.

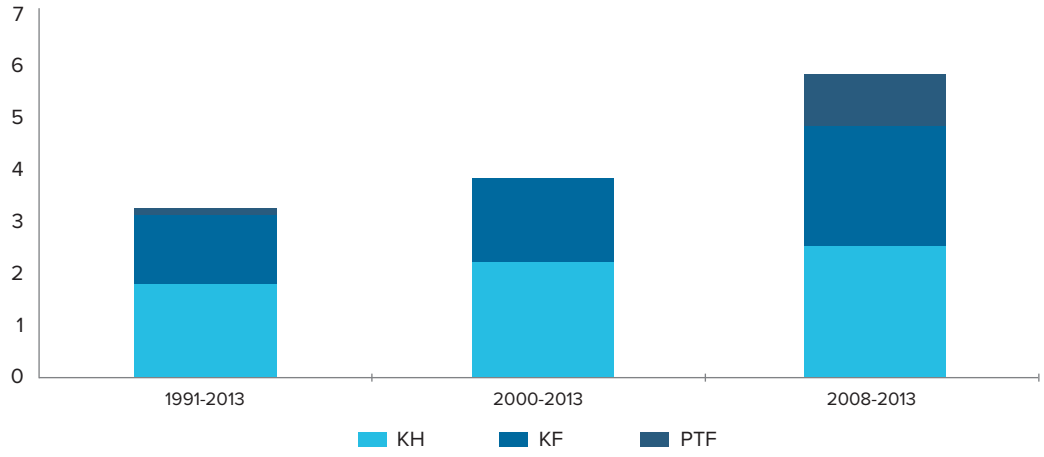
11 Las medidas de productividad laboral tradicionales expresan el aumento de la producción por unidad de trabajo (horas, ocupados, o puestos de trabajo). Análogamente, la productividad del capital expresa el crecimiento de la producción por unidad de servicio de capital utilizado, pudiéndose corregir el denominador de modo de capturar las diferencias en calidad de la mano de obra (o en las generaciones tecnológicas de los equipamientos).

la evolución desagregada de esta variable por sectores permite observar que:

1. Las comunicaciones[12] y la industria y productos de la madera registran un crecimiento en sus niveles de productividad muy por encima de la media de la economía.
2. La agricultura, silvicultura y extracción de madera, finanzas y seguros, y alimentos, bebidas y tabaco aumentan su productividad (aunque de forma menos pronunciada).
3. Los sectores pesca, textil, prendas de vestir e industria del cuero, minerales no metálicos, otras industrias manufactureras, construcción, restaurantes y hoteles, transporte y almacenamiento, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, administración pública y defensa y servicios sociales y otros servicios comunales anexos registran disminución de su productividad.

En el mismo sentido de lo observado anteriormente, Domínguez *et al.* (2014) estiman un crecimiento de la PTF prácticamente nulo para el período 1991-2013, y observan que los factores explicativos de este crecimiento entre 1991 y 2013 habrían sido en gran medida impulsados por la acumulación de capital físico y humano.

Gráfico 4. Fuentes de crecimiento tendencial de Uruguay



Fuente: Domínguez *et al.* (2014).

En suma, América Latina se caracteriza por ser una región de productividad baja y Uruguay no es la excepción. Si bien este hecho ha estado asociado a las tasas de crecimiento económico persistentemente bajas, el período de expansión reciente en Uruguay se basó principalmente en mayor acumulación de factores y precios, y no en mejoras de la productividad.

Considerando el rol del progreso técnico en la productividad y por lo tanto como un fac-

12 De las tendencias analizadas, se destaca el aumento sostenido en la participación del sector comunicaciones en el valor agregado bruto (de 1,7% en 1997 a 18% en 2017). Las razones de esta evolución se vinculan a nivel de *volumen* con el aumento de la facturación por concepto de transmisión de datos (telefonía celular, principalmente), y a nivel de *precio* con aspectos estadísticos (año base de medición de las cuentas nacionales).

tor determinante del económico de los países en el largo plazo, se analiza a continuación la evolución de las capacidades científicas y tecnológicas del Uruguay.

Desde la perspectiva histórica reciente (PNUD-UDELAR, 2019), cabe señalar que entre 2007 y 2019 la cantidad de programas implementados aumentó sustantivamente (de 31 programas en 2007 a 199 en 2019),[13] a raíz de cambios vinculados a la profundización de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación en el país. Al final del período se observa que un 78,4% de los programas están vigentes y activos.

Los destinatarios de los instrumentos y programas vinculados a la ciencia, tecnología e innovación son diversos: empresas, comunidad académica-científica, sector público y otras organizaciones privadas. El principal público objetivo es el sector empresarial, que alcanza un 68,9%. El segundo actor relevante que participa activamente en el desarrollo de dichas áreas es la comunidad académica-científica (34,7%). Por último, los instrumentos orientados al sector público y a organizaciones privadas suman un 9,1%. Si se observan los instrumentos según la clase de apoyo: un 70,6% corresponde a apoyo económico, mientras que 26% a provisión de servicios y un 3,4% estudio o investigación.

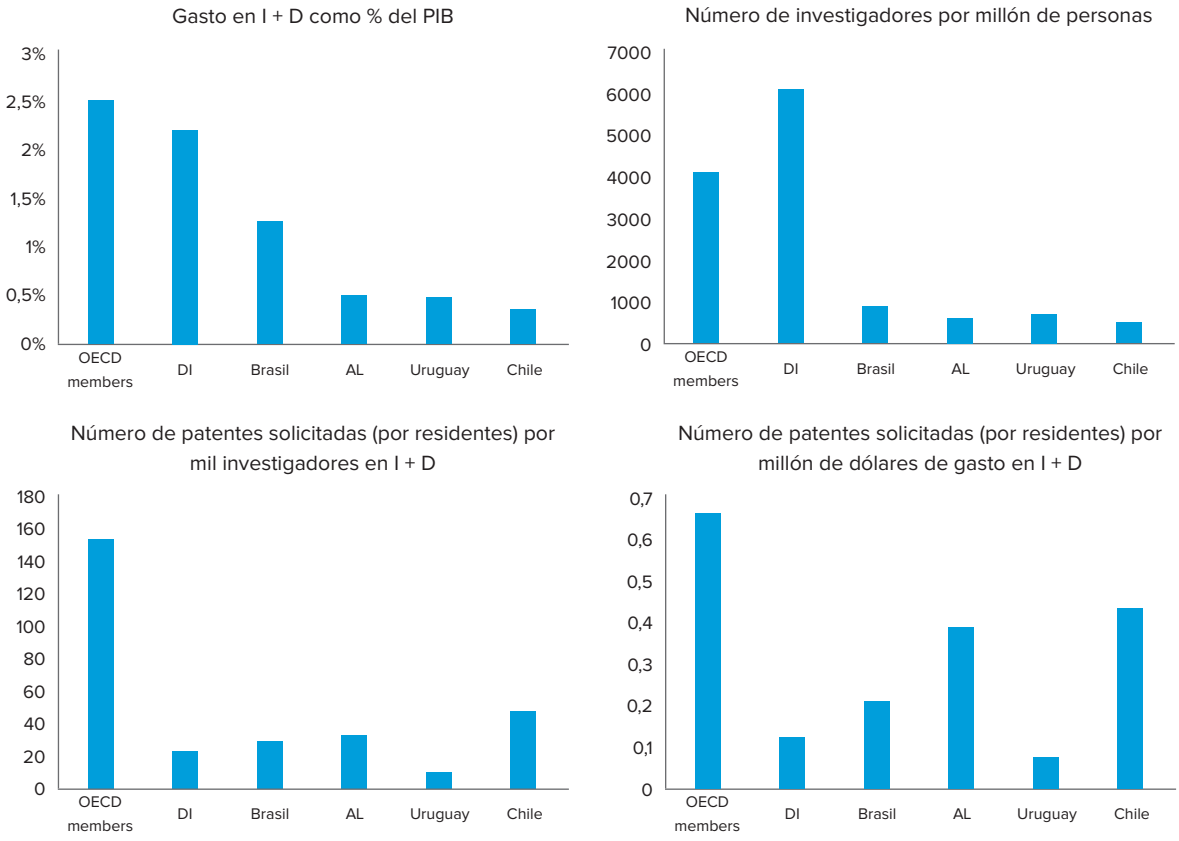
Sin embargo, en materia de gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PBI, Uruguay se encuentra en niveles muy inferiores a los registrados por los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otras economías desarrolladas intensivas en exportaciones de recursos naturales.

Adicionalmente, el análisis de algunas medidas de eficiencia del gasto en I+D permite observar que con respecto al número de patentes solicitadas por residentes (en relación con el número de investigadores), y al gasto en I+D, Uruguay se encuentra muy por debajo del promedio de América Latina.[14]

13 Si bien no se cuenta con información específica respecto al monto total de estos programas, el número total puede interpretarse como una aproximación de la magnitud del incremento o la focalización de las políticas de ciencia, tecnología e innovación.

14 Debe tenerse en cuenta que el número de patentes solicitadas es un indicador imperfecto de los resultados del progreso técnico de un país, pues no necesariamente toda innovación es patentada.

Gráfico 5. Indicadores de progreso técnico



OCDE: promedio simple países de pertenecientes a OCDE. Países desarrollados intensivos en recursos naturales (Des. int.): promedio simple de Australia, Canadá, Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia. América Latina: promedio simple de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela. Fuente: World Development Indicators https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators En el caso uruguayo, solo un 5% del gasto en I+D por sector de ejecución es ejecutado por empresas (tanto públicas como privadas), lo que constituye un 0,02% en términos del PBI.

Las políticas de ciencia, tecnología e innovación deben pensarse como instrumentos de transformación hacia procesos de desarrollo sustentable e inclusivo, con especial énfasis en las dinámicas estructurales y prácticas productivas y de consumo.

Una propuesta de políticas de ciencia, tecnología e innovación transformadoras a nivel nacional requiere de la identificación de los problemas socioeconómicos y ambientales con sus respectivos sistemas sociotécnicos que configuran el desarrollo nacional, en base a procesos participativos plurales y sostenidos en el tiempo, tanto para el diseño y la formulación de las políticas como para su implementación y evaluación.

Una debilidad relevante en Uruguay, y en toda la región, es el bajo nivel de inversión en innovación del sector privado. Según la Encuesta de Actividades de Innovación 2013-2015, menos de un tercio de las empresas uruguayas realizan alguna actividad de innovación y, de estas, la gran mayoría son caracterizadas como *incrementales* (adquisición de bienes de capital o de tecnologías de la información y de la comunicación).

En suma, la inversión global en innovación de Uruguay es insuficiente. Tanto la inversión pública como la privada se encuentran muy por debajo de los niveles global y regional. Asimismo, una debilidad importante es la información disponible sobre las prácticas de innovación tanto públicas como privadas y la evaluación de impacto de los programas de ciencia, tecnología e innovación desplegados. El estudio de PNUD-UDELAR es un avance importante, pero para poder desplegar herramientas más potentes y basadas en evidencia se requiere de un análisis más profundo que incluya evaluaciones costo-beneficio rigurosas.

Patrones de producción y consumo: su impacto en el ambiente

En las últimas décadas se establecieron en Uruguay un importante número de nuevas herramientas y marcos normativos con el objetivo de garantizar la protección del ambiente. Sin embargo, y a pesar de estos avances a nivel institucional, varios estudios señalan una agenda pendiente en materia de contaminación del agua, erosión de suelos, emisión de gases de efecto invernadero y pérdida de biodiversidad (CURE y MVOTMA, 2018; De Melo *et al.*, 2018).

En particular, y en lo relativo al vínculo entre las esferas productiva y ambiental es necesario destacar, en primer lugar, la significativa transformación registrada en el sector agropecuario en las últimas dos décadas. El reflejo en el territorio de este proceso implicó un incremento de la superficie dedicada a la ganadería bovina, al sector forestal madera y al cultivo de soja, entre otros. Al influjo de estos cambios estructurales en el sector agropecuario, surgieron o se acentuaron un conjunto de desafíos vinculados al ambiente.

Si bien el desarrollo tecnológico y la mejora en las prácticas permitieron aumentar de forma considerable la producción de alimentos en Uruguay (MGAP, 2017), la intensificación de la actividad agropecuaria habría tenido efectos no deseados en materia ambiental.

Con respecto a la calidad del agua, De Melo *et al.* (2018) señalan la presencia en diversas cuencas de una elevada concentración de nutrientes, derivada fundamentalmente de la utilización de fertilizantes, herbicidas, pesticidas, fungicidas, y de la generación de desechos líquidos y sólidos de animales.[15] Mencionan, a su vez, que, en comparación con otros países, Uruguay tiene un elevado nivel de utilización de fertilizantes por hectárea cultivada. Por otra parte, un análisis sobre la calidad de las aguas dulces superficiales realizado por Kruk *et al.* (2013) permite concluir que la mayoría de los cuerpos de agua sufren de eutrofización y constituyen hábitats favorables para la floración de algas y cianobacterias (De Armas, 2019, febrero 1).

Con respecto al estado de los suelos, según el *Informe del estado del ambiente* (MVOTMA, 2013) y Gudynas (2018, junio 4), más de la mitad presentarían algún grado de erosión leve o moderada. Esta situación ocurre especialmente en el litoral, sobre el río Uruguay, y en los departamentos de San José y Canelones, donde se ha registrado el auge de los monocultivos. Algunos estudios estiman que entre los años 2000 y 2010 se habría perdido

15 El uso de fertilizantes altera los balances de fósforo y nitrógeno, que son arrastrados hacia el agua, mientras que el glifosato y otros agroquímicos impactan adicionalmente de forma directa en la salud de las personas.

aproximadamente un 10% de campo natural por efecto de la agricultura intensiva y la forestación (Meerhoff y Bernardi, 2018).

Como resultado, la disminución de biodiversidad en Uruguay ocurre tanto en los cultivos como en la ganadería, la silvicultura y la pesca (CURE, 2019). Los dos ambientes más ricos en diversidad de especies nativas (humedales como bañados, esteros y juncales, y serranías y quebradas) serían los más afectados por el avance de los cultivos intensivos y plantaciones de árboles. Hasta un tercio de los principales grupos de especies de flora y fauna nativa padecerían de algún tipo de amenaza (entre ellas se encuentran los mamíferos más grandes y 46 especies de aves) (Gudynas, 2018).

Según los últimos datos disponibles, la emisión de gases de efecto invernadero per cápita en Uruguay es superior al promedio de América Latina y el Caribe (SNRCC-MVOTMA, 2017). Del volumen total, un 53% proviene de actividades agropecuarias, mientras que un 16% proviene de la generación y consumo de energía. En términos comparativos, en América Latina las emisiones del sector agropecuario constituyen el 23% y las provenientes de la generación de energía representan el 46% del total.

El cambio climático[16] es causa y consecuencia clave de la interrelación entre producción y ambiente (FAO, 2018). Uruguay se encuentra en una de las regiones del mundo de mayor variabilidad climática. El aumento de esta variabilidad resultado del cambio climático (y un posible incremento en la frecuencia de eventos extremos como sequías) impactará en la productividad agropecuaria, los ingresos y costos de las explotaciones y, por lo tanto, en su sostenibilidad.

El cambio climático implica cambios relevantes y a largo plazo en la temperatura y las precipitaciones, la frecuencia y magnitud de eventos meteorológicos extremos (inundaciones, sequías, huracanes, olas de calor y de frío), la nubosidad, la acidez del océano y las corrientes oceánicas, además del aumento en la concentración de CO2 atmosférico.

A modo de ejemplo, las zonas costeras son muy vulnerables, por su ubicación, al aumento del nivel del mar, tormentas e inundaciones; a ello se suma una alta concentración de centros poblados y de bienes y servicios en esas áreas (Leal Filho, 2018). La costa uruguaya no es excepción, ya que concentra el 70% de la población del país y es clave para el turismo, una de las principales actividades económicas del país.

En conclusión, la significativa transformación registrada en el sector agropecuario en las últimas dos décadas presionó de forma significativa los límites ambientales. La intensificación agrícola provocó un incremento de los aportes de fertilizantes a los ecosistemas terrestres y acuáticos y la aplicación de pesticidas para el control de plagas ha generado adicionalmente diversos impactos en la salud animal y humana (CURE y MVOTMA, 2018; De Melo *et al.*, 2018).

16 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático define a este proceso como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

Asimismo, la superficie de campo natural ha disminuido, afectando la biodiversidad. Además, la emisión de gases de efecto invernadero de Uruguay es superior al promedio de América Latina y proviene principalmente de la ganadería, los suelos manejados y el cultivo de arroz.

Orientaciones para la transformación

Las políticas de desarrollo productivo en Uruguay registraron un nuevo impulso como respuesta a la crisis económico-financiera de 2001-2002.[17] Sin embargo, como se señaló antes, a pesar de estos avances el país aún cuenta con rezagos en materia de transformación productiva sostenible[18] y de adquisición de base tecnológica.[19]

Por otro lado, tanto el desempeño agregado en materia de productividad como la creciente brecha entre los niveles de actividad de diferentes sectores económicos[20] son resultado de una estructura económica dual y explican en parte los bajos niveles de inversión que tiene el país en ciencia, tecnología e innovación. Esta heterogeneidad estructural, similar en muchos aspectos a la que se observa en el resto de los países de la región, dificulta la consolidación de un proceso consistente de incremento de productividad y de desarrollo sostenible de largo plazo.

El análisis de la estructura de producción, inversión y exportaciones en el caso uruguayo permite observar que, mientras que algunas actividades *modernas* (grandes rubros exportadores agropecuarios, sectores intensivos en conocimiento o instalados en zonas francas) aumentan su participación y exhiben incrementos de productividad y salarios por encima del promedio de la economía. El resto de las actividades (principalmente industria manufacturera y servicios tradicionales) no logran superar un importante número de cuellos de botella estructurales asociados a elevados costos de producción, un mercado interno estancado y la ausencia de políticas públicas efectivas para su desarrollo.[21]

De esta forma, algunos sectores transables articulados e integrados a la lógica y dinámica de las cadenas globales de valor coexisten con actividades que generan poco valor agregado y que se encuentran por consiguiente muy alejadas de la frontera tecnológica internacional. En este marco, la mayoría de los sectores no transables, más intensivos en empleo, han perdido competitividad en el período reciente y evidenciado múltiples problemas

17 Para una revisión de estos avances, véanse, entre otros: Transforma Uruguay (2019) y Uruguay XXI (2019). En este sentido, pueden destacarse: Ley de Promoción de Inversiones, Ley de Zonas Francas, la conformación del Gabinete Productivo, los consejos sectoriales, la Agencia Nacional de Desarrollo Económico, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y el papel protagónico adoptado por las empresas públicas en temas estratégicos como las energías renovables (OPP, 2019a) y las telecomunicaciones, entre otros.

18 El país ha tenido avances incipientes en materia de economía circular. A modo de ejemplo, pueden mencionarse el Plan de Acción en Economía Circular, el proyecto Biovalor y el programa PAGE, entre otros. Sin embargo, el financiamiento actual destinado a estos proyectos hace difícil su escalabilidad en el mediano y largo plazo.

19 Reflejada en la persistencia de los problemas de informalidad, subempleo, desempleo y salarios sumergidos.

20 Por un lado, los sectores agroexportadores y de servicios vinculados a los mercados internacionales y, por otro, los sectores asociados al mercado interno o exportadores a la región.

21 Acemoglu y Robinson, 2013; Imbs y Wacziarg, 2002; Lall, 1992; Mazzucato, 2014; McMillan *et al.*, 2017; McMillan y Rodrik, 2011; Milberg y Winkler, 2013; Reinert, 2008; Rodrik, 2015; Rodrik y Sabel, 2019.

y rigideces en materia de financiamiento, innovación, infraestructura, articulación productiva y costos de transacción.

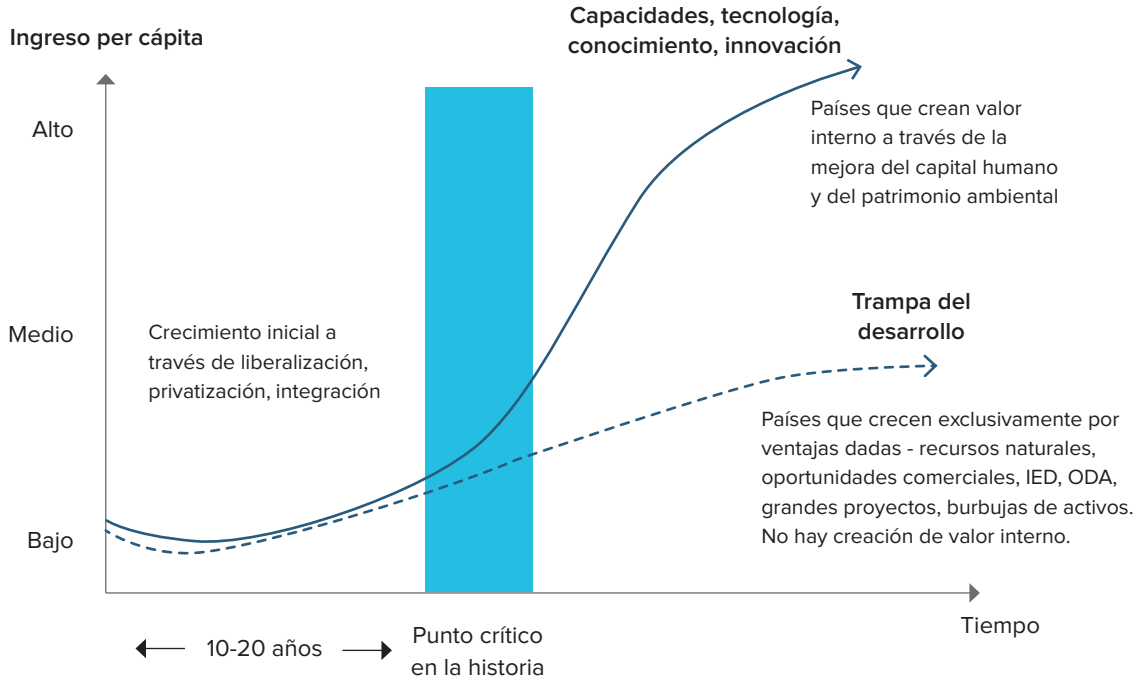
Uruguay tiene por delante el gran desafío de lograr una transformación productiva sostenible. Sin embargo, en una mirada de largo plazo, los retos vinculados al cumplimiento de las metas definidas por la Agenda 2030 siguen estando fuertemente condicionados por problemas estructurales asociados a la producción y comercialización de sus bienes y servicios.

Para un país de pequeña escala, cuya inserción en la división internacional del trabajo depende de manera crítica de la venta de sus bienes y servicios en el mercado mundial, el incremento del valor agregado en la producción representa una condición indispensable para alcanzar sus objetivos de desarrollo (Kaplinsky, 2013; Milberg y Winkler, 2013).

En este sentido, la Agenda 2030 aplicada a las políticas de desarrollo productivo enfrenta el doble desafío de incrementar los niveles de productividad a una tasa más elevada que la del promedio histórico, pero no *a cualquier precio ambiental y social*.

Así, un proceso de cambio estructural que promueva la generación de mayor valor agregado en la producción nacional de sus bienes y servicios a través de la mejora en la formación y capacitación de sus trabajadores y la protección del patrimonio ambiental para las futuras generaciones se vuelve una condición necesaria para fortalecer un proyecto consistente de desarrollo sostenible.

Figura 2. Superación del punto crítico de desarrollo



Fuente: Ohno (2016).

En este marco, un proceso de estas características debería tener en cuenta tres elementos claves. En primer lugar, los patrones de especialización productiva no están asociados únicamente a la dotación de recursos naturales o factores geográficos, las políticas públicas tienen espacio para incidir. En segundo lugar, el desarrollo económico requiere diversificar la matriz productiva, es decir, la capacidad de los sectores de generar conocimiento, tecnología y encadenamientos (capacidad de difundirlos al resto del tejido productivo). En tercer lugar, la diversificación de la estructura productiva es condición necesaria para el logro de reducciones sostenibles en los niveles de pobreza y para alcanzar mejoras en el patrimonio medioambiental, en la generación de empleo de calidad y en la distribución del ingreso.

El principal desafío en materia de diversificación económica se vincula directamente con las capacidades que pueda desarrollar el país para incrementar de forma sostenida en el tiempo la calidad de sus bienes y servicios, y acceder así a segmentos de mercado de mayor poder adquisitivo a nivel global (McKinsey Global Institute, 2019). En este sentido, un aspecto compartido por la mayor parte de las estrategias de diversificación económica que han sido exitosas a lo largo del tiempo es su énfasis tanto en el desplazamiento vertical (mejora de la productividad, la calidad y la inserción) como en el escalamiento horizontal de la producción de bienes y servicios (hacia productos más complejos) (Rodrik, 2015).

Para lograr estos dos objetivos de forma simultánea, es importante garantizar la estabilidad macroeconómica, el funcionamiento transparente de los mercados, la inserción internacional basada en la promoción de inversión extranjera directa y la apertura generalizada. Pero también, y particularmente para el caso uruguayo, es necesario profundizar las herramientas desplegadas para promover sectores intensivos en conocimiento. Los incentivos otorgados por el sector público (exoneraciones fiscales y subsidios), el financiamiento de largo plazo, los acuerdos comerciales y la captación de inversión extranjera directa aún deben fortalecer la producción y exportación de bienes y servicios de mayor valor agregado (agro, industria y servicios).

Orientación del cambio: marco integrado de políticas productivo-ambientales

El desarrollo económico requiere una mejora sustantiva de la participación del país en las cadenas globales de valor, se torna clave la adopción de una estrategia de desplazamiento vertical y de escalamiento horizontal de la producción. Esto implica superar un patrón de especialización anclado en la dotación de recursos naturales y factores geográficos a través de la incorporación de conocimiento, tecnología y nuevos encadenamientos productivos.

En este sentido, las políticas de desarrollo productivo que se implementen deben perseguir un doble objetivo. Por un lado, el desarrollo sobre la base de las ventajas comparativas tradicionales (sector agropecuario); esto es, fortalecer las cadenas globales de valor existentes, promover la transición hacia nuevos roles dentro de los eslabones productivos (de

mayor valor agregado) y mejorar el poder de negociación para la apropiación de mayor valor agregado. Por otro lado, el desarrollo de nuevas ventajas competitivas (como, por ejemplo, economía del conocimiento); esto es, generar mayores niveles de productividad sistémica, que impliquen una mayor aplicación de tecnología y conocimiento, a partir de un comportamiento dinámico en los mercados mundiales.

La orientación del cambio para responder a estos desafíos requiere de un marco integrado y coherente de políticas públicas para una transición productiva y ambiental:

- Jerarquización de políticas de desarrollo productivo sectoriales, en particular la economía del conocimiento y sector agropecuario.
- Énfasis en políticas productivas sustentables, desarrollando la economía circular y agroecología.
- Promoción de sectores intensivos en empleo y medidas de reinserción laboral para sectores intensivos en empleo susceptibles a la automatización, como los servicios tradicionales e industria manufacturera.
- Fortalecimiento de la inversión en ciencia, tecnología e innovación.

Estos ejes toman como base para su definición el hecho de que cada una de las actividades económicas representa un receptor diferenciado del ingreso a nivel global. El progreso técnico, la productividad y la apropiación de rentas que pueda alcanzarse, dependen de forma crucial del posicionamiento estratégico del país en cada una de estas actividades.

La **jerarquización de estas políticas sectoriales** (tanto a nivel institucional como en términos de su financiamiento) se vuelve así un requisito indispensable en el camino hacia un aumento de la productividad. Si bien la definición de políticas sectoriales específicas excede el alcance de este trabajo, pueden mencionarse algunas áreas de interés. En materia de producción de alimentos, y tomando en consideración la evolución de la demanda mundial (China en particular y los cambios en las pautas de consumo de su población a medida que aumenta su ingreso promedio), las implicancias en materia de trayectoria productiva para Uruguay son claras y requieren de un traslado de la producción nacional actual desde productos básicos (*commodities*) hacia alimentos más sofisticados.

Esta búsqueda de un mejor posicionamiento en nichos del mercado global de la producción de alimentos debería acompañar el crecimiento de los complejos estratégicos ya establecidos en el país y potenciarlos.

Otro ejemplo puede visualizarse en el caso de sectores productivos que han sido claves en el desarrollo reciente del país, como el forestal-maderero. De hecho, los segmentos económicos de mayor crecimiento a futuro pueden observarse en la propia estrategia global de una de las principales empresas multinacionales instalada en el país, y se vinculan con productos y servicios que van más allá de la producción de celulosa y apuntan a los usuarios finales como papel, productos de higiene y energía.

Adicionalmente al **fortalecimiento de las cadenas productivas basadas en recursos naturales**, el cambio estructural requiere de políticas que promuevan nuevos sectores productivos,[22] intensivos en trabajo calificado y vinculados a la economía del conocimiento (como la biotecnología).

A la vez de fortalecer estas ventajas comparativas, se debe garantizar la protección de los ecosistemas amenazados, prioritarios para la conservación de la biodiversidad, con particular énfasis en la gestión integrada de cuencas hidrográficas, acuíferos, zonas costeras y marinas. Además, el cambio requiere promover un manejo sostenible del suelo (fortalecimiento de los planes de uso del suelo y/o buenas prácticas de manejo de suelo), junto con la reducción del uso de productos fitosanitarios en la producción agropecuaria (plaguicidas), adopción del manejo integrado de plagas, uso de productos de baja toxicidad y prácticas agrícolas sostenibles, fomentando una ampliación significativa de la producción agroecológica.

Además de garantizar prácticas de conservación del ambiente, es importante incorporar una estrategia de gestión y valorización de recursos a lo largo de todo el proceso productivo, promoviendo la economía circular. Esta propone un cambio sistémico que apunta al diseño de procesos industriales ecológicos y la economía de la funcionalidad, reuso, reparación, remanufactura y valorización. Este enfoque promueve la innovación y la resiliencia a largo plazo y permite el desarrollo de nuevos modelos de negocio.

Por otra parte, la mitigación del impacto del cambio climático hace necesaria la creación de planes de gestión del riesgo socioambiental para abordar desastres y emergencias originadas por actividades económicas y productivas. Para paliar posibles consecuencias de estos riesgos, también es necesario el diseño e implementación de sistemas de garantías ambientales (en particular, seguros ambientales).

Con el objetivo de "no dejar a nadie atrás", se hacen necesarias políticas específicas destinadas a la **promoción de sectores intensivos en empleo** y con potencial transformador. A la vez, se deben destinar esfuerzos a la reconversión de trabajadores con puestos de trabajo susceptibles a la automatización, poniendo énfasis en los empleos verdes, ya sea en los sectores tradicionales como en sectores emergentes. Además, fomentar el empleo juvenil es sumamente relevante en Uruguay, ya que el desempleo en este tramo etario se encuentra entre los más altos de la región.

Para el fortalecimiento de la inversión en ciencia, tecnología e innovación es clave explorar una mayor sinergia entre el Estado y el sector privado. Potenciar este ámbito y mejorar los incentivos para invertir en capacidad de innovación es imprescindible para lograr un salto cualitativo en la forma de pensar el progreso técnico sostenible.

Además de los ejes mencionados, es necesario instrumentar ciertas características transversales para potenciar las políticas públicas. Por un lado, es imprescindible evaluar a escala

22 En efecto, los bienes primarios tienen ciertas características particulares que deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar una transición productiva sustentable: producen ganancias extraordinarias; precios internacionales volátiles; la explotación a menudo tiene lugar a través de producción enclave en localizaciones específicas; muchos de ellos no son renovables; propiedad común y externalidades negativas; la explotación de recursos minerales e hidrocarburos demanda una alta inversión inicial con horizontes de tiempo largos e inciertos para su recuperación.

nacional los resultados obtenidos hasta el momento por las políticas de desarrollo productivo desplegadas en las últimas dos décadas, para tener sustento empírico sobre qué medidas son realmente exitosas y construir sobre experiencias pasadas. Las políticas productivo-ambientales deben ser construidas como políticas de Estado, para lo cual es necesario generar evidencia y construir a partir de ella. En particular, y para tener más información sobre el impacto en el ambiente, es importante implementar evaluaciones ambientales estratégicas en el seguimiento de políticas y planes productivos, a la vez de la implementación de un sistema de contabilidad ambiental y económico.

Por otro lado, se deben fortalecer aspectos relacionados con los marcos jurídicos y normativos para fomentar la formación de recursos humanos, la creación de capacidades empresariales, el financiamiento y atracción de inversión extranjera directa, las redes empresariales y la investigación e innovación.

Finalmente, un aspecto clave a considerar es la medición del éxito relativo que tengan las herramientas desplegadas en el marco de esta transición productivo-ambiental. En este sentido, es imprescindible avanzar hacia evaluaciones periódicas que incorporen indicadores para medir los avances concretos en torno a las áreas reseñadas en este documento, con énfasis en los llamados *indicadores verdes* (UNEP, 2014), incluyendo aquellos indicadores que permitan captar el proceso de cambio estructural que este trabajo define como esenciales para consolidar una transición productivo-ambiental sostenible en el tiempo:[23]

1. Complejidad económica de la producción nacional.
2. Contenido tecnológico de las exportaciones.
3. Productividad desagregada por sector productivo.
4. Incentivos y apoyos recibidos (por sector productivo y/o empresa).
5. Valor agregado y generación de ingresos en territorio nacional.
6. Empleo de calidad (incluyendo jóvenes y mujeres).
7. Encadenamientos productivos (en la cadena global de valor y en el territorio).
8. Impactos ambientales (por actividad económica y/o empresa).

Síntesis del capítulo

Las tendencias observadas en Uruguay en las últimas décadas permiten identificar un aumento y concentración de exportaciones en productos primarios, un incremento en la participación de exportaciones desde zonas francas (que se centran en *commodities* de bajo valor agregado, como la celulosa, y servicios tecnológicos de gran valor agregado) y un descenso de los niveles de complejidad económica de la estructura productiva.

23 Para superar así las medidas de éxito institucionales basadas exclusivamente en la creación o no de nuevas instituciones, o en avances en indicadores económicos agregados como el crecimiento del PBI o la captación de un mayor o menor volumen de inversiones.

América Latina se caracteriza por ser una región de productividad baja y Uruguay no es la excepción. Si bien este hecho ha estado asociado a las tasas de crecimiento económico persistentemente bajas, el período de expansión reciente en Uruguay se basó principalmente en mayor acumulación de factores y no en mejoras de la productividad.

La significativa transformación registrada en el sector agropecuario en las últimas dos décadas presionó de forma significativa los límites ambientales. La intensificación agrícola provocó un incremento de los aportes de fertilizantes a los ecosistemas terrestres y acuáticos y la aplicación de pesticidas para el control de plagas ha generado adicionalmente diversos impactos en la salud animal y humana. Asimismo, la superficie de campo natural ha disminuido, afectando la biodiversidad. Además, la emisión de gases de efecto invernadero de Uruguay es superior al promedio de América Latina y proviene principalmente de la ganadería, los suelos manejados y el cultivo de arroz.

Un proyecto de desarrollo sostenible para el país requiere de un cambio estructural que promueva la generación de mayor valor agregado en la producción de bienes y servicios a través de la mejora en la formación y capacitación de sus trabajadores y la protección del patrimonio ambiental.

Este proyecto debe fomentar el desarrollo sobre la base de las ventajas comparativas tradicionales, a través del fortalecimiento de las cadenas globales de valor existentes y la transición hacia nuevos roles dentro de los eslabones productivos que incrementen poder de negociación para la apropiación de mayor valor agregado. Pero, a la vez, debe impulsar el desarrollo de nuevas ventajas competitivas, mediante la generación de mayores niveles de productividad sistémica, que impliquen una mayor aplicación de tecnología y conocimiento, a partir de un comportamiento dinámico en los mercados mundiales.

Otra de las grandes apuestas debe ser a una mayor inversión en ciencia, tecnología e innovación. Para su fortalecimiento es clave explorar una mayor sinergia entre el Estado y el sector privado. Potenciar este ámbito y mejorar los incentivos para invertir en capacidad de innovación es imprescindible para lograr un salto cualitativo en la forma de pensar el progreso técnico sostenible.

Es necesario profundizar las herramientas desplegadas para promover sectores intensivos en conocimiento y en empleo. Los incentivos otorgados por el sector público (exoneraciones fiscales y subsidios), el financiamiento de largo plazo, los acuerdos comerciales y la captación de inversión extranjera directa aun deben fortalecer la producción y exportación de bienes y servicios de mayor valor agregado (agro, industria y servicios).

Con el objetivo de “no dejar a nadie atrás”, se hacen necesarias políticas específicas destinadas a la promoción de sectores intensivos en empleo y con potencial transformador. A la vez, se deben destinar esfuerzos a la reconversión de trabajadores con competencias que han ido quedando obsoletas, tanto por el cambio en la matriz productiva sesgado hacia los sectores primarios, como por la tendencia global de la automatización y la robotización. Esta reconversión debe poner énfasis en los empleos verdes, ya sea en los sectores tradiciona-

les como en sectores emergentes (como, por ejemplo, nuevas energías y biotecnología). Además, fomentar el empleo juvenil es sumamente relevante en Uruguay, ya que el desempleo en este tramo etario se encuentra entre los más altos de la región.

Por último, es imprescindible avanzar hacia evaluaciones de impacto de las políticas implementadas que incorporen indicadores de resultados para medir los avances concretos en el proceso de cambio estructural, que es esencial para consolidar una transición productivo-ambiental sostenible en el tiempo.

Convergencia de capacidades para la inclusión

Convergencia de capacidades para la inclusión

A continuación, se presenta el estado de situación en torno al desarrollo de capacidades económico-sociales de los hogares, poniendo énfasis en tres grandes dimensiones. En primer lugar, se describe la tendencia estructural del cambio demográfico en Uruguay. En segundo lugar, se analiza la evolución de los ingresos de los hogares y la desigualdad en los últimos años. En tercer lugar, se pone énfasis en las principales dimensiones de bienestar multidimensional: educación, salud, cuidados y vivienda.

En base a este análisis se propone la orientación del cambio hacia la convergencia de capacidades. Para promover la plena inclusión de sus ciudadanos, el país tiene pendiente seguir expandiendo las capacidades básicas y oportunidades para la población en general, pero en particular hacia grupos y comunidades históricamente excluidas. Para ello es imprescindible garantizar el acceso a empleo de calidad, seguridad social, cuidados, educación, salud y vivienda. Asimismo, se debe avanzar en la convergencia de capacidades aumentadas en todos los niveles, a través de políticas que incorporen el enfoque de género y del ciclo de vida.

Cambio demográfico: una sociedad crecientemente envejecida

El análisis del cambio demográfico es componente esencial para comprender los desafíos del país en las próximas décadas. En términos demográficos, Uruguay es un país pequeño y de lento crecimiento, que ha finalizado la primera transición demográfica y avanza muy velozmente en la segunda (Calvo, 2016).

Las proporciones de población en cada tramo de edad dan cuenta de un proceso de envejecimiento estructural. Adicionalmente, las proyecciones muestran que a lo largo del siglo XXI se experimentará una profundización del envejecimiento, al compás del descenso de la fecundidad, pero también del aumento de la esperanza de vida.

La reducción de la fecundidad —entendida como número promedio de hijos por mujer— conduce a un descenso en los nacimientos y a la reducción de la base de la pirámide poblacional; mientras que el aumento de la esperanza de vida aumenta la cantidad y el peso relativo de los contingentes de adultos mayores que comienzan a ensanchar la cúspide de la pirámide poblacional.

La Tabla 1 resume las estimaciones con base en un escenario tendencial[24] que permite cuantificar la reducción de los menores de 15 años (180.000 aprox.), la relativa estabilidad de las edades intermedias y el fuerte crecimiento de las personas de 65 años y más (325.000 aprox.). La población de mayor edad alcanzaría a un 22,2% del total, unas 825.000 personas sobre un total de 3,7 millones. Se trata de un incremento de un 60% para esta población (en promedio un crecimiento de 10.000 personas por año).

Tabla 1. Proyecciones de población a 2050

Tramo de edad	Población 2015	Distribución 2015	Población 2050	Distribución 2050
0-14	748.000	21,4	570.000	15,5
15-64	2.243.000	64,2	2.305.000	62,3
65 y más	503.000	14,4	825.000	22,2
Total	3.494.000	100,0	3.700.000	100,0

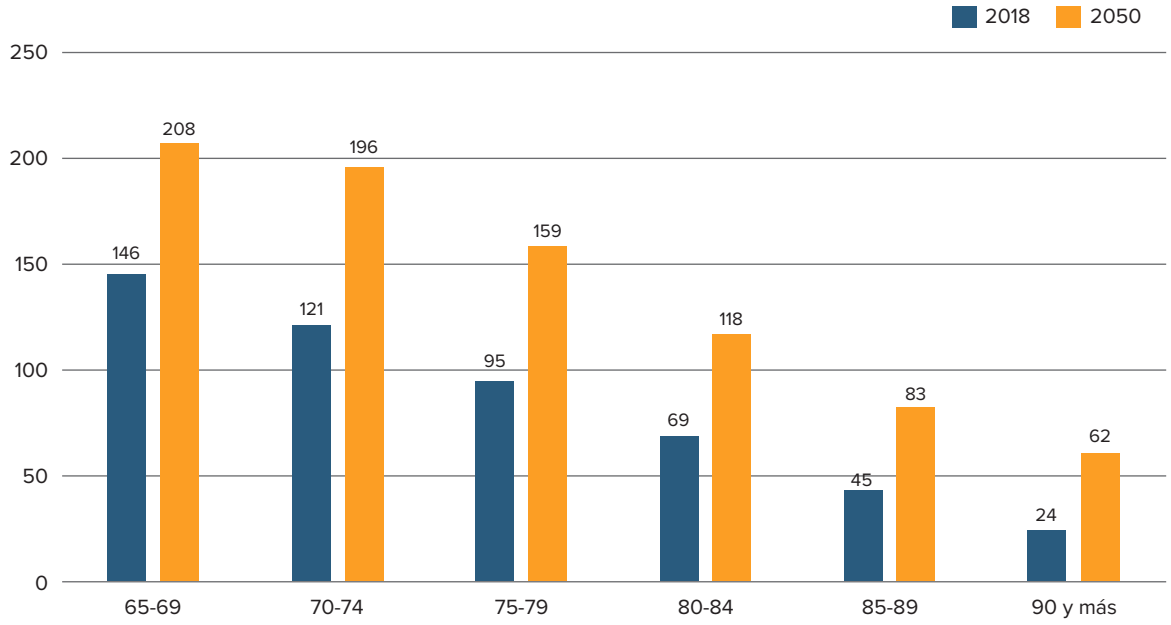
Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

Entre las distintas proyecciones realizadas vale la pena resaltar dos características. En primer lugar, se trata de un cambio acelerado, ya que en los 25 años previos, entre 1990 y 2015, la proporción de personas mayores de 64 años apenas aumentó 2,8 puntos porcentuales; mientras que se espera que en los siguientes 25 años aumente tres veces más (7,8 puntos porcentuales).

En segundo lugar, debe destacarse el aumento más que proporcional de la población de mayor edad. Es decir, a modo de ejemplo, se espera que entre 2018 y 2050 las personas de 80 años y más pasen de 138.000 a 263.000, lo cual implica un crecimiento del 90% (en promedio, unas 4.000 personas adicionales por año). El siguiente gráfico resume el cambio señalado, donde incluso puede observarse, en el período de referencia, que las personas de 90 años y más casi se triplicarían.

24 Se denomina *escenario tendencial* ya que el comportamiento de las variables obedece a las proyecciones de población realizadas por el Instituto Nacional de Estadística en base a la evolución reciente. Es decir, se considera que a 2050 la tasa global de fecundidad será de 1,7 hijos por mujer y la esperanza de vida al nacer será de 82 años. Por otro lado, se asume un saldo migratorio nulo de aquí hasta 2050 (OPP, 2018a).

Gráfico 6. Población total estimada y proyectada, según sexo y grupo quinquenal de edad (2018, 2050), en miles de personas



Fuente: Elaboración propia.

Las diferencias entre las necesidades de los distintos grupos de edad, aun dentro de los mayores de 64 años, son las que llevan a subrayar la importancia de este cambio y a prestar atención a sus diferentes consecuencias.

Las fuertes transformaciones en la composición de la población harán cada vez más relevantes las configuraciones de protección social, cuidados y salud, que, además, se verán más desafiadas en su financiamiento con la reducción del peso relativo de la población en edad de trabajar. Por lo tanto, este es un punto clave que requerirá de una estrategia clara y de largo plazo desde las políticas públicas para impulsar un desarrollo sostenible que incremente el bienestar y la calidad de vida de la población.

El cambio demográfico y la seguridad social en la vejez

Dada la transición demográfica y los cambios en el mundo del trabajo, resulta necesario evaluar el efecto conjunto del sistema de seguridad social, los cuidados y el sistema de salud en la vejez, para garantizar a las personas en esta etapa de la vida el ejercicio de sus plenos derechos.

La Agenda 2030 establece como prioridad una protección social universal con niveles de suficiencia adecuados que permitan una vida digna en todas sus dimensiones. Además, la salud y los cuidados también deben ser garantizados para no quedar a solamente a la merced de las posibilidades de los hogares, lo que implica una vulnerabilidad mayor de aquellos con menos recursos económicos.

Estos objetivos se aplican a toda la población, pero son de vital importancia en los adultos mayores, ya que sus posibilidades de acceder a ingresos a través de la realización de actividades remuneradas empiezan a limitarse a medida que aumenta su edad, así como empiezan a incrementarse sus necesidades de cuidado y atención de la salud.

Uruguay es el país de la región con mayor cobertura de adultos mayores en el régimen de seguridad social, con niveles similares a los de los países desarrollados (OIT, 2018). La característica histórica de un régimen de seguridad social con cobertura amplia se ha ido consolidando a lo largo del tiempo. Actualmente, aproximadamente 95% de las personas de 65 y años o más acceden a una jubilación o pensión.

Si el régimen de retiro no se unifica y modifica a medida que la esperanza de vida aumenta, las tensiones fiscales hacia el financiamiento del Estado de bienestar y los derechos de las personas adultas mayores incrementarán paulatinamente. De hecho, solo por el factor demográfico la población en situación de dependencia se duplicaría para 2050 (Colacce y Manzi, 2017), pasando de 60.000 a 120.000 personas.

Respecto a la protección social contributiva, en Uruguay existe un sistema de seguridad social donde conviven un régimen general, a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), con distintos subsistemas.[25] La reforma más reciente del régimen de la seguridad social amplió el régimen contributivo general en el BPS. En 2008 se flexibilizó el acceso al régimen general de jubilaciones, lo que permitió aumentar la cobertura en general y disminuir la brecha de género en el nivel de cobertura por jubilaciones contributivas (Lavalleja, Rossi y Tenenbaum, 2018), aumentando al mismo tiempo la presión fiscal del sistema.

En la actualidad, el nivel de suficiencia de las jubilaciones y pensiones es adecuado, y resulta elevado con relación a las prestaciones en otras etapas del ciclo de vida. La muy baja pobreza de ingresos de las personas en situación de vejez (1,4%) está asociada a un despliegue considerable de la pensión no contributiva y al valor de la jubilación mínima del régimen general del BPS. Es un logro que las futuras reformas de la seguridad social deberían mantener.

La evidencia muestra que en el régimen general de reparto del BPS existe una redistribución intrageneracional de magnitud considerable (De Melo *et al.*, 2019; Forteza y Mussio, 2011). Por ejemplo, las tasas de reemplazo[26] por quintil de ingresos salariales tienen un componente redistributivo significativo (De Melo *et al*., 2019). Mientras los trabajadores del quintil 1 cobraban en promedio un 121% de sus salarios promedio en los últimos 12 meses previos a la jubilación, para los trabajadores del quintil 5 esto era de un 34%.

25 El sistema de seguridad social uruguayo se caracteriza por la existencia de un bloque principal que nuclea a la mayoría de los trabajadores cotizantes y pasivos, así como por subsistemas paralelos (más pequeños) que nuclean a diversos sectores de actividad. La conformación del primer bloque está dada por el BPS, las administradoras de ahorro de fondos previsionales (AFAP) y las compañías aseguradoras, mientras que los subsistemas secundarios son la Caja Notarial, la Caja Bancaria, la Caja de Profesionales Universitarios y los servicios de retiros militar y policial (las primeras tres son personas jurídicas de derecho público no estatal y las últimas dos son públicas).

26 La tasa de reemplazo es la relación entre la jubilación en el momento del retiro y el salario formal promedio de determinado período en la etapa de actividad laboral.

Sin embargo, en un trabajo reciente de Carbajal y Zunino (2019) mediante simulaciones de trayectorias laborales y aplicaciones de reglas del sistema del BPS, se encuentra que, en términos de transferencias absolutas, el régimen general del BPS beneficia en mayor medida a los trabajadores de nivel educativo más alto.

Mientras las transferencias para las trayectorias de ingreso de bajo nivel educativo son las que permiten alcanzar los niveles de suficiencia de la jubilación mínima explicada con anterioridad, las transferencias en los niveles educativos más elevados implican una mejora en los niveles de ingreso de personas que de por sí se encuentran en condiciones económicas y sociales más favorables en términos relativos a sus cohortes, así como a la población en general. Si bien el trabajo citado no permite extrapolar cuánto explican el déficit de la seguridad social estas transferencias diferenciales, sí agregan información relevante que permite comprender que las transferencias de mayor volumen que se realizan a los jubilados cuando se descuentan sus aportes son hacia los de mayores ingresos, al menos en términos de transferencias promedio.

Con respecto al resto del sistema de seguridad social, los subsistemas secundarios tienen diseños diferentes en cuanto a, por ejemplo, requisitos para acceder a la jubilación, cálculo de las prestaciones y tasa de aporte efectiva en la etapa activa. Estas diferencias son el motivo por el que existe una transferencia neta actuarial distinta para un mismo ingreso según el subsistema. Por ejemplo, para los perfiles de ingresos altos existen diferencias significativas, aquellos afiliados a las cajas paraestatales o al Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) tienen una situación actuarial considerablemente más beneficiosa que en los otros regímenes.[27]

Debe destacarse que la creación del sistema mixto en 1996 trajo aparejada una disminución en la capacidad redistributiva del sistema (Bai, 2018). Así también, la reciente ley denominada “Ley de los Cincuentones”[28] terminó asumiendo la reducción de beneficios de la generación de altos ingresos que iba a ser perjudicada por la transición hacia el sistema mixto, con un efecto regresivo (Forteza y Rossi, 2016).[29]

Por otra parte, las desigualdades en la etapa activa en el mercado de trabajo (mayores tasas de inactividad, desempleo e informalidad) consolidan inequidades socioeconómicas y de género en la vejez. Sumado a esto la inserción laboral intermitente y las brechas salariales impactan negativamente sobre la densidad y nivel de cotizaciones a la seguridad social, al punto de establecer que la probabilidad de obtener causal jubilatoria es una de las mayores preocupaciones acerca de la inequidad futura (Carbajal y Zunino, 2019).

27 Consultoría realizada por CINVE (Carbajal y Zunino, 2019).

28 Al implementar la reforma de seguridad social de 1996, las cohortes que fueron parte de la transición del sistema (“cincuentones”) vieron perjudicados sus ingresos jubilatorios futuros con respecto al régimen anterior.

29 Respecto a la tendencia global en décadas pasadas de ir hacia sistemas de seguridad social con componentes de capitalización individual, un estudio reciente de la OIT (2018) encontró que en la mayoría de los casos donde se implementaron hubo consecuencias negativas en términos de desigualdad y, al mismo tiempo, se agravaron los problemas financieros de los sistemas.

Además, esta situación genera un sesgo en la protección social de la vejez por géneros que no se ha modificado significativamente: el predominio masculino en las jubilaciones contributivas. Por otro lado, las brechas de ingreso por jubilaciones entre hombres y mujeres siguen siendo altas (las segundas perciben por jubilaciones aproximadamente el 70% de lo que perciben los primeros) y no se han modificado significativamente en el mismo período.

En suma, la existencia de una amplia cobertura de prestaciones no contributivas dirigidas a las personas adultas mayores de menores ingresos, el nivel de suficiencia de la jubilación mínima del régimen general de BPS y la transferencia actuarial neta hacia las jubilaciones de las personas con trayectorias de ingresos altas, junto con el nacimiento del sistema mixto en el régimen general, generan presiones crecientes al financiamiento del sistema de seguridad social en su conjunto.[30]

Una reforma de la seguridad social que busque reducir el déficit fiscal asegurando una cobertura amplia y suficiente de las prestaciones debería darles un lugar prioritario en la discusión a los últimos dos aspectos, dado su impacto negativo en la progresividad del sistema, teniendo en cuenta el diseño de los incentivos para no desalentar el ahorro individual.

Considerando los múltiples vínculos que tienen entre sí la informalidad, el salario mínimo, las transferencias, la suficiencia de ingresos, los aportes a la seguridad y el acceso a pasividades, surgen con claridad tres aspectos generales con relación al objetivo de garantizar una protección social adecuada a la largo de toda la vida. Por un lado, la importancia de la generación de empleos decentes como motor y piedra angular del esquema, teniendo en cuenta los desafíos que suponen las nuevas tecnologías. Por otro, la necesidad de consolidar una malla de protección social que sostenga los ingresos de los hogares en niveles adecuados frente a los distintos escenarios posibles.[31] Y, finalmente, la necesidad de pensar ambos puntos como parte de un sistema que necesariamente incluya una mirada conjunta sobre impuestos y contribuciones.

Teniendo en cuenta que los países con sistemas de bienestar más consolidados han transitado hacia esquemas de financiamientos de la seguridad social cada vez más concentrados en rentas generales basadas en impuestos progresivos, la discusión de la financiación en el largo plazo se vería enriquecida tanto por una revisión de los fundamentos para pensar *lo contributivo* y lo *no contributivo* en el marco de la protección social como de una reflexión acerca de la estructura impositiva en sentido general.

De todos modos, en el mediano plazo, la existencia de un sistema de seguridad social que garantice niveles de prestación adecuados y sea sostenible en el tiempo dependerá del

30 Por ejemplo: i) el costo fiscal de las pensiones no contributivas en el régimen general de BPS ha costado 0,5% del PBI desde 2010, ii) las transferencias desde rentas generales por impuestos afectados y ayuda financiera al régimen de BPS ha sido de un 4,4% del PBI desde 2007, a la Caja de Profesionales del Uruguay (CJPPU) de 0,05% del PBI y a la Caja Bancaria (CJPB) también de un 0,05% PBI. Además, en el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (SRPFFAA) se destinó 1% del PBI a financiar su déficit (USD 880 mensuales por pasivo). Estos indicadores son ilustrativos, ya que, por ejemplo, existe una transferencia explícita constante al régimen de la CJPPU debido a su relación activo/pasivo positiva con el conjunto del sistema.

31 Por ejemplo, parece necesario seguir aumentando el salario mínimo nacional en conjunto con las transferencias hacia las personas inactivas para que los trabajadores de bajos ingresos y sus hogares no estén en situación de insuficiencia de ingresos.

dinamismo económico que logre el país en el mediano plazo y de la capacidad de generar recursos públicos acordes a los desafíos existentes en términos de políticas de bienestar.

Ingresos y su distribución a lo largo del ciclo de vida: empleo y protección social

Calidad del empleo e inequidades de género

El desempeño económico y productivo reciente se vincula con algunas tendencias registradas en materia de evolución del empleo. En primer lugar, el número de ocupados pasó de 955.000 a 1.628.000 entre 2004 y 2019 (un fuerte crecimiento entre 2004 y 2011, y un posterior estancamiento entre 2011 y 2019). En segundo lugar, se observa que durante el período 2006-2019 se duplicó el número de trabajadores que aportan a la seguridad social (de 665.000 a 1.224.000).

Sin embargo, y a pesar de estos avances, persisten **importantes vulnerabilidades**. La situación del mercado de trabajo muestra que en 2019 el 47,7% de la población económicamente activa se encontraba desempleada (8,9%, 158.000 personas), en situación de informalidad (24,8%, 404.000 personas) o percibía salarios muy bajos en términos reales[32] (14%, 228.000 personas).

Un desafío clave asociado a la calidad del trabajo es el **acceso a la protección social**, dado que gran parte de la explicación de la situación de informalidad está relacionada con la calidad del empleo de los trabajadores con menor calificación.

Si se analiza por tipo de ocupación, se constata que los trabajadores por cuenta propia sin local son casi en su totalidad informales. La disminución de la informalidad de 2004 a 2014 estuvo relacionada con una disminución de este tipo de empleo y un aumento de la formalidad de los trabajadores dependientes del sector privado (Amarante y Tenenbaum, 2016). En este sentido, los empleos informales del sector cuentapropista siguen siendo estrategias individuales para generar ingresos cuando no se consiguen trabajos dependientes formales.

Si bien se han realizado diversos esfuerzos para adecuar las herramientas de protección social a la realidad de los trabajadores independientes, mediante la creación, por ejemplo, del monotributo (2007) y el monotributo social, las mejoras en términos de cobertura que se han generado son aún escasas. Este hecho se ha evidenciado en el contexto de la pandemia por COVID-19, donde el acceso a la red de seguridad social estuvo garantizado para los trabajadores dependientes formales (a través del seguro de desempleo), mientras que para los trabajadores formales independientes no existe este tipo de instrumento y los informales solamente acceden a transferencias monetarias vinculadas a la pobreza del hogar.

32 Son trabajadores formales con salarios inferiores a $ 23.167 en 2018 (valor correspondiente a la línea de pobreza para un adulto y un menor que percibe transferencias monetarias).

Para que todos los trabajadores accedan a empleos formales en Uruguay no solo se debe aumentar el empleo formal dependiente en la economía, sino que se requiere una adecuación aún mayor de las reglas de la seguridad social a la situación de los trabajadores independientes.

La formalidad no es solo relevante para el goce de los derechos de la seguridad social en la etapa activa, sino que es la que permite que los trabajadores tengan como piso el salario mínimo nacional (SMN) y sean contemplados por la regulación del mercado de trabajo.

El aumento sostenido del SMN y de los salarios mínimos sectoriales (SMS)[33] tuvo una incidencia significativa en el aumento también sostenido de los salarios reales de la economía. Si bien los salarios crecieron de manera generalizada por el dinamismo de la economía, la disminución de la desigualdad de ingresos salariales se produjo por los efectos notorios de estas políticas. El aumento del SMN y los SMS empujó al aumento de los salarios formales más sumergidos, indirectamente redujo la prima por educación, así como también pudo haber tenido un efecto en el aumento del salario informal, sobre todo en un contexto de crecimiento económico y de reducción de la informalidad.

Para que la negociación colectiva tenga efectos en la equidad salarial, la evidencia empírica muestra que es necesario que una gran parte de los trabajadores estén sindicalizados.[34] En comparación con la región, Uruguay muestra una densidad sindical alta (30% de los trabajadores dependientes) y una cobertura de los consejos de salarios, a través de mecanismos de extensión, muy elevada (90%), comparable con la de los países de Europa continental.

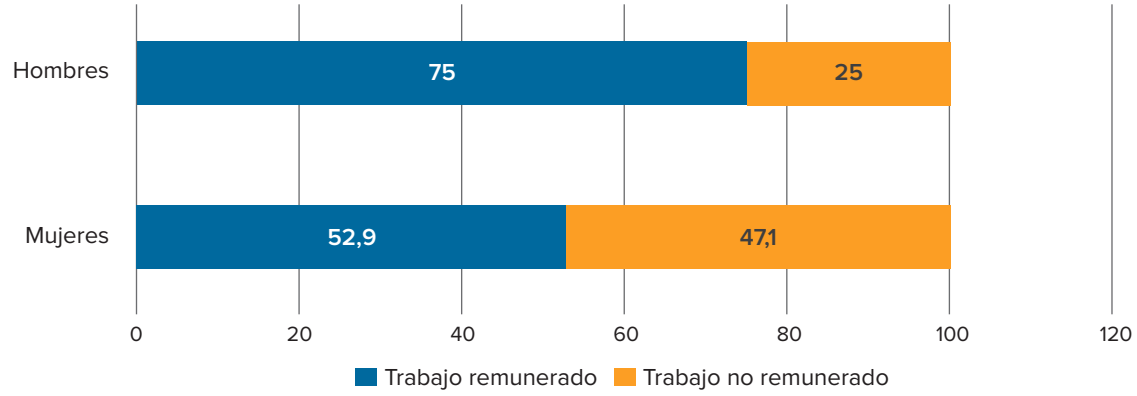
En este sentido, el acceso a empleos formales va más allá de la seguridad social y la obtención de ingresos, para transformarse en un potente mecanismo de resiliencia, integración y participación en la sociedad.

Además, un factor que se asocia tradicionalmente con un magro desempeño en materia de crecimiento económico y evolución de la productividad es la **inequidad de género en el mercado laboral**. Espino *et al.* (2019) señalan que a pesar de que el aumento en la inserción laboral femenina debería transformar los roles de género, la división sexual del trabajo se mantiene por la falta de incorporación de los hombres al trabajo no remunerado.

33 SMS son aquellos determinados mediante la negociación colectiva, que han estado siempre por encima del SMN. Solo el 4% de los trabajadores dependientes en 2017 estaban cubiertos por el SMN.

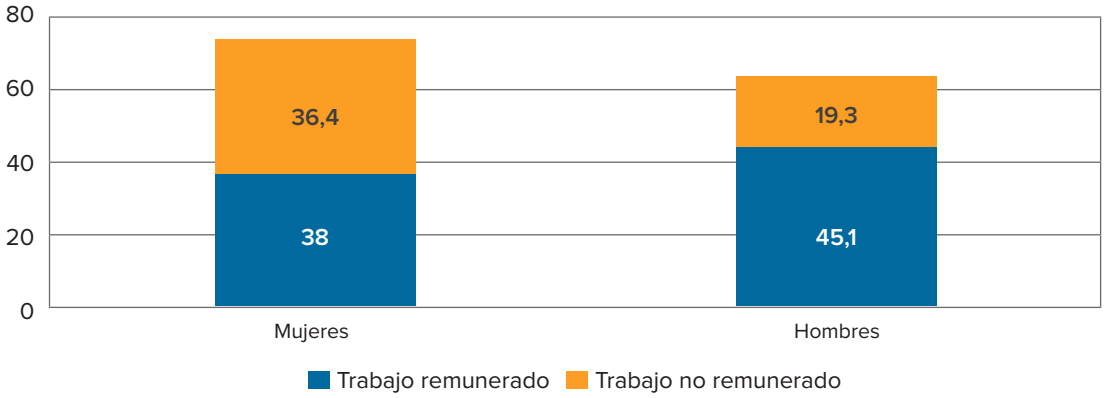
34 Como muestra Jaumotte y Osorio (2015), un grado de sindicalización elevado está relacionado con una menor desigualdad de ingresos primarios y, más aún, con una menor desigualdad de los ingresos netos de impuestos y transferencias. Este resultado sugiere que la sindicalización, además de relacionarse con una menor desigualdad mediante la negociación colectiva, lo hace mediante una mayor presión política hacia políticas redistributivas progresivas.

Gráfico 7. Proporción del tiempo que destinan hombres y mujeres al trabajo remunerado y no remunerado, en porcentajes



Fuente: OPP (2018).

Gráfico 8. Carga global de trabajo según sexo (promedio de horas semanales), 2013



Fuente: OPP (2018).

A pesar de la incipiente expansión de los servicios de cuidados, los niveles de acceso continúan siendo muy desiguales. En 2019, mientras que la asistencia a un centro de educación inicial en niños de dos años pertenecientes a hogares del 20% con mayores ingresos era de 83%, entre el 20% más pobre apenas alcanzaba al 42% (ECH-INE, 2019).

Esta combinación de factores limita la capacidad de los hogares para generar ingresos, principalmente los de jefatura femenina, al tiempo que condiciona fuertemente las trayectorias y niveles de autonomía de las mujeres.

En este sentido, luego de un largo proceso de reducción de la desigualdad de género, impulsado principalmente por una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, los años recientes no mostraron cambios significativos. El incremento de la tasa de actividad y el acceso a empleos estuvo concentrado en las mujeres con mayor nivel educativo. A su vez, estas se encontraron con barreras para su ascenso a posiciones de mayor responsabilidad y con dificultades para igualar los ingresos de sus pares varones.

El carácter estructural de estas inequidades no se ha logrado revertir. Los ingresos salariales de las mujeres son en promedio un 20% menores que los de los varones (para un mismo nivel educativo, edad, región y condición de actividad), brecha que casi no se ha reducido desde 2006 (Amarante y Colacce, 2016).

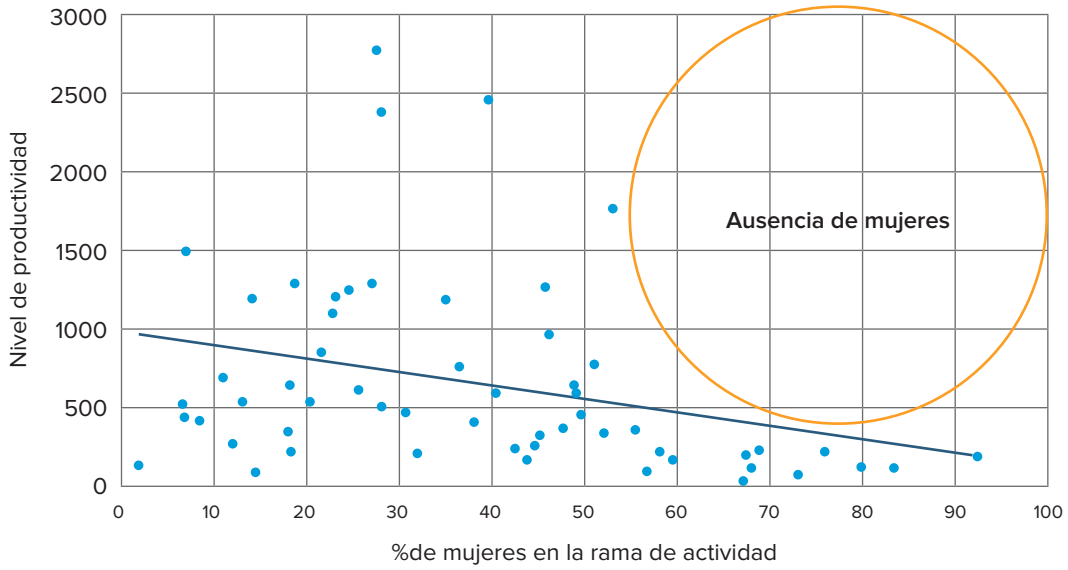
La brecha salarial se encuentra, en este sentido, ligada a la segregación ocupacional de género, tanto horizontal como vertical. El origen de estos fenómenos se vincula con los procesos de discriminación por el lado de la demanda (contratación, promoción, ascenso fijación de salarios y compensaciones), por el lado de la oferta (debido a las preferencias de las mujeres en un contexto caracterizado por una distribución desigual de los trabajos no remunerados, doméstico y de cuidados) y por estereotipos o normas sociales que conducen la elección de ciertos puestos de trabajo y, antes, a ciertas carreras profesionales u oficios.

En cuanto a la segregación educativa, los datos de egresos de carreras de grado muestran que las mujeres egresan mayoritariamente de ciencias sociales, humanas y de la salud, mientras que un porcentaje mucho menor egresa de las ciencias básicas y tecnológicas (los varones presentan una distribución más equilibrada entre las distintas disciplinas).

Por otra parte, y si bien las mujeres han aumentado sus egresos relativos en las carreras básicas y tecnológicas (pasando de 6,6% en 1987 a 12,7% en 2011), los hombres mantienen un porcentaje significativamente mayor de egresos en estas carreras (25%).

Adicionalmente, en materia de segregación laboral, cuando se analiza la composición por actividad económica, resulta notorio que hombres y mujeres no se distribuyen de forma homogénea: los sectores donde se registran los mayores niveles de productividad se encuentran casi completamente masculinizados.

Gráfico 9. Relación entre el nivel de segregación de la rama de actividad y su nivel de productividad (VAB/ocupado), en miles de pesos uruguayos



Fuente: OPP (2018b).

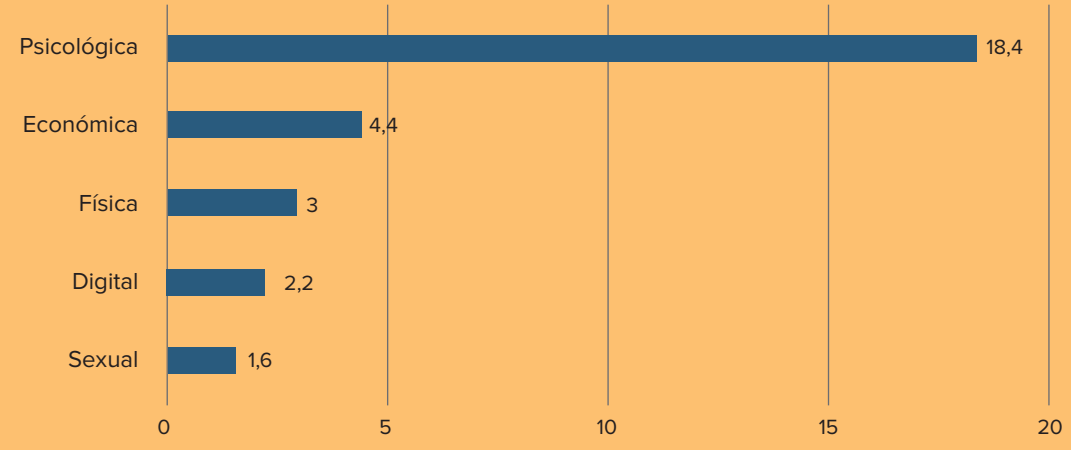
Desigualdad de género y violencia hacia la mujer

La violencia contra la mujer constituye una problemática en sí misma, pero relacionada sin embargo a muchas de las inequidades descritas en esta sección; puede incluso ser interpretada como síntoma de la desigualdad de poder entre hombres y mujeres. En ese sentido, se encuentra fuertemente relacionada con patrones culturales que legitiman el uso de la violencia contra la mujer (Gambetta y Coraza, 2017). Este tipo de prácticas constituye un atentado contra la igualdad de derechos y el ejercicio de las libertades fundamentales.

La Declaración de Beijing (ONU, 1995) define la violencia contra la mujer como "todo acto de violencia basado en el género", sea "sexual o psicológico", incluyendo aquellos que pueden ser catalogarse como "amenazas" o "coerción". Según la Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia de Violencia Basada en Género y Generaciones de 2019, en Uruguay el 76,7% de las mujeres ha sufrido violencia basada en género en algún momento a lo largo de su vida (Inmujeres, 2020a). En particular, la mitad de las mujeres han vivido situaciones de violencia basada en género en espacios públicos, y este indicador ha aumentado alrededor de un tercio desde 2013. Asimismo, un 17,9% reporta haber sufrido violencia por ser mujer en el ámbito laboral y 13,4%, en entornos educativos.

La violencia hacia la mujer en el marco de una relación de pareja constituye una realidad especialmente preocupante, en tanto atraviesa un conjunto amplio de dimensiones, se encuentra en niveles particularmente altos y pone a la mujer en un lugar de particular vulnerabilidad. Según la Encuesta Nacional de Prevalencia sobre la Violencia basada en Género, el 19,5% de las mujeres declara haber vivido situaciones de violencia por parte de la pareja o expareja en los últimos 12 meses. La mayoría de ellas declara haber sufrido violencia psicológica, seguida de violencia en el plano económico-patrimonial.

Gráfico 10. Porcentaje de mujeres que vivieron situaciones de violencia por parte de la pareja o expareja en los últimos 12 meses, por tipo de violencia, 2019



Nota: las categorías no son excluyentes por lo que la suma de ellas no corresponde al total. Fuente: Inmujeres (2020b).

El homicidio de mujeres representa la forma más extrema de violencia contra la mujer, pero es parte de un continuo de discriminación y abuso basados en género, donde tienen lugar algunas de las dinámicas mencionadas más arriba (UNODC, 2018). Dentro de los homicidios de mujeres, existe la categoría de "femicidio", que no tiene una definición internacional exacta, pero es definida en varios países como el homicidio de mujeres por razones de género (UNODC, 2018).

En Uruguay, el Ministerio del Interior y Ministerio de Desarrollo Social han definido criterios para la tipificación de femicidios, que incluyen la existencia de odio, desprecio o menosprecio y el vínculo que la víctima mantenía con el victimario (MI y MIDES, 2019). El número de femicidios en el país ha variado poco desde 2012, llegando a un máximo relativo para el período en 2018, con 30 casos. El 30% de las víctimas se concentran entre los 30 y 40 años, y el 70% de los femicidas no tienen antecedentes penales (MI y MIDES, 2019). Como se observa en la Tabla 2, alrededor de la mitad de los homicidios de mujeres son clasificados como femicidios.

Tabla 2. Total de homicidios por año en Uruguay (2012-2018)

	Homicidios a mujeres	Femicidios
2012	39	26
2013	55	23
2014	49	18
2015	50	26
2016	42	22
2017	56	27
2018	56	30

Fuente: MI y MIDES, 2019.

Crecimiento de ingresos y reducción de la desigualdad

El crecimiento económico sostenido y el aumento del empleo y la formalidad analizados en la sección anterior han tenido como corolario un fuerte incremento de los ingresos de los hogares y una mejora en su distribución. A modo de referencia, los ingresos de los hogares crecieron aproximadamente un 70% en términos reales entre 2003 y 2019. Por otro lado, la caída en la desigualdad de los ingresos es uno de los hechos más notorios del período reciente: luego de una larga tendencia al alza entre 1993 y 2007, el índice de Gini pasó de 0,46 en 2007 a 0,38 en 2012, para luego mantenerse en una relativa estabilidad.

Una caída de 8 puntos en el índice de Gini en un período de cinco años es un hecho excepcional a nivel mundial (Atkinson, 2016) y se comprende por la coherencia y simultaneidad

de un amplio conjunto de factores. En este sentido, la evidencia nacional es consistente en señalar los impactos de un amplio conjunto de políticas, que afectan tanto a los ingresos primarios (incremento del SMN, reinstalación de la negociación colectiva), vía salarios y jubilaciones, como los ingresos después de impuestos y transferencias (reforma tributaria, jubilaciones y pensiones mínimas y creación de las asignaciones familiares del Plan de Equidad).

En primer lugar, el salario real tuvo un crecimiento sostenido entre 2003 y 2018, alcanzando un 58,5% de incremento (cayó levemente en 2019). Al mismo tiempo, los estudios muestran una caída de la desigualdad de los ingresos salariales entre 2007 y 2013, junto con un estancamiento a partir de esa fecha (Amarante y Tenenbaum, 2016).

A través de un ejercicio de microsimulación, Maurizio (2014) encuentra que alrededor del 7% del descenso total de los indicadores de desigualdad (el índice de Gini y el índice de Theil) obedece a cambios en el salario mínimo. Con relación a los resultados que tuvo la reinstauración de la negociación colectiva a partir de 2005, Cabrera y Echagüe (2017), mediante ejercicios de descomposición, encontraron que la mitad de la caída de la desigualdad salarial entre 2005 y 2015 podría ser atribuida a las pautas salariales negociadas en los convenios colectivos.

En definitiva, en un contexto de expansión económica y crecimiento del empleo, la institucionalidad laboral tuvo un rol importante en la reducción de la desigualdad de ingresos en Uruguay, mediante el aumento sostenido del SMN y disminución de brechas salariales por la negociación colectiva tripartita.

Asimismo, el aumento en los ingresos laborales por encima de la inflación tuvo su correlato en los ingresos de los pasivos, pues en Uruguay las jubilaciones se ajustan por el índice medio de salarios. Esta evolución favorable de las jubilaciones promedio fue complementada con la decisión de incrementar las jubilaciones y las pensiones mínimas, y de flexibilizar las condiciones para el acceso a estas (Lavalleja, Rossi y Tenenbaum, 2018).[35]

En el mismo sentido, algunos estudios muestran cómo la serie de reformas en las políticas públicas con objetivos redistributivos, como la reforma tributaria, de salud y la creación de las asignaciones familiares no contributivas, generadas en los años 2006-2008, ha tenido un fuerte impacto en la reducción de la desigualdad.

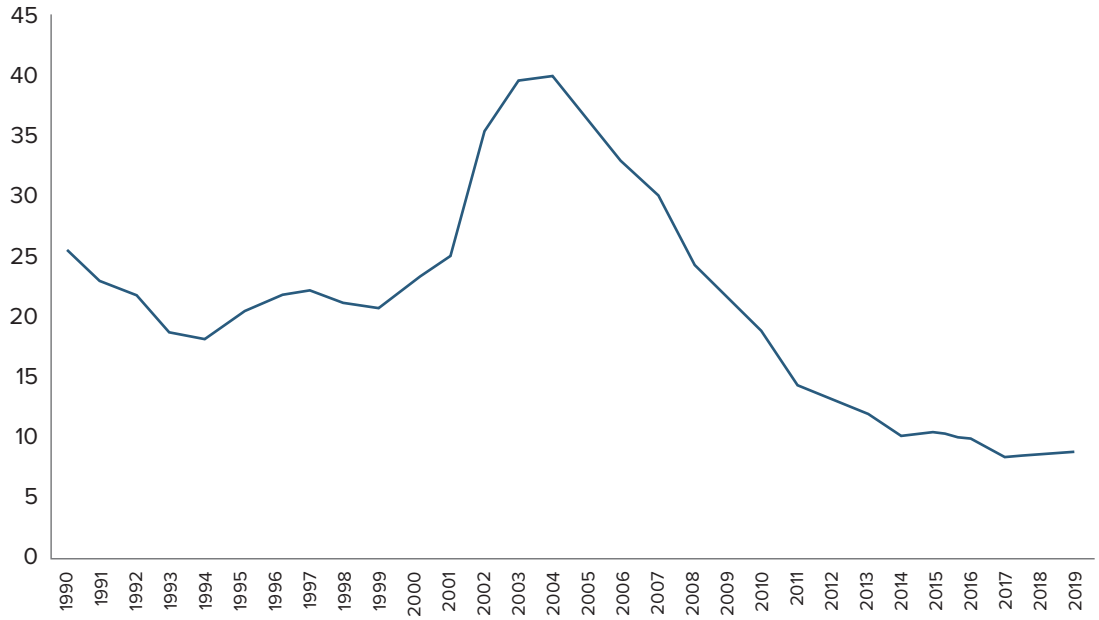
Por ejemplo, el índice de Gini aumenta 2,4 puntos cuando no se consideran los efectos de las nuevas transferencias (Tarjeta Uruguay Social y asignaciones familiares del Plan de Equidad) ni los cambios impositivos (IRPF y IASS) (Amarante *et al.*, 2010).

Por otra parte, de la mano de las mejoras recientes en materia de desigualdad, Uruguay ha experimentado una considerable reducción de los niveles de pobreza monetaria. El porcentaje de personas en situación de pobreza[36] pasó de un 40% en 2004 a un 8,8% en 2019, aunque, al igual que sucedió con otros indicadores de bienestar, en el final de período esta tendencia se ha detenido (incluso aumentando levemente en el último año).

35 La jubilación mínima tuvo un incremento de 59,5% entre 2004 y 2017.

36 Es decir, que residen en hogares con ingresos inferiores al valor de una canasta básica.

Gráfico 11. Personas en situación de pobreza, país urbano, 1990-2019, en porcentajes



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE.

Desigualdad en el acceso a la protección social

Al observar las características de los hogares que permanecen en situación de pobreza monetaria es posible comprender los alcances y limitaciones de los avances recientes en materia de generación y distribución de los ingresos en el Uruguay. En estos hogares, tan solo un 8% de los adultos finalizó la educación media, la desocupación alcanza al 24% y, para los que obtienen empleo, la informalidad llega al 73% (ECH-INE, 2019).

Al mismo tiempo, el 90% de estos hogares están integrados por al menos un niño, niña o adolescente y el 47% residen en municipios de la periferia montevideana (UNICEF, 2017). Es decir, se trata de hogares que tienen un requerimiento mayor de recursos económicos y de servicios para satisfacer sus necesidades mínimas de bienestar, pero tienen mayores dificultades para acceder a estos.

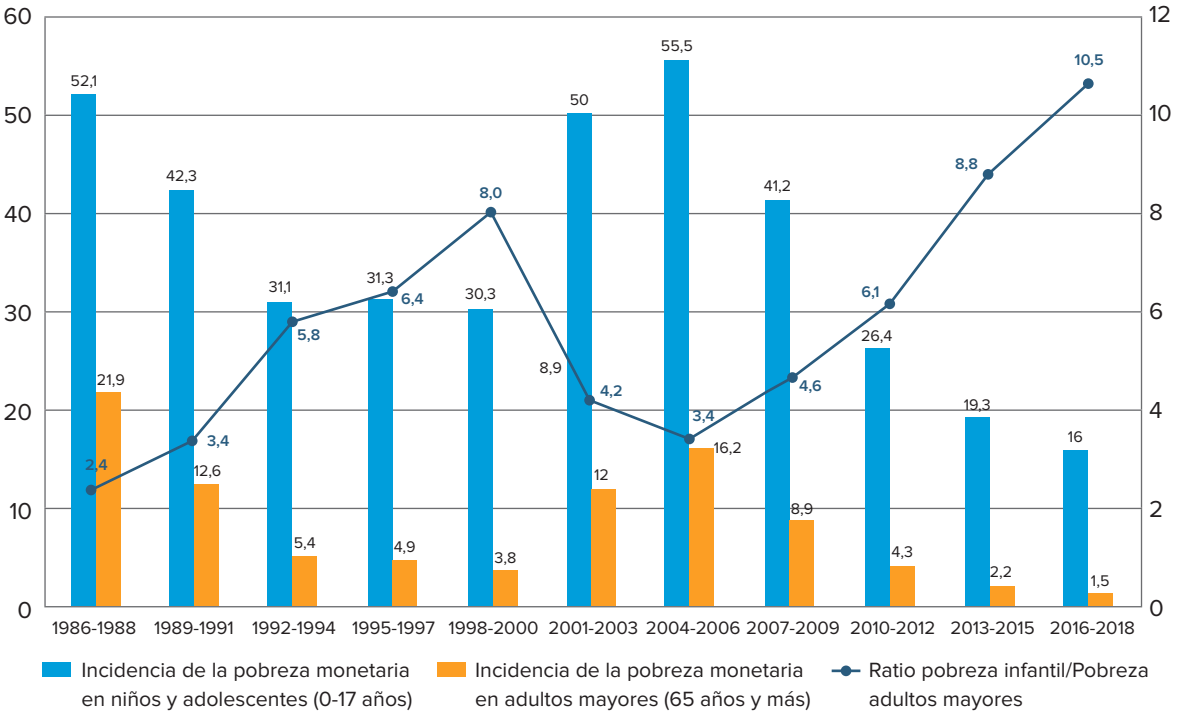
Las limitaciones para acceder a un mínimo suficiente de ingresos se comprenden mejor cuando se observa que los salarios que se obtienen en la informalidad son, en promedio, de un tercio de los que se obtienen en la formalidad y que un 20% no alcanzan al SMN.

En el mismo sentido, vale la pena considerar que, aun en los casos de formalidad laboral, la protección social (SMN más transferencias) no es suficiente para garantizar que se evite la pobreza en los casos de hogares con menores.[37]

37 Por ejemplo, el valor del SMN en julio de 2019 era de $ 15.650, mientras que la canasta básica individual en Montevideo alcanzaba en setiembre de 2019 a $ 14.560 y el valor mensual básico de la asignación familiar del Plan de Equidad era de $ 1.615,23 por el primer beneficiario (en gestación, menor de 5 años y escolar).

Estos factores permiten comprender el desbalance entre la pobreza de los menores de edad y la pobreza en el resto de la población. En este aspecto Uruguay se destaca negativamente a nivel mundial (Morelli *et al.*, 2015).

Gráfico 12. Incidencia de la pobreza monetaria en niños (0-17 años) y adultos mayores (65 años y más) y ratio de pobreza infantil y en adultos mayores, 1986-2018



Nota: Promedios ponderados de ciclos trianuales. Fuente: UNICEF (2017), actualizado.

En primer lugar, los datos confirman el carácter estructural de la pobreza infantil en el Uruguay y las dificultades del país para superar este desafío, aun en los contextos más diversos. De hecho, la serie permite observar que antes del año 2010 la pobreza monetaria en menores de 18 años nunca estuvo por debajo del 30%.

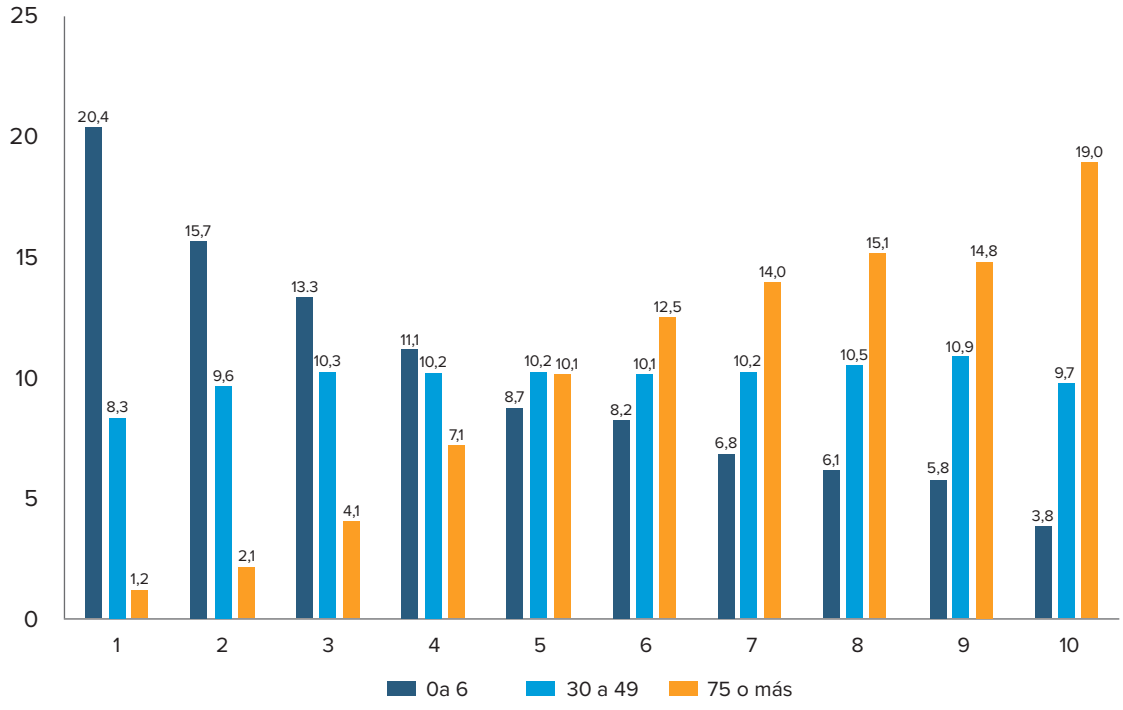
En segundo lugar, luego de 15 años de caída sostenida a partir de 2004, la pobreza infantil sigue estando en niveles muy elevados (16,2%). Este nivel de pobreza en personas de 0 a 17 años es el doble de la pobreza para el total de la población (8,8%) y más de diez veces mayor que la pobreza en personas de 65 y más años (1,8%).

Finalmente, dado que el desafío persiste, parece pertinente enfocarse en los argumentos más citados por la literatura para comprender este fenómeno (Katzman *et al.*, 2001; UNICEF, 2017) y que no están contemplados entre los ya mencionados vinculados al funcionamiento del mercado de trabajo y la obtención de ingresos. Por un lado, el desbalance generacional en materia de protección social a la población inactiva y, por otro, la concentración de la reproducción en los grupos de ingresos más bajos, junto con las desigualdades de género persistentes.

En una mirada más amplia sobre la distribución de recursos en la sociedad y los vínculos entre riqueza y pobreza, es importante señalar que, en el sistema de seguridad social uruguayo, las transferencias por encima de las contribuciones realizadas pueden llegar a montos muy superiores a los que buscan garantizar ingresos mínimos. Según Carbajal y Zunino (2019), en varios de los actuales subsistemas de seguridad social las transferencias actuariales netas para trayectorias de altos ingresos son sustantivas.

A su vez, el énfasis en la pobreza infantil no siempre permite observar que el desbalance generacional en el acceso a ingresos está presente a lo largo de toda la distribución. Esto es importante porque indica que la superación de esta situación requiere de una transformación estructural, que va mucho más allá del combate a la pobreza monetaria y refiere a la estructura poblacional. A modo de referencia, el siguiente gráfico muestra la concentración de los niños entre los primeros deciles de ingreso, la distribución homogénea de los adultos y la concentración de las personas mayores de 74 años entre los deciles más altos.[38] En otras palabras, el 50% de los niños y niñas menores de 7 años viven en hogares pertenecientes al 30% más pobre de la población y solo el 17% viven en hogares pertenecientes al 30% más rico.

Gráfico 13. Distribución poblacional según franjas etarias y deciles de ingreso per cápita, 2019



Fuente: Elaboración propia basada en la Encuesta Continua de Hogares, INE.

38 Si bien no hay estudios recientes para el caso de Uruguay, la mayor mortalidad de las personas con nivel socioeconómico bajo que muestra la evidencia internacional lleva a pensar más allá de la comparación entre generaciones y a prestar mayor atención a la comparación entre niveles socioeconómicos.

En el marco de la Agenda 2030, la protección social tiene el objetivo de garantizar niveles de vida dignos para todas las personas y en todas las dimensiones. Estos niveles mínimos son un derecho irrenunciable, un requisito para participar activamente de la sociedad y compartir los frutos de su progreso y un resguardo frente a las situaciones adversas. La capacidad de los países para construir estas redes de apoyo es una inversión en el desarrollo que se construye en el mediano y largo plazo y, para que sea efectiva, debe ser previa a la aparición de las crisis.

Alcanzar una protección social adecuada y suficiente desde el nacimiento a la vejez presenta para Uruguay al menos tres desafíos críticos:

1. el acceso a ingresos suficientes de una importante proporción de los hogares con menores;
2. la ausencia de cobertura de los trabajadores informales, mayoritariamente jóvenes y de bajo nivel educativo;
3. y la sostenibilidad de los niveles de cobertura y suficiencia de las pasividades, en un contexto de envejecimiento acelerado.

Abordar el primer punto supone consensuar un diseño único y transparente de las transferencias, que sea efectivo y eficiente en el logro de los objetivos y que, al mismo tiempo, no se centre en las discusiones sobre efectos no deseados que no han sido de magnitud en Uruguay. Este sistema único de transferencias a hogares con menores puede partir de fortalecer e integrar los beneficios actuales, incorporando en una sola estrategia las transferencias y las deducciones del sistema impositivo.

En términos de la inversión a realizar, es necesario tener presente que, según la OIT, el gasto público en protección social a la infancia que realiza Uruguay es bajo en la comparación internacional, y que, al contrario de la tendencia global, tuvo una pequeña reducción entre 2010 y 2015, pasando de 0,5% a 0,4% del PBI.[39] Este gasto se compone esencialmente de transferencias a las familias con niños y, en el caso de Europa occidental, supone un esfuerzo macroeconómico casi seis veces superior al que realiza Uruguay (2,24% frente a 0,4% del PBI).

El fortalecimiento de las transferencias a los hogares con niños permitiría poner fin a la pobreza monetaria en Uruguay, igualar los niveles de protección que tienen otros grupos de edad y reducir la brecha con los países más desarrollados.

Bienestar multidimensional: logros y desigualdades

Desde un enfoque de derechos, las medidas de pobreza multidimensional son una buena forma de integrar el análisis respecto a la evolución del bienestar, ya que ver más allá de los

39 El promedio de América Latina y el Caribe pasó de 0,57% en 2010 a 0,81% en 2015, mientras que en Europa del este pasó de 1,16% a 1,58% y en América del Norte, Asia y Oceanía (países desarrollados) pasó de 1,57% a 1,65% entre 2010 y 2014; en Europa occidental pasó de 2,03% a 2,24% entre 2009 y 2013.

ingresos da pistas y permite reflexionar sobre desafíos estructurales. En este sentido, según MIDES y OPP (2017), las personas que tienen al menos un derecho social vulnerado[40] pasaron de 61,5% en 2006 a 50,7% en 2016. Es decir, la caída de la pobreza multidimensional acompaña lo observado en la pobreza monetaria, pero de manera mucho menos pronunciada.

Los logros en educación, salud y vivienda insumen a los países más tiempo y esfuerzo que los avances en materia de ingresos, pero, una vez alcanzados, se transforman en activos de las personas, que potencian el desarrollo y amortiguan las situaciones de crisis y recesión económica.

Desafíos educativos

Los esfuerzos de los últimos años dieron lugar a un incremento de la asistencia media a clases y una reducción en las brechas entre niveles socioeconómicos, tanto en educación inicial como en secundaria, de la mano de un incremento del gasto por alumno, mejoras salariales en todos los niveles, una reducción del tamaño de los grupos y un despliegue de distintas ofertas, principalmente para los jóvenes (UTU, UTEC, UDELAR e INEFOP)[41] (INEEd, 2017; MEC, 2018).

Sin embargo, tanto en primaria como en secundaria, más de la mitad de los niños y adolescentes no alcanzan los niveles mínimos de aprendizaje establecidos por las distintas pruebas internacionales[42] y persisten grandes diferencias entre los distintos contextos socioeconómicos. A su vez, entre los 15 y los 17 años, 1 de cada 5 adolescentes ya no asiste al sistema educativo, mientras que entre los 21 y 22 años solo un 42% de los jóvenes logran egresar de la educación media.[43]

En el caso de la educación media superior, si los casi 70.000 jóvenes de entre 15 y 17 años que no asisten a ese nivel lograran superar los problemas de abandono y rezago, la oferta debería incrementarse en un 40% para lograr su inclusión. Esta es una de las razones por las que, si bien la matrícula se ha incrementado, pasando de 133.000 jóvenes en 2002 a 172.000 en 2017, puede resultar aún insuficiente.

Por otra parte, estos resultados también son muy desiguales. Las medidas de desempeño escolar en matemáticas y lectura, evaluadas a través de la incidencia de los niveles más altos y más bajos en las pruebas, evidencian brechas de entre cuatro y seis veces entre las escuelas de contexto muy favorable y las de contexto muy desfavorable. Mientras tanto, los jóvenes de niveles socioeconómicos más altos tienen cinco veces más posibilidades de cul-

40 Las dimensiones consideradas fueron: educación, vivienda, salud y seguridad social.

41 Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC), Universidad de la República (UDELAR), Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

42 Según las pruebas TERCE/UNESCO, en educación primaria la proporción que se ubicaba en los niveles más bajos de desempeño (niveles 1 y 2) era de 71% en ciencias, 62% en matemática y 56% en lectura. Según las pruebas PISA/OCDE, un 40% de los estudiantes de 15 años no alcanzan los logros mínimos en lectura y ciencias, y un 52% en matemática, mientras que un 14% de los adolescentes ya no asisten (ANEP, 2017).

43 Datos del Observatorio Social del MIDES con base en la Encuesta Continua de Hogares 2018.

minar la educación media que los de niveles más bajos (71% en el quintil 5 y 15% en el quintil 1) (INEEd, 2017); en Montevideo, los niveles de egreso de la educación media van desde menos de un tercio en la periferia hasta más de dos tercios en la zona sur.

El desempeño en materia de egreso de educación media no se corresponde con los niveles de riqueza y distribución que genera el país y hacen de Uruguay una excepción a nivel mundial, caracterizado por una alta desigualdad educativa. En un contexto de mejora generalizada de los indicadores sociales y económicos, los avances en materia de aprendizajes y niveles de egreso han sido marginales (INEEd, 2017).

Si se pone el foco en el papel de la formación para la generación de capacidades, la lista de desafíos es extensa (INEEd, 2017) y combina problemas que van desde el contexto en donde se desarrolla la formación hasta las propias dinámicas del sistema educativo. En relación con el contexto aparecen como centrales: las desigualdades entre las situaciones de vida de los niños y la capacidad de los hogares para acompañar los aprendizajes; la segregación urbana y las dificultades de acceso a los servicios; la falta de incentivos provenientes del mercado de trabajo y la insuficiencia de los dispositivos para el cuidado extrafamiliar (Batthyány *et al.*, 2016)[44].

En este marco, la creciente segregación institucional de la educación a partir del eje público-privado y una distribución regresiva de los propios recursos públicos en primaria (INEEd, 2017; Colacce, Manzi y Tenenbaum, 2018) deben tomarse en cuenta a la hora de valorar la magnitud de los desafíos en materia de incremento o reasignación de recursos en materia educativa.

En el primer caso, es posible identificar varios efectos futuros y negativos de la separación de la población pobre en escuelas específicas y crecientemente aisladas del resto de la población. Como efectos se destacan las mayores dificultades de la población con menos recursos para obtener buenos resultados educativos, peores desempeños laborales, mayor desigualdad futura en los ingresos y menores niveles de integración social.

En este sentido, la situación de Uruguay se habría deteriorado entre 1992 y 2011 para cualquiera de los indicadores que se usen de referencia (índice de disimilitud, índice de aislamiento e índice de brecha por centiles)[45] a la hora de medir la segregación en el eje público-privado.

Si bien la mayor proporción de las desigualdades se explican por el origen socioeconómico de los estudiantes, estudios recientes han llamado la atención sobre las desigualda-

44 En cuanto a las dinámicas propias del sistema educativo, se señalan: la gobernanza del sistema; la formación, remuneración y carrera de los docentes; la segregación institucional; las reglas de asignación de recursos dentro de la educación pública (principalmente la concentración de los docentes con más experiencia y mejor remuneración en los centros de mejor contexto); el tiempo educativo (en horas y días); el nivel y asignación de los recursos públicos; la flexibilidad para la gestión de los centros y su vínculo con el medio; las formas de evaluación y los aspectos pedagógicos (INEEd, 2017; Cardozo, 2018).

45 El primero mide la proporción de pobres a reasignar hasta obtener una distribución equitativa; el segundo mide la probabilidad que tiene un pobre de compartir institución con no pobres; y el tercero mide la dispersión pero en torno a la mediana de ingresos en cada centro.

des en la distribución de los recursos dentro de la propia escuela pública. Por un lado, por la percepción de los docentes de que la menor presencia de recursos en general, la peor infraestructura y las mayores carencias en materia de mantenimiento coinciden con los contextos culturales y socioeconómicos más desfavorables (INEEd, 2017). Por otro, por la constatación del costo unitario más elevado de las escuelas con contexto social más favorable (comunes y de práctica) frente a las escuelas de contextos más vulnerables, principalmente a raíz de una mayor concentración de maestras con grados más elevados (Colacce, Manzi y Tenenbaum, 2018).

La recomendación de la UNESCO, para que los países en desarrollo puedan cumplir con las metas de la Agenda 2030, es alcanzar o superar el 6% del PBI de gasto público en educación. A su vez, dicho lineamiento parece coincidir con la percepción de la población uruguaya de que se destinan pocos recursos públicos a la educación (INEEd, 2017; con base en la Encuesta de Opinión Pública 2015).

Según el último dato comparable del que se dispone, en términos relativos a la capacidad económica del país, el 4,3% del PBI que Uruguay destinó a la educación formal en 2012 todavía se encontraba levemente por debajo del promedio mundial (4,4%) y del de América Latina (4,6%), y a una distancia considerable de la inversión que realizaban los países de Europa occidental (5,7%) (INEEd, 2017). Es decir que acercarse a los países con mejores resultados en educación requerirá de décadas de una inversión más alta y sostenida.

A su vez, en términos de equidad, es importante tener presente que el gasto promedio destinado a estudiantes de educación media pública era apenas la mitad del correspondiente a estudiantes de educación media privada. Manteniendo los niveles de exclusión presentes a esa fecha, la sola equiparación de la inversión entre los subsistemas público y privado supone casi una duplicación de los recursos públicos destinados a este nivel.

Si bien se destaca el fuerte incremento que tuvo la matrícula de la enseñanza técnica durante los últimos años, parece existir margen para que se siga expandiendo. El crecimiento, que se observó en todos los niveles, tuvo un papel destacado en el nivel medio superior, en donde pasó de 10.000 inscriptos en 2002 a 47.000 en 2017 (MEC, 2018). De todos modos, la participación de la enseñanza técnica en la matrícula de la enseñanza media superior al final del período (28%) todavía se encuentra a una distancia considerable de la que se observaba en los países de alto desarrollo humano durante los años 2000 (40% en promedio).

Logros y desigualdades de salud

La cantidad de beneficiarios del Sistema Nacional Integrado de Salud pasó de 749.000 en diciembre de 2007 (22,3% de la población) a 2.520.000 en diciembre de 2019 (71,6% de la población). En el marco de un importante crecimiento, se destaca en este período la incorporación de grupos que no estaban cubiertos por el sistema anterior (DISSE): menores de 18 años, cónyuges y pasivos.

El incremento de la inversión, la mejora en el acceso y el avance general en materia de bienestar puede verse reflejado en uno de los indicadores que históricamente ha resumido mejor el estado de salud de la población: la *mortalidad infantil*. Esta presenta una caída sostenida desde principios de los noventa, al tiempo que acelera su reducción desde 2003-2004 y alcanza un mínimo histórico en 2017 (6,5 cada 1000 nacidos vivos).

En cuanto a la salud de la población, es posible comprobar que, a medida que la sociedad avanza en la consolidación de logros, se ponen de relieve nuevos y viejos desafíos. En este caso, se destaca la necesidad de reducir la presencia de factores de riesgo de enfermedades no transmisibles, junto con la persistencia de inequidades según nivel socioeconómico, género y territorio, tanto a nivel de atención en salud como de calidad de vida.

Los estudios más recientes muestran que las enfermedades no transmisibles[46] alcanzan a explicar el 87% de los años de vida saludable perdidos por el conjunto de la población uruguaya (MSP, 2015). Estas enfermedades son la principal causa de muerte en el país, pero también "son el origen de la mayor parte de las discapacidades que presentan los individuos y que incrementan sus necesidades asistenciales" (MSP, 2015, p. 12).

El 40% de las personas en Uruguay presentan tres o más factores de riesgo y solo 2,2% no presenta ninguno. En particular, existe una fuerte preocupación por la etapa adulta, ya que un 50% de las personas de entre 25 y 64 años presentan tres o más factores de riesgo (MSP, 2015). Según el Ministerio de Salud Pública (MSP), entre 2006 y 2013 (último dato disponible), si bien se observan mejoras en la reducción del consumo diario de tabaco, el nivel de actividad física y la disminución del colesterol elevado, hay factores de riesgo que aumentan (el sobrepeso/obesidad y la presión arterial elevada) o perduran y generan preocupación (bajo consumo de frutas y verduras, consumo nocivo de alcohol y glicemia elevada).

Más allá de los resultados promedio, Méndez (2017) estimó que las desigualdades socioeconómicas y de género son muy importantes a la hora de comprender la incidencia de las enfermedades no transmisibles. Además de establecer que las privaciones materiales y el género inciden fuertemente en la probabilidad de contraer estas enfermedades, el estudio encuentra que la cultura de la prevención es muy desigual según el nivel socioeconómico (más baja en los niveles más bajos) y que, con relación a la atención que se requiere, el acceso es más bajo entre las personas de bajos recursos y las mujeres.

Considerando que las enfermedades no transmisibles causan grandes deterioros físicos, trastornos agudos y discapacidad, que comprometen seriamente la autonomía física y generan dependencia, es importante tener en cuenta que las desigualdades de recursos iniciales se ven reforzadas a partir de sus consecuencias (mayor necesidad de recursos y menores posibilidades para su generación).

46 Las enfermedades no transmisibles —o crónicas— son afecciones de larga duración con una progresión generalmente lenta. Los cuatro tipos principales de enfermedades no transmisibles son: las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes.

Complementando el panorama respecto a la desigualdad, vale la pena hacer una mención especial a la incidencia del factor territorial. Tenenbaum (2015) encuentra que los niveles de mortalidad son mayores en el grupo de departamentos del norte del país, que tienen el peor desempeño en indicadores socioeconómicos y están asociados a la informalidad en el empleo y las necesidades básicas insatisfechas.

A su vez, más allá de los destacados logros mencionados en materia de acceso y cobertura, la segregación institucional persiste y las diferencias en atención siguen estando presentes. En 2017, mientras que la atención en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) era menor al 7% entre quienes habían alcanzado la educación universitaria, los servicios públicos daban un 40% de la cobertura a quienes no superaban el nivel primario. A su vez, la Encuesta Nacional de Salud aplicada en 2014 permitió saber que, ante una necesidad de atención concreta, la incidencia de los problemas de acceso es diferente según el tipo de institución (35% en un servicio público y 24% en un servicio privado).

Mejorar la calidad de vida y repensar los cuidados

En un contexto en donde los principales avances en materia de salud se concentran en la reducción de la mortalidad infantil y el aumento de la sobrevivencia en las edades avanzadas, poner el foco en los desafíos supone prestar atención a dos tres temas centrales: la incidencia de las enfermedades crónicas no transmisibles, los hábitos de vida saludables y la calidad de los cuidados. Dadas las perspectivas de un envejecimiento acelerado de la población, la combinación de estos tres factores tiene el potencial de generar escenarios muy diferentes en materia de bienestar, tanto de las poblaciones de mayor edad como del resto de la sociedad.

En cuanto a la importancia de las enfermedades crónicas vale destacar que ya en el año 2010 representaban la principal causa de muerte en el Uruguay y acumulaban el 86,5% de la mortalidad. Estas enfermedades son las que tienen el mayor peso tanto en relación con años de vida perdidos por discapacidad (AVD), como años de vida perdidos por muerte prematura (AVP) y años de vida saludables perdidos (AVISA) (Alemán *et al*., 2015). Los años de vida saludables perdidos son un indicador fundamental para aproximar la calidad de vida y el bienestar de una población.

Las diez primeras causas de AVISA en Uruguay son, por orden de prevalencia: enfermedad isquémica del corazón, accidente vascular encefálico (AVE), EPOC, siniestros de tránsito, cáncer de pulmón, Alzheimer y otras demencias, neumonía, heridas autoinfligidas, diabetes y cáncer de colon y recto. A su vez, la carga de AVISA atribuible a factores de riesgo (tanto conductuales como biológicos) se distribuye, por orden de prevalencia, de la siguiente manera: tabaquismo, presión arterial elevada, obesidad, diabetes, colesterol elevado y sedentarismo (Alemán *et al*., 2015).

Como ya se señaló, en Uruguay el 40% de las personas presentan tres o más factores de riesgo y solo 2,2% no presentan ningún factor de riesgo. En particular, los factores de riesgo

tienen una fuerte presencia en la etapa adulta, en que un 50% de las personas de entre 25 y 64 años presentan tres o más factores de riesgo (MSP, 2015).

Entre 2005 y 2014 ha aumentado la práctica de actividades físicas en la población, pasando de 39,7% a 50% (MIDES y OPP, 2017), y las mujeres en etapa adulta son las que presentan los niveles más bajos. En cuanto a los motivos para no realizar actividades físicas, la falta de tiempo es el más mencionado (1 de cada 3 personas), por lo que la disponibilidad de tiempo motiva otras desigualdades a lo largo del ciclo de vida, además de las ya mencionadas, tanto entre varones y mujeres como entre distintos niveles socioeconómicos.

Con relación a la hipertensión arterial, a la alta prevalencia en la población adulta y al aumento registrado entre 2006 y 2013, debe sumarse el hecho de que una proporción elevada de la población desconoce que es hipertensa y no está en tratamiento por ello (casi 6 de cada 10 personas estaban en esa situación y la cifra es mayor entre los hombres).

Las enfermedades crónicas no transmisibles causan grandes deterioros físicos, trastornos agudos y discapacidad, que comprometen seriamente la autonomía física y generan dependencia; por ello es importante tener en cuenta que las desigualdades de recursos se ven reforzadas cuando se viven las consecuencias de estas enfermedades (mayor necesidad de recursos y menores posibilidades de generarlos).

Vale la pena recordar que tanto la salud como el estado funcional son factores determinantes en la calidad de vida de las personas, ya que condicionan la libertad de estas y requieren la disposición de mayores recursos para obtener niveles de bienestar similares (Bowling y Gabriel, 2004; Sen, 1999).

En Uruguay, un 37,7% de las personas mayores tienen una privación de su bienestar en la dimensión de salud. Con base en la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS) 2012-2013, se constata que el 25,7% de las personas de 65 años y más tienen diagnosticada al menos una enfermedad relevante (Amarante y Colacce, 2018). En orden de prevalencia, estas son: problemas cardíacos (16,1%), asma (7%), cáncer (3,2%) o enfermedad renal (3%). A su vez, un 16,9% presentan al menos una discapacidad.

En un escenario de envejecimiento acelerado de la población, además del estado de salud a lo largo de toda la vida, la relación entre cuidados de calidad y aumento de autonomía de las personas tiene connotaciones económicas trascendentes. En este sentido, los estudios a nivel internacional estiman que los sistemas de cuidado formales llegan a generar un ahorro cercano al 10% de los gastos en salud, es decir, hasta un 30% de su costo total (Matus-López, 2015).

El desarrollo de sistemas de cuidado contribuye al bienestar social y económico desde planos tan diversos como el desarrollo infantil, el incremento de la autonomía de las personas en situación de dependencia y el desarrollo social, personal, laboral y económico de las cuidadoras familiares. Una transformación de este tipo no es posible sin un cambio en la forma en que la sociedad concibe los cuidados, además del presupuesto necesario para su implementación.

En particular, las representaciones sociales sobre el cuidado interesan por tres razones: 1) en la medida en que la aceptación y valoración de los cuidados formales habilitan el desarrollo de los servicios; 2) porque la asignación de diferentes roles a varones y mujeres refuerzan las desigualdades de género; y 3) dado que las diferencias según nivel socioeconómico pueden profundizar las desigualdades en función de esta variable.

En este sentido, los únicos resultados disponibles para Uruguay muestran que la mayoría de la población (menores de 70 años) considera que los resultados más deseables para las personas mayores es que reciban cuidados exclusivamente brindados por sus familiares (47%), seguidos de la contratación de una o varias personas en combinación con la participación directa de los familiares en el cuidado (43%) (Batthyány, Genta y Perrotta, 2012).

Por otra parte, la presencia de la división sexual del trabajo se observa con claridad en un sentimiento mayor entre las mujeres que entre los varones, con respecto a la obligación de asumir directamente las tareas de cuidado, y a la inversa con relación a la supervisión y el aporte de dinero. Según los datos disponibles, el 70,4% de las mujeres consideran que sus familias esperan de ellas compartir las tareas regulares de cuidado o asumirlas casi todas, mientras que esto les ocurre al 58,5% de los varones. De forma complementaria, el 46,5% de las mujeres sienten la obligación de asumir casi todas las tareas de cuidados de su padre o madre, mientras que para los varones esta obligación está presente en el 38,2% de los casos (Batthyány, Genta y Perrotta, 2012).

En sentido inverso, los varones consideran que sus familias esperan que supervisen los servicios o aporten dinero en un 13,7% de los casos y se sienten obligados a hacerlo en un 12,4%, mientras que las mujeres lo hacen en un 6,7% y 5,9%, respectivamente.

Finalmente, la mayor valoración del cuidado brindado por familiares directos y la asignación preponderante de dichas tareas a las mujeres son más frecuentes entre las personas de nivel socioeconómico bajo (Batthyány, Genta y Perrotta, 2012). Este dato implica que la oferta de servicios formales, a iguales condiciones, va a tener más dificultades para integrar a esta población, lo cual limita sus potenciales efectos en la reducción de la desigualdad y llama la atención sobre la necesidad y las características que debería tener un cambio cultural que revierta esta situación.

Acceso a vivienda e integración urbana

La vivienda y la integración urbana tiene un enorme potencial transformador como política integral de reducción de la desigualdad y mejora del bienestar de la población. La vivienda es un bien fundamental para los hogares, puesto que además de ubicarlos en el territorio, brinda acceso a variados servicios como la independencia, la seguridad y la privacidad. Además de ser el principal activo de los hogares, la vivienda afecta de manera directa la calidad de vida de las personas, su salud y su educación (Boullion, 2012).

En Uruguay, según MIDES (2017), las personas que tienen privaciones en el ejercicio de su derecho a la vivienda[47] pasaron de 41,7% en 2006 a 30% en 2016. Por un lado, en este período, el incremento en los ingresos permitió que los hogares invirtieran recursos en mejora de la vivienda o adquisición de una nueva.

La reestructura y el saneamiento de los organismos públicos destinados a la política de vivienda, junto con el incremento de las cooperativas de ayuda mutua y la aparición de nuevos instrumentos y dimensiones de la política pública, son parte de los avances registrados en los últimos años. De todos modos, algunos indicadores siguen siendo muy preocupantes: por ejemplo, un 42% de las viviendas tienen problemas de conservación (MIDES, s. f.).

Por otro lado, si bien hasta 2011 los procesos de regularización y la no formación de nuevos barrios llevaron a una disminución de los asentamientos irregulares que se habían multiplicado en Uruguay en la década del noventa (Álvarez, 2019), los últimos datos del Programa Mejoramiento de Barrios del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la ONG Techo hablan de un aumento en el número de asentamientos, si bien no permiten comparar la evolución en número de personas.

En una perspectiva más amplia, según los trabajos más recientes sobre segregación residencial en Montevideo (Vázquez, 2018; Rodríguez Vivas, 2019) y su área metropolitana (Borrás, 2019), no parece haber una tendencia creciente como sí la hubo en los años noventa. Mientras la segregación por ingresos ha bajado, la segregación por variables más estructurales se mantiene igual o aumenta levemente.

Sin embargo, más allá del promedio y de los indicadores cuantitativos, existen dos fenómenos que alejan a los extremos y generan preocupación en términos de disminución de la sociabilidad y aumento del miedo (Aguiar, 2016): el incremento de la estigmatización y el crecimiento de barrios con problemas de violencia asociados a la concentración de la pobreza y la falta de oportunidades (Álvarez, 2019), y el aumento de la segregación de la población con altos ingresos y niveles educativos (Vázquez, 2018; Fernández *et al.,* 2009).

En este sentido, los principales efectos negativos de una mayor segregación en materia de bienestar recaen sobre las personas que residen en barrios con población homogéneamente pobre (efecto vecindario) (Kaztman y Filgueira, 2001; Katzman, 2007; Sampson, 2012). Entre ellos se destacan: desempeños menores en materia de resultados educativos, inserción laboral y conductas de riesgo de los jóvenes; generación de capital social; eficacia colectiva; ausencia de empatía frente a los otros y tolerancia a la desigualdad; solidaridad; integración y prevención de la exclusión y mantenimiento de bienes públicos (Chetty, Hendren y Katz, 2015; Sampson, 2012; Kaztman, 2007; Rao, 2013).

Puntualmente, el vínculo entre segregación y pobreza se profundiza por la distancia de los barrios periféricos a los recursos (empleos, centros educativos, servicios de salud, etc.), la mala infraestructura (calles, alumbrados, servicios básicos, espacios públicos), la estigma-

47 Las dimensiones contempladas son: hacinamiento, baños, ambientes adecuados, techos, paredes, pisos, agua, origen del agua, desagüe y electricidad.

tización de la población residente y las dificultades de inserción que esto les genera, la baja acumulación de redes y capital social,[48] e incluso la disminución de empatía por otros grupos de la sociedad crecientemente aislados o la pérdida de capacidad de reclamo ciudadano asociada a una población más homogéneamente pobre y con menos recursos.

En el caso de Uruguay, un 70% de la riqueza que poseen las personas proviene de bienes inmuebles (De Rosa, 2018), al tiempo que el 10% más rico posee el 59% del valor de las viviendas (Agustoni y Lasarga, 2019). En el otro extremo, se encuentra una fuerte relación entre la probabilidad de pertenecer al primer quintil de ingresos y tener problemas de acceso a una vivienda adecuada o residir en un entorno urbanístico de mala calidad (MIDES y OPP, 2015).

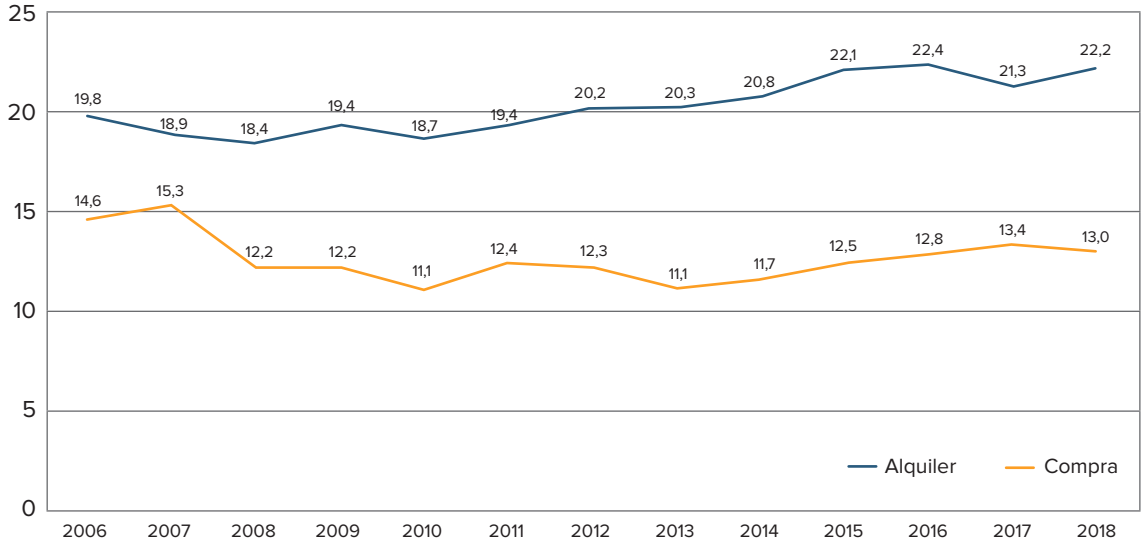
Desde la mirada del ciclo de vida, más allá de la importancia de la vivienda para toda la población, los problemas de acceso a una vivienda adecuada afectan a los niños de forma especial, a través de sus efectos sobre los procesos de alimentación, educación, abrigo y construcción de vínculos de contención sociofamiliares, ya que contar con un lugar propio y seguro es imprescindible en el proceso de formación de su identidad (CEPAL y UNICEF, 2010). La presencia de niños es la característica más destacada de los hogares con condiciones de habitabilidad altamente precarias (MIDES y OPP, 2015), junto con menores ingresos, menor nivel educativo, mayor informalidad en la inserción laboral y mayor presencia de hogares compuestos y extendidos.

En el mismo sentido, el acceso de los jóvenes a una vivienda adecuada aparece como una de las principales dificultades: el alto precio de los alquileres es uno de los factores que ayudan a comprender esta realidad, ya que afecta especialmente a las personas de menores ingresos. De hecho, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de los países de la región (Daude *et al.*, 2017), en Uruguay las personas del primer quintil alquilan menos que las del quinto.

En términos promedio, el peso de los alquileres en los ingresos es mayor que el peso de las cuotas de compra y la diferencia ha crecido en los últimos años.

48 Algunos llegan a mencionar la acumulación de capital social negativo, a partir del ejemplo de una mayor vulnerabilidad a las redes delictivas.

Gráfico 14. Ratio cuota de compra/ingreso y ratio alquiler/ingreso de los hogares. Total del país, 2006-2018



Fuente: Elaboración propia.

A su vez, en 2019, un 31% de los hogares del quintil 1 y un 28% de los hogares con jefes jóvenes (menores de 40) estaban en condición de ocupantes gratuitos con permiso u ocupantes con relación de dependencia. Se trata de una situación que ha crecido en los últimos años entre los hogares de bajos ingresos y que se asocia a situaciones de vulnerabilidad y falta de acceso a otras formas de tenencia más seguras.

Por otra parte, en la vejez se mantiene la importancia de la vivienda y el entorno urbano adecuados como fuentes de protección, seguridad, intimidad y bienestar, pero se agregan requerimientos específicos en términos de accesibilidad, comunicación y movilidad. Al igual que en las restantes dimensiones de bienestar, los problemas de vivienda entre las personas mayores tienen una incidencia menor que en los restantes grupos de edad. Sin embargo, pueden alcanzar niveles absolutos elevados y requerir una atención especial, en un contexto de envejecimiento acelerado como el que se describió.

En términos de políticas públicas, la primera orientación tiene que ver con buscar soluciones que atiendan al mismo tiempo la problemática de la segregación residencial y el acceso a una vivienda adecuada. Esto es fundamental dado que, en caso de priorizar el problema del acceso, la solución masiva del déficit cuantitativo solo es viable minimizando los costos, lo cual trae aparejado severos problemas de segregación.

Tal como muestra la evidencia (Cruz-Fostik, 2005), si bien la segregación se debe en buena parte a las decisiones de los agentes y los mercados del suelo y la vivienda, el Estado ha tenido un rol muy importante en la consolidación de barrios homogéneamente pobres, cuyas consecuencias sociales se observan recién décadas más tarde.

Existe un conjunto de políticas urbanas y de vivienda modernas que tienen en común permitir un equilibrio entre la reducción de la segregación y la mejora del acceso. Entre ellas se destacan el fomento de un desarrollo inclusivo del mercado de alquileres, regulación del uso y precio del suelo, construcción de vivienda social en la ciudad consolidada y con subsidio a la demanda, apostar a otros elementos de integración, mejorando la movilidad, los espacios públicos y, principalmente, el fortalecimiento de la educación pública.

Una mayor accesibilidad al mercado de alquileres puede impulsarse de varias maneras, desde la regulación del mercado hasta la construcción o reparación de viviendas públicas para alquiler. Estos instrumentos han tenido un fuerte impulso en los países más desarrollados y tienen el potencial de transformarse en una de las formas más amplias y económicas de resolver, al mismo tiempo, los problemas de segregación y acceso, principalmente en el caso de los hogares jóvenes y con ingresos bajos.

Las zonas especiales de interés social son un instrumento de planificación urbana usado —tanto por la vía de regularizar vivienda informal como la de construir vivienda social en áreas vacías sin que se eleven de manera excesiva los costos— para proteger ciertas áreas para que los más pobres puedan acceder a la ciudad y no sean desplazados por la construcción de proyectos privados o estatales de alta renta. La existencia de externalidades en el precio de los inmuebles derivadas de las características del entorno y su vínculo con las oportunidades de interacción social permiten pensar en posibilidades novedosas de intervención de las políticas públicas.

En el caso de Uruguay, existe un incremento promedio de entre 12 y 17% en el precio de las propiedades a menos de 200 metros de la frontera de zonas donde se implementó la Ley de Promoción de Viviendas de Interés Social (González-Pampillón, 2019). Esto confirma que se trata de un instrumento con un gran potencial para promover una distribución más equitativa del valor en el territorio y transitar hacia una ciudad más integrada.

Por otra parte, las mayores distancias asociadas con la residencia en la periferia implican mayor gasto de tiempo y dinero en transporte, lo que afecta negativamente los ingresos y ahorros de los hogares en peores condiciones y refuerza los mecanismos de desigualdad. La distancia geográfica y, en definitiva, todas las desigualdades que esta conlleva pueden acortarse con una buena y accesible movilidad (Hernández y Rossel, 2013).

A su vez, los espacios públicos (plazas y bibliotecas, hasta aceras y comercios) tienen un enorme potencial integrador, ya que pueden reforzar el estigma de una zona o incrementar su valoración tanto económica como simbólica. Sin alcanzar a constituirse en un espacio de profunda integración, tienen la posibilidad de incidir fuertemente en las condiciones de seguridad, bienestar e intercambio (Álvarez, 2019).

En suma, pese al enorme desafío presupuestal que suponen las políticas de vivienda e integración social, es importante comprender que se encuentran en el núcleo de varios de los problemas de desigualdad económica y social más importantes.

Ante las diversas incertidumbres que se analizaron con respecto al contexto global y la vulnerabilidad económica de un conjunto importante de hogares, las estrategias que aquí se proponen buscan desarrollar un camino proactivo que se anticipe a las crisis y evite pagar durante décadas los costos de las imprevisiones.

Esta perspectiva apunta no solo a superar déficits de vivienda y lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres, sino a alcanzar una visión de ciudad integrada y menos desigual, donde los distintos grupos compartan espacios e interacciones diversas y se fomente una idea de ciudadanía común.

Orientaciones para la convergencia

El bienestar de un país está ligado a las capacidades de sus ciudadanos. Desde este punto de vista, el despliegue y los resultados de las políticas de educación, salud, cuidados y vivienda se vuelven decisivos para una convergencia de capacidades que permita potenciar el desarrollo. Pensar en desarrollar la capacidad de todas las personas implica resignificar varias de las discusiones nacionales en estas áreas claves.

Pese a los avances, los servicios y políticas del país que más contribuyen al desarrollo humano presentan dificultades persistentes para equiparar resultados y revertir las inequidades que se manifiestan a lo largo del ciclo de vida.

Una mirada conjunta a los objetivos de la Agenda 2030 y a los avances y desafíos del país en las últimas décadas en materia de desarrollo sostenible implican necesariamente que, junto con una transformación productiva, Uruguay debe impulsar un conjunto de políticas públicas estratégicas en relación con su matriz de bienestar social.

Requiere trascender la discusión sobre los mínimos exigibles y concentrarse en cómo desarrollar el potencial transformador de las personas de cara al desarrollo sostenible. Implica minimizar los planteos respecto a etapas aisladas del ciclo de vida para comenzar a plasmar una visión acumulativa, continua e integral. También supone asumir una mirada de responsabilidad e interés compartido entre todos los actores de la sociedad.

Desarrollo infantil. Ha sido ampliamente documentado que los aspectos centrales de las capacidades que tendrán las personas se desarrollan en los primeros años de vida. En particular, la capacidad de entender y resolver problemas, de sentir empatía, comunicarse y colaborar con otros, y la posibilidad de tener una vida plena y saludable se configuran en gran medida en estos primeros años. Esto también supone que las inversiones que influyan en el desarrollo en estas etapas tendrán mayores retornos que si se realizan en otros momentos del ciclo de vida (Conti y Heckman, 2012).

Desarrollar el máximo potencial de todos los niños y niñas requiere de la combinación de un conjunto importante de esfuerzos y recursos de la sociedad. La formación y el conocimiento de los referentes más cercanos, el tiempo de que disponen, su situación emocional, la disponibilidad de alimentos y su valor nutritivo, la existencia de entornos adecuados para

la protección y estimulación son solo una primera lista de algunos de los factores más importantes en este proceso.

En este sentido, los hogares con menos activos en materia de educación, capital social y vivienda son los que enfrentan las mayores dificultades para afrontar por sí solos el desarrollo de este potencial. Las desigualdades en la distribución de estos activos son significativas; sin embargo, estas pueden ser revertidas a través de políticas públicas. Esto abre el espacio para la discusión de cómo abordar esos desafíos.

En Uruguay, el desafío de continuar incrementando las capacidades de las nuevas generaciones y generalizando el acceso al bienestar se enfrenta con un conjunto de barreras vinculadas a la desigualdad en los primeros años de vida. Desde antes del nacimiento, el acceso a los servicios y bienes básicos, el estado de salud, las condiciones de la vivienda y las capacidades para el cuidado están fuertemente condicionados por los ingresos y el nivel educativo de los adultos.

Los fenómenos como el bajo peso al nacer, la inseguridad alimentaria, el retraso de talla para la edad y las prácticas de crianza riesgosas duplican su incidencia cuando se diferencian según los años de educación de la madre o la condición de pobreza monetaria del hogar (GEF, 2015).[49] Estas desigualdades se ven ampliadas por las diferencias en las inserciones institucionales en términos de acceso, intensidad y calidad de los servicios.

Pese a los logros históricos y los avances recientes, los resultados en materia de desarrollo infantil muestran desigualdades persistentes según el nivel socioeconómico. A modo de ejemplo, los niños pertenecientes a hogares del 20% más pobre tienen dos veces más probabilidad de presentar riesgo en sus habilidades de comunicación y resolución de problemas[50] que los del 20% más rico, y cuatro veces más probabilidad de presentar riesgo o retraso en el desarrollo psicomotor.[51]

Las diferencias que se generan en esta etapa son muy difíciles de revertir en el ámbito de la educación e incluso pueden verse ampliadas a lo largo de la infancia y la adolescencia. Más allá de las capacidades que cada persona haya podido desarrollar en sus primeros años de vida, los aprendizajes y logros educativos obtenidos dependen en gran medida de los recursos que se involucren en los distintos procesos, tanto los que provienen de su entorno inmediato como los que se ponen en juego desde las instituciones educativas.

En el Uruguay existen distintas combinaciones de estas situaciones. La mayor dificultad se encuentra cuando el entorno socioeconómico y cultural es muy homogéneo y se combinan los niveles más bajos de desarrollo en la primera etapa de vida, con instituciones y hogares más carentes de recursos y capacidades a disposición del proceso educativo. En el otro extremo, instituciones y hogares que poseen capacidades y recursos abundantes, cuando se combinan con altos niveles de desarrollo en los primeros años, logran ampliar de manera significativa las oportunidades futuras de sus integrantes.

49 Con base en la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS), ola 1.

50 Medido para menores de 4 años a través del ASQ-3 (GEF, 2015).

51 Medido para niños de 2 años a través del TEPSI (GEF, 2015).

En este sentido, incluso por encima de los esfuerzos que se considere que haya que hacer para alcanzar ciertos mínimos de generación de capacidades, la integración en un mismo ámbito de enseñanza de niños y niñas con características heterogéneas y la distribución lo más equitativa posible de todos los recursos destinados a los procesos de enseñanza y aprendizaje aparecen como dos elementos claves para lograr una mayor igualdad en los resultados y un mejor desempeño colectivo.

Educación. Uruguay debe desarrollar un plan educativo centrado en los objetivos sustantivos que se desean alcanzar y buscar la forma de garantizar los recursos necesarios para su implementación. El desafío de incrementar los recursos públicos destinados a la educación tiene implicaciones tanto en cobertura como en equidad, y esto se hace más evidente cuando se comienzan a imaginar escenarios alternativos, por ejemplo, para la educación media.

En materia de contenidos, diversos trabajos (OIT, 2019; World Bank Group, 2018; Tikly, 2017; Davis, 2016; Schwab, 2017) han señalado desafíos en materia de formación de capacidades para las próximas décadas, tanto en el mundo del trabajo como en la convivencia, la cooperación, la comunicación y la ciudadanía. Los expertos difieren en el listado exacto y la agrupación por categorías de las habilidades y competencias necesarias para el futuro, pero todos coinciden en ir más allá de las fundamentales —lectura, escritura y matemática— y de las específicas para un empleo determinado, para incorporar habilidades no cognitivas o socioemocionales, competencias digitales y habilidades transferibles.[52]

En este sentido, el *Marco Curricular de Referencia Nacional*[53] presentado por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en 2017 aparece como un importante avance, en la medida en que introduce una definición de perfiles de egreso para la educación obligatoria y perfiles de tramo (tercer y sexto años de primaria y tercer año de educación media básica). A su vez, los perfiles de egreso incluyen cinco rasgos generales a desarrollar por los estudiantes: habitar e intervenir en la complejidad del mundo; ejercer de manera plena su ciudadanía; pensar y actuar creativamente; emprender y desplegar proyectos personales y colectivos; comunicar y comunicarse.

Una vez acordados los perfiles de egreso, el desafío de la educación obligatoria puede ser repensado en términos de cómo lograr movilizar los recursos de la sociedad de manera efectiva para lograr que todos los jóvenes (y adultos) obtengan dichas capacidades y que también logren desarrollarlas de forma permanente. Dicha reflexión debería incluir desde las posibilidades de acreditar e integrar los contenidos de la educación no formal, que en 2017 atendía a 80.000 estudiantes (MEC, 2018), hasta el potencial para desarrollar la formación dual en el Uruguay.

Pensar el vínculo entre la formación de capacidades y el mundo del trabajo requiere tomar en consideración al menos cuatro temas fundamentales: las posibilidades de incrementar la productividad y complejizar la estructura productiva, los efectos de la cuarta revolución

52 Aprender para saber, aprender para hacer, aprender para ser y aprender para convivir.

53 Disponible en: <https://mcrn.anep.edu.uy/sites/default/files/Documento%20MCRN%20agosto%202017.pdf>.

industrial, el papel de la formación profesional y tecnológica y la segregación educativa según género.

Es muy difícil que Uruguay logre incrementar la productividad y las exportaciones de bienes con mayor valor agregado sin mejoras en la formación de recursos humanos, al tiempo que estos cambios son necesarios para mejorar la demanda de empleo calificado y estimular la formación.

Por otra parte, la denominada cuarta revolución industrial ya está generando cambios en Uruguay y la orientación de sus efectos requiere de acciones proactivas. En este sentido, es preciso tener en cuenta que la incorporación de tecnología puede incrementar la desigualdad a través de dos mecanismos complementarios: un incremento de la proporción de capital frente al trabajo en la generación de valor y una concentración de la demanda de trabajo en los sectores más calificados. Un mecanismo para contrarrestar esta tendencia es la expansión de la formación técnico-profesional.

Finalmente, esta expansión podría hacer una importante contribución a la equidad de género, si además de aportar a la culminación de ciclos e impulsar la generación de capacidades cada vez más pertinentes, estuviera acompañada de una reducción de la segregación educativa entre varones y mujeres.

Acceso a empleos de calidad. La calidad de los empleos, la remuneración, las condiciones de trabajo, la estabilidad, seguridad y satisfacción con el trabajo son muy diferentes según el nivel educativo, el capital social y el género de las personas. Acceder a un trabajo decente está intrínsecamente relacionado con la posibilidad de contar con un empleo formal, que garantiza el acceso a los derechos laborales y sindicales. La informalidad está muy sesgada respecto al nivel educativo de los trabajadores: mientras que para quienes terminaron la universidad es de un 4,2%, para quienes terminaron educación secundaria es de 12,6% (datos de la Encuesta Continua de Hogares-INE, 2017).

Esta dinámica desigual de la formalidad según nivel educativo y salarios tiene efectos en la reproducción de la desigualdad de manera dinámica. Por un lado, los trabajadores informales ven restringida la cobertura frente a riesgos de caída de ingresos, pues no tienen derecho a los seguros de desempleo, ni a las licencias pagas por enfermedad ni maternidad. Por otro lado, su situación frente a la etapa inactiva de la vejez se ve comprometida en términos de prestaciones: podrán recibir una jubilación menor o tan solo acceder a la pensión a la vejez y, al mismo tiempo, en muchos casos tendrán que postergar su retiro.[54]

La generación de ingresos estables y adecuados, la seguridad y formalidad en la inserción laboral permiten no solo tener un nivel de bienestar apropiado y el goce de derechos humanos básicos en el ámbito del trabajo, sino también invertir en la adquisición de activos

54 Un aspecto por demás problemático refiere a las desigualdades de género por nivel educativo en la formalidad: la brecha respecto al trabajo informal es pronunciada en la población de menor calificación. Si a esto se le suma la no cobertura de la seguridad social de las personas que solo realizan tareas no remuneradas dentro del hogar (clasificadas como inactivas), que son en su gran mayoría mujeres, se genera una desigualdad de género dinámica respecto a las prestaciones sociales en la vejez. Esto explica la gran preponderancia de las mujeres en el acceso a las transferencias no contributivas en la vejez.

que serán claves para la calidad de vida y posibilidades futuras: la atención de la salud, el aporte a la seguridad social y la vivienda.

Calidad de vida y cuidados. La esperanza y calidad de vida de las personas dependen de manera muy importante de las condiciones socioeconómicas iniciales, las condiciones de trabajo, los hábitos, las redes y el apoyo del entorno y el sistema de salud. Estos procesos están profundamente entrelazados con los determinantes del bienestar a lo largo del ciclo de vida que se han mencionado y tienen profundas consecuencias en la duración y las condiciones con que se afrontan los últimos años.

De esta manera, quienes hayan tenido una buena inserción laboral a lo largo de su vida activa podrán acceder a mejores jubilaciones en su etapa de retiro, y por más tiempo, lo cual les va a permitir consolidar más y mejores activos, disponibles para transferir en su entorno. En el otro extremo, las inserciones laborales más precarias se asocian con una esperanza de vida menor, con la ausencia de activos acumulados a lo largo del ciclo de vida y, en el mejor de los casos, con acceso a una prestación mínima en el retiro.

Vivienda. La vivienda es de vital importancia en múltiples dimensiones, en tanto es el principal activo de los hogares y brinda seguridad económica, provee bienestar en forma directa, condiciona la movilidad y el entorno urbano y, para los uruguayos, supone un elevado costo de acceso y mantenimiento.

La vivienda de calidad es un desafío muy exigente para quienes tienen baja capacidad de generar ingresos o no reciben los apoyos necesarios. Con empleos inestables y de baja remuneración, con niños y niñas en el hogar, estas dificultades se combinan y agravan en extremo hasta conformar factores de vulneración muy difíciles de revertir con políticas públicas que aborden únicamente uno o algunos de los aspectos involucrados.

En suma, en cada una de las etapas del ciclo de vida, y a partir de todos sus instrumentos, el Estado juega un rol importante minimizando o ampliando desigualdades y aprovechando o no las oportunidades de potenciar el desarrollo del país.

Principalmente luego de la crisis del 2002, el Estado uruguayo amplió sus capacidades de intervención y ha jugado un rol creciente en la reducción de estas desigualdades. Sin embargo, a pesar de estos avances, es posible identificar oportunidades estratégicas que deberán ser abordadas por las políticas públicas en los años próximos.

En este sentido, se destaca un conjunto de políticas de bienestar prioritarias:

- Garantizar una protección social adecuada y suficiente desde el nacimiento hasta la vejez.
- Mejorar la coherencia de las intervenciones públicas y el apoyo a las familias.
- Ampliar las oportunidades para el aprendizaje y la adquisición de competencias a lo largo de toda la vida.
- Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de educación y salud, disminuyendo la segregación.
- Universalizar el acceso a cuidados de calidad y expandir los servicios de forma equitativa.
- Fortalecer las políticas de vivienda e integración urbana.

Si bien cabe reflexionar sobre la necesidad y las características específicas de cada una de estas políticas, es importante entenderlas como un sistema integrado y coherente, en la medida en que los logros de cada dimensión potencian los logros en las restantes. Cada uno de estos bloques es importante, dado que permite generar las condiciones necesarias para potenciar el bienestar de las personas en todas sus etapas vitales. La visión que los fundamenta consiste en contener las presiones hacia una mayor desigualdad, aumentar los niveles de integración y profundizar en la democratización de la sociedad.

Potenciar las capacidades de todas las personas desde la infancia

En este documento se ha analizado detenidamente el acceso a recursos por parte de los hogares con niños, subrayándose que los ingresos son necesarios, pero no suficientes para garantizar el bienestar en todas sus dimensiones.

En este sentido, las dinámicas propias de la provisión de los distintos servicios han mostrado importantes desigualdades en acceso y calidad, incluso en el caso de servicios públicos y gratuitos. Esto supone que no es suficiente con la asignación de recursos, ya que se requiere una estrategia que modifique la propia lógica del despliegue de los servicios y su interacción con los destinatarios. El desafío en este punto va más allá de mejorar los resultados promedio y supone generar efectos positivos allí donde las condiciones son más complejas.

La segregación urbana y sus efectos suponen la necesidad de buscar que el despliegue de nuevos servicios y la adecuación de los actuales se hagan de forma equilibrada entre el objetivo de reducir las barreras de acceso para los hogares con mayores dificultades y la vocación de mantener un público amplio y diverso, como forma de facilitar la integración social.

En materia de salud, la potenciación de las capacidades de todas las personas supone un gran desafío para el sistema sanitario y para todas las políticas que influyen en los resultados de este.

Las desigualdades en el acceso y la calidad de los servicios tienen una incidencia muy relevante en el desarrollo infantil (Campbell *et al*., 2014; Araujo, Dormal y Schady, 2017). En Uruguay, la probabilidad de realizar las consultas de salud prenatales es casi tres veces mayor entre las mujeres que tienen 13 o más años de estudio que entre las que alcanzaron nueve años de estudio o menos (GEF, 2015). Estos controles son de vital importancia no solo para detectar condiciones graves, sino también problemáticas más frecuentes y previsibles, con el fin de ser tratadas a tiempo. Ejemplo de ello son el bajo peso al nacer y la anemia, que son predictores importantes de la salud futura y detectados a tiempo tienen mayor probabilidad de ser tratados con éxito.

Con respecto a los servicios de educación y cuidados, en 2019, mientras que la asistencia a un centro de educación inicial en niños de dos años pertenecientes a hogares del 20% con mayores ingresos era de 83%, entre el 20% más pobre apenas alcanzaba al 42% (ECH-INE 2019). Además, estas diferencias de cobertura se dan en un contexto de una fuerte segregación, en donde los quintiles de ingresos medios y altos se concentran en centros privados y los más bajos en centros públicos. A largo plazo, el objetivo de una mayor concurrencia a los servicios

públicos con integración brindados en centros educativos y de cuidados de niños de distintos estratos socioeconómicos, se torna fundamental, dado que se vincula con las posibilidades de una mejora continua en la calidad (véase, por ejemplo, Martínez y Sánchez Ancochea, 2016).

Estudios recientes sobre las prácticas de crianza muestran niveles de riesgo para prestar atención y observan diferencias significativas según el estrato socioeconómico, en aspectos claves como la discriminación en el trato entre varones y niñas, la cooperación y participación parental en la toma de decisiones y la propensión a poner límites mediante prácticas violentas (GEF 2015, con base en escala GIEP evaluada en la ola 1 de la ENDIS).

Teniendo en cuenta que casi el 40% de los niños de 0 a 3 años en situación de pobreza viven solo con su madre y que, cuando los padres no conviven, solo la mitad de ellos realizan algún tipo de aporte económico es razonable pensar que una mayor participación de los padres, a partir del aporte económico, pero también de la dedicación en tiempo de cuidado y apoyo afectivo, tendría impactos muy positivos en que todos los niños tengan una realización plena de sus derechos y capacidades.

Una expansión equitativa de los servicios de cuidado, articulada con diversas estrategias de apoyo a los hogares, cualquiera sea su composición, tiene el potencial de reducir las brechas en materia de desarrollo infantil, tanto a través de la atención directa de calidad como del fomento de prácticas de cuidado adecuadas. Dicho potencial aumenta cuando es posible desarrollar una estrategia integral de protección y promoción a la infancia entre las distintas instituciones, servicios y programas (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay-INAU, MIDES, ASSE, ANEP y gobiernos locales.) A modo de ejemplo, la evaluación de impacto del Programa Uruguay Crece Contigo (Marroig *et al*., 2017) destinado a primera infancia, en su componente de acompañamiento, encontró resultados positivos en aspectos tan centrales como el estado nutricional de los niños, el desarrollo infantil y el acceso a transferencias monetarias.

Con relación al gasto público en educación inicial y cuidados, pese a los avances recientes, la inversión de Uruguay como porcentaje de su PBI es de alrededor de un 70% de la que realizan los países de la OCDE (0,5% frente a 0,7% del PBI). Si además se tiene en cuenta que estos países tienen niveles de producto muy superiores y una menor proporción de población en los primeros tramos de edad, se puede afirmar que los recursos destinados por niño a los cuidados de la primera infancia son considerablemente más bajos en Uruguay que en países de la OCDE.

Síntesis del capítulo

Una mirada conjunta a los objetivos de la Agenda 2030 y a los avances y desafíos del país en las últimas décadas en materia de desarrollo sostenible implica necesariamente que, junto con una transformación productiva, Uruguay deba impulsar un conjunto de políticas públicas estratégicas en relación con su matriz de bienestar social.

Las proporciones de población en cada tramo de edad dan cuenta de un proceso de envejecimiento estructural. Adicionalmente, las proyecciones muestran que a lo largo del

siglo XXI se experimentará una profundización del envejecimiento, al compás del descenso de la fecundidad, pero también del aumento de la esperanza de vida. Dada esta transición demográfica y los cambios en el mundo del trabajo, resulta necesario evaluar el efecto conjunto del sistema de seguridad social, los cuidados y el sistema de salud en la vejez, para garantizar a las personas en esta etapa de la vida el ejercicio de sus plenos derechos.

Uruguay es el país de la región con mayor cobertura de adultos mayores en el régimen de seguridad social, con niveles similares a los de los países desarrollados (OIT, 2018), también en cobertura de salud y es el primer país con un Sistema Nacional de Cuidados en América Latina. Sin embargo, si la protección social no se adapta a medida que la esperanza de vida aumenta, las tensiones fiscales hacia el financiamiento del Estado de bienestar y los derechos de las personas adultas mayores incrementarán paulatinamente. De hecho, solo por el factor demográfico la población en situación de dependencia se duplicaría para 2050 (Colacce y Manzi, 2017).

Las fuertes transformaciones en la composición de la población harán cada vez más relevantes las configuraciones de protección social, cuidados y salud, que además se verán más desafiadas en su financiamiento con la reducción del peso relativo de la población en edad de trabajar. Por lo tanto, este es un punto clave que requerirá de una estrategia clara y de largo plazo desde las políticas públicas para impulsar un desarrollo sostenible que incremente el bienestar y la calidad de vida de la población.

El desempeño económico y productivo reciente impulsó importantes mejoras en el acceso y la calidad del empleo. El número de ocupados creció considerablemente (de 955.000 a 1.628.000 personas) entre 2004 y 2019 (un fuerte crecimiento entre 2004 y 2011, y un posterior estancamiento entre 2011 y 2019). Además, durante el período 2006-2019 se duplicó el número de trabajadores que aportan a la seguridad social (de 665.000 a 1.224.000). Sin embargo, y a pesar de estos avances, persisten importantes vulnerabilidades agravadas por la situación de estancamiento en los últimos años. La situación del mercado de trabajo muestra que en 2019 el 47,7% de la población económicamente activa se encontraba: desempleada (8,9%, 158.000 personas), en situación de informalidad (24,8%, 404.000 personas) o percibía salarios muy bajos en términos reales (14%, 228.000 personas).

Por otro lado, persisten desigualdades estructurales de género en el mercado laboral. La brecha salarial se encuentra ligada a la segregación ocupacional de género, tanto horizontal como vertical. El origen de estos fenómenos se vincula con los procesos de discriminación por el lado de la demanda (contratación, promoción, ascenso fijación de salarios y compensaciones), por el lado de la oferta (debido a las preferencias de las mujeres en un contexto caracterizado por una distribución desigual de los trabajos no remunerados, doméstico y de cuidados) y por estereotipos o normas sociales que conducen la elección de ciertos puestos de trabajo y, antes, a ciertas carreras profesionales u oficios. Una estrategia que logre disminuir la brecha de género en el mercado laboral, sin dudas redundará en un mayor bienestar social y crecimiento económico.

A pesar de los desafíos persistentes del mercado laboral, el crecimiento económico sostenido y el aumento del empleo y la formalidad han tenido como corolario un fuerte incremento de los ingresos de los hogares y una mejora en su distribución, que se tradujo en una caída importante del índice de Gini (pasó de 0,46 en 2007 a 0,38 en 2012, para luego mantenerse en una relativa estabilidad).

En este contexto, la institucionalidad laboral tuvo un rol importante en la reducción de la desigualdad de ingresos en Uruguay, mediante el aumento sostenido del SMN y disminución de brechas salariales por la negociación colectiva tripartita. Asimismo, el aumento en los ingresos laborales por encima de la inflación tuvo su correlato en los ingresos de los pasivos, pues en Uruguay las jubilaciones se ajustan por el índice medio de salarios. Esta evolución favorable de las jubilaciones promedio fue complementada con la decisión de incrementar las jubilaciones y las pensiones mínimas, y de flexibilizar las condiciones para acceder a estas (Lavalleja, Rossi y Tenenbaum, 2018).

En el mismo sentido, algunos estudios muestran cómo la serie de reformas en las políticas públicas con objetivos redistributivos, como la reforma tributaria, de salud y la creación de las asignaciones familiares no contributivas, generadas en los años 2006-2008, ha tenido un fuerte impacto en la reducción de la desigualdad.

Sin embargo, al observar las características de los hogares que permanecen en situación de pobreza monetaria es posible comprender los alcances y limitaciones de los avances recientes en materia de generación y distribución de los ingresos en el Uruguay. En estos hogares, tan solo un 8% de los adultos finalizó la educación media, la desocupación alcanza al 24% y, para quienes obtienen empleo, la informalidad llega al 73% (INE, 2019). Al mismo tiempo, el 90% de estos hogares están integrados por al menos un niño, niña o adolescente y el 47% residen en municipios de la periferia montevideana (UNICEF, 2017). Es decir, se trata de hogares que tienen un requerimiento mayor de recursos económicos y de servicios para satisfacer sus necesidades mínimas de bienestar, pero tienen mayores dificultades para acceder a estos.

De esta manera, el fortalecimiento de las transferencias a los hogares con menores de edad permitiría poner fin a la pobreza monetaria en Uruguay, igualar los niveles de protección que tienen otros grupos de edad y reducir la brecha con los países más desarrollados.

Considerando los múltiples vínculos que tienen entre sí la informalidad, el salario mínimo, las transferencias, la suficiencia de ingresos, los aportes a la seguridad y el acceso a pasividades, surgen con claridad tres consideraciones generales con relación al objetivo de garantizar una protección social adecuada a la largo de toda la vida. Por un lado, la importancia de la generación de empleos decentes como motor y piedra angular del esquema, teniendo en cuenta los desafíos que suponen las nuevas tecnologías. Por otro, la necesidad de consolidar una malla de protección social que sostenga los ingresos de los hogares en niveles adecuados frente a los distintos escenarios posibles. Y, finalmente, la necesidad de pensar ambos puntos como parte de un sistema que necesariamente incluya una mirada conjunta sobre impuestos y contribuciones.

Con respecto al bienestar multidimensional, los logros en educación, salud, cuidados y vivienda insumen a los países más tiempo y esfuerzo que los avances en materia de ingresos, pero, una vez alcanzados, se transforman en activos de las personas, que potencian el desarrollo y amortiguan las situaciones de crisis y recesión económica.

En los últimos años ha aumentado la inversión en educación y, con ello, el acceso, demostrándonos que esta es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar los resultados en términos de egreso y competencias de los estudiantes. Las diferencias socioeconómicas explican la dispersión de resultados en términos de egreso y habilidades adquiridas. Las medidas de desempeño escolar en matemáticas y lectura, evaluadas a través de la incidencia de los niveles más altos y más bajos en las pruebas, evidencian brechas de entre cuatro y seis veces entre las escuelas de contexto muy favorable y las de contexto muy desfavorable. Mientras tanto, los jóvenes de niveles socioeconómicos más altos tienen cinco veces más posibilidades de culminar la educación media que los de niveles más bajos.

Otra tendencia es el incremento de la segregación institucional y la inequidad que genera en términos de inversión, ya que la diferencia del gasto por alumno entre instituciones educativas públicas y privadas es de 2 a 1. Manteniendo los niveles de exclusión presentes a esa fecha, la sola equiparación de la inversión entre los subsistemas público y privado supone casi una duplicación de los recursos públicos destinados a este nivel. Pero también existen diferencias dentro del sistema público, ya que las instituciones ubicadas en barrios de mejor contexto socioeconómico presentan un gasto significativamente más alto.

La reforma del sistema de salud resultó en un importante aumento de inversión y cobertura. Esta mejora en el acceso, junto a avances recientes de la medicina, se han reflejado en logros importantes como el descenso en la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida. Sin embargo, persisten desafíos como la desigualdad territorial y la segregación institucional.

El aumento de la esperanza de vida trae aparejados desafíos en la calidad de este aumento. Las enfermedades crónicas no transmisibles causan grandes deterioros físicos, trastornos agudos y discapacidad, que comprometen seriamente la autonomía física y generan dependencia. A la hora de analizar los cuidados en la vejez, es importante tener en cuenta que las desigualdades de recursos se ven reforzadas cuando se viven las consecuencias de estas enfermedades (mayor necesidad de recursos y menores posibilidades de generarlos).

El desarrollo de sistemas de cuidado contribuye al bienestar social y económico desde planos tan diversos como el desarrollo infantil, el incremento de la autonomía de las personas en situación de dependencia y el desarrollo social, personal, laboral y económico de las cuidadoras familiares. Una transformación de este tipo no es posible sin un cambio en la forma en que la sociedad piensa los cuidados, además del presupuesto necesario para su implementación.

En términos de acceso a vivienda, en general se observa una caída en las privaciones, consistente con el crecimiento económico y la mayor generación de empleo. Sin embar-

go, existen tendencias preocupantes en tanto la vivienda y la integración urbana tienen un enorme potencial transformador, puesto que además de ubicar a los hogares en el territorio, brinda acceso a variados servicios como la independencia, la seguridad y la privacidad. Además de ser el principal activo de los hogares, la vivienda afecta de manera directa la calidad de vida de las personas, su salud y su educación. Estas tendencias son una creciente estigmatización de barrios vulnerables y una mayor segregación de personas de altos ingresos. La segregación residencial tiene un estrecho vínculo con la pobreza y el acceso a bienes públicos locales. En este sentido, se constata que los hogares con niños son los que presentan mayores carencias. Por otro lado, los jóvenes tienen grandes dificultades para acceder a una vivienda propia.

Las políticas urbanas y de vivienda deben buscar un equilibrio entre la reducción de la segregación y la mejora del acceso. Algunos ejemplos son el fomento de un desarrollo inclusivo del mercado de alquileres, la regulación del uso y precio del suelo, la construcción de vivienda social con subsidio a la demanda y apostar a otros elementos de integración, mejorando la movilidad, los espacios públicos y, principalmente, el fortalecimiento de la educación pública como un bien público local. Pese al enorme desafío presupuestal que suponen las políticas de vivienda e integración social, es importante comprender que se encuentran en el núcleo de varios de los problemas de desigualdad económica y social más profundos.

El bienestar de un país está ligado a las capacidades de sus ciudadanos. Desde este punto de vista, el despliegue y los resultados de las políticas de educación, salud, cuidados y vivienda se vuelven decisivos para una convergencia de capacidades que permita potenciar el desarrollo. Pensar en desarrollar la capacidad de todas las personas implica resignificar varias de las discusiones nacionales en estas áreas claves. Pese a los avances, servicios y políticas del país que más contribuyen al desarrollo humano presentan dificultades persistentes para equiparar resultados y revertir las inequidades que se manifiestan a lo largo del ciclo de vida. En este sentido, se destaca un conjunto de políticas de bienestar prioritarias:

- Garantizar una protección social adecuada y suficiente desde el nacimiento hasta la vejez.
- Mejorar la coherencia de las intervenciones públicas y el apoyo a las familias.
- Ampliar las oportunidades para el aprendizaje y la adquisición de competencias a lo largo de toda la vida.
- Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de educación y salud, disminuyendo la segregación.
- Universalizar el acceso a cuidados de calidad y expandir los servicios de forma equitativa.
- Fortalecer las políticas de vivienda e integración urbana.

Una mirada conjunta a los objetivos de la Agenda 2030 y a los avances y desafíos del país en las últimas décadas implica trascender la discusión sobre los mínimos exigibles y concentrarse en cómo desarrollar el potencial transformador de las personas de cara al desarrollo

sostenible. Implica minimizar los planteos respecto a etapas aisladas del ciclo de vida para comenzar a plasmar una visión acumulativa, continua e integral. También supone asumir una mirada de responsabilidad e interés compartido entre todos los actores de la sociedad.

Distribución de la riqueza, sistema impositivo y equidad: apuntes para repensar el financiamiento de las políticas

Según coinciden en señalar varios autores y organismos internacionales (Atkinson, 2016; Piketty, 2015; UNCTAD, 2019a), las desigualdades en materia de poder y riqueza a nivel global son una de las principales amenazas para lograr los objetivos de desarrollo, e incluso para mantener un adecuado funcionamiento de los sistemas democráticos.

La visión de la Agenda 2030 entiende que disminuir la desigualdad de la riqueza y la desigualdad de los ingresos es una condición necesaria para compartir la prosperidad e impulsar un crecimiento económico sostenido en el tiempo.

En Uruguay, la distribución de la riqueza según los últimos datos disponibles (De Rosa, 2018), muestra que el 0,1% más rico tiene el 25% de la riqueza total y el 50% más pobre, apenas el 5%. La distribución más desigual se observa en la riqueza asociada a los negocios, principal fuente de ingresos del capital (Agustoni y Lasarga, 2019).

Esto puede resultar particularmente problemático en tanto el acceso a la propiedad de activos no es en la gran mayoría de los casos resultado de la acumulación de ingresos propios, sino del traspaso de generación en generación. A través de la herencia se accede a un tercio del total de la riqueza que existe en la economía (Agustoni y Lasarga, 2019).[55] La herencia se distribuye aún más desigualmente que la riqueza en general: el 67% del valor de las viviendas heredadas lo posee el 10% más rico.

En el otro extremo, la riqueza de los sectores de menores ingresos es negativa. El 22% de los hogares tienen riqueza negativa o cero, es decir, carecen de activos o directamente tienen deudas en su patrimonio neto (10% tienen activo cero y 12% tienen activos negativos) (Sanromán y Santos, 2017).

En perspectiva internacional, en términos de desigualdad de la riqueza, Uruguay está a una distancia similar de los países emergentes que han crecido económicamente con elevados niveles de desigualdad de ingresos[56] y de los países europeos de los que se cuenta con información (que no son los países más igualitarios en distribución del ingreso ni los que cuentan con mayor movilidad social).[57]

En Uruguay, las expresiones de concentración de la riqueza tienen una importancia mayor para explicar la dinámica de la desigualdad, cuando, además, el país tiene una carga impositi-

55 La metodología y los datos empleados subcaptan esta estimación.

56 India, China y Rusia.

57 Para la comparación se usaron las estimaciones del WID Dataset, y en el caso de Uruguay las realizadas por De Rosa (2018) ya que utilizan una metodología similar. Las diferencias metodológicas en la estimación entre De Rosa (2018) y Agustoni y Lasarga (2019) presuponen una mayor estimación de desigualdad de la riqueza en el caso de De Rosa (2017), tal cual sucede según los datos recogidos. En De Rosa (2018) el 10% más rico posee el 60% del valor de la riqueza.

va relativamente baja al patrimonio y a las herencias, y donde la imposición a los ingresos es beneficiosa hacia los ingresos del capital con relación a los del trabajo (Burdín *et al.*, 2014; De Rosa, 2018). En este sentido, modificar la distribución de la carga tributaria para nivelar el tratamiento que tienen los ingresos laborales y los ingresos que se obtienen por la propiedad de activos sería una de las medidas a evaluar para lograr una sociedad más equitativa.

En efecto, la discusión sobre el rol del sistema impositivo en la economía de un país es multidimensional, ya que los impuestos pueden perseguir objetivos diferentes y a veces contradictorios. En este punto es importante hacer foco en el rol distributivo que tiene el sistema impositivo.

Algunos estudios sobre bienestar económico señalan que uno de los principales objetivos del sistema impositivo es redistribuir los ingresos para reducir la desigualdad. La evidencia empírica respalda esta idea, ya que como lo muestra la OCDE, una mayor carga tributaria está asociada a una mayor redistribución del ingreso para la población en edad de trabajar (OECD, 2018). En este sentido, una carga tributaria alta parece ser una condición necesaria para generar una distribución más equitativa de los ingresos.

Según la OCDE, si observamos la carga tributaria con relación al PBI, Uruguay, con un 29%, se encuentra segundo en la región, detrás de Brasil (33%), y por encima del promedio en Latinoamérica (25% en 2018). De todos modos, los países de mayor desarrollo tienen una carga tributaria entre 10 y 15 puntos porcentuales mayor que la del Uruguay (ICTD, 2017).

Respecto al diseño de los sistemas impositivos, existe un consenso generalizado en la academia de que la carga tributaria enfocada a impuestos directos es más progresiva. Mientras que en los países de la OCDE ha habido una gran estabilidad en la composición de la carga tributaria, en América Latina esto se ha ido modificando (Gómez Sabaini et al., 2017). Por un lado, la carga tributaria en la región ha ido aumentando y, al mismo tiempo, la carga asociada a los impuestos directos ha aumentado relativamente más que la de los impuestos indirectos. Sin embargo, las diferencias entre los dos grupos de países siguen siendo considerables, en particular, respecto al peso de los impuestos directos, que es mucho mayor en los países de la OCDE.

En 2016, la carga tributaria en Uruguay en impuestos indirectos comprendía la mitad de la carga tributaria total (Uruguay XXI, 2017), por lo que representaba un 14% sobre el PBI. Uruguay es claramente un caso atípico a nivel mundial en ese sentido, no solo en la región, ya que su carga indirecta es mayor en 4 puntos porcentuales a la de los países de la OCDE. Con relación a los impuestos directos, en 2016 Uruguay tenía una carga 11,3% mayor que la de los países de la región, pero seguía siendo bastante menor que la de los países de la OCDE.[58]

Finalmente, en un contexto de déficit fiscal elevado (MEF, 2018), es importante considerar que los incrementos de la carga impositiva requieren estrategias de transparencia pública y participación de la ciudadanía que permita a los ciudadanos valorar las mejoras en bienestar que se generan.

En este sentido, parece necesario generar nuevas narrativas en torno a la idea de carga fiscal. Esto implica que el gasto sea de calidad y tenga resultados claramente cuantificables. No

58 Los principales impuestos indirectos son el IVA y el IMESI. Los principales impuestos directos son el IRPF y el IRAE.

solamente suponen un incremento de la inversión pública hacia objetivos estratégicos, pero también un conjunto de externalidades positivas a cuantificar, valorar y difundir.

Dichas externalidades van desde los efectos del desarrollo infantil en la formación de capacidades y la productividad hasta los impactos de la inversión en viviendas sobre la distribución de la riqueza, la integración social y la reducción de la violencia. Además, esta consideración también incluye la necesidad de repensar la equidad intergeneracional de las intervenciones públicas actuales, por ejemplo, las transferencias de la seguridad social a sectores de nivel socioeconómico alto y el déficit de inversión en desarrollo infantil.

Agenda 2030 como oportunidad histórica

Agenda 2030 como oportunidad histórica

A lo largo de este documento se analiza la relevancia de dos grandes transiciones imprescindibles para que el país avance hacia una trayectoria de desarrollo sostenible: la transformación económico-productiva para la sostenibilidad y la igualdad, y la convergencia de capacidades para la inclusión.

Un proyecto de desarrollo sostenible para el país requiere de un cambio estructural que promueva la generación de mayor valor agregado en la producción de bienes y servicios a través de la mejora en la formación y capacitación de sus trabajadores y la protección del patrimonio ambiental.

A la vez, una mirada conjunta a los objetivos de la Agenda 2030 y a los avances y desafíos del país en las últimas décadas en materia de desarrollo sostenible implica necesariamente que, junto con una transformación productiva, Uruguay debe impulsar un conjunto de políticas públicas estratégicas en relación con su matriz de bienestar social.

Durante el proceso de elaboración del presente trabajo, la pandemia por COVID-19 era una situación imposible de predecir, por lo tanto sus efectos no están presentes en el análisis. Sin embargo, lejos de perder vigencia y relativizar el insumo, todas las trayectorias presentadas están siendo atravesadas por la pandemia global, por lo que el análisis y la propuesta se vuelven fundamentales. Según PNUD (2020),[59] el desarrollo humano global está retrocediendo en 2020 por primera vez desde que se comenzó a medir en 1990. La pandemia por COVID-19 ha golpeado al mundo y a la economía global de una forma sin precedentes. Los gobiernos y las sociedades están enfrentando decisiones de políticas públicas inéditas y cruciales, mientras actúan para salvar vidas y no retroceder en el camino hacia un futuro sostenible.

Desde PNUD se postula con firmeza que las decisiones de hoy, si se adoptan de forma adecuada, podrían ser el punto de inflexión que permita pensar más allá de la recuperación y que impulsen la transformación de nuestras sociedades y nuestro planeta. Como sostiene Achim Steiner, Administrador global del PNUD, la pandemia se presenta como una oportunidad para invertir en la “década de la acción” no solo para ayudar a las poblaciones a recuperarse del

59 Disponible en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/sp_pr_human_development_on_course_to_decline_for_the_first_time_since_1990_.pdf>.

impacto del COVID-19, sino para reconfigurar las trayectorias hacia el desarrollo del planeta y las personas en dirección a un futuro más justo, resiliente y ambientalmente sustentable.

Al inicio del documento se planteó identificar, delinear y analizar los espacios de política donde múltiples dimensiones interactúan y se conectan con potencial para producir transformaciones, los que se definieron como nodos críticos. Este enfoque proporciona un conjunto de oportunidades estratégicas o puntos de entrada como base para la formulación de políticas públicas integrales, coherentes e innovadoras.

A partir de los dos nodos críticos analizados, se identifican un conjunto de puntos claves para incidir y generar cambios. Estos son una reagrupación estratégica de los problemas identificados, siguiendo la lógica de interconexión de problemas, para el abordaje de los nodos críticos. Las oportunidades identificadas son: la relación entre la productividad y la protección social, la dinámica productiva y las desigualdades persistentes, género y generaciones en el mercado laboral, y capacidades educativas y oportunidades.

Productividad y protección social. Los desafíos para Uruguay en materia económica, ambiental y social siguen estando asociados a diferentes problemas vinculados a la estructura nacional de producción de bienes y servicios y a la matriz de bienestar social. La relación entre la productividad y las posibilidades de sostener y ampliar los esquemas de protección social se vuelve más tensa en un contexto de envejecimiento poblacional avanzado. Los cambios demográficos que Uruguay se encuentra transitando deben ser incorporados en la discusión sobre el tipo de desarrollo sostenible que el país pretende alcanzar.

A su vez, la influencia de las enfermedades crónicas no transmisibles en la pérdida de años de vida saludable y en el aumento de la dependencia en la etapa final (Alemán *et al.,* 2015) obligan a tener en cuenta que, para asegurar la sostenibilidad financiera del incremento de costos asociados al envejecimiento, los factores de riesgo en salud son tan importantes como el incremento de la producción y la productividad.

Sin una mejor distribución social de las responsabilidades sobre el cuidado de la población en situación de dependencia, la creciente presión sobre quienes realizan estas tareas puede limitar gravemente su participación laboral y social, y afectar negativamente su calidad de vida.

Dinámica productiva y desigualdades persistentes. Existe evidencia para Uruguay de que la elevada concentración de la riqueza y una leve movilidad social y económica (Araya, 2019) son expresiones de las dinámicas productivas. Sin una transformación de la estructura productiva y de la calidad del empleo es difícil pensar que se puedan modificar los mecanismos que afianzan las desigualdades.

La evidencia internacional muestra que el incremento de la complejidad en la estructura productiva es decisivo para alcanzar mayores niveles de igualdad. Este cambio estructural implica, entre otros elementos, una mayor participación de la masa salarial en el valor agregado de la economía, siendo esta una característica de las sociedades que han logrado mayores avances en materia de igualdad y desarrollo. Además, la calidad de la inserción laboral y el acceso a la protección social son determinantes importantes de las oportunidades y la movilidad socioeconómica.

Género, generaciones y mercado laboral. El enfoque de género y generaciones amplía las fronteras de análisis económico, evidenciando que, en el conjunto de procesos necesarios para producir los bienes y servicios que satisfacen las necesidades de vida de los seres humanos, se debe tomar en cuenta la producción que se da en el interior de los hogares, sobre la base del trabajo no remunerado y principalmente bajo la responsabilidad de las mujeres, debido a la división sexual de trabajo predominante.

La segmentación productiva y del mercado laboral limita el desarrollo económico y su contribución al bienestar de la población, en particular, a través de las oportunidades de inserción y las trayectorias laborales de varones y mujeres. En particular, los jóvenes con poca formación educativa son los más perjudicados en el mercado de trabajo y quienes tienen mayores dificultades para obtener los recursos y la protección social necesaria para lograr alcanzar niveles mínimos razonables de bienestar, tanto en el nivel individual como del hogar.

Por otro lado, el condicionamiento dado por la división sexual del trabajo está articulado con las características y sesgos del mercado laboral. En este sentido, el vínculo entre la heterogeneidad productiva y las desigualdades de ingresos debe incluir las desigualdades de género, ya que estas impiden la convergencia productiva, manteniendo y exacerbando las brechas entre productividad y remuneraciones (Espino *et al.*, 2019). A su vez, por el menor aprovechamiento de capacidades, pueden actuar como un freno al desarrollo productivo o ser funcionales a un estilo de crecimiento económico no compatible con el desarrollo humano sostenible.

Combinando las distintas necesidades, se impone una discusión acerca de cómo lograr una distribución más equitativa de las cargas globales de trabajo y habilitar la posibilidad de generar roles nuevos y diferentes, tanto para las mujeres como para los varones.

Capacidades educativas y oportunidades laborales. En el caso de Uruguay, la desigualdad en la formación de las capacidades de las personas es un obstáculo para el crecimiento, dado que las posibilidades del país para incorporar mayor valor agregado e innovación en el proceso de producción dependen en gran medida del capital humano de su población.

El incremento en las capacidades de la población necesita de un importante avance del sistema educativo, pero también requiere de otras transformaciones estructurales en todo el ciclo de vida, entre las que se destacan: una reducción de la desigualdad en el desarrollo infantil, una reducción de la segmentación educativa y laboral por género, un incremento de la demanda por empleo técnico y tecnológico y una reforma del sistema de seguridad social en términos de equidad y sostenibilidad.

Teniendo en cuenta los vínculos entre el desarrollo infantil, el desempeño educativo y la productividad laboral, parece necesario comprender que las posibilidades de un crecimiento económico sostenible e inclusivo implica aspectos diversos, desde niveles suficientes de protección social a la infancia hasta el impulso de políticas para un adecuado acceso a la vivienda y a servicios de calidad.[60]

60 Además, las desigualdades futuras dependen en gran medida de los recursos que se inviertan en el desarrollo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y esta asignación no surge espontáneamente del mercado.

Al mismo tiempo, es necesario ampliar la capacidad del sistema productivo para dinamizar el empleo de calidad. En un contexto de lento crecimiento de la expansión de los logros educativos, cabe preguntarse si la configuración productiva actual es dinámica en materia de demanda de los trabajadores de mayor calificación.

En definitiva, los desafíos hacia el desarrollo sostenible están relacionados con la forma en la que se configuran los procesos de producción y distribución del valor en la sociedad. Y este elemento es clave tanto para resignificar del rol estratégico de las políticas públicas, como para consolidar en el tiempo una sociedad más justa y próspera.

Es el momento de recuperar el equilibrio entre las personas y el planeta, eliminando la puja entre el desarrollo económico y el cuidado del ambiente. La humanidad se encuentra en un punto de quiebre y el futuro posible depende del desarrollo sostenible. Este objetivo se debe cumplir mediante el diseño de soluciones basadas en la naturaleza y de bajo riesgo ambiental, como parte de una nueva red de seguridad social para el mundo; apuntalando el estímulo de alianzas público-privadas sostenibles en sectores estratégicos, como la economía verde; impulsando la transformación de la agricultura para detener la contaminación y consecuente pérdida de biodiversidad, y la reflexión y acción integradas con el sector sanitario para combatir la contaminación atmosférica.

Los desafíos eran grandes y la crisis los ha profundizado, pero el diseño y la calidad de la respuesta presenta una oportunidad histórica. Esta podría transformar el rol estratégico de las políticas públicas, para alcanzar y consolidar en el tiempo una sociedad más justa y próspera. El esfuerzo debe apuntar a ofrecer una vía más allá de la recuperación, con miras a 2030, para convertir el mayor retroceso del desarrollo humano en un salto cualitativo hacia el desarrollo sostenible.

Bibliografía

ABS y PNUD-GEF (s. f.). *Todo sobre la implementación del Protocolo de Nagoya en Uruguay*. Disponible en: <https://abs-sustainabledevelopment.net/resource/3077>.

ACCE (2018). *Compras públicas sostenibles*. Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-compras-contrataciones-estado/politicas-y-gestion/compras-publicas-sostenibles>.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2013). *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. Nueva York: Crown Publishing Group.

Achkar, M.; Cayssials, R.; Domínguez, A. y Pesce, F. (2004). *Hacia un Uruguay sustentable: Gestión integrada de cuencas hidrográficas*. Montevideo: Uruguay Sustentable. Disponible en: <http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2008/10/gestion_de_cuencas.pdf>.

Aguiar, S. (2016). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo*. (Tesis doctoral en Sociología, Universidad de la República, Uruguay). Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/9905/6/TD_AguiarSebastian-1.pdf>.

Agustoni, B. y Lasarga, E. (2019). *La incidencia de la herencia en la distribución de la riqueza real bruta en Uruguay.* Serie Documentos de Investigación Estudiantil, DIE05/19. Montevideo: IECON-FCEA-UDELAR.

Albrecht, D.; Vertesy, D. y Tarantola, S. (2012). *Composite Indicators measuring structural change, to monitor the progress towards a more knowledge-intensive economy in Europe*. Publications Office of the European Union, https://doi.org/10.2788/20444.

Alemán, A. *et al*. (2015). *Estudio de carga global de enfermedad.* Montevideo: Ministerio de Salud Pública. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/Estudio_de_Carga_Global.pdf>.

Alvaredo, F., Piketty, T., Chancel, L., Saez, E., Zucman, G.; Perrotini, I. y Muller, N. (2018). *Informe sobre la desigualdad global 2018*. Grano de Sal.

Álvarez, M. J. (2019). *Desafíos para agenda urbana y de integración social, Uruguay*. Documento 2 (inédito).

Alzúa, M. L. y Velázquez, C. (2018). *Efectos educativos de la fecundidad adolescente: Evidencia causal a partir de la legalización del aborto en Uruguay*, Documento de Trabajo, 227. La Plata: CEDLAS-UNLP.

Amarante, V.; Arim, R. y Salas, G. (2010). La reforma tributaria y su impacto distributivo. En P. Narbondo y M. E. Mancebo (orgs.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, 80-97. Montevideo: Fin de Siglo.

Amarante, V.; Colafranceschi, M. y Vigorito, A. (2011). *Uruguay's income inequality and political regimes during 1981-2010*. WIDER Working Paper, 2011/94. Helsinki: UNU-WIDER.

Amarante, V., Manacorda, M.; Vigorito, A. y Zerpa, M. (2011). *Social assistance and labor market outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES*. Inter-American Development Bank.

Amarante, V. y Colacce, M. (2016). *Mercado laboral y productividad. Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI*. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL y Banco Mundial.

Amarante, V. y Colacce, M. (2018). ¿Más o menos desiguales? Una revisión sobre la desigualdad de los ingresos a nivel global, regional y nacional. *Revista CEPAL*, 124.

Amarante, V. y Labat, J. P. (coords.). (2018). *Las políticas públicas dirigidas a la infancia: aportes desde el Uruguay* (LC/TS.2018/68-LC/MVD/TS.2018/3). Santiago: CEPAL.

Amarante, V. y Tenenbaum, V. (2016). Mercado laboral y heterogeneidad productiva en el Uruguay. En V. Amarante y R. Infante (eds.): *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso del Uruguay*, 55-102. Santiago: CEPAL.

Amarante, V. y Vigorito, A. (2012). *La expansión de las transferencias no contributivas en Uruguay en los últimos años*. International Policy Centre for Inclusive Growth, Research Brief, 29. Brasilia: CIP-CI.

Amarante, V.; Colacce, M. y Manzi, P. (2016). *La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL-Cooperación Española.

ANEP (2010). *Primer informe Uruguay en PISA 2009*. Montevideo: ANEP.

ANEP (2013). *Uruguay en PISA 2012. Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE*. Montevideo: ANEP.

ANEP (2017). *Uruguay en PISA 2015. Primer informe de resultados*. Montevideo: ANEP.

Araujo, M. C.; Dormal, M. y Schady, N. (2017). *La calidad de los jardines de cuidado infantil y el desarrollo infantil.* Documento de Trabajo, 779, BID.

Araya, F. (2019). *La movilidad intergeneracional de los ingresos en Uruguay* (inédito).

Araya, F. y Ferrer, M. (2015). *Situación de los jóvenes en el mercado laboral uruguayo. Un análisis comparativo a partir de las encuestas nacionales de adolescencia y juventud/1990-2008-2013*. Cuadernos Temáticos de la ENAJ, 2. Montevideo: MIDES-INJU. Disponible en: <http://www.inju.gub.uy/innovaportal/file/57452/1/cuaderno_enaj-2_2015.pdf>.

Ares, G.; Vidal, L. y Girona, A. (2018). *Patrones de alimentación y asociación con el estado nutricional en la población infantil*. Montevideo: Núcleo Interdisciplinario Alimentación y Bienestar, Universidad de la República.

Arim, R. (2016). La negociación colectiva: algunas reflexiones para el Uruguay de hoy. *Serie Estudios y Perspectivas*, 21. Santiago, Chile: CEPAL.

Arim, R. y Vigorito, A. (2007). *Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005*. Montevideo: IECON, UDELAR.

Arocena, J., Caballero, N., Cerruti, F., Colombo, K., Lavalleja, M.; Martínez, N. y Querejeta, M. (2018). El riesgo sanitario en niños recién nacidos: una propuesta de medición. En V. Amarante y J. P. Labat (coords.): *Las políticas públicas dirigidas a la infancia: aportes desde el Uruguay* (LC/TS.2018/68-LC/MVD/TS.2018/3), 149-176. Santiago: CEPAL

Atkinson, A. (2016). *Desigualdad: ¿Qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.

Attanasio, O., Gómez, L. C.; Heredia, P. y Vera-Hernández, M. (2005). *The short-term impact of a conditional cash subsidy on child health and nutrition in Colombia*. Centre for the Evaluation of Development Policies, The Institute for Fiscal Studies, Report Summary: Familias 03.

Bai, H. (2018). Análisis crítico del régimen de ahorro individual: hacía un modelo más solidario y sin lucro. En I. Rodríguez *et al*.: *Desigualdades, exclusión y crisis de sustentabilidad en los sistemas previsionales de América Latina y el Caribe*. CLACSO, https://doi.org/10.2307/j.ctvfp62vr.

Banco Mundial (2018). *Crecimiento verde: hacia una estrategia para Uruguay*. Washington DC: Banco Mundial.

Banco Mundial (2019). Datos. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org>.

Barker, D. J. (1995). Fetal origins of coronary heart disease. *BMJ*, 311(6998), 171-174.

Barr, N. y Diamond, P. (2008). *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford University Press.

Barrientos, A. y DeJong, J. (2004). *Child poverty and cash transfers*. Londres: Childhood Poverty Research and Policy Centre.

Batthyány, K. (2009). Cuidado de personas dependientes y género. En R. Aguirre *et al*.: *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, 87-124. Montevideo: UDELAR, UNIFEM, INE, INMUJERES.

Batthyány, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales.* Serie Asuntos de Género, 124. Santiago, Chile: CEPAL.

Batthyány, K.; Genta, N. y Scavino, S. (2016). Análisis de género de las estrategias de cuidado infantil en Uruguay. En *El Uruguay desde la Sociología*, 14, 113-130. Montevideo: Departamento de Sociología-FCS-UDELAR.

Batthyány, K.; Genta, N. y Perrotta, V. (2012). La población uruguaya y el cuidado: Persistencias de un mandato de género. Encuesta nacional sobre representaciones sociales del cuidado. Principales resultados. *Serie Mujer y Desarrollo*, 117. Santiago, Chile: CEPAL.

Batthyány, K.; Genta, N. y Perrotta, V. (2017). El aporte de las familias y las mujeres a los cuidados no remunerados en salud en Uruguay. *Estudos Feministas*, 25(1), 187-213.

Beck, U. (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Francfort del Meno: Suhrkamp Verlag.

Behrman, J. R. y Wolfe, B. L. (1987). How does mother's schooling affect family health, nutrition, medical care usage, and household sanitation? *Journal of Econometrics*, 36(1-2), 185-204.

Bengtsson, E. y Waldenström, D. (2018). Capital shares and income inequality: Evidence from the long run. *The Journal of Economic History*, 78(3), 712-743.

Bengtsson, T. y Mineau, G. P. (2009). Early-life effects on socio-economic performance and mortality in later life: A full life course approach using contemporary and historical sources. *Social Science & Medicine*, 68(9), 1561-1658.

Bérgolo, M.; Dean, A.; Perazzo, I. y Vigorito, A. (2016). *Evaluación de impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y la Tarjeta Alimentaria del MIDES*. Montevideo: IECON-MIDES.

Bergquist, S.; Costa-Font, J. y Swartz, K. (2018). Long-term care partnerships: Are they fit for purpose? *The Journal of the Economics of Ageing*, 12, 151-158.

Berlinski, S.; Galiani, S. y Manacorda, M. (2008). Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles. *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 1416-1440.

Björklund, A. y Salvanes, K. G. (2011). Education and family background: Mechanisms and policies. En *Handbook of the Economics of Education*, vol. 3, 201-247). Elsevier.

Bolaña, M. J. (2016). El fenómeno de los "cantegriles" montevideanos en los estudios sociales 1946-1973. *Contemporánea: historia y problemas del siglo XX*, 7(7), 87-104.

Borrás, V. (2015). *La multidimensionalidad de la pobreza en el Uruguay: ¿cómo afecta a los habitantes de distintos territorios? Análisis del período 2006-2013* (Tesis de maestría, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Montevideo). Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/7678/1/TMS_BorrasVictor.pdf>.

Borrás, V. (2019). Cambios y continuidades en la configuración socioespacial de Montevideo y el Área Metropolitana: una mirada longitudinal 1996-2016. En S. Aguiar, V. Borrás, P. Cruz, L. Fernández-Gabard y M. Pérez-Sánchez (eds.): *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. Montevideo: IMM, Fesur, FCS-UDELAR.

Borraz, F. y Cid, A. (2013). Preschool attendance and school-age profiles: A revision. *Children and Youth Services Review*, 35(5), 816-825.

Boullion, C. (2012). *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y El Caribe*. Washington DC: BID.

Bove, M. I. y Cerruti, F. (2007). *Encuesta de lactancia, estado nutricional y alimentación complementaria en niños y niñas menores de 24 meses.* Montevideo: MSP, RUANDI y UNICEF.

Bove, M. I. y Cerruti, F. (2011). *Encuesta Nacional sobre Estado Nutricional, Prácticas de Alimentación y Anemia*. Montevideo: MSP, MIDES, RUANDI y UNICEF.

Bowling, A. y Gabriel, Z. (2004). Quality of life from the perspectives of older people. *Ageing & Society*, 24(5), 675-691.

BPS (s. f.). Monotributo. BPS. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/4659/monotributo.html>.

Bradshaw, J. (2010). Child poverty and child well-being in the European Union, policy overview and policy impact analysis: a case study: UK. En TARKI (ed.): *Child Poverty and Child Well-being in the European Union*. Budapest: TARKI.

Brown, J. R.; Coe, N. B. y Finkelstein, A. (2007). Medicaid crowd-out of private long-term care insurance demand: Evidence from the health and retirement survey. *Tax Policy and the Economy*, 21, 1-34.

Bucheli, M. (2003). Transferencias y visitas entre hijos y padres no corresidentes. Documento de Trabajo/FCS-DE; 2/03. Montevideo: FCS-DE, UDELAR.

Bucheli, M. y Cabella, W. (2005). El incumplimiento en el pago de las pensiones alimenticias, el bienestar de los hogares y el contexto legal vigente en Uruguay. Documento de Trabajo/FCS-DE; 4/05. Montevideo: FCS-DE, UDELAR.

Bucheli, M. y González, C. (2014). *Bono demográfico y envejecimiento en Uruguay*. Documento de Trabajo FCS-DE, 10/14. Montevideo: FCS-DE, UDELAR.

Bucheli, M y Harriet, S. (2009). *La seguridad social en el Uruguay: contribuciones a su historia*. Montevideo: ICP, FCS, República AFAP.

Bucheli, M. y Vigorito, A. (2019). Union dissolution and well-being in Uruguay. *World Development*, 117, 61-71.

Burdín, G.; Esponda, F. y Vigorito, A. (2014). *Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011*. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE, 06/14. Montevideo: FCEA, UDELAR.

Cabella, W.; Nathan, M. y Pardo, I. (2019). La caída de la fecundidad en Uruguay entre 2015 y 2018. En Fondo de Población de las Naciones Unidas, Ministerio de Salud Pública y Universidad de la República: *Descenso acelerado de la fecundidad en Uruguay entre 2015 y 2018. Tres estudios para su análisis*. Montevideo: UNFPA-MSP-UDELAR.

Cabrera, V. y Echagüe, T. (2017). Impacto de los consejos de salarios en los salarios por hora 2005-2015. En *XVI Jornadas de Investigación "La excepcionalidad uruguaya en debate: ¿Como el Uruguay no hay?"*, 13, 14 y 15 de setiembre de 2017, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

CAF (2018a). *Instituciones para la productividad*. Bogotá: CAF.

CAF (2018b). *Microdatos para el estudio de la productividad en América Latina*. Documento de trabajo 28/11. Bogotá: CAF.

CAF (2019). *¿Cómo promover la productividad en y desde el Estado? El caso de la Comisión Nacional de Productividad de Chile*. Policy Brief n.º 5. Bogotá: CAF

Calvo, J. J. (2016). La demografía presente y futura del Uruguay. En R. Rofman, V. Amarante e I. Apella (eds.): *Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI*. Santiago: CEPAL/Banco Mundial. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39862/S1600187_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Calvo, J. J.; Borrás, V.; Cabella, W.; Carrasco, P.; De Los Campos, H.; Loolhaas, M. y Tenenbaum, M. (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Montevideo: INE.

Cámara de Industrias del Uruguay (2019, agosto 23). Valorización de residuos: desafíos y oportunidades para Uruguay. *Crónicas*. Disponible en: <http://www.cronicas.com.uy/columnas/valorizacion-de-residuos-desafios-y-oportunidades-para-uruguay/>.

Campbell, F., Conti, G., Heckman, J., Moon, S., Pinto, R.; Pungello, E. y Pan, Y. (2014). Early Childhood Investments Substantially Boost Adult Health. *Science*, 343(6178), 1478-1485.

Carbajal, F. y Zunino, G. (2019). *Desigualdades intrageneracionales en el sistema de seguridad social en Uruguay* (inédito).

Cardozo, S. (2016). *Trayectorias educativas en la educación media PISA-L 2009-2014*. Montevideo: INEEd.

Cardozo, S. (2018). *El largo camino a la educación superior: análisis de la desigualdad de oportunidades a través de las trayectorias escolares* (Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo).

Caristo, A. (2005). *Asignaciones familiares en el Uruguay.* Serie Comentarios de Seguridad Social, 8. Montevideo: BPS, Asesoría Económica y Actuarial.

Carrasco, P. (2012). *El efecto de las condiciones de ingreso al mercado de trabajo en los jóvenes uruguayos: un análisis basado en la protección de la seguridad social*. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT13/12. Montevideo: FCEA-IE.

Carrasco, P.; Cichevski, A. y Perazzo, I. (2018). *Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo*. Serie Documentos de Trabajo, 9/18. Montevideo: FCEA-IE.

Carriquiry, F. (2019, abril 9). La incidencia de las comunicaciones en el crecimiento del PBI de los últimos años, *En Perspectiva*. Disponible en: <https://www.enperspectiva.net/deloitte/la-incidencia-las-comunicaciones-crecimiento-del-PBI-los-ultimos-anos>.

Carve 850 (2019, abril 15). Munyo: “Desde el 2015 la economía está estancada”. Disponible en: <https://www.carve850.com.uy/2019/04/15/munyo-desde-el-2015-la-economia-esta-estancada>.

Casacuberta, C. (2006). *Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de divulgación*. Montevideo: INE.

Case, A.; Lubotsky, D. y Paxson, C. (2002). Economic status and health in childhood: The origins of the gradient. *American Economic Review*, 92(5), 1308-1334.

Castillo, J. y Colombo, K. (2014). *Pobreza en niños en Uruguay. Caracterización y determinantes desde una perspectiva dinámica*. Serie Documentos de investigación estudiantil, DIE 01/2019. Montevideo: FCEA-IE.

Causa, O. y Nørlem Hermansen, M. (2018). *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries*. LIS Working Paper Series, 729.

Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Serie Políticas Sociales, 224. Santiago, Chile: CEPAL.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.

CEF (2017). Tasas de reemplazo del sistema previsional mixto. Montevideo: CEF.

CEIP (2019). Programa de Escuelas APR.EN.D.E.R. *CEIP*. Disponible en: <http://www.ceip.edu.uy/programas/aprender>.

Center on the Developing Child (2007). *The science of early childhood development* (In Brief). Cambridge: Harvard University, Center on the Developing Child.

CEPAL (1997). *Productividad total de factores: revisión metodológica y una aplicación al sector manufacturero uruguayo*. Montevideo: CEPAL.

CEPAL (2014). *La segregación escolar público-privada en América Latina*. Serie Políticas Sociales, 195. Santiago, Chile: CEPAL.

CEPAL (s. f.). Estudios y perspectivas - Oficina de la CEPAL en Montevideo. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/estudios-perspectivas-oficina-cepal-montevideo>.

CEPAL y OIT (2016). *Hacia un desarrollo inclusivo: el caso de Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL y UNICEF (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1421/1/S2010900_es.pdf>.

CEPAL y UNICEF (2014). *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo.* OCDE-Naciones Unidas-CAF.

Chancel, L. y Piketty, T. (2015). *Carbon and inequality: from Kyoto to Paris*. París: Paris School of Economics.

Chang, H. J. (2002). *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem Press.

Chetty, R.; Hendren, N. y Katz, L. (2015). *The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Project*. NBER Working Paper n.º 21156. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w21156>.

Ciapessoni, F. (2019). La prisión y después: violencia, reingreso y situación de calle. *Revista de Ciencias Sociales*, 45, 15-48. Montevideo.

CLADEM (2016). *Informe Regional Alterno al Comité de Expertas (CEVI).* San Pablo, Brasil: CLADEM. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/round3-cladem-regional.pdf>.

Colacce, M. y Manzi, P. (2017). *El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados: una mirada de largo plazo*. Serie Estudios y Perspectivas (Montevideo), 27. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/42058/S1700410_es.pdf>.

Colacce, M.; Manzi, P. y Tenenbaum, V. (2016). *Estimación del gasto público social en adolescencia y juventud para Uruguay*. Montevideo: MIDES-INJU.

Colacce, M.; Manzi, P. y Tenenbaum, V. (2018). *El gasto en educación primaria: una mirada distributiva. Las políticas públicas dirigidas a la infancia: aportes desde el Uruguay.* LC/TS. 2018/68, 101-148. Santiago, Chile: CEPAL.

Colafranceschi, M.; Peyrou, M. y Sanguinetti, M. (2009). *Pobreza multidimensional en Uruguay: ¿ventaja competitiva o simple moda?* (Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República).

Colafranceschi, M. y Vigorito, A. (2013). Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos. En R. Rofman (ed.): *Hacia un Uruguay más equitativo: Los desafíos del sistema de protección social*. Montevideo: Banco Mundial.

Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.

Colombo, C.; Ana, L. N.; Jerome, M. y Frits, T. (2011). *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*. París: OECD.

Colombo, L. y González, M. F. (2018). Nuevos conceptos en las rentas previsionales uruguayas: tablas de mortalidad dinámicas y tarificación unisex. En BCU: *Jornadas de Economía 2018*, Montevideo.

Conti, G. y Heckman, J. J. (2012). Economics of child well-being. En A. Ben-Arieh *et al*., *Handbook of Child Well-Being. Theories, Methods and Policies in Global Perspective*, 363-401. Springer Netherlands.

Courtemanche, C. y He, D. (2009). Tax incentives and the decision to purchase long-term care insurance. *Journal of Public Economics*, 93(1-2), 296-310.

Cruz-Fostik, P. (2005). *Estado y segregación residencial: el suelo urbano y la localización de las acciones habitacionales en Montevideo, 1984-2004*. México D. F.: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (Maestría en Estudios Urbanos), El Colegio de México.

Cunha, F.; Heckman, J. J.; Lochner, L. y Masterov, D. V. (2006). Interpreting the evidence on life cycle skill formation. *Handbook of the Economics of Education*, 1, 697-812.

Cunha, F. y Heckman, J. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31-47.

CURE (2019). *Documento científico técnico de síntesis de la revisión de antecedentes sobre el estado de los ecosistemas y la biodiversidad en Uruguay y las causas de su degradación*. Maldonado: CURE.

CURE y MVOTMA (2018). *Revisión de antecedentes sobre las problemáticas ambientales asociadas a los ecosistemas y la biodiversidad en Uruguay*. Montevideo: MVOTMA.

Currie, J. y Almond, D. (2011). Human capital development before age five. En *Handbook of labor economics*, vol. 4, 1315-1486). Elsevier.

Daude, C.; Fajardo, G.; Brassiolo, P.; Estrada, R.; Goytia, C.; Sanguinetti, P. y Vargas, J. (2017). *RED 2017. Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina.* Bogotá: CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>.

Davis, N. (2016). *What is the fourth industrial revolution?* Ginebra: World Economic Forum. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/what-is-the-fourth-industrial-revolution>.

De Armas, R. (2019, febrero 1). Cianobacterias en Uruguay: dónde, cómo y por qué se originan, *El Observador*. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/cianobacterias-en-uruguay-donde-como-y-por-que-se-originan--2019131172159>.

De la Maisonneuve, C. y Martins, J. O. (2013). *Public spending on health and long-term care: a new set of projections*. OECD.

De Melo, G. (coord.) *et al*. (2018). *Instrumentos económicos orientados a proteger el ambiente: aportes para el diálogo*. Montevideo: CEF-AECID.

De Melo, G.; Castiñeiras, N.; Ardente, A.; Montti, O.; Zelko, B. y Araya, F. (2019). Eligibility for retirement and replacement rates in the Uruguayan multi-pillar pension system. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 83, 105-144.

De Rosa, M. (2018). *Wealth distribution in Uruguay: capitalizing incomes in the dark*. Serie Documentos de Trabajo, 7/18. Montevideo: IECON-FCEA UDELAR.

Dean, A. y Vigorito, A. (2015). *El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay: Un análisis en base a la encuesta de panel INE-MIDES-UDELAR*. Serie Documentos de Trabajo; 01/15. Montevideo: FCEA-IECON UDELAR.

Domínguez, M.; Lanzilotta, B.; Rego, S. y Regueira, R. (2014). *Productividad total de los factores en Uruguay (1991-2013).* Documento de trabajo 01/2014. Montevideo: CINVE.

Espino, A.; De los Santos, D. y Salvador, S. (2018). *La segregación horizontal de género de los mercados laborales de ocho (8) países de América Latina y el Caribe: implicancias para las desigualdades entre hombres y mujeres*. Montevideo: CIEDUR.

Espino, A.; De los Santos, D.; Salvador, S. y Larrosa, I. (2019). *La importancia de incorporar el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género en las políticas públicas para un desarrollo sostenible y con equidad*. Montevideo: CIEDUR.

Espino, A.; Isabella, F.; Leites, M. y Machado, A. (2012). *Elasticidad intertemporal y no compensada de la oferta laboral: evidencia para el caso uruguayo*. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT18/12. Montevideo: Instituto de Economía, FCEA, UDELAR.

Espino, A.; Salvador, S. y Azar, P. (2014). *Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género*. Serie Uruguay. El futuro en foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano, 4. Montevideo: PNUD.

Espino, A. y Salvador, S. (2016). *Semáforo de género de las políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres*. Montevideo: CIEDUR.

Failache, E.; Giaccobasso, M. y Ramírez, L. (2016). *Transferencias de ingresos y mercado de trabajo: El impacto de asignaciones familiares Plan de Equidad sobre la informalidad laboral,* Documentos de Investigación Estudiantil, 16-01. Montevideo: IE-FCEA.

FAO. (s. f.a). *Environment Statistics. Developing Methods for Data Collection, Analysis and Dissemination, one Country at a time!* Disponible en: <http://www.fao.org/economic/ess/agroambientales/seea/sistema-de-contabilidad-ambiental-y-economica/es/>.

FAO (s. f.b). *Biodiversidad agrícola en la FAO*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i0112s/i0112s.pdf>.

FAO (2005). *Grasslands of the world*, Plant Production and Protection Series, 34. Roma: FAO.

FAO (2018). *Guía de buenas prácticas para la gestión y uso sostenible de los suelos en áreas rurales*. Bogotá: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/i8864es/I8864ES.pdf>.

FAO e IICA (2017). *Gestión integral del riesgo de desastres en el sector agrícola y la seguridad alimentaria en los países del CAS: Análisis de capacidades técnicas e institucionales en Uruguay*. Santiago, Chile: FAO.

Fernández Galeano, M.; Levcovitz, E. y Olesker, D. (2015). *Economía, política y economía política para el acceso y la cobertura universal de salud en Uruguay*. Montevideo: UDELAR, OPS/OMS.

Fernández, T.; Cardozo, S. y Boado, M. (2009). *La desafiliación y el abandono de la Educación Media en la cohorte de estudiantes evaluados por PISA 2003 en Uruguay*. Informe de Investigación n.º 45. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

FES (2017). *Las aguas en que navega América Latina*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert.

Fielding, D. y Torres, S. (2008). Cows and Conquistadors: A Comment on the Colonial Origins of Comparative Development. *Journal of Development Studies*, 44(8), 1081-1099.

Filardo, V. (2010). *Transiciones a la adultez y educación.* Cuadernos de UNFPA. Montevideo: UNFPA.

Filardo, V. (2015). *Cambios y permanencias en las transiciones a la vida adulta de los jóvenes en Uruguay (2008-2013),* Cuadernos temáticos de la ENAJ, 1. Montevideo: MIDES.

Forteza, A. y Mussio, I. (2011). *Assessing redistribution in the Uruguayan social security system.* Documento de Trabajo/FCS-DE, 12/11. Montevideo: FCS-DE UDELAR.

Forteza, A. y Rossi, I. (2016). *La jubilación de los "cincuentones".* Documento de Trabajo/FCS-DE, 16/03. Montevideo: FCS-DE UDELAR.

Galiani, S.; Cruces, G.; Acosta, P. y Gasparini, L. C. (2017). *Educational upgrading and returns to skills in Latin America: Evidence from a supply-demand framework.* National Bureau of Economic Research.

Gallo, I. (2010). Planificación y gestión urbana en Bogotá: Ciudad Salitre y el cambio de paradigma. En I. Gallo *et al*.: *Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia*, 73-101. Washington DC: BID.

Gambetta, V. y Coraza, P. (2017). *Femicidios íntimos en Uruguay. Homicidios a mujeres a manos de (ex) parejas*. Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.minterior.gub.uy/genero/images/stories/Femicidios_Uruguay.pdf>.

Gariazzo, B. (2019, mayo 7). Este es el poder oculto de la diversidad en la naturaleza, *Cromo*, Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/este-es-el-poder-oculto-de-la-diversidad-en-la-naturaleza-2019570552>.

GEF (2015). *Salud, nutrición y desarrollo en la primera infancia en Uruguay. Primeros resultados de la ENDIS*. Montevideo: INE, UDELAR, OPP, MSP, MIDES.

Gibson-Davis, C. M. (2008). Family structure effects on maternal and paternal parenting in low-income families. *Journal of Marriage and Family*, 70(2), 452-465.

Giudice, L. (s. f.). *El seguro de responsabilidad medioambiental: necesidad de una regulación especial*. Disponible en: <http://www.aidauruguay.org.uy/13-jrns/Ponencia_DraGiudice.pdf>.

Global Environment Facility (GEF). (2019, octubre 23). GEF announces new investment in Central America's blue economy. Disponible en: <https://www.thegef.org/news/gef-announces-new-investment-central-americas-blue-economy>.

Gómez Sabaini, J. C.; Jiménez, J. P. y Martner Fanta, R. (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.

González, C. y Bucheli, M. (2014). Bono demográfico y envejecimiento en Uruguay. Documento de Trabajo/FCS-DE, 10/14.

González-Pampillón, N. (2019) Spillover Effects from New Housing Supply. Published by Centre for Economic Performance. London School of Economics and Political Science.

Gudynas, E. (2018, junio 4). Ecología de urgencia, *Montevideo Portal*, Disponible en: <http://columnistas.montevideo.com.uy/uc_303247_1.html>.

Gudynas, E. (2019, marzo 18). Un planeta enfermo: Uruguay está entre los sitios que más se han artificializado, *Montevideo Portal*, Disponible en: <https://www.montevideo.com.uy/Columnistas/Opinion--Un-planeta-enfermo-Uruguay-esta-entre-los-sitios-que-mas-se-han-artificializado-uc713053>.

Haeussler, I. M. y Marchant, T. (1985). *Test de Desarrollo Psicomotor (TEPSI).* Santiago: Universidad Católica.

Hartmann, D.; Guevara, M.; Jara, C.; Aristarán, M. y Hidalgo, C. (2017). Linking Economic Complexity, Institutions, and Income Inequality. *World Development*, 93, 75-93.

Hartmann, D.; Jara-Figueroa, C.; Guevara, M.; Simoes, A. y Hidalgo, C. (2016). The structural constraints of income inequality in Latin America. *Integration & Trade Journal*, 40, 70-85.

Heckman, J. J. (2007). The economics, technology, and neuroscience of human capability formation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104(33), 13250-13255.

Hernández, D. y Rossel, C. (2013). *Tiempo urbano, acceso y desarrollo humano*. Cuaderno de Desarrollo Humano, 1. Montevideo: PNUD.

ICTD (2017, noviembre). Goverment Revenue Dataset, UNU-WIDER, Disponible en: <https://www.wider.unu.edu/project/government-revenue-dataset>.

ILO (2020). *World Employment and Social Outlook Trends 2020*. Ginebra: ILO.

Imbs, J. y Wacziarg, R. (2002). *Stages of diversification*. NBER Working Paper.

IMPO (s. f.). Ley 18341. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18341-2008>.

INE (2018). *Estimación de pobreza por el método del ingreso*. Montevideo: INE.

INEEd (2017). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016*. Montevideo: INEEd.

INEEd (2018). *Aristas 2017. Informe de resultados de tercero y sexto de educación primaria*. Montevideo: INEEd.

INJU (2015). *Informe Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, ENAJ 2013*. Montevideo: INJU.

Inmujeres (2020a). Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia de Violencia Basada en Género y Generaciones. Observatorio sobre Violencia Basada en Género hacia las Mujeres, Consejo Nacional Consultivo por una vida libre de Violencia de Género. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Segunda%20encuesta%C2%A0nacional_web.pdf>.

Inmujeres (2020b). Encuesta nacional de prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones. Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <https://www.gub.uy/comunicacion/publicaciones/encuesta-nacional-de-prevalencia-sobre-violencia-basada-en-genero-y>.

Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la «informalidad» fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, 18-19. Universidad del Rosario, Colombia. Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/826>.

Jaumotte, M. F. y Osorio, M. C. (2015). *Inequality and labor market institutions*. International Monetary Fund.

Junta Nacional de Cuidados (2015). *Plan Nacional de Cuidados 2016-2020*. Montevideo: JNC.

Kaplinsky, R. (2013). *Global value chains, where they came from, where they are going and why this is important*. IKD Working Paper n.º 68.

Kaplinsky, R. y Morris, M. (2016). Thinning and thickening: productive sector policies in the era of global value chains. *The European Journal of Development Research*, 28(4), 625-645.

Katzkowicz, S.; La Buonora, L.; Semblat, F. y Pandolfi, J. (2017). *Masculinidades jóvenes desde una perspectiva de género*. Montevideo: MIDES.

Kaztman, R. (2007). La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina viejos y nuevos determinantes. *Pensamiento iberoamericano*, 1, 177-205.

Kaztman, R. y Filgueira, F. (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. Montevideo: Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES), Facultad de Ciencias Sociales y Comunicación, Universidad Católica del Uruguay.

Kruk, C.; Suárez, C.; Ríos, M.; Zaldúa, N. y Martino, D. (2013). *Ficha: Análisis Calidad de Agua en Uruguay.* Montevideo Asesoramiento Ambiental Estratégico, Vida Silvestre Uruguay.

Lacallepou.uy (2019). Programa. Seguridad ambiental. Disponible en: <https://lacallepou.uy/programa/seguridad-ambiental>.

Lall, S. (1992). Technological Capabilities and Industrialization. *World Development,* 20(2), 165-186, https://doi.org/10.1016/0305-750X(92)90097-F.

Lavalleja, M.; Rossi, I. y Tenenbaum, V. (2018). *La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay*. Serie Estudios y Perspectivas, 33. Montevideo: CEPAL.

Lavalleja, M. y Rosselot, S. (2018). *Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso en el Uruguay (2006-2016).* Serie Estudios y Perspectivas, 35. Santiago, Chile: CEPAL.

Leal Filho, W. (ed.). (2018). *Climate Change Impacts and Adaptation Strategies for Coastal Communities.* Springer.

Leites, M.; Rivero, L.; Salas, G.; Suárez, L. y Vigorito, A. (2018). Trayectorias educativas y laborales de los jóvenes en Uruguay. En R. Novella, A. Repetto, C. Robino y G. Rucci (eds.): *Millennials en América Latina y el Caribe: ¿trabajar o estudiar?*, 411-458. Inter-American Development Bank.

Loutfi, M. F. (2001). *Women, Gender and Work: What Is Equality and How Do We Get There?* Washington, DC: International Labour Office.

Marco, F. y Rico, M. N. (2013). Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional. En L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.): *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, 27-58. Buenos Aires: Biblos.

Marroig, A.; Perazzo, I.; Salas, G. y Vigorito, A. (2017). *Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo*. Serie Documentos de Trabajo, DT 15/2017. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR.

Martínez, J. y Sánchez-Ancochea, D. (2016). *The Quest for Universal Social Policy in the South: Actors, Ideas and Architectures.* Cambridge: Cambridge University Press, https://doi.org/10.1017/CBO9781316410547.

Martino, D. L. y Van Hoff, E. (1999). Mercado del carbono: una oportunidad para Uruguay. *Uruguay Forestal*, 21, 4-9. Disponible en: <http://www.inia.org.uy/disciplinas/agroclima/ambiente/carbono.html>.

Matus-López, M. (2015). Project Long-Term Care in Latin America/Cuidados a la dependencia en América Latina. Disponible en: <http://bit.ly/38AI4n0>.

Matus-López, M. y Cid, C. (2015). Building Long-Term Care Policies in Latin America: New Programs in Chile. *Journal of the American Medical Directors Association,* 16(10), 907-910. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/26341035>.

Maurizio, R. (2014). *El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay*. Serie Políticas Sociales, 194. Santiago, Chile: CEPAL.

Mazzucato, M. (2014). *Building the Entrepreneurial State*. University of Sussex Working Paper. Londres: University of Sussex.

Mazzucato, M. (2019). *The value of everything*. Londres: Penguin.

McEniry, M. (2013). Early-life conditions and older adult health in low-and middle-income countries: a review. *Journal of developmental origins of health and disease*, 4(1), 10-29.

McKinsey Global Institute (2017). *Where will Latin America's growth come from? Discussion paper, April 2017*. Disponible en: <https://mck.co/2PYHHMB>.

McKinsey Global Institute (2019). *Globalization in transition: The future of trade and value chains. MGI Report, January 2019.* Disponible en: <https://mck.co/2TRwC0K>.

McLanahan, S. y Percheski, C. (2008). Family structure and the reproduction of inequalities. *Annu. Rev. Sociol*, 34, 257-276.

McMillan, M.; Rodrik, D. y Sepúlveda, C. (2017). *Structural change, fundamentals, and growth: a framework and case studies*. NBER Working Paper 23378, https://doi.org/10.3386/w23378.

McMillan, M.; Rodrik, D. y Verduzco, I. (2014). Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa. *World Development,* 63, 11-32.

McMillan, M. y Rodrik, D. (2011). *Globalization, structural change and productivity growth*. NBER Working Paper 17143, https://doi.org/10.3386/w17143.

MEC (2018). *Logro y nivel educativo alcanzado por la población-2017*. Montevideo: MEC.

Meerhoff, M. y Bernardi, R. (2018). Climate Report from Uruguay. *Performance Research*, 23(3), 56-58. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/327124847_Climate_Report_from_Uruguay>.

MEF (2018). *Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2017. Análisis presupuestal*. Montevideo: MEF.

Méndez Rivero, F. (2017). *Desigualdades en salud en Uruguay y sus determinantes sociales*. Tesis de maestría. Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/18974>.

MGAP (2011). *Adaptación y mitigación al cambio climático en sistemas agropecuarios del Uruguay*. MGAP: Montevideo.

MGAP (2014). *Planes de uso y manejo responsable de suelo: bases de la política de conservación de suelos en Uruguay*. Montevideo: MGAP.

MGAP (2015). *Anuario estadístico agropecuario*. Montevideo: MGAP.

MGAP (2017). *Uruguay agrointeligente. Los desafíos para un desarrollo sostenible.* Montevideo: MGAP.

MGAP (2020, enero 1). Planes de uso y manejo de suelos. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/politicas-y-gestion/planes-uso-manejo-suelos>.

MI y MIDES-Ministerio de Interior y Ministerio de Desarrollo Social (2019). Femicidios en Uruguay Análisis para la homogeneización de criterios y su categorización. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/2020-06/Femicidios_en__Uruguay_FINAL_0.pdf>.

MIDES y OPP (2013). *Reporte Uruguay 2013*. Montevideo: MIDES.

MIDES y OPP (2015). *Reporte Uruguay 2015*. Montevideo: MIDES.

MIDES y OPP. (2017). *Reporte Uruguay 2017*. Montevideo: MIDES.

MIDES (s. f.). Situación de la vivienda en Uruguay, *Observatorio Social MIDES*. Disponible en: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/midesv2/adjContenidos/adjcont499.pdf>.

MIDES-SNIC (2017). *Informe anual 2017.* Montevideo: MIDES.

MIDES-SNIC (2018, abril 20). Caracterización del trabajo remunerado en cuidados 2014 - 2017. [Diapositivas de PowerPoint]. Disponible en: <https://docplayer.es/79597607-Caracterizacion-del-trabajo-remunerado-en-cuidados.html>.

MIEM (2017). *Encuesta nacional de mipymes industriales, comerciales y de servicios*. Montevideo: MIEM.

MIEM (s. f.). Consejos sectoriales. Disponible en: <https://www.miem.gub.uy/industria/consejos-sectoriales>.

Milberg, W. y Winkler, D. (2013). *Outsourcing economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ministerio del Interior y Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República (2010). *Primer Censo Nacional de Reclusos.* Montevideo: MI, FCS-UDELAR.

Monteverde, M.; Noronha, K. y Palloni, A. (2009). Effect of early conditions on disability among the elderly in Latin America and the Caribbean. *Population Studies*, 63(1), 21-35.

Morelli, S. *et al*. (2015). *Post-1970 Trends in Within-Country Inequality and Poverty: Rich and Middle Income Countries*. IRP Publications.

MSP, Junta Nacional de Drogas y MIDES (2012). *Adolescencias: un mundo de preguntas. II Encuesta Mundial de Salud Adolescente GSHS, 2012, Uruguay. Presentación de resultados*. Montevideo: MSP, JND, MIDES.

MSP (2014). *Inequidades en salud y sus determinantes sociales en Uruguay. Sistema de Vigilancia de la equidad en salud*. Documento n.º 1. Montevideo: MSP.

MSP (2015). *Segunda encuesta nacional de factores de riesgo de enfermedades no transmisibles*. Montevideo: MSP-PPENT. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/2DA_ENCUESTA_NACIONAL_final2_digital.pdf>.

MSP (2017). *Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes*. Montevideo: MSP.

MTSS (2011). *Diagnóstico sobre empleo juvenil empleo y educación: pilares para la construcción de la trayectoria laboral de los jóvenes*. Montevideo: MTSS.

Mullin, G. y Vairo, M. (2014). *El impacto de la expansión de la educación preescolar en Uruguay: un análisis en base al enfoque de igualdad de oportunidades* (Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR, Montevideo).

Murshed, M. y Torres, S. (2011). Natural Resource Dependence and Economic Performance in the 1970-2000 Period. *Review of Development Economics,* 15(1), 124-138.

MVOTMA (2013). *Informe del estado del ambiente en Uruguay*. Montevideo: MVOTMA. Disponible en: <https://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10006608-informe-del-estado-del-ambiente-2013>.

MVOTMA (2019a). *Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible*. Montevideo: MVOTMA. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/politicas-y-gestion/planes/plan-nacional-ambiental>.

MVOTMA (2019b). Premio Nacional de Urbanismo, Instrumentos de ordenamiento territorial. Disponible en: <http://www.mvotma.gub.uy/pnu2019/instrumentos-de-ordenamiento-territorial>.

MVOTMA (s. f.a). Ecosistemas amenazados, ecosistemas en zonas prioritarias, plan estratégico SNAP 2015-2020. Disponible en: <https://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas/areas-protegidas/documentos/documentos-de-trabajo/item/10010784-ecosistemas-amenzadados-ecosistemas-en-zonas-prioritarias-plan-estrategico-snap-2015-2020>.

MVOTMA (s. f.b). Sistema de Atención de Denuncias. Disponible en: <http://apps.mvotma.gub.uy/#que-es-una-denuncia-ambiental>.

MVOTMA-OAN (s. f.). Observatorio Ambiental Nacional. Disponible en: <https://www.dinama.gub.uy/oan>.

MVOTMA-PMB (2018), Programa de mejoramiento de barrios III. Estudio de impacto ambiental y social.

Naciones Unidas (1995). Beijing Declaration and Platform for Action. ONU Mujeres. Disponible en: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/pfa_e_final_web.pdf?la=en&vs=1203>.

Nathan, M.; Pardo, I. y Cabella, W. (2014, agosto). El descenso de la fecundidad en Uruguay según el orden de nacimiento (1996-2011). En *VI Congreso Latinoamericano de Población, Lima*, vol. 12.

OECD (2018). *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries.* OECD.

OECD (s. f.). OECD Stats. Disponible en: <http://stats.oecd.org>.

OECD y UN (2018). *Production Transformation Policy Review of Chile: Reaping the Benefits of New Frontiers.* OECD Development Pathways. París: OECD.

OECD, UN y UNIDO (2019). *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity.* OECD Development Pathways. París: OECD.

Ohno, K. (2010). Avoiding the Middle-Income Trap: Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam. *ASEAN Economic Bulletin*, 26(1), 25-43.

Ohno, K. (2016). The Quality of Industrial Policy and Middle-Income Traps: Comparing Vietnam with other Countries. *VNU Journal of Science*, 32(1S), 179-189.

OIT (2016). *Empleos verdes para un desarrollo sostenible: el caso uruguayo*. OIT: Montevideo.

OIT. (2018). *Políticas de desarrollo productivo en Uruguay*. OIT Américas - Informe técnico 2018/11. Lima: OIT. Disponible en: <https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_636583/lang--es/index.htm>.

OIT (2019). *Informe Mundial sobre la protección social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Ginebra: OIT.

OIT (2020). Empleos verdes. Disponible en: <https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/lang--es/index.htm>.

Okubay, A. y Ohno, K. (2019). *How nations learn: technological learning, industrial policy, and catch-up*. Oxford: Oxford University Press.

Olsberg, D. (2005). Women, superannuation and retirement: grim prospects despite policy changes. *Just Policy: A Journal of Australian Social Policy*, 35, 31.

OMS (2010). *Informe sobre la salud en el mundo. La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal*. OMS. Disponible en: <http://bit.ly/3aGADMe>.

ONU, Programa para el Medio Ambiente (2019). Reunión Intersesional del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.unenvironment.org/es/events/evento-de-onu-medio-ambiente/reunion-intersesional-del-foro-de-ministros-de-medio-ambiente>.

ONUDI (2019). *Informe sobre el Desarrollo Industrial 2020. La industrialización en la era digital*. Viena: ONUDI.

OPP (2016). *Impuestos y gasto público: un ejercicio de equidad fiscal para el Uruguay*. Serie Macronomía del Desarrollo 175. CEPAL

OPP (2018a). *Escenarios demográficos Uruguay 2050.* Serie Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050, vol. III. Montevideo: OPP. Disponible en: <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/2257_Escenarios_demograficos_Uruguay_2050-_web.pdf>.

OPP (2018b). *Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay. Escenarios prospectivos.* Montevideo: OPP.

OPP (2019a). *Presente y futuro de las energías renovables en Uruguay*. Serie Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay, vol. X. Montevideo: OPP. Disponible en: <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/inline-files/12_%20Presente%20y%20futuro%20de%20las%20Energ%C3%ADas%20Renovables%20en%20Uruguay.pdf>.

OPP (2019b). *Aportes para una estrategia de desarrollo 2050*. Montevideo: OPP.

OPP (2019c). *Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe Nacional Voluntario – Uruguay 2019*. Montevideo: OPP. Disponible en: <http://www.ods.gub.uy/images/Informe_Nacional_Voluntario_Uruguay_2019.pdf>.

OPS (2017). Principales causes de muerte. *PLISA, Plataforma de Información en Salud para las Américas*. Disponible en: <https://www3.paho.org/data/index.php/es/mnu-mortalidad/mortalidad-por-causa-de-muerte-nivel-por-pais.html>.

OPYPA-MGAP (2018). *Guía para la estimación de daños y pérdidas por eventos climáticos extremos en el sector agropecuario*. MGAP: Montevideo.

Oreggioni, I. (2015). *Economía, política y economía política para el acceso y la cobertura universal de salud en Uruguay*. *El camino hacia la cobertura universal en Uruguay: cobertura poblacional del Sistema Nacional Integrado de Salud*.

OXFAM (2015). *Extreme carbon inequality: Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first*. OXFAM Media Briefing. Disponible en: <https://go.aws/39PljwY>.

Paxson, C. y Shady, N. (2007). *Does money matter? The effects of cash transfers on child health and development in rural Ecuador*. Policy Research Working Paper n.º 4226. World Bank.

Perera, M. y Llambí, C. (2009). *La función de producción educativa: el posible sesgo en la estimación de efectos "institucionales" con los datos PISA. El caso de las escuelas de Tiempo Completo*. DT. 03/2009. Montevideo: IECON UDELAR.

Piketty, T. (2015). Putting Distribution Back at the Center of Economics: Reflections on "Capital in the Twenty-First Century". *The Journal of Economic Perspectives*, 29(1), 67-88.

PNUD (2014). *Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género*. El futuro en foco, Cuadernos sobre Desarrollo Humano, 4. Montevideo: PNUD.

PNUD (2014). *Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos*. El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano, 6. Montevideo: PNUD.

PNUD (2018). *Progreso multidimensional en Uruguay: dinámica del bienestar de las clases sociales en los últimos años*. El Futuro en Foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano, 11. Montevideo: PNUD.

PNUD-UDELAR (2019). Políticas de CTI en Uruguay y su contribución al desarrollo sostenible.

Ponce, J. (2012). *Precio de fundamentos para las viviendas en Uruguay*. Documento de trabajo del Banco Central del Uruguay, (017-2012). Montevideo: BCU.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2019). *Objetivos de desarrollo sostenible: informe nacional voluntario. Informe de Presidencia: Junio 2019*. Montevideo: Presidencia de la República.

PRISMA (s. f.). Disponible en: <https://prisma.org.uy/eportal/web/anii-prisma/inicio>.

PWC (2018, setiembre). Tax insight. Reglamentan la nueva Ley de Zonas Francas. *PWC*. Disponible en: <https://www.pwc.com.uy/es/acerca-de-nosotros/publicaciones/TaxInsight/tax-insight---decreto-zf-09-2018.pdf>.

Rao, G. (2013). *Familiarity does not breed contempt: Diversity, discrimination and generosity in Delhi schools*. Working Paper. Disponible en: <http://bit.ly/2PYY1Nb>.

Redes-Amigos de la Tierra (2017). *20 años de cultivos transgénicos en Uruguay*. Montevideo: Redes-AT. Disponible en: <https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2017/12/Publicacion_20_anios_de_cultivos_transg%C3%A9nicos_en_Uruguay.pdf>.

Redes-Amigos de la Tierra (2018). *Veinte años de cultivos transgénicos en Uruguay*. Documento de trabajo. Montevideo: Redes-AT.

Reinert, E. (2008). *How rich countries got rich... and why poor countries stay poor*. Londres: Constable and Robinson.

Reuters (2019, enero 16). Value of global CO2 markets hit record 144 billion euros in 2018: report. *Reuters*. Disponible en: <https://reut.rs/2TLUp2c>.

Rivas, M. (2010). Valorización y conservación de la biodiversidad del Uruguay. En García Préchac, F. *et al*. *Intensificación agrícola: oportunidades y amenazas para un país productivo y natural*. Montevideo: CSIC, UDELAR.

Rodríguez Vivas, M. (2019). *Segregación residencial en Montevideo: Su evolución por variables estructurales.* Serie Documentos de investigación estudiantil, DIE 00/0000. Montevideo: IE-FCEA UDELAR.

Rodrik, D. (2015). *Premature deindustrialization*. NBER Working Paper 20935, https://www.doi.org/10.3386/w20935.

Rodrik, D. y Sabel, Ch. (2019). *Building a good jobs economy*. Working Paper Draft. Disponible en: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/building_a_good_jobs_economy_april_2019_rev.pdf>.

Rofman, R.; Amarante, V. y Apella, I. (eds.) (2016). *Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI*. Santiago: CEPAL/Banco Mundial.

Salvador, S. (2007a). *Uruguay: servicios de cuidado y división de responsabilidades de cuidado dentro del hogar*. Montevideo: CIEDUR, Red Internacional de Género y Comercio, IDRC.

Salvador, S. (2007b). *Estudio comparativo de la «economía del cuidado» en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay*. IGTN, IDRC.

Salvador, S. (2009). *Configuración social del cuidado en hogares con niños/as y con adultos/as mayores y políticas de corresponsabilidad*. Montevideo: Inmujeres, UNIFEM.

Sampson, R. J. (2012). *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. Chicago, Londres: The University of Chicago Press.

Sandner, M. y Thomsen, S. L. (2018). *The Effects of Universal Public Childcare Provision on Cases of Child Neglect and Abuse*. IZA Discussion Paper. Bonn: IZA.

Sanroman, G. y Santos, G. (2017). The joint distribution of income and wealth in Uruguay. En *XVI Jornadas de Investigación: la excepcionalidad uruguaya en debate: ¿Como el Uruguay no hay?,* 13, 14 y 15 de setiembre de 2017, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Schwab, K. (2017). *La quatrième révolution industrielle*. Prefacio de Maurice Lévy. París: Dunod.

Schweinhart, L. J.; Montie, J.; Xiang, Z.; Barnett, W. S.; Belfield, C. R. y Nores, M. (2005). *Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool study through age 40*. Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, 14. Ypsilanti, EUA: High/Scope Press.

Sen, A. (1999). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.

SINAE (2019, agosto 26). Planificación para la Gestión Integral de Riesgos. *SINAE*. Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/node/743>.

SNAACC (2019). Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático. *SNAACC*.

SNAACC (2019, febrero 22). La evaluación ambiental estratégica (EAE) como herramienta para la toma de decisiones. Entrevista a Guillermo Espinoza. *SNAACC*.

SNAACC (2019, mayo 14). Gabinete Nacional Ambiental. *SNAACC*.

SNRCC-MVOTMA (2017). Segundo informe bienal de actualización.

Squires, J. y Bricker, D. (2009). *The Ages and Stages Questionnaire (ASQ) in Spanish.* Baltimore, MD: Brookes.

Squires, J.; Bricker, D. y Twombly, E. (2002). *Ages and stages questionnaires: Social-emotional*. Baltimore: Brookes.

Tenenbaum, M. (2015). *Determinantes socio-territoriales de la mortalidad en Uruguay, 1997-2013*. Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona.

Thomson, E.; Hanson, T. L. y McLanahan, S. S. (1994). Family structure and child well-being: Economic resources vs. parental behaviors. *Social Forces*, 73(1), 221-242.

Tikly, L. (2017). The Future of Education for All as a Global Regime of Educational Governance. *Comparative Education Review*, 61(1), 22-57.

Torres, S. (2003). *An empirical analysis of economic growth for Uruguay and the Latin American region*. Working paper series n.º 373. La Haya: ISS.

Torres, S. (2017). Primarización productiva, empleo precario y automatización en América Latina. En C. Calvo, H. Shikiya y D. Montealegre (eds.): *Ética y economía, la relación dañada: aportes camino al G-20 en el marco de la agenda 2030*, 121-137. Ginebra: Globethics Focus.

Torres, S. (2019). *Uruguay: Perfil económico-productivo y desafíos para la transformación social-ecológica*. Análisis n.º 23/2019. Montevideo: FESUR.

Torres, S. (2020). Industrialization in Latin America: A Critical Review. En A. Oqubay y J. Yifu Lin (eds.): *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.

Transforma Uruguay (2019). *Plan de acción en economía circular*. Montevideo: Transforma Uruguay.

Transforma Uruguay (2019). *Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad*. Montevideo: Transforma Uruguay.

Transforma Uruguay. (2019). Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad. *Transforma Uruguay*.

UN Committee for Development Policy (2018). *Leaving no one behind*. Official Records of the Economic and Social Council, 2018, Supplement n.º 13 (E/2018/33). Nueva York: United Nations. Dis-

ponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2754713_July_PM_2._Leaving_no_one_behind_Summary_from_UN_Committee_for_Development_Policy.pdf>.

UN (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

UNCTAD (2016). *Structural transformation and industrial policy*. Nueva York y Ginebra: United Nations. Disponible en: <https://vi.unctad.org/stind/indpolfull.pdf>.

UNCTAD (2017). *Trade and development report: Beyond austerity*. Ginebra: UNCTAD.

UNCTAD (2019a). *A New Multilateralism for Shared Prosperity: Geneva Principles for a Global Green New Deal.* Ginebra: UNCTAD.

UNCTAD (2019b). *Trade and development report: Financing a global green new deal*. Ginebra: UNCTAD.

UNCTAD (2019c). Transformación estructural, cuarta revolución industrial y desigualdad: desafíos para las políticas de ciencia, tecnología e innovación. Nota de la secretaría de la UNCTAD, Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo, 11º período de sesiones. Ginebra: UNCTAD.

UNDP (agosto 9, 2018). What does it mean to leave no one behind? *UNDP*. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/what-does-it-mean-to-leave-no-one-behind-.html>.

UNEP (2014). *A guidance manual for green economy indicators*. Nueva York: UNEP. Disponible en: <https://www.un-page.org/files/public/content-page/unep_indicators_ge_for_web.pdf>.

UNEP (2017). *Green industrial policy: concept, policies, country experiences*. UNEP: New York.

UNEP (2019). *Global Environment Outlook 6*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27652/GEO6SPM_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

UNESCO (2020). Educación para el desarrollo sostenible: hoja de ruta. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374802>.

UNFPA (2018). *Estado de la población mundial 2018. El poder de decidir. Derechos reproductivos y transición demográfica. Estado de la población mundial.* UNFPA.

UNFPA (2018). *One vision, three zeros.* UNFPA: New York.

UNFPA (2019). *165 millones de razones. Un llamado a la acción para la inversión en adolescencia y juventud en América Latina y el Caribe*. UNFPA.

UNICEF (2017). *Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay: un objetivo posible para la política pública*.

UNIDO (2019). *Industrial Development Report 2020: Industrializing in the digital age.* Ginebra: UNIDO.

United Nations Office on Drugs and Crime (2018). *Global study on homicide: Gender-related killing of women and girls. Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf>.

UPM (2014). Biofuels from wood-based raw materials. En *European Technology Platform. Biofuels for Low Carbon Transport & Energy Security*, 15 de octubre, Bruselas.

UPM Uruguay (2019, julio 23). UPM realiza una inversión transformadora en una planta de celulosa de clase mundial en la zona centro de Uruguay. Disponible en: <https://www.upm.uy/prensa/todas-las-noticias/2019/07/upm-realiza-una-inversion-transformadora-en-una-planta-de-celulosa-de-clase-mundial-en-la-zona-centro-de-uruguay/>.

Uruguay Emprendedor (s. f.). Ley de Promoción de Inversiones. Disponible en: <https://uruguayemprendedor.uy/tramite/ley-de-promocion-de-inversiones>.

Uruguay Presidencia. (2019, mayo 31). Uruguay alcanzará el 100 % de cobertura en tecnología de fibra óptica. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/telecomunicaciones-y-energias-renovables>.

Uruguay Sustentable (2019). *Hacia un Uruguay sustentable: gestión integrada de cuencas hidrográficas*. Documento de trabajo. Montevideo: Uruguay Sustentable.

Uruguay XXI (2019, mayo). *Exportaciones de bienes desde zonas francas*. Montevideo: Uruguay XXI.

Uruguay XXI (2019a). *Boom de IED en Uruguay y su impacto en las exportaciones de bienes.* Documento de Trabajo n.º 13. Montevideo: Uruguay XXI.

Uruguay XXI (2019c). Informes de comercio exterior. Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/informes/informes-de-comercio-exterior/>.

Uruguay XXI (2019d). *Informe quinquenal de gestión 2015-2019*. Montevideo: Uruguay XXI. Disponible en: <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/09fd1b588fe3bd73b61b24488de0b6c518722510.pdf>.

Uruguay XXI (2019e). *Inversión extranjera directa*. Montevideo: Uruguay XXI.

Uruguay XXI. (2017). *Servicios globales de exportación en Uruguay*. Montevideo: Uruguay XXI.

Van Mechelen, N. y Bradshaw, J. (2013). Child poverty as a government priority: Child benefit packages for working families, 1992-2009. En I. Marx y K. Nelson (eds.): *Minimum income protection in flux*, 81-107. Londres: Palgrave Macmillan.

Varela, C.; Lara, C. y Tenenbaum, M. (2014). Fecundidad adolescente en Uruguay: ¿la pobreza como umbral de resistencia al descenso. En *VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población,* Lima, vol. 12.

Vázquez, L. (2018). *Segregación residencial en Montevideo* (Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR, Montevideo).

Vera, S. (2019) Empleo femenino y cuidados de niños pequeños: una mirada sobre los hogares en situación de vulnerabilidad (Documento presentado al Concurso de proyectos para jóvenes investigadores/as, CEPAL y MIDES, Montevideo).

Wardle, J. y Steptoe, A. (2003). Socioeconomic differences in attitudes and beliefs about healthy lifestyles. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 57(6), 440-443.

Watts, J. (2018, octubre 8). We have 12 years to limit climate change catastrophe, warns UN. *The Guardian*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/environment/2018/oct/08/global-warming-must-not-exceed-15c-warns-landmark-un-report>.

Wells, P. y Daborn, G. (1998). *El Río de la Plata: una revisión ambiental*. Halifax: Bounty Print.

World Bank Group. (2018). *Green Growth: Towards a Strategy for Uruguay*. Washington, DC: World Bank Group. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/136781534528042286/Green-Growth-Towards-a-Strategy-for-Uruguay>.

World Bank y United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2017). *The Potential of the Blue Economy: Increasing Long-term Benefits of the Sustainable Use of Marine Resources for Small Island Developing States and Coastal Least Developed Countries*. Washington DC: World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26843>.

NACIONES UNIDAS
URUGUAY

PNUD