

Aportes para una

Estrategia de Desarrollo 2050

RESUMEN EJECUTIVO

Aportes para una
**Estrategia
de Desarrollo**
2050

RESUMEN EJECUTIVO

Dirección de Planificación
Torre Ejecutiva Norte
Plaza Independencia, 710, 6.º piso
Montevideo, Uruguay
Teléfono: (+598) 2150, int. 3560
Correo: planificacion@opp.gub.uy

Sitios web: estrategiadesarrollo2050.gub.uy
opp.gub.uy

© Oficina de Planeamiento y Presupuesto

La presente publicación es un breve extracto de la Estrategia de Desarrollo 2050 disponible en www.estrategiadesarrollo2050.gub.uy

La OPP se reserva todos los derechos. El contenido de esta publicación puede reproducirse parcial o totalmente sin previa autorización, siempre y cuando se mencione la fuente y no sea empleado para fines comerciales.

Escanee el código para ir a la Estrategia



INTRODUCCIÓN

La Estrategia de Desarrollo 2050 es la culminación de un proceso de casi cinco años de trabajo –desde la creación de la Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a inicios de 2015– y representa un enorme esfuerzo de múltiples instituciones.

En los variados estudios que han ido dando forma a este producto final –al menos veinte estudios diferentes– participaron más de dos mil técnicos y referentes de los diversos temas abordados. De esta manera, intervinieron prácticamente todos los ministerios y agencias del Gobierno, múltiples organizaciones de la sociedad civil, la academia, organismos internacionales, representantes de trabajadores y trabajadoras y cámaras empresariales.

La prospectiva ha sido una herramienta ampliamente usada en este proceso. No se trata de ninguna clave para adivinar el futuro, sino, más bien, de una metodología que permite e incentiva la participación social en los estudios del futuro. Busca sistematizar y estructurar la información relevante sobre una temática –y sus posibles evoluciones–, que se encuentra dispersa entre múltiples actores.

La Estrategia a la que refiere este resumen ejecutivo se estructura en seis capítulos:

El capítulo 1 repasa el paradigma del desarrollo sostenible en el que se enmarca todo el trabajo.

El capítulo 2 sintetiza algunas de las tendencias globales más relevantes que entendemos que definen el presente y el futuro, y, sobre todo, marcan el contexto en que Uruguay deberá desenvolverse en busca de su desarrollo.

El capítulo 3 esquematiza los tres ejes estratégicos que estructuran toda la Estrategia de Desarrollo 2050, y fundamenta su inclusión y las interrelaciones que se dan entre ellos.

El capítulo 4 aborda el desafío de la transformación productiva sostenible, señalando tendencias recientes, miradas de futuro y priorizando algunos complejos productivos estratégicos para realizar esa transformación.

El capítulo 5 refiere al eje de la transformación social, con el objetivo de la igualdad y del incremento de la capacidad de los integrantes de la sociedad de ser sujetos del desarrollo, en un mundo cada vez más complejo.

Finalmente, el capítulo 6 aborda la importancia de la transformación de las relaciones de género, tanto en términos sustantivos –por ser uno de los clivajes de desigualdades más relevantes– como en términos instrumentales, ya que algunas de las trabas que frenan tanto el desarrollo productivo como el social se encuentran ancladas en profundas inequidades de género.

El documento completo de la Estrategia de Desarrollo 2050 al igual que las publicaciones de la serie «Hacia una Estrategia de Desarrollo» pueden encontrarse en el sitio <https://estrategiadesarrollo2050.gub.uy/>





EL HORIZONTE
DEL DESARROLLO
SOSTENIBLE

Los desafíos que enfrenta Uruguay en la actualidad, con una perspectiva de largo plazo, son múltiples: el cambio demográfico, la inclusión social y cultural, la igualdad económica y de oportunidades, la transformación de las relaciones de género, las desigualdades territoriales, el cambio climático y la sostenibilidad ambiental, la productividad y competitividad son algunos de ellos.

Para abordar estos desafíos, una estrategia de desarrollo para el Uruguay debe incorporar de manera explícita una definición normativa de lo que es el desarrollo. Una definición que otorgue sentido, significación y orientación a las acciones y, por tanto, al diseño y la implementación de las políticas públicas necesarias para alcanzar los objetivos planteados.

> 6 El concepto de desarrollo es complejo, multidimensional y cambiante, según los distintos momentos históricos por los que atravesase la humanidad. Puede decirse que una sociedad desarrollada es aquella que es capaz de aplicar y reproducir las mejores prácticas de un tiempo histórico, en el plano científico y tecnológico, de la economía, de las formas de organización social, de la gestión, de la política y la democracia, de las instituciones y de la cultura, en un sentido general. Este conjunto de aspectos no puede tener otro fin que el de lograr mayores niveles de bienestar en la población. Pero, además, para que el desarrollo sea sostenible, este debe considerar no solo el bienestar de las generaciones actuales, sino también el de las futuras.

Esto es condición necesaria para la vigencia de todos los derechos y libertades. Pero es una construcción social, con todos los problemas y potencialidades que tiene la acción colectiva. Se trata, pues, de recuperar la capacidad de construir proyectos comunes, de generar capacidades sociales, de ampliar las capacidades individuales y, por tanto, ofrecer la posibilidad real a las personas de ejercer sus derechos.

La Estrategia de Desarrollo 2050 se enmarca en el paradigma del Desarrollo Sostenible, incorporándole la dimensión cultural a las tres dimensiones básicas contenidas en él (económica, social y ambiental).

Dimensión económica

Entendida la economía como la manera en que una sociedad organiza las actividades tendientes a producir y distribuir bienes y servicios que satisfacen necesidades humanas, se trata de concebirla como el sistema social capaz de generar las condiciones materiales para el desarrollo humano sostenible.

Dimensión social

En lo social, puede identificarse como el principal reto del desarrollo la superación de las desigualdades en sus múltiples formas, incluyendo las originadas en características de los individuos o grupos sociales, más allá de sus ingresos (etnia, género, lugar de residencia, etc.). El desarrollo en este ámbito implica la construcción de condiciones sociales para la ampliación de las capacidades de las personas de convertirse en agentes de sus vidas.

Dimensión cultural

La cultura entendida como valores, creencias y actitudes tiene un rol constituyente en cualquier sociedad, en tanto establece la multiplicidad de formas de hacer, pensar, sentir y relacionarnos. Es a través de ella que evaluamos positiva o negativamente las cosas, y encontramos las razones para hacerlo. Desde una perspectiva más acotada de lo cultural, esta está signada por lo

artístico, lo patrimonial, la creatividad y la diversidad de formas que cada una de ellas encuentra, aspectos que enriquecen y dan sentido a las vidas de las personas.

Dimensión ambiental

Con respecto a la dimensión ambiental del desarrollo, el crecimiento económico moderno y las pautas de consumo predominantes han dado lugar a una explotación de los recursos naturales y generación de residuos incompatibles con su regeneración y absorción. Estamos ante una crisis ambiental a escala global que cuestiona la sostenibilidad del modelo dominante y pone en riesgo las condiciones de vida de las generaciones futuras. Recuperar la sostenibilidad ambiental es, entonces, un imperativo ético y estratégico del desarrollo.





ALGUNAS
MEGATENDENCIAS
GLOBALES QUE
CARACTERIZAN EL
MUNDO DEL PRESENTE
Y DEL FUTURO

El mundo atraviesa una fase de profundos cambios económicos, sociales, ambientales, políticos, culturales y tecnológicos. Este capítulo busca repasar algunas de esas transformaciones, ya que implican riesgos y oportunidades, tanto en el presente como, especialmente, en el futuro, para el desarrollo de Uruguay.

LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA

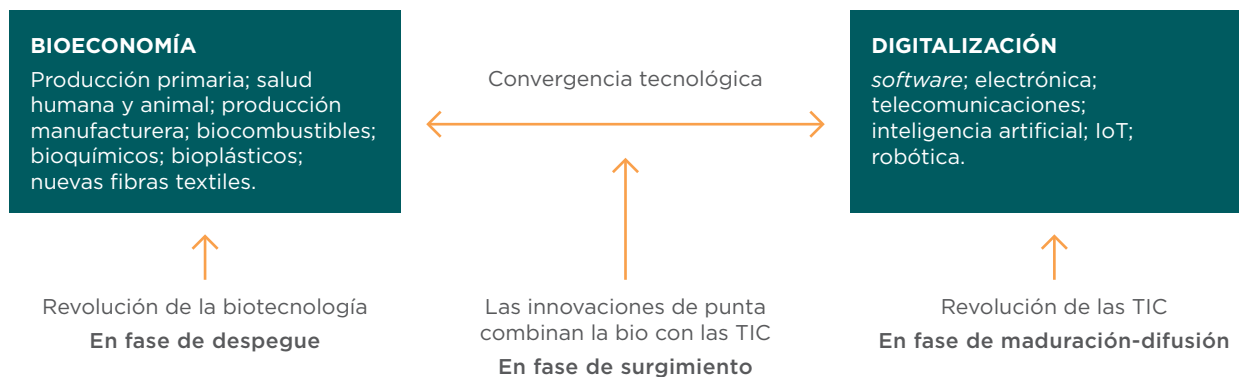
El mundo se encuentra inmerso en un proceso de profundos cambios tecnológicos con consecuencias –actuales y, sobre todo, futuras– enormes. Se están reconfigurando las estructuras

productivas globales, los sectores dinámicos y la propia esencia de la producción, que cada vez menos consiste en la transformación de la materia y cada vez más implica la transformación de información y conocimiento. Pero también a nivel social y cultural las nuevas tecnologías están teniendo impactos profundos. Amplios sectores académicos, políticos y sociales coinciden en afirmar que se trata de una nueva revolución tecnológica.

Se identifican dos áreas científico-tecnológicas como los impulsores más dinámicos de transformaciones: por un lado, y ya en fase de despliegue amplio, el proceso de digitalización y, por otro, en una fase mucho más primaria, pero con una relevancia fundamental para Uruguay, lo que se conoce como *bioeconomía*.

> 10

Áreas más dinámicas de innovación tecnológica



Fuente: Lucía Pittaluga y Sebastián Torres, «Una estrategia para el cambio estructural en Uruguay» (Montevideo: Universidad de la República, 2015)

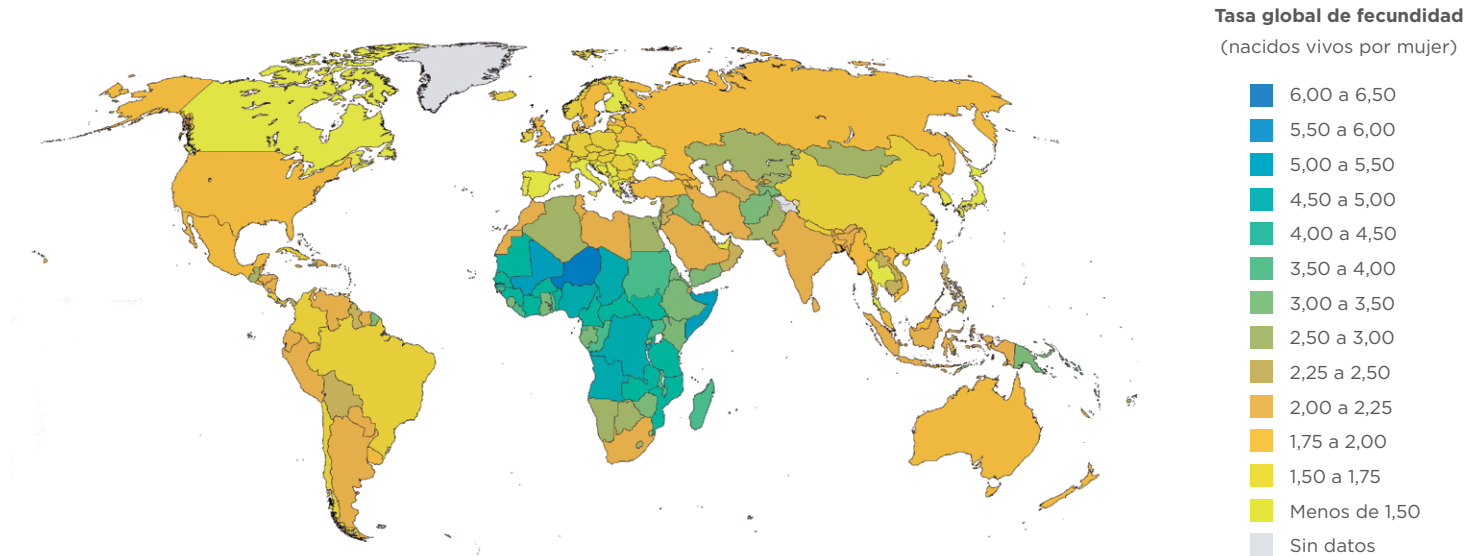
Los cambios de la matriz productiva en el futuro tendrán un núcleo innovador conformado por la economía digital y la bioeconomía, que convergen actualmente y se proyectan hacia una nueva transformación de la base productiva.

El impacto próximo de estas transformaciones es aún incommensurable. En esto se parecen a las anteriores revoluciones tecnológicas, pero con una diferencia importante: la velocidad a la que se producen los cambios. Esto implica profundas consecuencias sociales y económicas.

EL CAMBIO DEMOGRÁFICO

Durante el siglo XX, se dio el proceso de crecimiento demográfico más intenso de la historia. La población mundial habría alcanzado los 7300 millones de personas en 2015, es decir, que se triplicó desde 1950. Adicionalmente, la población se ha urbanizado, pasando de un 30 % de población urbana en 1950 a un 55 % en la actualidad. Según estimaciones de Naciones Unidas (UN), la población del mundo seguirá creciendo, aunque más lentamente que en el pasado, y para 2030 alcanzará los 8551 millones de

Tasa global de fecundidad, proyección media 2025-2030



Fuente: Naciones Unidas. DESA. World Population Prospects 2019.

personas, y los 9772 millones en 2050. Este crecimiento menor de la población obedece a que la proyección del escenario medio de UN se sostiene en una caída de las tasas de fecundidad en los países que aún las mantienen altas y una baja de las tasas de mortalidad en todos los países. Sin embargo, este crecimiento de la población será dispar: África, en primer lugar, y Asia, en segundo, serán los continentes que concentren el mayor crecimiento; mientras el resto de las regiones tendrá un crecimiento muy modesto; Europa será la única con menos población que en 2017.

Entonces, una conclusión relevante es que el crecimiento poblacional en las próximas décadas se va a centrar en África y en algunas áreas de Asia, zonas que, por lo tanto, van a ejercer una importante presión sobre la demanda de alimentos, y cuya incidencia global y peso geopolítico podrían incrementarse.

> 12

LA CRISIS AMBIENTAL Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

La situación del medioambiente, en general, y del cambio climático, en particular, representa unos de los principales retos de la humanidad y toma, cada vez más, tintes dramáticos. La tendencia más importante a futuro en la dimensión ambiental es la profundización de las señales de agotamiento del modelo económico hegemónico. Existen cada vez más evidencias de que este se fundamenta en una explotación intensiva creciente de los recursos naturales, que es insostenible bajo los parámetros actuales de producción y consumo. Es de esperar que, a medida que el agotamiento de este modelo se intensifique, se multipliquen las críticas y las demandas por un modelo alternativo, bajo los fundamentos de justicia social y ecológica.

Reconocido en los ODS como «uno de los mayores retos de nuestra época», el cambio climático se ha posicionado fuertemente en la agenda global en las últimas décadas. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) define el cambio climático como un «cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables».

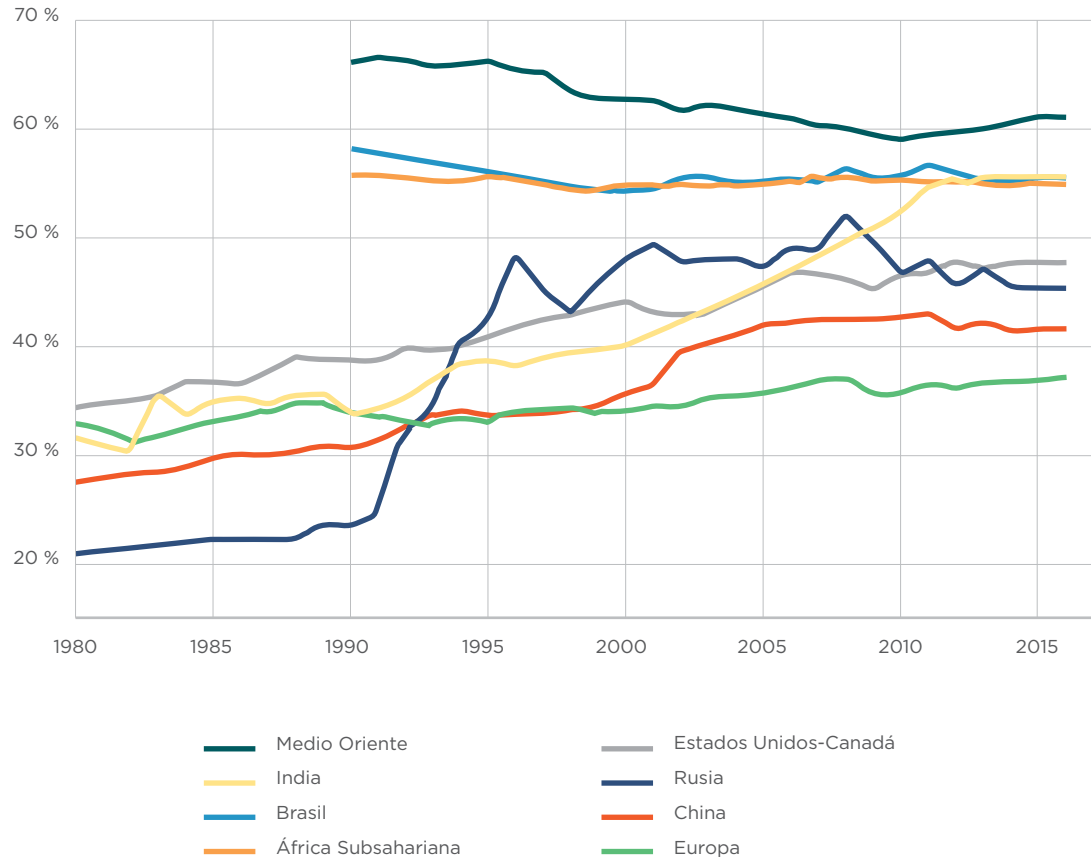
Sin embargo, la crisis ambiental no se agota con el cambio climático. La pérdida de biodiversidad, la contaminación de los océanos y el aire, la presión sobre los recursos hídricos, entre otras, son todas manifestaciones dramáticas de un mismo fenómeno.

CONCENTRACIÓN DE INGRESOS Y RIQUEZA

La distribución del ingreso a nivel mundial ha transitado por una senda de mayor concentración en los últimos cuarenta años. El 1 % de los individuos con mayores ingresos recibió una proporción dos veces más grande del crecimiento que el 50 % más pobre, desde 1980. La participación del 1 % de mayores ingresos a escala global tuvo un crecimiento de 16 % a 22 % entre 1980 y 2000, para luego ubicarse en 20 % en 2016; por su parte, la participación del 50 % más pobre osciló en torno al 9 % desde 1980.

Este aumento de la desigualdad se verificó en la mayoría de las regiones del mundo, aunque con diferentes velocidades. La participación del 10 % de mayores ingresos entre 1980 y 2016 aumentó de forma importante en Norteamérica, China, India y Rusia. En Europa también se aprecia un aumento de la desigualdad, aunque

**Participación del 10 % de mayores ingresos alrededor del mundo, 1980-2016:
¿está la desigualdad moviéndose hacia una frontera de alta desigualdad?**



con una velocidad más moderada. En otras regiones, como Medio Oriente, Brasil o el África Subsahariana, la desigualdad ha permanecido estable o ha decrecido levemente, aunque se parte de niveles muy superiores. En particular en Latinoamérica, si bien continúa siendo la región más desigual del mundo, se encuentran mejoras importantes en los últimos quince años.

Las causas de este proceso son variadas, y no es objeto de este informe su análisis en profundidad. Sin embargo, a nivel internacional se señalan varios factores. Por un lado, la revolución tecnológica ya señalada estaría intensificando los procesos de concentración económica. Por otra parte, también se identifican opciones políticas como las causantes de este proceso de concentración, con expresiones como la precarización en los sectores de menor calificación en el mercado de trabajo y la pérdida de potencia de las políticas de redistribución, junto con la pérdida de calidad y cobertura de los servicios públicos más relevantes (salud y educación, por ejemplo). Finalmente, la fuerte irrupción en el comercio global de las cadenas globales de valor, que han aprovechado las peores condiciones laborales y regulatorias en los países más pobres, trasladando hacia allí eslabones productivos intensivos en mano de obra.

Estas fuertes tendencias están teniendo consecuencias ya visibles en cuanto al deterioro de la democracia y al malestar global. La extrema concentración es un factor de desestabilización democrática, puesto que implica que algunas personas o entidades disponen de medios e influencias mucho más fuertes para hacer valer sus intereses que los de las grandes mayorías. Esto conlleva el riesgo de una aceleración de la concentración, a la vez que puede convertir la democracia en una plutocracia. Asimismo, sectores cada vez más amplios de la población sienten una distancia cada vez mayor respecto a los gobiernos y a los sistemas

políticos, la que se expresa en desafección democrática y en el apoyo a propuestas extremistas y demagógicas.

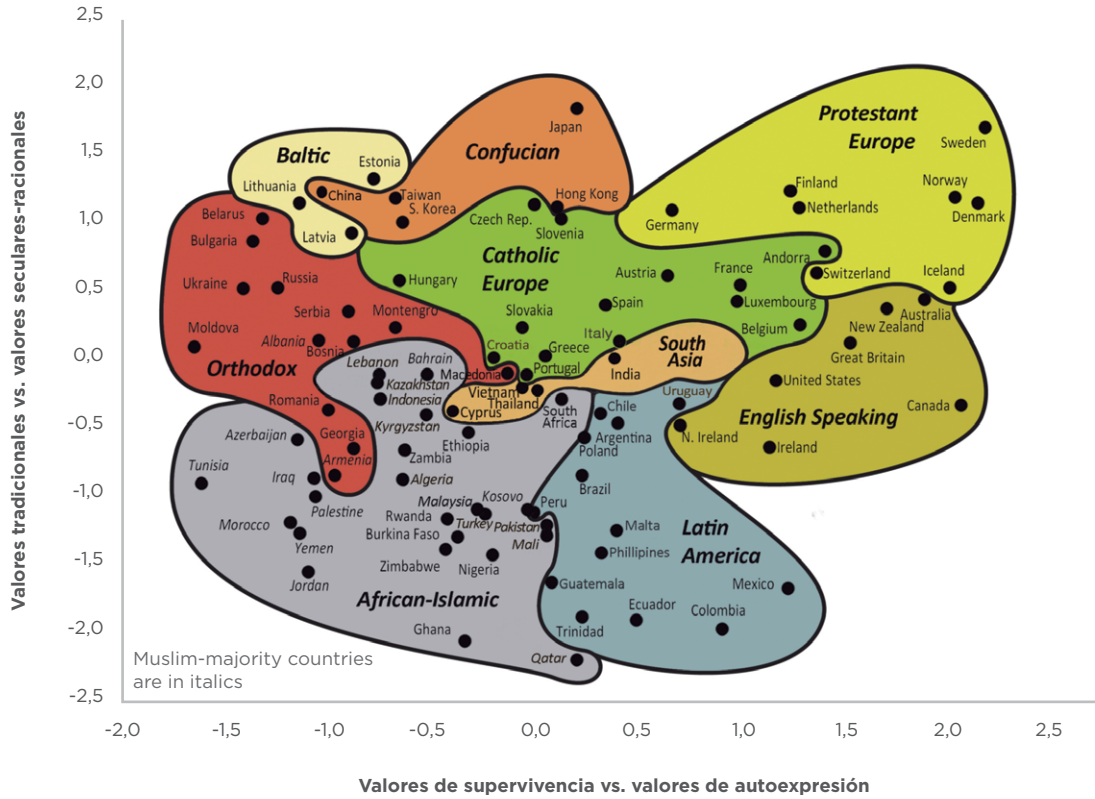
CAMBIO CULTURAL

Desde hace décadas, en buena parte del planeta se vive un profundo cambio cultural, que se expresa en procesos tan disímiles como el cuestionamiento a la tradicional distribución de roles entre hombres y mujeres, la erosión de la legitimidad de instituciones que fueron centrales en el siglo XX –como iglesias, partidos políticos, sindicatos o burocracias estatales–, la explosión de la expresión de la diversidad en todo nivel (cultural, sexual), entre otras.

Una posible interpretación de estos cambios culturales es que se superponen dos macro tendencias: a) secularización y racionalización, asociadas a la irrupción de la sociedad industrial, por un lado, y b) la crítica a los valores materiales y a la autoridad de las instituciones más universales representativas de la industrialización, propia de la posindustrialización, por otro.

La evidencia de las últimas tres décadas en el mundo muestra un cambio en estas dos direcciones, que puede darse de diversas formas en las distintas sociedades: simultáneamente en muchos países; más secuencialmente en otros; algunos países pueden estar experimentando más el primer cambio, y otros, el segundo. Esto no implica que no existan retrocesos en coyunturas específicas ni que los países se hagan más parecidos entre sí. Las historias culturales de los países y regiones continuarán diferenciándolos con identidades y circunstancias distintas, lo que hace que este macro trayecto sea esquivo, cambiante y zigzagueante.

Ejes estratégicos de la END en el marco de las megatendencias globales



Fuente: World Values Survey (WVS) 6, 2015





EJES
ESTRATÉGICOS

En virtud de las megatendencias previamente relevadas e interpretadas, y a partir de los estudios prospectivos de la realidad nacional que este documento articula, a continuación se presentan los ejes estratégicos de transformación que estructuran a la Estrategia de Desarrollo 2050.

Se plantea un proceso asentado sobre tres ejes estratégicos fuertemente interconectados entre sí y con gran impacto en otras muchas áreas relevantes: **transformación productiva sostenible, transformación social y transformación de las relaciones de género.**

Estos ejes estratégicos condensan lo fundamental de las transformaciones necesarias para avanzar en materia de desarrollo. Estas transformaciones, a su vez, impulsarán modificaciones en otras temáticas asociadas, también relevantes. Articular estos tres ejes de transformación en una única estrategia de desarrollo implica asumir que los cambios en cada uno de ellos están íntimamente ligados a cambios en los demás, donde los avances en un área facilitan los avances en las demás, pero, también, el estancamiento en un área de transformaciones puede trancar al resto.

TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA SOSTENIBLE

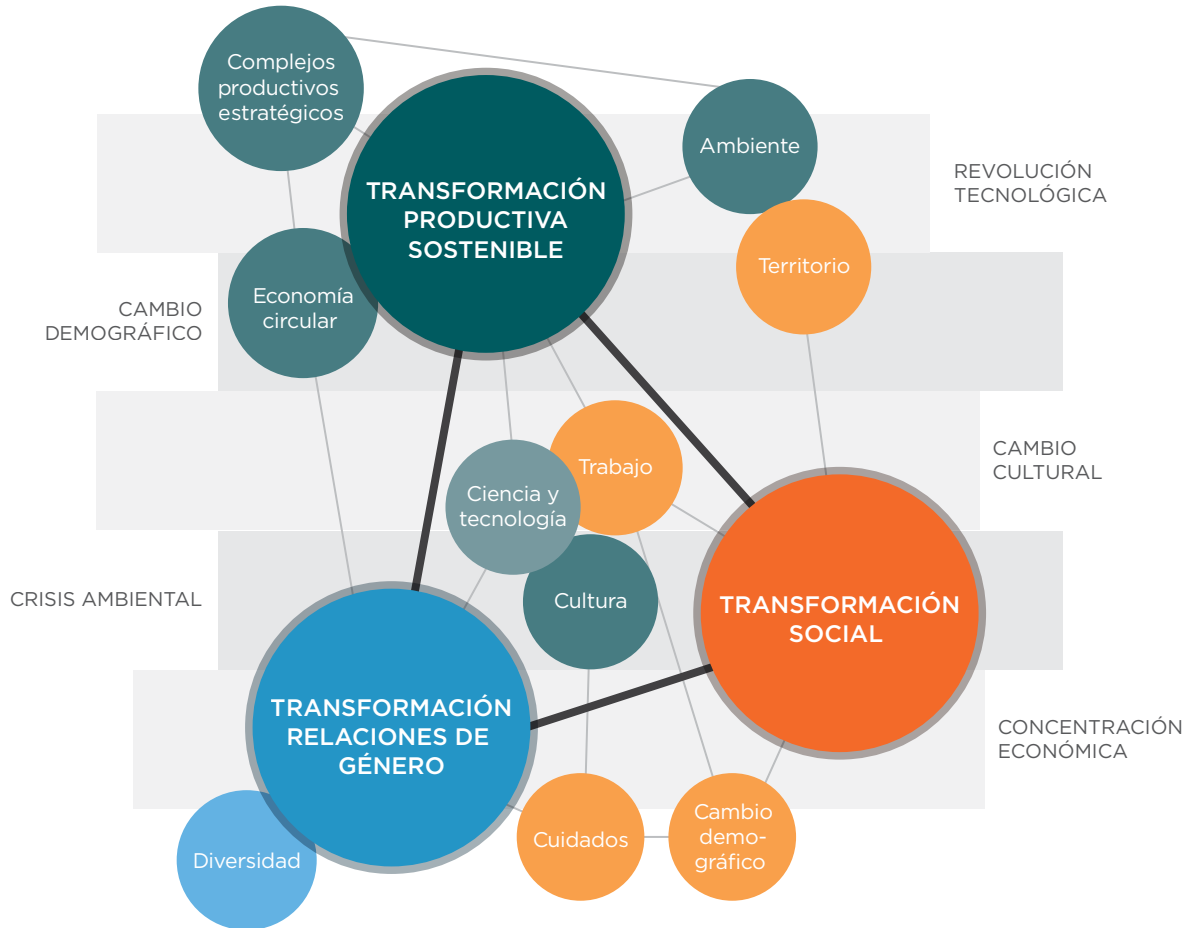
El primer eje estratégico es el de la transformación productiva sostenible. El objetivo es modificar la tradicional inserción económica dependiente de Uruguay, al posicionarse en

actividades más dinámicas en cambio tecnológico que permitan acompañar las tendencias globales de crecimiento de la productividad y, por tanto, de los ingresos, con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de las personas, en el sentido desarrollado en la primera parte de este trabajo.

Pero la transformación productiva no puede planificarse solo atendiendo a la realidad tecnológica global, sino que es necesario, también, considerar las capacidades productivas locales, reflejadas en su historia productiva, en las empresas, en los recursos naturales y los trabajadores existentes. El desarrollo de nuevas industrias –o la readecuación de las existentes– no es un simple ejercicio de voluntad, sino que implica el gigantesco desafío de hacerlo en un marco global de fuerte competencia, con jugadores globales que cuentan con mayores recursos financieros y tecnológicos. Por lo tanto, el ejercicio de selección de sectores y actividades a priorizar por las políticas públicas implica una transacción entre capacidades locales existentes y oportunidades y riesgos a futuro, asociados a las tendencias tecnológicas, pero también a las otras tendencias globales constatadas.

Por otra parte, la planificación de la transformación productiva debe hacerse atendiendo a la necesidad de la sostenibilidad ambiental. Esto es fundamental en momentos en que el mundo atraviesa una crisis ambiental sin antecedentes en la historia de la humanidad –y de posibles consecuencias catastróficas–, que también se expresa localmente en indicadores como el deterioro de la calidad del agua de los cursos superficiales o la pérdida de biodiversidad autóctona. Así, aquí se plantea la necesidad de incorporar la sostenibilidad ambiental desde la planificación misma de las actividades productivas.

Ejes estratégicos de la Estrategia de Desarrollo 2050 en el marco de las megatendencias globales



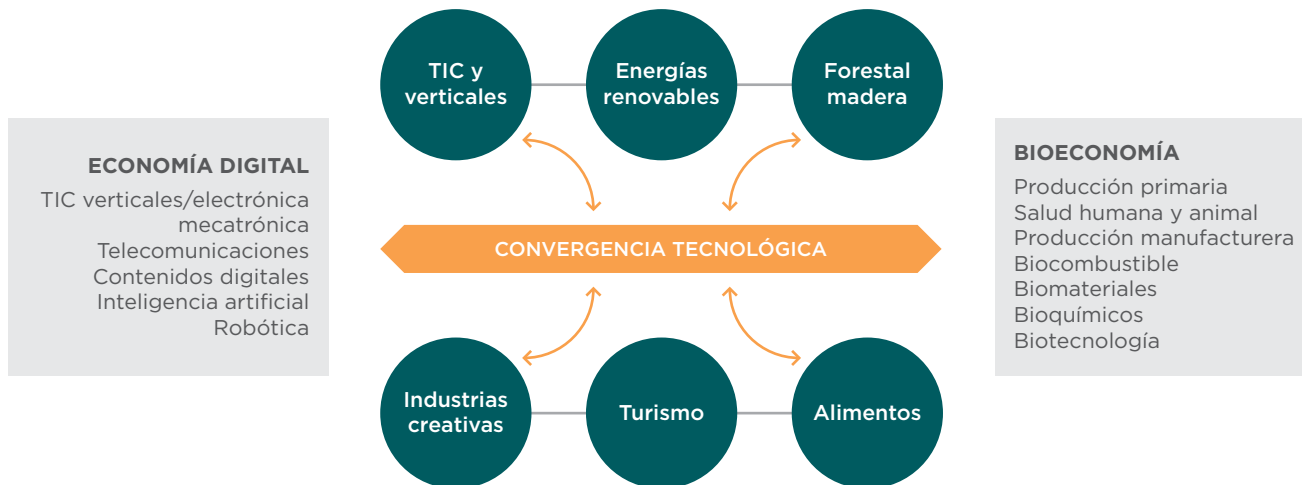
Se han identificado seis grandes complejos productivos a priorizar, sobre los que se desarrollaron amplios procesos prospectivos. Se entiende que estos tienen el potencial de impulsar el desarrollo de Uruguay en el nuevo contexto tecnológico. Se trata de actividades que son, por un lado, potencialmente receptoras prioritarias de las innovaciones tecnológicas de los núcleos impulsores más dinámicos del desarrollo tecnológico. Por otro lado, todas ellas presentan una importante historia productiva en el país, de modo que existen capacidades asociadas a estas –en la forma de empresas, trabajadores, técnicos, recursos naturales, regulaciones e infraestructuras– que, de todas maneras, deberán fortalecerse. Esas capacidades

hacen factible un desarrollo de estos complejos productivos en el mediano plazo, para que se conviertan, a su vez, en factor de arrastre de otras actividades y de la economía toda. De todos modos, esta selección de complejos no es taxativa, es apenas una primera aproximación que deberá complementarse en futuros estudios, incorporando nuevas actividades o, eventualmente, quitando algunas de las presentes, si surgieran nuevos elementos en ese sentido.

En el diagrama que se presenta a continuación se muestran los sectores priorizados y se los vincula con los núcleos de desarrollo tecnológico que pautan la presente revolución tecnológica.

Sectores priorizados y núcleos de desarrollo tecnológico

> 20



Fuente: elaboración propia

En conjunto, estos complejos dan cuenta de aproximadamente un 25 % del empleo y el producto, pero de más del 90 % de las exportaciones, por lo que la inserción internacional de la economía depende casi íntegramente de ellos. Por un lado, hay un grupo de actividades más directamente vinculadas a la bioeconomía; se trata de los complejos de producción de alimentos y el forestal-maderero.

Por otra parte, los complejos de las TIC y las industrias creativas están directamente impactados por las transformaciones que supone el proceso de digitalización.

Finalmente, se seleccionaron otros dos complejos productivos con vínculos diversos con ambas fuentes de innovaciones: las energías renovables y el turismo.

Un aspecto de primera importancia en relación con la transformación productiva, así como con los otros ejes estratégico de transformación, es el desarrollo de las capacidades de innovación, las cuales están íntimamente asociadas al desarrollo de la ciencia y la tecnología. En este sentido, se destaca la necesidad de contar con un nuevo Plan de Ciencia Tecnología e Innovación, articulado con las prioridades señaladas en esta estrategia. El desarrollo autónomo en el mundo de hoy requiere, de manera ineludible, el desarrollo de las capacidades nacionales en ciencia y tecnología, que multipliquen las posibilidades de innovación. En la misma línea, también se señala la necesidad de definir prioridades en esta materia, prioridades que deben reflejarse en los instrumentos diseñados para impulsar las actividades de ciencia y tecnología, de forma de articular los recursos nacionales, siempre escasos en relación a un mundo donde estas actividades mueven sumas incalculables, en línea con las prioridades para el desarrollo nacional. Además, se define el foco principal en lograr articular de mejor manera las tres

puntas del *Triángulo de Sábado* que conforman el sistema científico tecnológico; es decir, el Estado, la academia y, especialmente, el sector productivo.

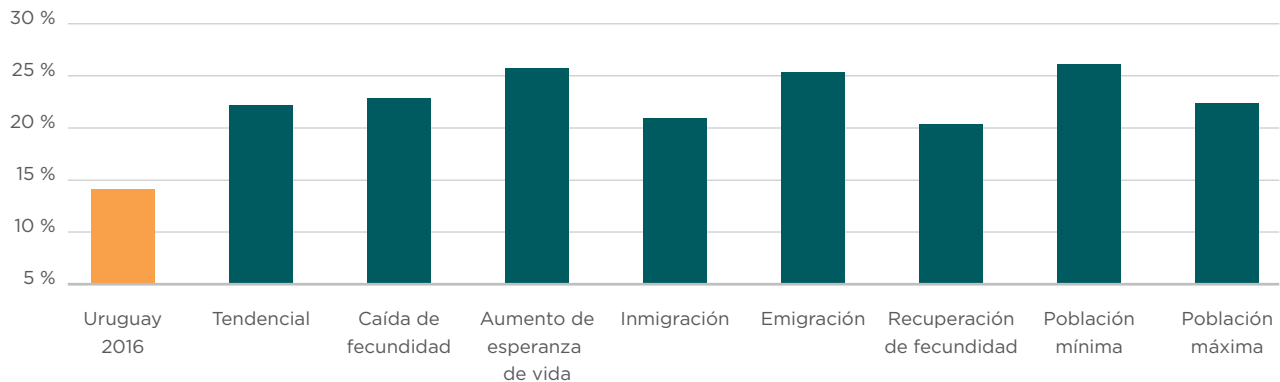
TRANSFORMACIÓN SOCIAL

El segundo eje estratégico se basa en la transformación social necesaria para lograr las metas de desarrollo. Es preciso acompañar la transformación tecnológica y productiva con la consolidación de una matriz de protección social más densa, que permita aprovechar el enorme potencial del salto productivo de las nuevas tecnologías para generar igualdad y bienestar para toda la población, y que mejore las capacidades de la sociedad para interactuar con tecnologías cada vez más avanzadas.

El cambio demográfico, a su vez, es otro de los principales determinantes de cambios a futuro en nuestro país. Asistimos a un proceso de largo plazo de caída de la fecundidad e incremento de la esperanza de vida, expresión clara de mejoras en la calidad de vida de la población. Pero asimismo es un proceso desafiante, que señala una tendencia fuerte al envejecimiento de la población, con sus consecuencias en el mercado de trabajo, en la salud o en la protección social.

Afrontar adecuadamente estos desafíos requiere servicios públicos de excelencia para el desarrollo de las capacidades de las personas (educación, salud, capacitación y reconversión laboral, etc.), complementados con importantes mecanismos de protección social que acompañen a las personas desde antes del nacimiento hasta el final de la vida, asegurando siempre las condiciones materiales básicas para hacer posible el desarrollo de las capacidades y una vida digna (cuidados, protección en la

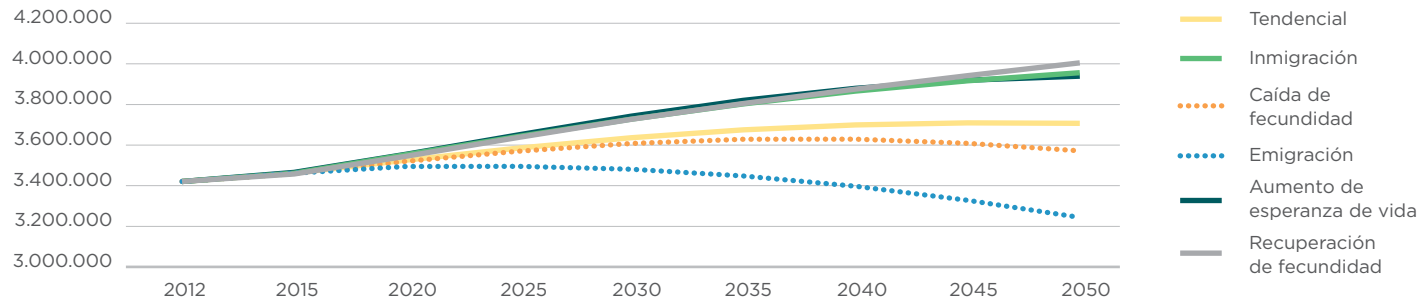
Envejecimiento por escenario al año 2050 (población de 65 y más años)



> 22

Fuente: elaboración propia

Total de población por escenario (solo se consideran seis escenarios de mayor probabilidad)



Fuente: elaboración propia

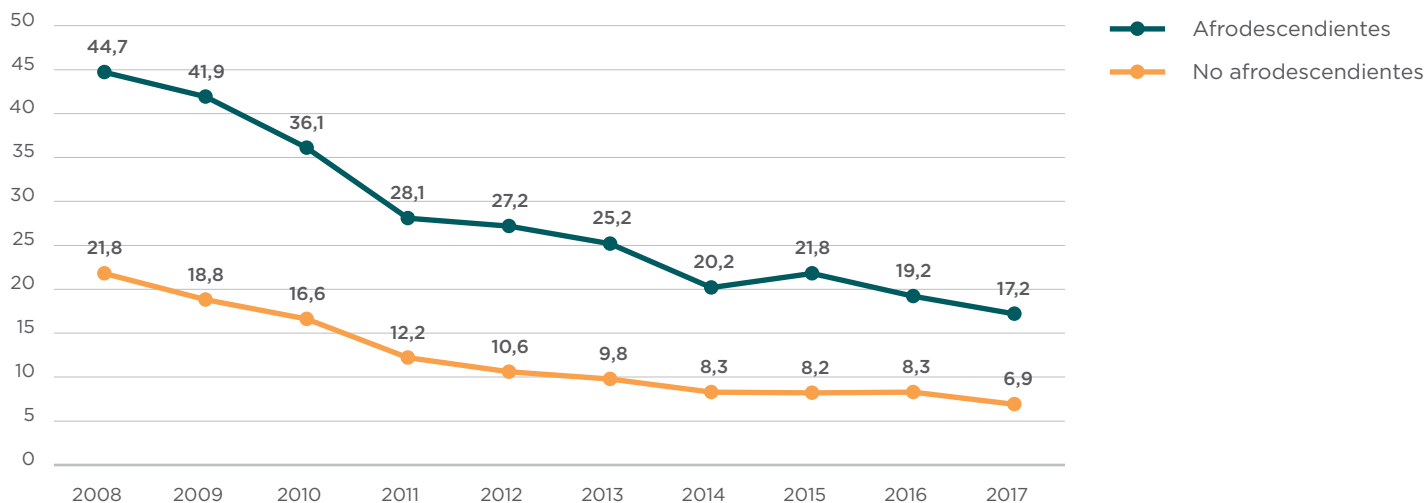
infancia, protección en la vejez, protección ante el desempleo, la enfermedad, etc.).

Asimismo, es necesario desarrollar acciones que aseguren la amplia distribución social de las ganancias de productividad asociadas a la transformación productiva, tomando en consideración cómo las nuevas tecnologías también afectan las relaciones de poder de los diversos actores a nivel social. Esto requiere pensar las nuevas formas de trabajo, las relaciones laborales, el sistema impositivo, la seguridad social, etc. en clave de protección y de redistribución social.

Finalmente, el objetivo de la igualdad requiere también poner en foco los diferentes clivajes de la desigualdad, ya sea en sus expresiones socioeconómicas clásicas como en las que hacen a factores como el género, la ascendencia étnica, el territorio y la edad. Así, la prioridad central deberá estar en los niños, quienes sufren niveles de pobreza y privación muy superiores a cualquier otro grupo etario, y necesariamente en sus padres, jóvenes y, especialmente, mujeres jefas de hogar.

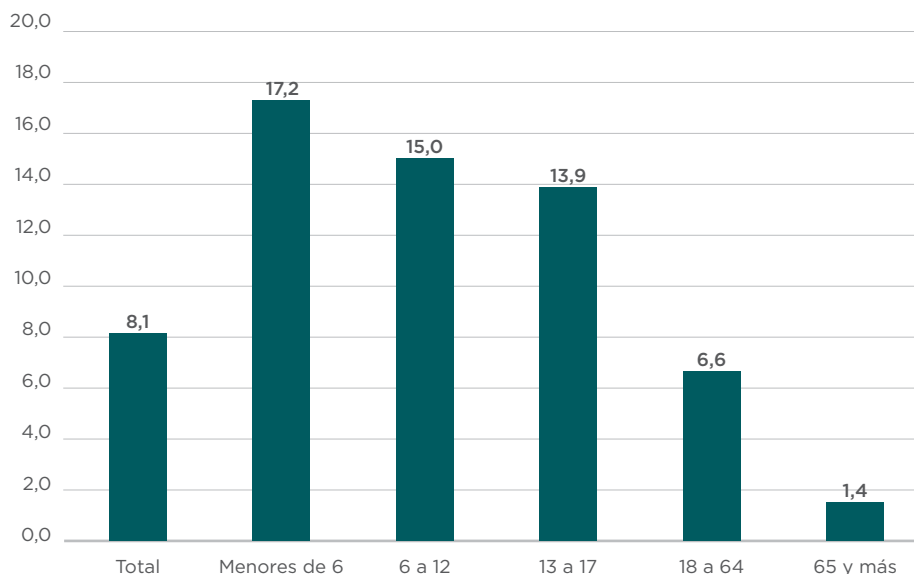
Se plantea, entonces, la consolidación de una arquitectura universal de protección social. El universalismo es un camino

Tasa de incidencia de la pobreza moderada, según ascendencia, 2008-2017



Fuente: elaboración propia con base en ECH 2017

Incidencia de la pobreza 2018 según edades



Fuente: INE, ECH 2018

ineludible para las metas de desarrollo que el país busca alcanzar. Contar con una matriz de protección social universal implica que las políticas públicas garanticen que todos los ciudadanos tengan iguales condiciones de acceso, suficiencia y calidad de servicios, beneficios y prestaciones sociales, sin importar dónde vivan, cuál sea su sexo, su edad, su trabajo o su ingreso. Esto requiere repensar para qué sociedad –qué riesgos, que vulnerabilidades– están actuando las políticas de protección social, y qué sectores requieren más apoyo para alcanzar mínimos de bienestar, así como cuáles son los instrumentos más efectivos para lograrlo.

Servicios públicos de excelencia, con ofertas más amplias que cubran a toda la población, a lo largo de toda la vida de las personas, que se anticipen a las transformaciones que se vienen y que les permitan desarrollar al máximo sus potencialidades, en un contexto en que las capacidades humanas serán cada vez más determinantes para el desarrollo. El nuevo contexto productivo y tecnológico parece apuntar a una dinámica en la que el vínculo de los trabajadores con el mercado de trabajo podría tender a ser más intermitente, acompañando la velocidad de los ciclos de surgimiento, desarrollo y declive de tecnologías, industrias y empresas. Los períodos de desafiliación

laboral deberán ser aprovechados para la capacitación, sin afectar el nivel de vida familiar ni la continuidad educativa –o de otros servicios sociales– de hijas e hijos. Todo esto requiere fortalecer el pilar no contributivo de la protección social, igualando progresivamente sus prestaciones a las del pilar contributivo; acompañando y protegiendo a las personas a lo largo de todo su ciclo de vida, con especial foco en niñas, niños y adolescentes.

TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES DE GÉNERO

El avance hacia el desarrollo con igualdad planteado en los dos ejes estratégicos anteriores solo es posible en la medida en que se avance también en superar una de las desigualdades más profundas y extendidas de nuestra sociedad: la de género.

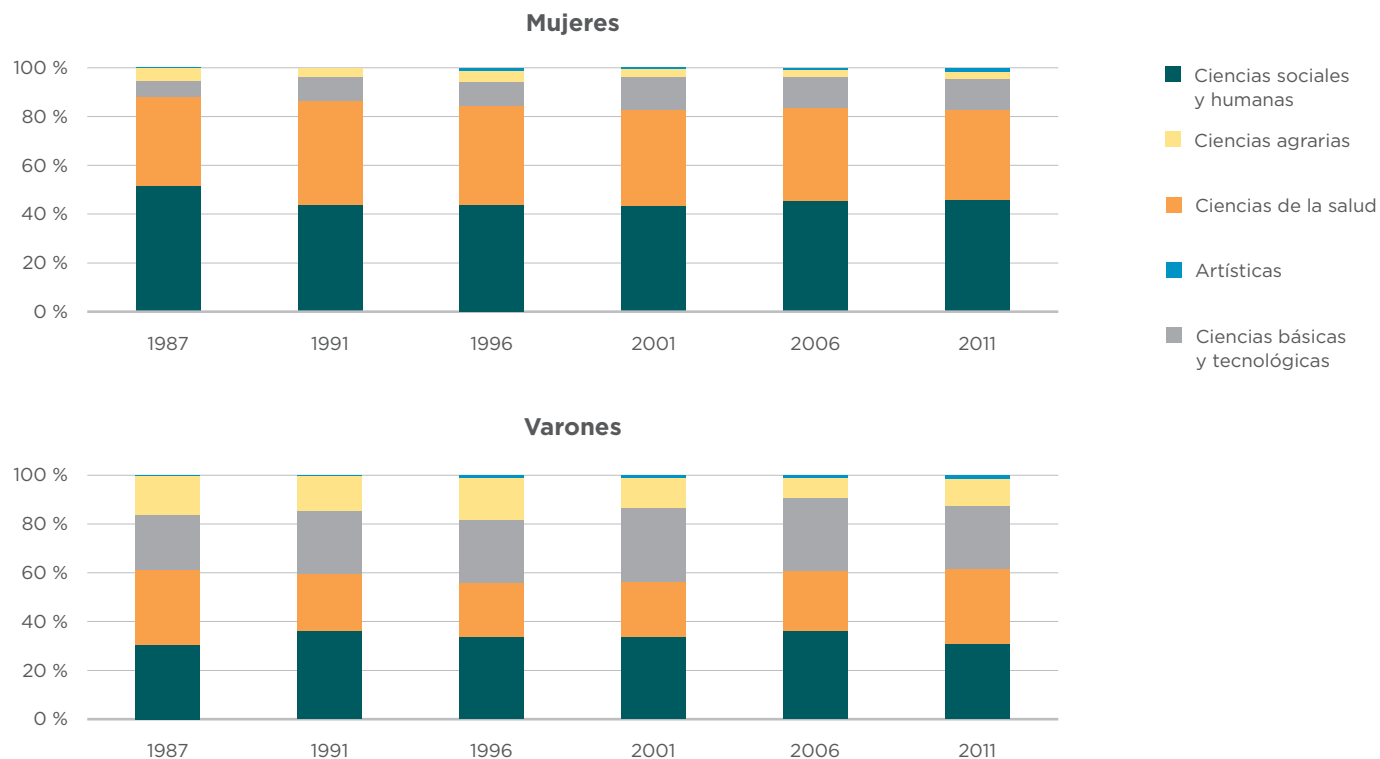
A pesar de los innegables avances en las últimas décadas en nuestro país en materia de igualdad de género, aún hoy las mujeres ganan sustancialmente menos que los varones a iguales niveles de calificación. Aún hoy, sobre las mujeres recae el grueso del trabajo no remunerado de nuestra sociedad: las tareas domésticas en el hogar propio y el cuidado de niños, enfermos y ancianos. Esto implica menos tiempo para estudiar, trabajar o disfrutar de tiempo libre. La violencia de género –que cuesta la vida a decenas de mujeres cada año, pero que la sufren miles– es, quizás, la expresión más lacerante de la perpetuación de una desigualdad intolerable.

El avance en esta materia es un tema fundamental para los derechos humanos de las mujeres. Pero también es una

condición básica para el desarrollo del país. Las mujeres, que representan la población con mayores logros en todos los niveles educativos, mantienen una inserción problemática en el sistema productivo. Presentan tasas de actividad más baja y jornadas laborales más cortas, reflejo de la mucho mayor carga de trabajo no remunerado que recae sobre ellas y de las dificultades para conciliar ambas tareas. Asimismo, presentan amplia segregación educativa, ya que las rígidas representaciones sociales de género se reflejan en una alta concentración de mujeres en carreras asociadas al histórico *rol femenino* (vinculado a lo social y a los cuidados), y se insertan menos en carreras científicas y tecnológicas. Vinculado con lo anterior, pero también por efecto de la discriminación de género y de las dificultades de conciliación, se emplean en sectores de más baja productividad y en tareas de menor nivel jerárquico, con lo que su aporte productivo se ve reducido. De esta forma, Uruguay desaprovecha el talento productivo de la mitad más formada de su población.

Finalmente, las desigualdades de género reproducen y profundizan las desigualdades sociales porque se intersectan en las mujeres, además de las condiciones más precarias de inserción laboral y económica, también las mayores dificultades para acceder a las prestaciones sociales y la responsabilidad por las tareas de reproducción social (cuidado y crianza de niños y niñas), lo cual no solo puede comprometer su desarrollo personal, sino las condiciones para el desarrollo de las futuras generaciones. El sistema de protección social reproduce las desigualdades que se generan en el mercado laboral, y, como resultado, las mujeres reciben menos servicios de protección social. Si esas desigualdades se intersectan con otras desventajas sociales referidas a la edad, la ascendencia étnico-racial o la ubicación geográfica, las diferencias se expanden.

Distribución relativa de los egresos de carreras universitarias de grado de la Universidad de la República por área de conocimiento, según sexo, Uruguay, 1987-2011



Por otra parte, el cambio demográfico señala un desafío central para el país en el envejecimiento, por sus consecuencias en la posible tendencia de caída en la cantidad de personas en actividad laboral remunerada y por una mayor necesidad de servicios de cuidados, asociados a la dependencia en edades avanzadas. Todo ello llama a la necesidad de promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en tareas domésticas no remuneradas, la que permita el desarrollo personal y profesional de las mujeres, junto con dispositivos de políticas públicas que hagan frente a la *crisis de los cuidados*.

Entonces, tanto la transformación productiva como la transformación social solo serán posibles en la medida en que se modifiquen parámetros culturales profundos, que marcan diferencias en las posibilidades de desarrollo entre varones y mujeres, y en la medida en que se diseñen y ejecuten políticas que hagan frente a los riesgos sociales cuyas consecuencias recaen, fundamentalmente, en las mujeres.

