



COHESIÓN SOCIAL EN URUGUAY: CLAVES PARA EL DISEÑO Y LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS



INFORME FINAL

MONTEVIDEO, URUGUAY, MARZO DE 2012

CLAEH-SEGIB

**COHESIÓN SOCIAL EN URUGUAY:
CLAVES PARA EL DISEÑO Y LA
GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**



AGRADECIMIENTOS

Este documento fue preparado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), bajo la dirección de Luis Carrizo y Marcia Rivera, con el apoyo de trabajos de investigación de Alejandra Camejo, Martín Hopenhayn, Marcos Lorenzelli, Carmen Midaglia, Pablo Martinis, Ernesto Rodríguez y Nelson Villarreal y la asistencia de investigación de Valeria Luzardo. Se agradecen también los aportes de Lilián Abracinskas, Gerardo Caetano, Martha Cecilio, Jack Couriel, Fernando Filgueira, Nilsa Medina Piña, Jerónimo Roca, Miguel Soler Roca, Manuel Torres Márquez y Nilia Viscardi, además de muchos otros que están citados en el texto y la bibliografía.

Nuestro agradecimiento también a los colegas del CLAEH: Romeo Pérez Antón, Leopoldo Font, Pablo Cayota, Néstor Da Costa, Julián Suquilvide, Alejandro Coto, María Fernández, Claudia Alessandro, Eduardo Granja y Rafael Addiego, así como al equipo de jóvenes investigadores asociados, integrado por Daniel González Arias, Fabiana Hernández y Micaela Araújo.

Vaya un reconocimiento especial para Gustavo de Armas, quien inspiró con sus ideas las fases iniciales de este proyecto y luego colaboró en distintas instancias.

Para la realización de este proyecto se contó con recursos propios del CLAEH, así como de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Asimismo, se contó con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP, Presidencia de la República).

© CLAEH

Diseño y armado: Manosanta desarrollo editorial

manosanta@manosanta.com.uy
Zelmar Michelini 1116
Montevideo, Uruguay
Tel.: 2902 7681

Corrección: Alejandro Coto

Depósito Legal: 357-906

Impreso en Uruguay por Manuel Carballa
Abril de 2012

INFORME FINAL

MONTEVIDEO, URUGUAY, MARZO DE 2012

CLAEH-SEGIB

COHESIÓN SOCIAL EN URUGUAY: CLAVES PARA EL DISEÑO Y LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUIS CARRIZO Y MARCIA RIVERA

Unidad de Investigación y Políticas Públicas
Centro Latinoamericano de Economía Humana

Tengo la convicción de que este concepto de cohesión social tiene algo que ver con el pensamiento originario que dio nacimiento a esta institución. Tengo la impresión de que toda esa visión humanista del pensamiento que creó al CLAEH tiene algo que ver con esta nueva vertiente en la que estamos involucrados hoy en torno al concepto de la cohesión social.

Cr. Enrique Iglesias

Secretario General Iberoamericano

De la conferencia inaugural del acto de conmemoración
del 50.º aniversario de la fundación del CLAEH.

(Montevideo, setiembre de 2007)

CONTENIDO

Prólogo	7	El tortuoso camino hacia una buena educación	43
Presentación	9	El Plan Ceibal, revolución en integración tecnológica y social del Uruguay	44
Resumen ejecutivo.	11	Jóvenes y cohesión social: un vínculo frágil que necesita fortalecerse.	47
Introducción	15	Otras desigualdades también inciden en la cohesión social	50
Ejes para el análisis de la cohesión social en Uruguay	17	A modo de cierre...	50
Cohesión social: ¿elasticidad o polisemia?	17	Conclusiones	55
El modelo europeo de cohesión social	19	Recomendaciones de políticas	57
El incipiente debate latinoamericano sobre cohesión social.	21	Recomendaciones generales sobre políticas para asegurar un clima de igualdad de oportunidades para todas las personas.	57
El concepto de cohesión social según el informe de la CEPAL	23	Recomendaciones para mejorar la coordinación de políticas sociales a fin de lograr mayor integración y cohesión social	58
El sentido de pertenencia como eje de la cohesión social	25	Educación. Recomendaciones de políticas	58
Cohesión social y ciudadanía plena (derechos sociales)	25	Trabajo y capital social. Recomendaciones de políticas.	62
El concepto de cohesión social en Eugenio Tironi y Bernardo Sorj	26	Juventud. Recomendaciones de políticas.	67
El debate sobre cohesión social en la XVII Cumbre Iberoamericana, 2007	27	Desarrollo territorial. Recomendaciones de políticas.	71
Investigar la cohesión social en Uruguay.	27	ANEXOS	75
Diagnóstico de la cohesión social en Uruguay	29	1. Metodología de trabajo	77
Las raíces de la vocación integracionista del Uruguay	29	2. Bibliografía indispensable para el estudio de la cohesión social en Uruguay	81
El Uruguay de los últimos cincuenta años	32	3. Pauta de entrevista. Marco teórico Uruguay	89
Las desigualdades de origen y la cohesión social en Uruguay hoy	34		
Territorialidad y cohesión social.	35		
El trabajo: base de la dignidad de las personas y factor clave de integración económica y social	40		

4. Programa del seminario internacional «Cohesión social en Uruguay: balance y perspectivas»	90
5. Guía para el diálogo y la deliberación en el seminario internacional. Orientaciones para colaboradores técnicos . .	92
6. Guía para el diálogo y la deliberación en el seminario Internacional. Orientaciones para participantes	94
7. Notas biográficas de los autores	95

PRÓLOGO

El Centro Latinoamericano de Economía Humana tiene la satisfacción de presentar en este informe los resultados de un trabajo de más de dos años de investigación, sobre el estado actual de la cohesión social en Uruguay. Con esta publicación, el CLAEH pretende contribuir a un mayor conocimiento sobre las dimensiones de la cohesión social y su evolución en nuestro país. Se proponen aquí recomendaciones de políticas que señalan líneas estratégicas para fortalecer la integración social y la equidad.

El compromiso del CLAEH con estos temas viene desde sus orígenes. Su historia institucional de 55 años es fértil en realizaciones que promueven las mejores causas en la cuestión social en Uruguay. Desde los trabajos pioneros del Arq. Juan Pablo Terra, uno de los fundadores del CLAEH, hasta las intervenciones sociales en todo el territorio nacional, nuestra organización ha estado permanentemente al servicio de la producción del conocimiento para la acción. Esa es la seña que distingue la idea pionera de la *economía humana*, formulada en los años cuarenta por el sacerdote dominico Joseph-Louis Lebret. Algunas claves de este espíritu —rigurosidad en la investigación, compromiso humanista, innovación en el conocimiento— han sido y siguen siendo el norte que marca el camino del CLAEH, bajo las distintas configuraciones que nuestra organización ha desarrollado en su rica dinámica institucional. Tanto en los proyectos de intervención social y asistencia técnica como en los programas de investigación y el ámbito universitario de grado y posgrado esas claves adquieren sentido coherente en sus diversas aplicaciones.

En el caso del estudio del que da cuenta este informe, la pertinencia no puede ser mayor. El Uruguay se encuentra en un período particularmente rico en desafíos y realizaciones, con índices que muestran una creciente satisfacción de distintos índices económicos y sociales. Sin embargo, aún queda mucho para hacer en términos de integración social, equidad e igualdad de oportunidades. La escala de nuestro país facilita un estudio sobre las dimensiones tangibles e intangibles de la cohesión social. Este concepto aún debe seguir siendo trabajado. Uruguay es un lugar privilegiado para profundizar en el conocimiento de las dimensiones de la cohesión social, sus mutuas relaciones

y el panorama de las políticas públicas a favor de su desarrollo. Este estudio puede llegar a ser una referencia para los países hermanos que también buscan, como nosotros, mejores condiciones de vida para sus pueblos.

Estimulado por la propuesta de la SEGIB para la realización de este trabajo, el CLAEH ha dispuesto todas las condiciones para su ejecución. La responsabilidad de la tarea estuvo a cargo de un equipo de investigación integrado por el Mag. Luis Carrizo —coordinador de la Unidad de Investigación y Políticas Públicas y coordinador general del proyecto— y la Dra. Marcia Rivera —directora de la Maestría de Políticas Sociales y coordinadora técnica del proyecto. Junto a ellos, un grupo de expertos nacionales e internacionales en distintas áreas temáticas, con el apoyo de jóvenes investigadores, han debatido e intercambiado visiones y propuestas. Ellas se conjugan en un diagnóstico del estado actual de la cohesión social en Uruguay, y se traducen en recomendaciones de políticas que, esperamos, puedan ser de utilidad a los tomadores de decisión y a los distintos actores involucrados en la vida pública de Uruguay.

El agradecimiento a la Secretaría General Iberoamericana, al Cr. Enrique Iglesias y al Sr. Norberto Iannelli, director de la Oficina de Representación de la SEGIB, no es solo protocolar. Es un reconocimiento institucional más profundo, que tiene el sentido con el que pretendemos trabajar en el CLAEH: un vínculo de alianza que conjuga lo técnico y lo administrativo con la razón humana de la utopía. Es allí donde encontramos gente como ellos e instituciones como la SEGIB. Por eso, más que nada, nuestro agradecimiento.

También deseamos agradecer a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que ha mostrado una vez más su compromiso al apoyar materialmente la realización de este proyecto. Por su parte, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República ha demostrado, durante toda la implementación del proyecto, su vocación de diálogo para el mejoramiento de las políticas públicas, y esto representa un ejemplo de responsabilidad institucional que distingue al Uruguay.



Finalmente, vaya nuestro reconocimiento a los innumerables colegas que han participado con enorme compromiso en las distintas instancias de este proyecto, tanto en los debates inaugurales como en el Seminario Internacional sobre Cohesión Social en Uruguay realizado en marzo de 2011. Así también, vaya el agradecimiento a todos los compañeros del CLAEH, técnicos y administrativos, sin cuya colaboración este proyecto no hubiera sido posible. Esa razón de ser institucional, así como la realización del trabajo que aquí presentamos, enorgullecen a nuestra organización.

Leopoldo Font
Director General
Centro Latinoamericano de Economía Humana

PRESENTACIÓN

La XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Chile en el mes de noviembre del año 2007 tuvo el siguiente tema central: «Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica».

Este tema mereció a lo largo de dicho año un profundo análisis, desarrollado en diversos foros, seminarios y reuniones ministeriales bajo la coordinación de la Secretaría General Iberoamericana y la presidencia pro t mpore ejercida por el gobierno de Chile. Vale señalar que el análisis contó también con el invaluable aporte de organismos internacionales que abastecieron de la documentación técnica necesaria para lograr un fructífero diálogo entre los gobiernos.

Los resultados de este proceso fueron recogidos en la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno y en el correspondiente Programa de Acción, en el cual se encomend  a la SEGIB «proseguir con el apoyo de otros organismos internacionales los trabajos orientados a promover la cohesión social en Iberoamérica, recogiendo en aquellos países que lo soliciten, análisis sobre perfiles nacionales en relación con la cohesión social e impulsando procesos de diálogo social y participación ciudadana de cara a la construcción de un acuerdo para la cohesión social que refleje el compromiso entre las fuerzas políticas, sociales y económicas».

En el marco de dicho mandato debemos celebrar la iniciativa de Uruguay y del CLAEH, por ser país pionero en la realización de los mencionados perfiles nacionales.

En el documento es posible encontrar un rico análisis conceptual, el cual ha tomado en consideración la abundante elaboración teórica que por varias décadas se ha desarrollado en Europa y en el ámbito multilateral. En tal sentido, el documento esclarece visiones y conceptos y al mismo tiempo reconoce las dificultades que tendría una asimilación acrítica de concepciones elaboradas en otros tiempos y circunstancias.

El enfoque adoptado permite advertir claramente la relación del concepto de cohesión social con los de integración, igualdad e inclusión social, y a partir de allí su focalización a través de los cuatro ejes de la investigación realizada para el caso de Uruguay, a saber: trabajo,

educación, juventud y territorialidad, siendo mencionadas también otras desigualdades que afectan la cohesión social y que se expresan a través de variadas formas de discriminación social. Ciertamente, la elección de los cuatro ejes se relaciona con los temas de interés estratégico para el país y que pueden demandar reformas estructurales y la implementación de políticas públicas específicas.

Hay asimismo un breve pero interesante análisis histórico que revela la evolución del país y, dentro de este, la mención de aquellos hechos que han actuado como causa y que también han sido efecto del debilitamiento de los mecanismos de la cohesión social.

La investigación llevada cabo por el CLAEH es sin duda un aporte a la hora de identificar y definir políticas públicas. Las conclusiones y las recomendaciones son un primer paso, el inicio de un proceso que servirá para brindar insumos destinados a los organismos públicos con competencia en la materia.

En resumen, gracias al trabajo realizado por el CLAEH con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay y con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo es posible hoy contar con un documento que diagnostica sobre los problemas más relevantes de la realidad social del país, sin desconocer la necesidad de una mayor profundización de algunos temas y la incorporación de otras variables que permitan alcanzar una mayor capacidad de explicación. En consecuencia, este trabajo constituye un paso importante pero, en definitiva, un primer esfuerzo en la tarea de mantener focalizada la atención en aquellos hechos que afectan la cohesión social, la cual seguramente se irá enriqueciendo con futuras investigaciones. Para ello también seguir  siendo indispensable la promoción del diálogo social, participación ciudadana y el consenso alrededor de políticas públicas de largo plazo.

Norberto Iannelli
Director

Oficina de Representación en Uruguay
Secretaría General Iberoamericana



RESUMEN EJECUTIVO

1. Este documento da cuenta de la investigación realizada por el proyecto «Estudio de la cohesión social en Uruguay», llevado adelante por la Unidad de Investigación y Políticas Públicas del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) con un equipo de especialistas y consultores, bajo el patrocinio de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. La investigación realizada recopiló información variada y dispersa, buscando realizar un diagnóstico de situación desde diversos ejes de análisis, con el fin de generar algunos lineamientos de políticas para fortalecer la cohesión social en el Uruguay.
2. Se partió de la premisa de que no existe ni puede haber un modelo único de cohesión social, puesto que esta es una construcción social. A lo largo de su particular historia, cada grupo humano construye formas de interacción que estarán asociadas a sus circunstancias específicas, incluyendo su evolución económica y social, sus códigos culturales, sus patrones demográficos, entre otros. Por ello, descartamos que pueda existir una teoría universal sobre cohesión social, que sea aplicable a cualquier realidad en cualquier momento del tiempo. No existe ni parece adecuado pretender construirla. La cohesión social es el resultado de una particular y específica forma de articulación entre la manera en que se ha concebido y se desempeña el Estado, la manera en que funciona el mercado, la interacción en las familias y la sociedad civil, y la forma en que históricamente se construyeron y evolucionaron las relaciones comunitarias y vecinales.
3. Si bien la noción de cohesión social ha ido ganando adeptos en las últimas décadas, se trata de un concepto bastante escurridizo, elástico, impreciso, polisémico, sobre el cual hay una diversidad de miradas. En esta investigación hemos buscado ubicar el concepto en su trayectoria histórica latinoamericana, la que remite a los debates sobre inclusión, equidad e integración para desde allí recuperarlo y resignificarlo.
4. Uruguay es un excelente laboratorio para el estudio de la cohesión social. Es el más pequeño de los países de Sudamérica y sostuvo durante muchos años un imaginario colectivo, abocado a la integración, la igualdad y la defensa de los valores democráticos, que si bien fue interrumpido durante más de una década, ha vuelto a recuperar. Además, generó políticas públicas sobre la base de ese imaginario, que han dejado una importante base. Sus estructuras estatales han demostrado históricamente capacidad para *intervenir* y producir bienestar social, y han logrado en los últimos años avances significativos en términos de desarrollo, según lo constatan los principales indicadores internacionales.
5. No obstante esos valores, en la sociedad uruguaya también hay signos de insatisfacción con el funcionamiento real de la democracia, persisten desigualdades que atentan contra la integración social y se manifiestan actitudes que denotan prejuicios hacia algunos segmentos de la población, así como pérdida de confianza en las instituciones y en actores diversos.
6. Por ello, es pertinente elaborar un diagnóstico sobre el estado de la cohesión social en Uruguay y generar insumos para el debate público y para los tomadores de decisión, en particular para las instituciones de gobierno responsables por el diseño y ejecución de las principales políticas que podrían estar dirigidas a fortalecer la cohesión social.
7. Desde principios del siglo XX, Uruguay comenzó a construir un imaginario colectivo que aspiraba a generar una sociedad moderada y amortiguadora, donde no hubiera un actor hegemónico y donde el Estado sirviera siempre de escudo de los débiles, de árbitro de los conflictos sociales. Las ideas impulsadas por el presidente José Batlle y Ordóñez (1903-1907, 1911-1915), dirigidas a *integrar* y *estatizar* la sociedad y a conformar una ciudadanía civil impregnada de ideas democráticas y con un alto grado de integración social, han estado en el centro del debate político uruguayo durante más de un siglo, con fuertes defensores pero también detractores. Sin embargo, o tal vez por ello, el debate ha permitido reafirmar una vocación hacia la

construcción de una sociedad que puede lograr pactos políticos que promueven la igualdad de oportunidades. Así, se fue forjando la imagen de un Uruguay mucho más integrado socialmente del que realmente ha existido, aunque en comparación con otros países de la región, efectivamente sigue siendo un país con menos desigualdades que el resto de la región.

8. En los últimos cincuenta años el Uruguay ha sido escenario de grandes cambios; algunos muy positivos y otros no tanto. Tres momentos de quiebres de la matriz social de la integración merecen destacarse: i) el período de la dictadura cívico-militar que se extendió del 27 de junio de 1973 al 28 de febrero de 1985, pero que de hecho fue el desenlace de un proceso represivo que comenzó en los años sesenta; ii) el devastador ajuste recesivo de 1982-1984 que aceleró y profundizó la desigualdad social; y iii) la crisis financiera y bancaria de 2001-2002, que si bien fue generada en el ámbito externo, al tener asidero en las políticas económicas neoliberales instrumentadas en los años noventa, provocó el colapso de la economía nacional.
9. El retorno democrático no revirtió las líneas de políticas económicas, que estaban fundamentadas en el paradigma neoliberal y que eran fuertemente restrictivas del gasto social. Ello supuso un progresivo deterioro de la calidad de vida para los sectores más pobres y dependientes, que no encontraron los apoyos que antes tenían en el Uruguay del Estado de bienestar. Desde entonces comenzaron a observarse circuitos de reproducción de la pobreza fuertemente vinculados con perfiles demográficos, con marginación territorial y con el declive del sistema educativo público, impactado por la reducción de recursos mandatada por las políticas económicas.
10. A partir de 2005, con las políticas públicas impulsadas por el gobierno del Frente Amplio se ha buscado retomar la ruta de un desarrollo que propenda a la reducción de la pobreza y de las desigualdades, renovando el imaginario de una mayor integración y cohesión social. Los nuevos programas puestos en marcha permitieron que entre 2005 y 2010 se lograra abatir la pobreza en 12 %, reducir la indigencia en un 50 % y bajar de manera significativa la tasa de desempleo, que ronda hoy el 5,0 %.
11. Sin embargo, a pesar de esos logros, en Uruguay casi la mitad de los niños menores de cinco años sigue por debajo de la línea de pobreza y recibe solo el 5,5 % del

gasto social. El desempeño escolar, incluyendo la repetición y el abandono, muestran fuertes correlaciones con la situación económica de los estudiantes. Mientras que hasta los 14 años la concurrencia a centros de educación es alta y casi homogénea en todos los sectores, a partir de los 15 años se presentan problemas muy serios que explican por qué solo el 48,1 % de las personas con 15 o más años de edad alcanzaron a concluir la educación secundaria básica. Ello sugiere brechas que inciden sobre la cohesión y que deben ser atendidas con urgencia.

12. En el ámbito laboral, a pesar de la casi inexistencia del desempleo, persiste una importante proporción de trabajadores en el sector informal que están al margen del sistema de prestaciones sociales básicas. También hay desencuentros puntuales en el mercado de trabajo entre la oferta y la demanda en ciertos rubros. Existen, además, presiones de algunos sectores empresariales para «flexibilizar» leyes laborales, lo que en otros países ha resultado en pérdida de derechos adquiridos. Todo ello sugiere la necesidad de políticas para afirmar un terreno de oportunidades que genere mayores posibilidades de cohesión social.
13. De la investigación realizada se desprenden las siguientes conclusiones:
 - El Uruguay presenta oportunidades extraordinarias de encaminarse hacia la superación de la desigualdad social y fortalecer los niveles de cohesión social, pero el conjunto de avances registrados en indicadores sociales y políticas de protección todavía no son suficientes para recrear un patrón sólido de cohesión social que incorpore elementos de la clásica integración y los combine con nuevos mecanismos de inclusión.
 - Para asegurar un cambio significativo de los niveles de desigualdad social que existen hoy y mejorar la cohesión social se necesita poner en marcha una estrategia que conjugue varios elementos, a saber: i) un amplio pacto social para sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo sostenible; ii) una diversificación productiva que incorpore el uso ético de la ciencia y la tecnología; iii) cambios estructurales dirigidos a generar empleo productivo y digno; iv) políticas sociales que refuercen los efectos redistributivos de las políticas económicas; y v) contrarrestar la evasión contributiva y generar un sistema progresivo de impuestos sobre la renta.

- Las mayores debilidades de cohesión social en Uruguay están relacionadas con las desigualdades de origen, las estructurales, que marcan a las personas. Los niños nacidos en contextos socioculturales críticos enfrentan un clima de desigualdad de oportunidades difícil de superar y un estigma social desde el nacimiento. Ello se traduce en menores índices de salud, carencias de condiciones mínimas de vida, bajos niveles de desempeño educativo y poco acceso a bienes culturales. Más tarde ello significa trabajos de baja calificación y mal remunerados.
 - Además de las desigualdades de origen, en el Uruguay persisten prácticas sociales que son generadoras de desigualdades. Estas incluyen la estigmatización, la categorización, los prejuicios y la discriminación étnica-racial y de género, que inciden sobre la cohesión social.
 - En cuanto a la evolución de la integración territorial, elemento fundamental para el estudio de la cohesión social, se observa un creciente y preocupante proceso de fragmentación sociourbana, que incide no solo en la cohesión social, sino también en aspectos como el rendimiento educativo de los niños y jóvenes. La desestructuración urbana de algunos barrios periféricos de Montevideo, sumada a las precariedades de empleo y habitacionales, representan un freno a evolución del país en su conjunto. El proceso de fragmentación sociourbana analizado en el informe constituye la antítesis de la integración social en el territorio, y por ende tiene serias implicaciones para la cohesión social.
14. La realización de esta investigación puso de relieve la carencia de datos y series históricas consistentes y confiables que permitan calibrar adecuadamente la cohesión social en el país. Se han hecho recomendaciones para mejorar la base estadística, lo que a su vez mejoraría la capacidad de análisis.
15. En cuanto a recomendaciones, a continuación se presentan algunas de las que se incluyen en este informe:
- El Uruguay hace bien generando políticas sociales de largo alcance y espectro en áreas como salud, educación, trabajo y desarrollo territorial, además de generar políticas puntuales dirigidas a corregir deficiencias, a nivelar el terreno o a atender necesidades específicas. Lograr un buen equilibrio entre estas mejora las posibilidades de una mayor cohesión social.
 - *Atención urgente a las condiciones de la infancia.* Sobre la base de los datos analizados, se concluye que para asegurar un clima de oportunidades para los niños y niñas nacidas en las familias de contexto sociocultural crítico, se precisan políticas que puedan cortar el circuito de reproducción de las carencias.
 - *Atención a las nuevas formas de familia y las vulnerabilidades que ellas generan.* Los hogares unipersonales y monoparentales encabezados por mujeres concentran la mayor vulnerabilidad y niveles de pobreza. Evitar que la vulnerabilidad se convierta en exclusión requiere de políticas específicas.
 - *Atención al retorno de emigrantes.* Si bien se han adoptado políticas en ámbitos de exenciones tributarias, así como de alentar la participación a través de la creación del Departamento 20 en el Ministerio de Relaciones Exteriores, hay una labor educativa hacia toda la sociedad que debe emprenderse con políticas en la órbita de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura para que se logre una reincorporación integrada de la población que salió y que ahora está regresando. Hay dificultades también en el ámbito laboral de los contingentes de uruguayos que están regresando, que si no se atienden podrían generar problemas de cohesión social.
 - *Atención a la persistente inequidad de género.* Es imprescindible que se adopten políticas claras, coherentes y consistentes para corregir las profundas brechas de género que persisten en el Uruguay. Deben aprobarse leyes para impedir la diferenciación salarial y evitar los subterfugios que suelen encontrarse para aplicarla, así como acciones positivas para asegurar que el espacio político se abra a una mayor participación de mujeres.
 - En el ámbito de la educación se resalta que no será posible superar las dificultades que enfrenta el sistema educativo uruguayo sin acuerdos de mediano y largo plazo que puedan formalizar un *Plan Nacional de Educación*. Las bases de este, elaboradas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) en 2011 incluyen ocho ejes fundamentales. Hay en marcha procesos de diálogo entre las fuerzas políticas del país que permiten imaginar que se avanza en esa dirección.



- Para lograr las sinergias necesarias y mejorar el terreno de oportunidades educativas para los sectores que concentran mayor índice de pobreza, resulta imprescindible mejorar la coordinación al interior del sistema educativo y mejorar la coordinación del sistema educativo con otras políticas públicas.
- Los problemas educativos uruguayos requieren la adopción de políticas que amplíen la noción de educación más allá de los límites estrictos del sistema educativo formal y que permitan colocar a los estudiantes en el centro de todos los procesos y a los centros educativos, con mayor autonomía, como eje de las políticas. La formación y profesionalización del cuerpo docente también debe ser una prioridad nacional.
- En el ámbito laboral, el estudio recomienda que las políticas económicas tengan un objetivo explícito de favorecer la creación de puestos de trabajo formal y de buena calidad, en consonancia con las necesidades y posibilidades que a futuro tiene el Uruguay. El trabajo digno, cobijado por legislación social de derechos y deberes, es un pilar fundamental de la cohesión social.
- Por la importancia del trabajo para la cohesión social, se sugiere también continuar, fortalecer y diseñar nuevas políticas públicas dirigidas a promover la formalización laboral de trabajadores y empresas, en particular de las micro y pequeñas. Por ejemplo, con incentivos de reducción de los costos la formalización, accesos a información, créditos, mercados.
- Se recomiendan, además, políticas para fortalecer la institucionalidad constituida por el conjunto de normas y reglas de juego que organizan y regulan la interacción entre los diferentes actores que intervienen en el mercado de trabajo.
- Con relación a los desempleados que reciben un subsidio estatal, se sugiere la limitación del término de esta compensación a seis meses, período tras el cual debe intimarse a las personas a que acepten un empleo o a que tomen algún curso de capacitación laboral para insertarse en el mercado de trabajo. Hay evidencia concluyente de que la dependencia que suele generarse con este tipo de apoyo desalienta el esfuerzo propio y tiende a reproducirse generacionalmente si no se limita.
- En cuanto a la juventud, el estudio encontró que es preciso profundizar y ampliar el denominado *Sistema Nacional de Cuidados*, especialmente en lo relacionado con la salud (incluyendo en la reforma medidas específicas para jóvenes mayores de 18 años) y con la violencia hacia los jóvenes.
- Los datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social muestran que hay cerca de 84.000 jóvenes entre los 15 y los 29 años que por razones diversas ni estudian ni trabajan en el mercado formal, y ello puede dar paso a un creciente problema de desintegración social. Es necesario estudiar mejor el fenómeno a fin de generar e implementar políticas pertinentes que, por ejemplo, permitan canalizar el aporte de las y los jóvenes al desarrollo de programas sociales del gobierno (combate a la pobreza, alfabetización, vivienda, etc.).
- Finalmente, entre las recomendaciones sobre desarrollo territorial, se destaca la necesidad de contar con políticas que promuevan estrategias múltiples para prevenir la segregación espacial, educativa y laboral, asegurando la obtención y movilización de recursos de distinta índole, así como la consolidación de los procesos de generación de bienes públicos como parte del cambio cultural respecto a las formas de incidencia y construcción de sentido del territorio.
- El estudio resalta que, para asegurar que efectivamente las políticas que se diseñen tengan un impacto positivo sobre la cohesión y la integración social, es imprescindible contar con un andamiaje de monitoreo, investigación y evaluación de políticas sociales que todavía no está suficientemente desarrollado y recomienda que se trabaje sobre ello.

INTRODUCCIÓN

El presente documento da cuenta de la investigación realizada por el proyecto «Estudio de la cohesión social en Uruguay», elaborado por la Unidad de Investigación y Políticas Públicas del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), bajo el patrocinio de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Esta investigación ha buscado recopilar y sistematizar información diversa y dispersa, realizar un diagnóstico de situación desde diversos ejes de análisis y generar propuestas de políticas hacia las autoridades de gobierno.

Uruguay es un excelente laboratorio para el estudio de la cohesión social. Es el más pequeño de los países de Sudamérica y sostuvo durante muchos años un imaginario colectivo, así como políticas abocadas a la integración, la igualdad y la defensa de los valores democráticos, que si bien fue interrumpido durante más de una década, ha vuelto a recuperar. Hoy, el país está tercero en la región en índice de desarrollo humano y ocupa el lugar 52, entre 169 países, dentro del grupo de naciones que el PNUD designa como de alto desarrollo humano. Forma parte del grupo que el Banco Mundial clasifica como país de *renta media-alta*. Sus estructuras estatales han demostrado históricamente capacidad para *intervenir* y producir bienestar social, y ha logrado en los últimos años avances significativos en términos de desarrollo.

No obstante esos valores, en la sociedad uruguaya también se constatan ciertos signos de insatisfacción con el funcionamiento real de la democracia, persisten desigualdades que atentan contra la integración social y se manifiestan actitudes que denotan prejuicios hacia algunos segmentos de la población, así como pérdida de confianza en las instituciones y en actores diversos. Si bien las perspectivas de bienestar económico individual y colectivo son actualmente altas, comienza a insertarse una inseguridad personal creciente relacionada con el incremento de actos delictivos. Todo ello parece ser, al mismo tiempo, causa y efecto del debilitamiento de los mecanismos de cohesión social. Reconocer la situación a tiempo e instalar meca-

nismos y políticas pertinentes podría significar una gran diferencia en el desarrollo futuro de la nación uruguaya.

En esta línea, consideramos que el estudio de los factores que afectan la cohesión social en Uruguay puede brindar insumos a los tomadores de decisión para definir estrategias, planes y políticas que coadyuven a la reproducción de la integración social y, por tanto, a *traducir* el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y, en general, la mejora de los indicadores convencionales de desarrollo en mayores índices de satisfacción de las y los ciudadanos con la democracia sustantiva, con su situación personal y la colectiva.

El estudio llevado adelante ha buscado, en primer término, elaborar un diagnóstico sobre el estado de la cohesión social en Uruguay, apelando a un enfoque multidisciplinario y consultando fuentes muy diversas de información en historia, economía, demografía, antropología, sociología, entre otras. También se generaron espacios de discusión y reflexión sobre el tema con la participación de expertos académicos, actores políticos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios y representantes del sector productivo y de los medios de comunicación. Se realizaron entrevistas personales, discusiones grupales y un seminario con amplia participación donde se discutieron informes de cuatro ejes claves de la investigación.

Tanto en la elaboración del diagnóstico técnico sobre el estado de la cohesión social en Uruguay como en las discusiones que se ambientaron en torno al tema en distintas instancias a lo largo del proyecto, se buscó examinar las políticas públicas que el Estado viene desarrollando en distintas áreas. En particular, y considerando los antecedentes de investigación e intervención del CLAEH, se abordaron las siguientes áreas: políticas sociales sectoriales (educación, seguridad social), políticas económicas y de empleo, políticas de desarrollo local y políticas de juventud. Las áreas privilegiadas, sin que sean exhaustivas de un tratamiento integral de la cohesión social, señalan campos críticos de políticas, en donde anidan factores decisivos para pensar y promover la cohesión social.

El diagnóstico técnico, así como las conclusiones que emergen del proceso de debate intersectorial, buscan



brindar insumos a los tomadores de decisión —en particular las instituciones de gobierno responsables por el diseño y ejecución de las principales políticas públicas— sobre las líneas a seguir en los próximos años para fortalecer la cohesión social en Uruguay.

El proceso de investigación conllevó poco más de un año y medio de intenso trabajo y resultó en extremo rico y esclarecedor. Se conformó un equipo técnico en el CLAEH para conducir el proyecto y se contó con los invalorable aportes de reconocidos expertos nacionales y de otros países de la región, que contribuyeron de manera comprometida y lúcida. Revisión bibliográfica, entrevistas, mesas redondas, consultas e intercambios con los representantes de la SEGIB y de la OPP fueron todos instrumentos de enorme valía para enriquecer el estudio. Un hito mayor en este período de trabajo fue la realización del seminario internacional «Cohesión social en Uruguay: balance y perspectivas», realizado en marzo de 2011 en Montevideo. El seminario contó con la participación de importantes personalidades de la región y expertos nacionales invitados, y reunió a representantes de diversas organizaciones y actores políticos, sociales, económicos y académicos. De esta forma, se generó un espacio de diálogo intersectorial en el que fueron puestos a discusión documentos de base y temáticos.

El informe de la investigación realizada se estructura en tres partes interconectadas. En la primera de estas se aborda de manera conceptual e histórica la idea de cohesión social a través de las formulaciones originales y de sus debates en la región latinoamericana. Se realiza allí una presentación del campo problemático de la cohesión social en el Uruguay contemporáneo. Una segunda parte aborda el diagnóstico de situación en nuestro país. En ella se analizan los problemas de la interacción social en el país, así como de las políticas públicas que inciden sobre la cohesión social en distintos ámbitos. La idea de cohesión social, dinámica y situada, adquiere aquí su mayor pregnancia. En la tercera parte se recuperan conclusiones del estudio y se proponen una serie de opciones de políticas, identificando las que pueden ser más efectivas y posibles, con la vocación de contribuir a la acción gubernamental con conocimiento fundado.

A partir de los resultados que se registran en estas páginas, se confirman algunas presunciones iniciales:

- Es importante investigar rigurosamente sobre cohesión social en Uruguay, desde un sentido latinoamericano que recupera las nociones de inclusión, equidad e integración social como objetivos fundamentales del desarrollo.
- Es oportuno generar una visión país de la cohesión social.
- Es necesario abordar el campo de manera multidimensional.
- Es relevante escuchar la voz de los distintos actores.
- Es importante discutir opciones de políticas públicas que fortalezcan la cohesión social.
- Es decisivo que el decisor político se involucre en el debate y genere políticas sectoriales activas para contribuir con mejores grados de cohesión social.
- Es estratégica la mirada y el acompañamiento de la sociedad civil, atenta al desarrollo del país de manera integral y comprometida con las mejores causas.

De los resultados y conclusiones que se derivan de este estudio surgen expectativas y múltiples desafíos. Sabemos que cuando se habla de cohesión social hablamos de procesos de largo aliento y construcciones —tangibles e intangibles— que requieren la fuerza de la convicción. El nuevo conocimiento que aporta este estudio pretende ser una contribución para pensar la cohesión social en Uruguay desde una mirada propia, sustentada en la rica historia nacional. Por nuestra escala, por los recorridos e intentos de generar una sociedad integrada, y por nuestras actuales condiciones, estamos frente a un momento en donde es posible —además de necesario— fortalecer y recrear algunos de los mejores valores que constituyen nuestros lazos como sociedad e innovar en otros.

El informe aquí presentado se complementa con el libro electrónico *Aportes para fortalecer la cohesión social en Uruguay*, que incluye no solo los análisis y recomendaciones que presentamos en este trabajo, sino los documentos completos de los expertos que han contribuido con esta investigación.

EJES PARA EL ANÁLISIS DE LA COHESIÓN SOCIAL EN URUGUAY

COHESIÓN SOCIAL: ¿ELASTICIDAD O POLISEMIA?

Si bien el concepto de *cohesión social* ha ido ganando adeptos en el debate latinoamericano de la última década, su uso todavía es poco preciso —o por decirlo de otra manera, demasiado elástico— y no domina los debates sobre políticas sociales en la región. Muchas veces se le iguala o intercambia a *inclusión social*; se utiliza asociado a términos como *equidad*; o se usa en referencia a *distribución de bienes y servicios*, mostrando que es necesario afinar mucho más su conceptualización. Hay quienes de entrada rechazan el concepto por considerarlo una herencia eurocentrista, como tantas otras en las ciencias sociales latinoamericanas, ya que es en Europa donde ha florecido el debate en torno a este. Por ello es preciso trazar la evolución del concepto y explorar su potencial para analizar el estado de las relaciones interpersonales en el Uruguay de hoy.

En la sociología, el término *cohesión social* se utiliza desde hace muchos años para designar el grado de consenso que tengan los miembros de un grupo o la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común que tengan estos. Este uso remite al significado en francés, donde la palabra *cohesión*, que evoca «el arte de vivir juntos», se define como un «conjunto de fuerzas que mantienen asociados los elementos de un mismo cuerpo». En ese sentido, la cohesión tiene un sentido muy importante como oposición a fractura.¹

A lo largo de la historia de la humanidad siempre han existido tensiones en las relaciones entre los individuos que componen una sociedad, verificándose diversos grados o modalidades en que la igualdad y la desigualdad se expresan. Si algo deja claro la evolución histórica del planeta es que en las sociedades conviven siempre procesos que buscan afirmar una mayor igualdad entre las personas y procesos que buscan afirmar las diferencias.

1 Jan Robert Suesser, *La cohesión social en Europa: Consideraciones de introducción del seminario Estrategias fiscales y cohesión social*. Buenos Aires: Programa Eurosocial, 16 al 18 de mayo de 2006.

El entrecruce, el equilibrio, el balance entre esas fuerzas, de cierta manera centrífugas y centrípetas, es lo que nos rendiría una idea de cohesión social en determinado momento y medio.

Por ello, es preciso insistir en que la cohesión como noción debe ser analizada desde una perspectiva histórica, por su carácter dinámico. Puede haber cambios en el nivel de cohesión social en un determinado contexto a través de los años; puede haber rupturas dramáticas con algunos procesos políticos, económicos, sociales o fenómenos de la naturaleza; o puede haber evolución positiva o negativa en el nivel de cohesión de una sociedad, sin que haya habido algún proceso dramático de cambio. Verla así nos lleva a afirmar que la cohesión social podría analizarse como un espejo de la intensidad y de la anuencia de la interacción social dentro de un colectivo.

Como debe ir quedando claro, estamos frente a un concepto escurridizo, elástico, bastante impreciso, tal vez polisémico, sobre el cual hay ya una diversidad de miradas de aquellos que se han propuesto estudiar los elementos que abonan o destruyen a la cohesión social. El tema ha ido ganando espacio en los debates de políticas públicas porque, según muchos analistas, lejos de ir logrando mayores niveles de cohesión social, muchas sociedades están mostrando preocupantes signos de fractura o fragmentación social. ¿Cuánto puede hacerse desde el Estado para evitarlo? ¿Existen políticas que puedan ayudar a lograr mayor cohesión y políticas que no lo hagan? ¿Es en realidad importante la cuestión de la cohesión social? ¿Cuáles son los elementos que abonarían a ella y cuáles no?

Miguelez y Prieto (2001), por ejemplo, ponen el acento en la calidad del empleo disponible en la sociedad. Aducen que la configuración del mercado de trabajo tras la segunda guerra mundial «constituyó uno de los pilares básicos en los que se asentó la legitimización del orden social de las sociedades industrializadas y contribuyó a hacer posible una recia cohesión social». Los empleos que se generaron entonces, explican en su texto, eran estables, seguros y venían acompañados de derechos laborales fundamentales. Por el contrario, afirman, en las últimas décadas la precarización laboral ha traído aparejada una



preocupante crisis de la cohesión social. Una mirada a datos básicos sería suficiente para corroborar que en América Latina, a pesar de que se generó crecimiento económico en los últimos años y la reactivación ha incentivado la generación de empleo formal, todavía persiste un sector poblacional demasiado grande que realiza trabajo precario, de tipo informal, con remuneraciones mínimas, o que están desempleados y, por ende, fuera de las redes de cobertura básica de protección social. Un informe realizado conjuntamente por la CEPAL y la OIT señala que la recuperación económica reciente no necesariamente garantizará un crecimiento con trabajo decente a largo plazo.²

Robert Castel³ también adjudica una gran importancia al trabajo como elemento constitutivo de la cohesión social, aunque lo examina desde otra perspectiva. Según su análisis, el nivel de seguridad y bienestar alcanzado por los trabajadores permite que se desarrolle una

forma de protección social que se basa en el establecimiento de relaciones solidarias entre los miembros, tanto en las relaciones de proximidad, como entre los grupos sociales, para la realización de tareas colectivas o el establecimiento de redes de financiamiento para enfrentar temas de competencia y resolución social.

Castel viene manifestando desde hace mucho una gran preocupación por la relación que puede existir entre trabajo asalariado y la integración social, como él la llama. Esa inquietud parece ser el hilo conductor de su prolífica carrera académica, desde sus primeros ensayos en el ámbito del psicoanálisis hasta los más recientes sobre la cuestión social. Ha recorrido el camino de estudiar lo personal, lo individual, hasta investigar lo social, lo colectivo. Centra siempre su atención en el trabajo como el elemento estructurante de la personalidad, la identidad y, en buena medida, la vida misma de las personas. Para Castel el trabajador también construye su seguridad, su independencia, a partir de su trabajo. En su visión, las cuestiones sociales más importantes estarán referidas al hecho de que una persona trabaje o no trabaje, o de que trabaje en forma estable o inestable. El núcleo de la

cuestión social para Castel gira, pues, en torno al trabajo y las condiciones de este.⁴

Desde esta perspectiva, Castel ha hecho un aporte formidable a la reflexión y el análisis del impacto de los sistemas de protección social que nacieron de la mano del trabajo asalariado organizado y de la construcción del Estado benefactor o de un *Estado nacional social*, como él lo denomina. Y nos advierte sobre el peligro de perderlos. Si bien hay grandes variantes entre las políticas que animaron a los Estados benefactores como los constituidos en Francia, Gran Bretaña, Alemania, o los países escandinavos tras la segunda guerra mundial —y que funcionaron plenamente hasta mediados de los años setenta— estos tienen algunas características comunes que resulta interesante señalar: i) tuvieron capacidad para definir y controlar sus principales estrategias económicas; ii) pudieron establecer mecanismos para controlar los salarios y los precios; iii) practicaron una política económica *keynesiana*, que permitió mantener el consumo masivo y sostener la demanda social; y iv) buscaron asociar el desarrollo económico al desarrollo social, promoviendo políticas de tipo integral que generaran sinergias positivas. Entre estas, las más destacadas son los sistemas de protección colectiva obligatoria, que permitieron a la población de estos países transitar sin mayores inseguridades o problemas económicos todas las etapas de la vida, desde el nacimiento a la muerte.

Si bien Castel reconoce que no todos los individuos están igualmente posicionados en la sociedad salarial, en su análisis destaca que el régimen de derechos del cual han estado dotados los Estados benefactores o Estados nacionales sociales, así como el sistema de protección social que estos crearon, permiten un continuo de relaciones desde donde se manifiesta y ejerce la solidaridad en el sentido de Durkheim. No se trata meramente de sociedades donde la mayoría de la gente es asalariada, o en donde los asalariados tienen protección, sino que también son generalmente sociedades en las cuales las garantías y los derechos construidos a partir del trabajo asalariado se aplicaron prácticamente a todos los miembros de esa sociedad, incluidos los no asalariados. Ello permitió, en la

2 Boletín CEPAL/OIT: *Desempleo en América Latina y el Caribe baja por efectos de recuperación económica*, enero 2011.

3 Robert Castel: *La inseguridad social; ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial, 2004.

4 Robert Castel: *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Buenos Aires: Siglo XXI, Instituto Di Tella, Cátedra Unesco sobre las Manifestaciones Actuales de la Cuestión Social, 2010.

lógica de argumentación de Castel, construir sociedades más vivibles por todos y más cohesionadas.

Las visiones de Miguelez y Prieto, junto con Castel, coinciden en que los cambios que ha habido en la organización y disponibilidad de trabajos dignos, estables y de largo horizonte tienen un impacto sobre la cohesión social. De ahí que uno de los ejes de investigación y debate imprescindible en el esfuerzo de entender el fenómeno de la cohesión social en el Uruguay deba ser el trabajo.

Obviamente, en el nivel y calidad de interacción entre las personas inciden muchísimos factores, no solo el trabajo, aunque este sea un elemento fundamental. Por ello, la cohesión social es también un fenómeno multidimensional, cuya comprensión requiere necesariamente una aproximación multidisciplinaria y periodizada en el tiempo. Como relación, algunos piensan que puede ser analizada o calibrada con índices determinados o definidos. Si ello fuera así, su carácter multidimensional nos obliga a buscar indicadores en diferentes ámbitos —social, político, económico y cultural—. El gran desafío sería, justamente, identificar en qué otros ámbitos, además del eje del trabajo, podemos encontrar pistas para comprender la dinámica que sostiene, abona o destruye la cohesión social en un determinado contexto. A riesgo de que suene a redundancia, debemos insistir en que no puede haber un modelo único de cohesión social, puesto que esta es precisamente una construcción social; cada grupo humano construye formas de interacción que estarán asociadas a sus circunstancias específicas, incluyendo su evolución histórica, sus códigos culturales, sus patrones demográficos, entre otros. Por ello, descartamos que pueda existir una teoría universal sobre cohesión social, que sea aplicable a cualquier realidad en cualquier momento del tiempo. No existe ni parece adecuado pretender construirla. La cohesión social es el resultado de una particular y específica forma de articulación entre la manera en que se ha concebido y se desempeña el Estado, la manera en que funciona el mercado, la interacción en las familias y la sociedad civil, y la forma en que históricamente se construyeron y evolucionaron las relaciones comunitarias y vecinales. Todos estos elementos —complejos, dinámicos y multifactoriales— se conjugan en un entramado de políticas y acciones concretas que tendrán resultados también concretos y específicos, que incidirán sobre el grado y calidad de la cohesión social y la calidad de la convivencia en una sociedad.

Habiendo anotado el carácter específico de cada caso y de cada momento para analizar el estado de cohesión

social en una sociedad, nos volcamos a la pregunta de si es posible encontrar algunos elementos comunes que definan la cohesión social, y por ende, si sería válido o interesante hacer análisis comparativos entre países o regiones. En la revisión de literatura que hemos hecho se constata que efectivamente ha habido esfuerzos teóricos importantes de conceptualización y que se han identificado algunos elementos comunes en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que tienen capacidad de incidir en el grado o nivel de cohesión social que pueda existir en una sociedad. Se ha avanzado también en la identificación de algunos indicadores cuantitativos y hay trabajos en marcha dirigidos a diseñar índices de cohesión social, ponderando de manera diversa algunos indicadores.

Con ese marco general, nos centramos ahora en examinar el significado que se ha dado a la cohesión social por analistas europeos y latinoamericanos con el objetivo de comprender las diferencias conceptuales y metodológicas del análisis en ambos casos, como base de un trabajo más amplio de investigación sobre la cohesión social en Uruguay que hemos emprendido desde el CLAEH.

EL MODELO EUROPEO DE COHESIÓN SOCIAL

En palabras del excomisario de Relaciones Exteriores de la Unión Europea y actual rector de la Universidad de Oxford, Christopher Patten, el ideal europeo es la creación de «una sociedad decente», que combata la marginación y el atraso en cualquier segmento de la sociedad y permita la convivencia entre diferentes.⁵ En su visión, y en la de muchos europeos, la cohesión social no es sinónimo de igualdad, sino que admite cierto grado de desigualdad social que no ponga en riesgo la estabilidad general. Tal vez por ello, el concepto de cohesión social fue el elegido como metáfora del proceso de integración regional que condujo a la construcción de la Unión Europea, y que ha buscado reducir aquellas desigualdades al interior de los países y entre países que pudiesen desembocar en amenazas al sistema político y económico edificado por la Unión. Visto de esta manera, la cohesión social se propone como un umbral —si se quiere, mínimo— de la deseable interacción entre personas, aunque sean estas

5 Citado por Porfirio Muñoz Ledo, embajador de México ante la Unión Europea, en «Cohesión social», www.sre.gob.mx/uaos/documentos/cohesion.doc.



CUADRO 1. Los tres regímenes tipo de Estado de bienestar o Estado providencia, según Esping-Andersen

	Régimen liberal	Corporatista	Socialista
Cobertura	Marginal	Profesional	Universal
Destinatarios	Pobres	Trabajadores	Ciudadanos
Responsabilidad	Autoridades públicas	Cajas	Estado
Prestaciones			
- Gama	Limitada	Regular	Amplia
- Estructura	Ad hoc	Contributiva / Retributiva	Tributaria
- Nivel	Moderado	Variable	Adecuado
- Requisitos	Necesidades comprobadas	Contribuciones	Ciudadanía
Financiamiento	Fiscal	Contributivo	Fiscal
Redistribución	Vertical	Horizontal	Vertical

Fuentes: Merrien, Parchet, Kernen (2005). Según Ferrara (1993) y Merrien Francois-Xavier «Los modelos de Estado providencia y el sistema francés: los distintos tipos de Estado providencia», La Documentación Francesa — Cuadernos Franceses n.º 330. Citado por Jan Robert Suesser: *La cohesión social en Europa: Consideraciones de introducción del seminario Estrategias fiscales y cohesión social*, Buenos Aires, Programa Eurosocial, 16 al 18 de mayo de 2006.

muy diversas. La lectura europea de la cuestión social ante el objetivo de construcción de la Unión podría resumirse en lograr el nivel de cohesión que permita a los diversos compartir un espacio y unas normas comunes. En un sentido, podríamos afirmar que el concepto está impregnado de un gran pragmatismo y que estuvo en la base misma de la concepción del Estado de bienestar europeo, acuñado e instrumentado tras la segunda guerra mundial.

Según Suesser, el modelo social europeo y los modelos nacionales de cohesión se construyeron en torno a un objetivo esencial: permitir la inserción de cada persona dentro de la sociedad de manera tal que pudiera contribuir al bienestar colectivo en todas las etapas de la vida. Si bien hay diferencias importantes entre las naciones en cuanto a cómo organizan su modelo social, persisten muchos elementos comunes que permitieron que se redujeran bastante las desigualdades sociales con políticas de redistribución y se brindara garantía de protección en casos de accidentes —tales como desempleo, enfermedad, discapacidad—. El cuadro 1 muestra un resumen de los diferentes regímenes del Estado de bienestar.

En la última década, y producto de los cambios dramáticos en la economía mundial, así como de cambios demográficos, se ha visto que el costo de sostener el modelo social de Estado de bienestar europeo, con altos beneficios para una población que incluye en muchos casos grandes contingentes de extranjeros, ha llegado a ser insostenible en algunos países. Cada día aumenta el debate y la tensión colectiva acerca de cómo conciliar crecimiento económico con un nivel de integración o inclusión social que evite turbulencias. Si algo ha dejado claro el proceso de globalización económica es que la desigualdad social se ha convertido en un nuevo fantasma que amenaza al mundo, sobre todo porque realmente dificulta la superación de la pobreza, según demuestran una gran cantidad de estudios internacionales.⁶

6 El más reciente estudio de una ya abundante literatura que postula que las políticas públicas dirigidas a asegurar un nivel digno de vida para toda la población no deben ser definidas como «acciones contra la pobreza», sino estrategias multidimensionales, complejas e integradas de políticas económicas y sociales dirigidas a estimular el crecimiento económico y

Por ello, la noción europea de *cohesión social* parece haber devenido en el paradigma de esas sociedades, pues no pretende una integración o inclusión plena de los diferentes, pero sí podría permitir un nivel de convivencia sin violencia exacerbada, al interior de cada país y en toda la zona. De ahí que el concepto de cohesión social gane adeptos progresivamente y las instituciones regionales europeas conformen sus programas y sus políticas alrededor de este. Hoy, la cohesión social es parte integral de la estrategia colectiva de integración nacional y regional en Europa, así como de sus estrategias de cooperación internacional. Bajo el concepto se han agrupado una amplia gama de políticas públicas diversas, todas tendientes a reducir la disparidad entre países y en el interior de ellos. A fin de asegurar que se camina en esa dirección, los europeos han dedicado mucho esfuerzo a la elaboración de indicadores y de trabajos técnicos para medir el progreso hacia la reducción de las diversas inequidades que existían previamente a la constitución de la Unión y que aún persisten.

El debate europeo cobró mayor notoriedad en los últimos años por la heterogeneidad que existe entre los países, la que se ha acentuado desde la ampliación de la Unión Europea hacia Europa del Este, y también la generada por las grandes oleadas de migrantes que han llegado al continente. Aunque algunas medidas de los últimos años han buscado poner límites a la migración, las ciudades europeas se han convertido en su gran mayoría en centros multiétnicos, multirraciales y multiculturales, lo que plantea grandes desafíos a la convivencia y la redefinición de la identidad nacional. La elasticidad del concepto de cohesión social aparece entonces como una mediación interesante para prevenir conflictos de diverso tipo. El diseño y gestión de políticas dirigidas a promover la cohesión social en Europa se hace mayoritariamente desde los Estados, si bien cada vez más los movimientos sociales también van asumiendo el concepto y sus usos.

Pero la gran pregunta que desvela a muchos gobiernos de Europa, en su afán por instrumentar políticas tendientes a mejorar la convivencia entre diversos, es si realmente podrá lograrse la cohesión social cuando sectores importantes de los nacionales de algunos

superar también la desigualdad social, se encuentra el informe del UNRISD: *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*, Ginebra: UNRISD, 2010.

países manifiestan prejuicios de diverso tipo contra los inmigrantes, que vienen con trasfondos culturales y extracciones étnicas y raciales distintas. Europa vive hoy ese gran desgarro: tiene una vocación histórica y política de construir sociedades cohesivas y con igualdad de oportunidades para todos; reconoce que necesita inmigrantes para equilibrar su pirámide poblacional; pero han aflorado con fuerza movimientos de repulsa a los extranjeros, que con frecuencia llegan a generar situaciones de violencia. ¿Persistirán los valores comunes en Europa y se afianzará la cohesión social? ¿Podrán lograrlo las políticas públicas diseñadas a esos fines? O, por el contrario, ¿aflorarán los separatismos y se afirmarán las diferencias? El momento actual es por demás complejo y se encuentra evidencia de movimientos en una y otra dirección. En medio de todo ello, los más pragmáticos buscan que la noción de cohesión social se afirme como meta colectiva regional.⁷

EL INCIPIENTE DEBATE LATINOAMERICANO SOBRE COHESIÓN SOCIAL

En América Latina el tema de la cohesión social aflora en el debate público en 2007 a partir de un estudio de la CEPAL y de varios documentos asociados, a saber:

- El informe *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2007, Santiago de Chile.
- El estudio de Eugenio Tironi y Bernardo Sorj publicado en la revista *Pensamiento Iberoamericano*, Universidad Católica de Chile, Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, 2007.
- Documentos de la XVII Cumbre Iberoamericana, organizada por la SEGIB, 2008.

Hasta entonces, y desde muy temprano en la construcción del Estado nación, las fuerzas más progresistas de la región se habían planteado la histórica tensión igualdad-

7 Hay muchos artículos que señalan la creciente preocupación europea con los procesos sociales. Véase, por ejemplo: J. C. Bossio Rotondo: «Los indicadores de la cohesión social en la Unión Europea. Resultados contradictorios, perspectivas inquietantes», en *Contribuciones a la Economía*, octubre 2008, disponible en: <http://www.eumed.net/ce/2008b>.



desigualdad y como meta colectiva hablaban de la *inclusión* social o la *integración* social, encontrándose indicios de un largo debate sobre cómo lograr sociedades más integradas. El gran problema latinoamericano desde siempre estuvo relacionado con la distribución del poder y la integración étnica-racial de su diversidad, producto de sus procesos históricos. Las fuerzas más progresistas en la historia regional preconizaban un criollismo integrado, donde los elementos indígenas constitutivos de cada sociedad pudieran estar en plena igualdad de condiciones con los elementos europeos y los criollos surgidos del mestizaje. Generar sociedades verdaderamente incluyentes ha sido una quimera trascendental de las fuerzas progresistas en la historia latinoamericana.

Particularmente interesantes, por ejemplo, son los escritos del uruguayo José Pedro Varela⁸ sobre la enseñanza laica, gratuita y obligatoria como medio de construir igualdad de oportunidades en la sociedad; de los peruanos José Carlos Mariátegui⁹ y Víctor Haya de la Torre¹⁰ sobre indigenismo y exclusión social el primero, y sobre legislación social del trabajo el segundo; del educador Simón Rodríguez en Venezuela; de Jorge Eliecer Gaitán sobre políticas sociales contra la oligarquía en Colombia; y, más recientemente, de Pablo González Casanova,¹¹ Rui Mauro Marini,¹² Florestán Fernández,¹³ Agustín Cueva,¹⁴ Aníbal Quijano¹⁵ y René Zavaleta,¹⁶ que han abordado

todos la inclusión y la exclusión social como problemas fundamentales que América Latina debe atender.

Tras esa larga y fecunda tradición, que dio vida al surgimiento y evolución de unas ciencias sociales vigorosas, críticas y comprometidas con el desarrollo sostenible y la equidad, emerge el concepto de cohesión social al que rápidamente están adhiriendo los principales organismos internacionales y de cooperación, así como muchos consultores y estudiosos de la cuestión social en la región.

La gran pregunta es si la noción de cohesión social entra en el debate público por sus propios méritos, como un concepto que quizás podría servirnos hoy, en el contexto latinoamericano, para formular nuevos pactos sociales a favor del desarrollo sostenible y la equidad, o si por el contrario se trata de un condicionamiento del «mercado» de la cooperación internacional europea. En el circuito de la cooperación internacional las convocatorias suelen hacerse con un determinado marco referencial y de inmediato se ponen de moda ciertos conceptos. El problema es que la ambigüedad conceptual licua los contenidos, como sucedió, por ejemplo, con el concepto de desarrollo sostenible. En los últimos años han proliferado escritos que de alguna manera se posicionan o usan el concepto de cohesión social como bandera, aunque en el marco de una gran imprecisión teórica. Tal vez sea interesante aprovechar esta noción elástica y polisémica para refundar un debate sustantivo sobre cómo realmente conciliar crecimiento con equidad en un marco de respeto pleno a los derechos humanos y de construcción progresiva de ciudadanía y democracia. Pero, de así decidirlo, debe hacerse con rigor científico y metodológico, no por pragmatismo craso u oportunismo.

Nuestra sugerencia, desde la Unidad de Investigación y Políticas Públicas del CLAEH, es que nos demos a esa tarea: a la de dar sentido y significado al concepto, ubicándolo en su trayectoria histórica, que es la inclusión y la integración. La cuestión social está sobre el tapete de la mesa de discusión en toda América Latina. Por un lado, porque existe un cierto desencanto de la ciudadanía con los resultados sociales de la democracia. La democracia política en la región ha evolucionado fundamentalmente en un marco de neoliberalismo económico, que exacerbó las diferencias sociales, marcó distancias abismales entre los que más y los que menos tienen y solo en el ejercicio del derecho al voto cada cuatro o cinco años existe igualdad de oportunidades

8 Véase el texto *La educación del pueblo*, publicado en 1874 y reeditado en 1964 en Montevideo, en la Colección de Clásicos Uruguayos, Biblioteca Artigas por el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

9 Véase *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, obras completas, vol. 2, Lima: Amauta, 1957.

10 Véase el estudio de Haya de la Torre por Silvia Cragolino: *Haya de la Torre, el indoamericanismo en América Latina*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1984.

11 Véase *De la sociología del poder a la sociología de la explotación*, antología de Pablo González Casanova, Buenos Aires: CLACSO, Colección de Pensamiento Crítico, 2009.

12 Rui Mauro Marini: *América Latina, dependencia y globalización*, antología, Buenos Aires: CLACSO, Colección de Pensamiento Crítico, 2008.

13 Véase *Dominación y desigualdad: el dilema social latinoamericano. Antología*. Buenos Aires: CLACSO, Colección de Pensamiento Crítico, 2008.

14 Véase *Entre la ira y la esperanza. Antología*. Buenos Aires: CLACSO, Colección de Pensamiento Crítico, 2008.

15 Véase su trabajo síntesis: *Colonialidad del poder, globalización y democracia*. Lima: Sociedad y Política Ediciones, 2001.

16 Véase *La autodeterminación de las masas. Antología*. Buenos Aires: CLACSO,

Colección de Pensamiento Crítico, 2009.

entre todas las personas. Según Tetelboin¹⁷ este desencanto con la democracia puede deberse justamente a carencias de integración o cohesión social. Nuestras democracias son todavía débiles en contenidos; no logran presentar una respuesta adecuada a las necesidades fundamentales de las grandes mayorías de la población. Y ello las hace frágiles y vulnerables porque no tienen quiénes las defiendan con vehemencia. Los datos que anualmente publica la encuesta del Latinobarómetro son elocuentes en este sentido. Allí se revela, por ejemplo, que la televisión es la fuente principal de confianza de las personas, mientras que menos de la tercera parte de la población de la región confía en los sistemas de justicia y confían menos aún en los partidos y en los Parlamentos... Ello sugiere que las democracias en América Latina no han logrado abrir a la participación ciudadana la construcción progresiva de nuevas estructuras de poder y de ejercicio sustantivo de estas. Por eso, ni siquiera se logra captar la importancia de contar con regímenes democráticos formales.

La debilidad institucional del Estado está incidiendo de manera extraordinaria sobre la seguridad y la gobernabilidad en la región.¹⁸ Esta debilidad ha permitido que se inserten cómodamente en nuestras sociedades lacras como el narcotráfico y otras redes delictivas, dirigidas a minar el poder del Estado y a esclavizar a buena parte de la población. América Latina necesita con urgencia actuar de común acuerdo para desbaratar los negocios de ilícitos, especialmente de estupefacientes, que son hoy probablemente el mayor destructor de cualquier capital social que tengamos y de los niveles de integración o cohesión que históricamente habíamos logrado. ¿Por qué no hablamos de eso? ¿Por qué no se escuchan los reclamos de madres angustiadas que vienen planteando hace años con mucha vehemencia que a sus hijos los mata la droga, de muchas maneras? ¿Es realmente culpa de los sistemas educativos que los adolescentes abandonen los estudios, o es la tentación de este lucrativo mercado que permite acceso

17 Carolina Tetelboin: *La cohesión social como mecanismo de protección*, PAHO. Disponible en: <http://www.paho.org/spanish/dpm/shd/hp/hp-xi-taller04-pres-tetelboin.pdf>.

18 Véase, por ejemplo, el análisis de Marina Malamud en «El secreto de la gobernabilidad y la seguridad en América Latina: el valor de las instituciones». Publicado en *Security and Defense Studies Review*, vol. 6, n.º 2, 2006. Disponible en: http://www.ndu.edu/chds/journal/papers_bios/MarinaMalamud-bio.htm.

a bienes de consumo que de otra manera no lograrían, lo que está incidiendo sobre tantos? ¿Por qué solo se atisban respuestas policiales a este problema y no se investiga más la posibilidad de dar respuestas por vías que acabarían con el negocio? Un nuevo pacto de cohesión social tiene que contemplar cómo responder a esta cuestión.

EL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL SEGÚN EL INFORME DE LA CEPAL¹⁹

Vale la pena examinar con mayor detenimiento el informe preparado por la CEPAL, donde define la cohesión social como 'la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan'.²⁰

El concepto, añade el informe, resiste una definición unívoca y surge del anhelo de la comunidad ante la globalización y las transformaciones profundas que ocurren en el mundo, destacando algunos elementos de estas transformaciones:

- Corrosión de la legitimidad y gobernabilidad de los Estados nacionales
- Aumento de las brechas sociales
- Surgimiento de identidades autorreferidas
- Excesiva racionalización económica
- Excesiva individualización
- Debilitamiento de lo público

Argumentando que no hay una definición clara del concepto en Europa, la CEPAL distingue una vinculación intrínseca entre la inclusión social, la provisión de mecanismos de integración y la plena pertenencia a la sociedad. En ese sentido tiende un puente con las nociones históricas que se han manejado en la sociología y la filosofía latinoamericanas desde la época de las repúblicas.

El informe pasa revista del uso del concepto de cohesión en diversos marcos. Para las ciencias naturales, explica que la cohesión responde al cruce de tres ejes:

19 *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago: CEPAL, 2007.

20 Página 6 del informe de la CEPAL.



- la distancia entre los elementos;
- la integración entre los elementos;
- la fuerza que conecta a los elementos (el todo).

Para la sociología, la cohesión social es el grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto común. Proceso en el que operan diferentes solidaridades, en términos de Durkheim.²¹

El informe también pasa revista a algunos conceptos que han tendido a usarse indistintamente como cohesión social, o de manera asociada a este, y advierte sus diferencias. Entre otros, reseña los siguientes:

Capital social

[...] entendido como patrimonio simbólico de la sociedad en términos de la capacidad de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, que se extienden progresivamente al conjunto de la sociedad. En este sentido, el capital social da cuenta, en buena medida, de un acervo de los agentes sociales que contribuye a una sociedad más cohesionada.²²

Integración social

[...] proceso dinámico y multifactorial que posibilita a las personas participar del nivel mínimo de bienestar que es consistente con el desarrollo alcanzado en un determinado país.²³ Integración vs. marginación.

Inclusión social

Forma ampliada de integración que supone no solo mejorar las condiciones de acceso a canales de integración,

sino también la promoción de mayores posibilidades de autodeterminación de los actores en el juego.

Ética social

Alude a

[...] la comunidad de valores, el consenso en torno a mínimos normativos y mínimos sociales, la solidaridad como valor ético y valor práctico y un principio asumido de reciprocidad en el trato.

La especificidad del concepto de cohesión social reside, según la CEPAL, en la dialéctica entre integración e inclusión, por una parte, y entre capital social y ética social, por otra. El informe presenta una definición que busca también operacionalizar el concepto de cohesión social:

[...] la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión social y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al mundo en que ellos operan.

Igualmente, se identifican un conjunto de mecanismos que podrían ser catalogados como de inclusión social, cuyo análisis y desagregación podrían dar señales del grado de cohesión que tiene una sociedad. Estos son los siguientes:

- empleo
- sistemas educativos
- titularidad de derechos
- políticas de fomento de la equidad
- bienestar y protección social

Como se trata también de contrastar hechos reales con percepciones, se insiste en la necesidad de analizar también un conjunto de percepciones y disposiciones, entre las que destacan las siguientes:

- confianza en las instituciones
- capital social
- sentido de pertenencia
- solidaridad
- aceptación de normas de convivencia
- disposición a participar

21 Emile Durkheim concibió los hechos sociales como unidades de estudio que no pueden ser abordadas con técnicas que no sean las específicamente sociales. *Lecciones de sociología*, 1912.

22 Página 18 del informe de la CEPAL.

23 *Ibídem*.

EL SENTIDO DE PERTENENCIA COMO EJE DE LA COHESIÓN SOCIAL

La *pertenencia* se constituye en un eje central de la cohesión social como componente subjetivo del concepto, que se compone de percepciones, valoraciones y disposiciones. Para analizar el sentido de pertenencia, la CEPAL sugiere observar los siguientes fenómenos:

- *Polarización*: altos grados de pertenencia a un grupo y de distancia con respecto a otros.
- *Tribus urbanas*: como resultado del desarrollo intencional de la industria cultural;
- *Libertad individual vs. diversidad*.

Desde esta perspectiva, la CEPAL concluye que el sentido de inclusión social se refiere al balance entre *derechos sociales instituidos y la solidaridad social internalizada*, mientras que la pertenencia se traduce en el *acceso a derechos, por un lado, y en el compromiso de los individuos con las reglas y su disposición a participar*. Ello implicaría mayor equidad (políticas de reconocimiento) y mayor aceptación de la diversidad en una sociedad.

COHESIÓN SOCIAL Y CIUDADANÍA PLENA (DERECHOS SOCIALES)

Entender a la cohesión social como la dialéctica entre la inclusión socioeconómica y la disposición ciudadana deriva en la relación del concepto con la ciudadanía plena y la titularidad de un conjunto de derechos que conjugan la dimensión política (participación y deliberación), la social (acceso a activos, ingresos y servicios) y la comunicacional (cultura, identidad y visibilidad).

Los derechos económicos, sociales y culturales (para la CEPAL considerados derechos sociales) construyen sentido de pertenencia. Por ello, un régimen que los afirme y potencie contribuirá a la cohesión social. Asegurar la titularidad de estos derechos es deber de los Estados. A diferencia de los derechos civiles y políticos, que se instauran por voluntad política, los derechos sociales son parte de un proceso que requiere de un continuo entre el *de jure* y el *de facto*. Por tanto, implica un esfuerzo de los Estados en el mejoramiento de las instituciones en términos de recursos humanos, físicos y financieros. La CEPAL plantea que, estratégicamente, los Estados deben

avanzar en dos direcciones complementarias para promover sinergias entre titularidad de derechos y cohesión social.²⁴ Para trabajar en estas dos direcciones, expresa el informe, se requiere:

- No sobredimensionar la judicialidad de los derechos sociales y considerar la multiplicidad de factores vinculados al diseño de políticas.
- Aspirar a la generación de políticas fundadas en acuerdos sólidos que incluyan todos los intereses involucrados y eviten juegos de suma cero.
- Establecer indicadores que midan el avance y la consolidación de la progresiva realización de los derechos sociales.
- Contar con información y presencia pública que permitan el acceso a la información de los sectores.

La cohesión social hoy, concluye el informe de la CEPAL, debe pensarse en un contexto histórico en el cual el Estado, el territorio, la economía y la cultura no coinciden más que parcialmente; donde las representaciones de la cultura nacional se transforman en simulacros producidos por los medios de comunicación, las poblaciones circulan y se desplazan, y las informaciones circulan en tiempo real y alcanzan vastas áreas del planeta. Más aún, el orden funcional y evolutivo de la división del trabajo ya no corresponde a las transformaciones de la industria y los servicios, ni a un sistema político cuyas decisiones económicas deben tomar en cuenta las conexiones cambiantes del contexto mundial.²⁵ Por esas razones, el asunto de la cohesión social resulta complejo y en muchos sentidos difícil de aprehender.

El informe también pasa revista del marco histórico de América Latina, los avances de la globalización y del imaginario democrático, las reinventiones de lo nacional, la llamada crisis de identidad nacional, los escenarios de la modernidad urbana y las movilidades. Al final se plantean algunas conclusiones sobre la relevancia de los análisis para las políticas públicas que deseen profundizar la cohesión social.

24 Página 30 del informe de CEPAL.

25 Saskia Sassen: *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz, 2007.



EL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL EN EUGENIO TIRONI Y BERNARDO SORJ²⁶

Otro estudio, titulado *Nueva agenda de cohesión social para América Latina*, fue realizado también más o menos para las mismas fechas por el Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC) y la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), con el apoyo de la Unión Europea y el PNUD. Fue dirigido por Bernardo Sorj y Eugenio Tironi y participaron también Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman y Eduardo Valenzuela. El título de su informe —*El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*— ya marca un énfasis un poco distinto al informe de la CEPAL, en el sentido de dar por sentado que la ruta a transitar, o el gran desafío de la región, es la cohesión y no necesariamente la inclusión social en el sentido que plantearon antes las ciencias sociales. A continuación sintetizamos algunas de sus argumentos más interesantes.

La cohesión social es un fenómeno histórico y dinámico que responde siempre a un propósito normativo contingente. Toda sociedad genera alguna forma de cohesión, dicen los autores de este ensayo. Los mecanismos para alcanzarla cambian de acuerdo con la historia. La evolución de la humanidad ha conocido diversas formas y mecanismos de organización y estabilidad social estables en largos períodos de tiempo. Dicho de otro modo, no existe una teoría universal sobre cohesión social aplicable a cualquier realidad social en cualquier momento del tiempo y en función de cualquier agenda normativa, afirmación que compartimos plenamente. Por lo mismo, lo que interesa analizar es la mayor o menor cohesión social de una sociedad en función de determinados objetivos. En este caso, lo que interesa es desarrollar un concepto y un programa de cohesión social apropiado a la evolución histórica y al estado actual de las sociedades de América Latina, que dote a los individuos de capacidades para operar como agentes autónomos, con un sistema de prestaciones mínimas de carácter universalista y no contributivo respecto a ciertos bienes primarios, y que fortalezca los valores y

prácticas democráticas como forma de resolver conflictos sociales y avanzar en el bien común.

No hay un «modelo único» de cohesión social: cada sociedad construye un modelo asociado a sus circunstancias históricas específicas. No hay un modelo «bueno» o adecuado, y otro «malo» o inadecuado de cohesión social, dicen los autores. Un ejemplo claro de lo anterior es el contraste entre dos modelos: el estadounidense, cuyo eje central de integración social es el mercado y la movilidad social se realiza a través de la capacidad de consumir bienes y servicios del mercado. Este, sin duda, ha llegado a ser el «sueño americano». Por otro lado, tenemos el modelo europeo-continental, que se articula sobre la base de un Estado de bienestar con un fuerte componente redistributivo y la garantía de derechos sociales universales.

Miradas las cosas desde América Latina, es natural la comparación con esos dos modelos, un poco esquematizados e idealizados. Pero de lo que se trata no es de evaluar cuán lejos o cuán cerca está la región de esos modelos paradigmáticos, sino de indagar sobre cuál sería la visión apropiada para afianzar la cohesión social a partir de la particular trayectoria histórica de la región.

Según el estudio de Tironi y Sorj, la cohesión social resulta de una peculiar articulación entre los roles del Estado, el mercado, las familias, la sociedad civil y las relaciones comunitarias. El peso relativo, las características propias y las dinámicas de interacción de estos agentes, instituciones o espacios sociales, configuran diferentes modelos, mecanismos y resultados en la asignación y distribución de los recursos materiales y simbólicos. Esto refuerza el carácter relativo del concepto de cohesión social, pues cada sociedad enfatiza, en cada momento histórico, diferentes dimensiones.

A diferencia de Europa, en América Latina el Estado no es, ni ha sido, el principal baluarte de la confianza en el orden social. Los procesos de conformación del Estado en la región han pasado por vaivenes de diverso tipo que han dificultado su consolidación y reconocimiento como garantes del bien público. Pero tampoco lo ha sido la *sociedad civil*, en el sentido estadounidense, ya que esta es también endeble y problemática. Sin embargo, una hipótesis que podría explorarse sería examinar si desde una perspectiva histórica la cohesión social en América Latina ha descansado primordialmente en las relaciones comunitarias y su sustrato sociocultural. Tironi y Sorj ofrecen un conjunto de definiciones a tener en cuenta:

26 Ensayo publicado en la revista *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 1, segunda época, 2007, Universidad Católica de Chile - Centro Edelstein de Investigaciones Sociales. Puede verse en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/43/2/cohesion-social-una-vision-desde-america-latina.html>.

1. «La cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.» *Informe CEPAL, 2007.*
2. «El grado de consenso de los miembros de un grupo social sobre la percepción de pertenencia a un proyecto o situación común; en esta definición el énfasis se ubica en las percepciones y no en los mecanismos.» (Wikipedia, usada en *Informe CEPAL*). La *cohesión social* designa, en *sociología*, el grado de *consenso* de los miembros de un *grupo social* o la percepción de pertenencia a un *proyecto* o *situación común*. Es una medida de la intensidad de la *interacción social* dentro del grupo; puede ser medido con un test de índices o simplemente descrito o definido para cada caso. Atenta contra la cohesión la *anomía*, es decir, el comportamiento no basado en normas.
3. «La capacidad dinámica de una sociedad democrática para absorber el cambio y el conflicto social mediante una estructura legítima de distribución de sus recursos materiales y simbólicos, tanto a nivel socioeconómico (bienestar), sociopolítico (derechos) y sociocultural (reconocimiento), a través de la acción combinada de mecanismos de asignación como el Estado, el mercado, la familia, la sociedad civil y las redes comunitarias.»

EL DEBATE SOBRE COHESIÓN SOCIAL EN LA XVII CUMBRE IBEROAMERICANA, 2007

La Cumbre de Jefes de Estado, organizada por la SEGIB en 2007,²⁷ también tuvo como eje la cohesión social. El documento base de la cumbre fue sustancialmente tomado del informe de la CEPAL. Desde entonces, el debate sobre cohesión social parece ir ganando terreno, sobre todo en Chile y en México, donde han aparecido numerosas publicaciones. Es claro que la cooperación internacional, especialmente la europea, lo impulsa con mucha fuerza y hay en marcha numerosos proyectos que buscan calibrar el estado de la cohesión social en determinados países. Como puede constatarse en la bibliografía que se encuentra al final de este informe, en los últimos años se han generado muchísimos seminarios y sesiones de debate y se ha publicado sustantivamente sobre el tema.

INVESTIGAR LA COHESIÓN SOCIAL EN URUGUAY

A partir del análisis crítico del concepto de cohesión social que hemos hecho, asumimos el desafío de investigar la cohesión social en el Uruguay proponiendo una relación dialógica con la evolución del pensamiento local y la vasta literatura que existe sobre exclusión social, vulnerabilidad, desigualdad y otros elementos que hacen a la cohesión social.

Abordaremos la cuestión desde algunos ámbitos que consideramos privilegiados para la generación y fortalecimiento de la cohesión social, respaldándonos en literatura especializada. Los sectores que se analizan en este estudio son los de desarrollo territorial, educación, trabajo y juventud.

27 Pueden verse los documentos de esta cumbre en: <http://www.iberchile.cl>



DIAGNÓSTICO DE LA COHESIÓN SOCIAL EN URUGUAY

LAS RAÍCES DE LA VOCACIÓN INTEGRACIONISTA DEL URUGUAY

Para analizar los procesos generales de cohesión social es indispensable buscar sus raíces en los conceptos de integración e inclusión social que inspiraron la orientación de las políticas públicas impulsadas por los reformadores sociales europeos desde fines del siglo XIX hasta los años cincuenta del siglo XX. Después de la gran depresión de 1929, la integración social devino un objetivo político clave y muchos Estados se dieron a la tarea de instalar servicios sociales que cubrieran los riesgos de la época. Se optó por universalizar las prestaciones sociales y generar un *piso mínimo* y uniforme, de relativa calidad según el sector de política pública, que debía permitir que los diversos estratos sociales se encontraran en un espacio público, común. La presunción que animó esta visión era que la intervención pública promoviendo el crecimiento económico y nivelando el campo social podría estimular de procesos de movilidad social ascendente. Se quería demostrar que, en un marco de producción y acumulación capitalista, podía haber «lugares diferenciados, pero respetables» para el conjunto de los estratos sociales.²⁸

En el caso de Uruguay, esta visión nació mucho antes y estuvo encarnada en el proyecto que emergió a inicios del siglo XX con el presidente José Batlle y Ordóñez (1903-1907, 1911-1915), dirigido a *integrar y estatizar* la sociedad, y a conformar una ciudadanía civil impregnada de ideas democráticas y con un alto grado de integración social. Admirador de Suiza y Francia, Batlle buscó para el Uruguay la instalación de un concepto de ciudadanía inclusivo, que descartara diferencias de culto, así como de apariencia, y que, al menos en teoría, fuera igualitario. Esta aspiración debía lograrse a través de la educación obligatoria, laica y gratuita, eliminando las condiciones que generaban

explotación de los trabajadores y asegurando todos los derechos básicos a las personas.²⁹

El Estado batllista tuvo cuatro horizontes estratégicos respecto a la educación: extenderla al mayor número posible de personas; asegurar su gratuidad en los tres niveles —primaria, secundaria y terciaria—; alentar la educación industrial, física y artística; y asegurar la laicidad. Hasta el día de hoy estos siguen definiéndose como pilares básicos del sistema educativo del país, si bien hay señales preocupantes de quiebres en este ideario que se verifican en la investigación realizada.

Para mejorar la precaria situación de los trabajadores, en su gobierno Batlle impulsó legislación para prohibir el trabajo a los menores de 13 años, restringir la jornada de trabajo a los menores de 19, establecer un día de descanso obligatorio a la semana, establecer la limitación de ocho horas de trabajo diario, prevenir e indemnizar por accidentes de trabajo, indemnizar a los trabajadores por despidos y otorgar pensiones a la vejez. Ello sentó las bases de lo que serían los desarrollos posteriores del sistema de seguridad social del Uruguay, que le ha dado un umbral importante a la cohesión social y a las relaciones interpersonales.

En el ámbito económico, la obra de Batlle buscaba asegurar que los servicios públicos esenciales estuvieran en manos del Estado. Esta estrategia estaba basada en la convicción de que el Estado era representante y garante de toda la sociedad, que debía invertir en aquellas esferas donde el capital privado fuera reticente y que el Estado debía evitar que empresas extranjeras debilitaran al país

28 Véase el documento de Carmen Midaglia para esta investigación: «Los intentos de ajuste y refundación de la matriz de bienestar y protección en la promoción de cohesión social», Montevideo 2011.

29 Poder Legislativo, Cámara de Diputados: *José Batlle y Ordóñez. Documentos para el estudio de su vida y su obra*. Montevideo, 1994; Adolfo Garcé: *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973): revisando el «fracaso» de la CIDE*. Montevideo: Trilce, 2002; Milton Vanger: *José Batlle y Ordóñez, el creador de su época*. Buenos Aires, Eudeba, 1968; Carlos Rama: *Historia social del pueblo uruguayo*. Montevideo: Comunidad del Sur, 1972; Gerardo Caetano y José Rilla: *Historia Contemporánea del Uruguay*. Montevideo: CLAEH, 1994; Benjamín Nahum: *La época batllista, 1905-1929*, colección Historia Uruguaya, Montevideo: Banda Oriental, 2011.

llevando sus ganancias fuera de las fronteras. Con esa lógica se estatizaron y nacionalizaron el Banco de la República en 1911, el Banco Hipotecario en 1912, se instaló el Banco de Seguros del Estado en 1911 —una medida verdaderamente revolucionaria en su momento, que dejaba afuera a las compañías privadas de seguros—, se creó la Administración de Ferrocarriles el Estado en 1915 y se estatizó el servicio de energía eléctrica en 1912. En el ámbito rural, se impulsaron medidas de un impuesto progresivo a la mayor extensión de propiedad, impuestos de herencia, proyectos de tecnificación del medio rural y de apoyo al desarrollo agrícola, la pesca, la minería y la industrialización de las fuentes energéticas.

No menos importante para la evolución del Uruguay fue la visión de Batlle respecto a la posición de las mujeres en la sociedad y el papel de la Iglesia. En 1912 impulsó el divorcio por la sola voluntad de la mujer, procedió a la secularización de los actos públicos y puso en marcha la separación formal de la Iglesia y el Estado.

La visión y el conjunto de medidas impulsadas en los gobiernos de Batlle aspiraban a generar una sociedad amortiguadora, en donde no hubiera un actor hegemónico, ni en clave ideológica, ni en clave política, ni en clave social; se anhelaba el equilibrio y la moderación como imaginario social. En esa conceptualización, el Estado siempre debía ser el escudo de los débiles, el árbitro de los conflictos sociales.

La mayoría de estas ideas han estado en el centro del debate político uruguayo durante más de un siglo, con fuertes defensores y también fuertes detractores. Sin embargo, o tal vez por ello, el debate ha permitido reafirmar una vocación hacia la construcción de una sociedad que puede lograr pactos políticos para que la población pueda moverse en un marco general de igualdad de oportunidades. La igualación de todas las personas por el sufragio, las consultas plebiscitarias sobre temas claves y las posibilidades reales de alternancia en el poder han devenido en características defendidas por toda la población y en sustento de los altos niveles de confianza que persisten en el sistema político uruguayo.

El modelo social, económico y cultural batllista, que para algunos es el punto de partida de la cohesión social en Uruguay, logró efectivamente nivelar y ofrecer oportunidades para la movilidad social ascendente. En ese Estado había condiciones —educación, trabajo formal asalariado urbano, dispositivos de seguridad social— que permitían pensar e imaginar al país como una sociedad integrada, que continuaría su evolución dentro de esos parámetros.

Esa ideología de la integración y el equilibrio generó amplia adhesión en la sociedad uruguaya, formada mayoritariamente por inmigrantes europeos, pero también dio pie a la formación de visiones demasiado optimistas, algunas de las cuales llegaron a convertirse en mitos, así como de mecanismos que sirvieron para frenar el cambio. Muchos mitos sobrevivieron en el tiempo y ocultaron problemas o dificultades reales. Por ejemplo, por mucho tiempo se presumió la inexistencia de antagonismos entre las clases sociales —«naides es más que naides», llegaron a creer los uruguayos— pero estos ciertamente existían aunque no afloraran abiertamente. Los peones rurales, los minfundistas agrícolas no fueron tocados por las reformas batllistas y siguieron en su precariedad cotidiana. El descubrimiento de la pobreza en el medio rural, promovido entre otros por Julio Castro, en sus históricos artículos en *Marcha* ya desde mediados de la década de 1940,³⁰ puso en tela de juicio esta construcción y colocó bajo sospecha tanto el carácter integrado de la sociedad uruguaya como el mito de la educación en cuanto canal fundamental de ascenso social (Castro, 1944).

También se hizo un mito de la idea de que existía plena igualdad de oportunidades para los inmigrantes, pero persistió y sigue habiendo discriminación hacia la población afrodescendiente. Se aducía que el país era por naturaleza tolerante, lo que es parcialmente cierto y brutalmente incierto también, como lo demostró la irrupción del autoritarismo que se plasmó en la dictadura militar de 1973 a 1985 y que clausuró todo debate acerca de la posibilidad de construcción de una sociedad más integrada e igualitaria.

Otro mito, que predicó que el Estado podía ser realmente un eficaz árbitro social y generar soluciones para todos los problemas, generó la visión de que todo en la sociedad lo debe arreglar el Estado. Un Estado que fue sobredimensionándose progresivamente y dejando de ser efectivo para guiar el desarrollo económico y ser garante de toda la sociedad. Como esos, hay otros mitos asentados en la mirada batllista, que generó, además, una noción de disciplinamiento que contribuyó a gestar una sociedad donde es muy fácil ser igual porque es muy difícil ser distinto.

30 Merecen particularmente destacarse los artículos publicados en las ediciones de *Marcha* de los días 13, 20, 27 de julio y 3 de agosto de 1945. Véase fragmentos en: <http://www.juliocastro.edu.uy/Julio%20Castro%20fragmento.pdf>.

Así se fue forjando la imagen de un Uruguay mucho más integrado socialmente del que realmente ha existido, aunque en comparación con otros países efectivamente sigue siendo un país con menos desigualdades que el resto de la región.

Si bien las ideas y medidas sociales del Uruguay de Batlle sentaron una base sólida para el Estado de bienestar, sus políticas económicas no resistieron el paso del tiempo. Aunque en la segunda presidencia de Batlle se tomaron medidas para impulsar, diversificar y proteger la industria nacional, para reducir las importaciones, para redistribuir la riqueza, sus resultados no fueron tan consistentes y duraderos como los alcanzados en el plano social. Pero sobre todo, la evolución del pensamiento económico internacional fue demoliendo progresivamente las ideas de estatización y nacionalización que habían sustentado su filosofía económica e inflado las burocracias estatales. Las bondades de la iniciativa privada y la inversión extranjera fueron penetrando la psiquis colectiva en los países que aspiraban a un crecimiento económico rápido; Uruguay no fue la excepción. Ello marcó una ruptura importante con el modelo batllista que, en lo económico, fue perdiendo adhesiones hasta ser sustituido por la visión neoliberal, que contribuyó a la quiebra de muchos mecanismos de inclusión, integración y cohesión social.

Hacia finales de la década del 1920 el país verificaba una coyuntura verdaderamente crítica, tanto en el orden económico como en el político. Ella era resultado tanto de procesos internos como del impacto de la crisis económica mundial de 1929. Uruguay se vio afectado por la disminución de precios internacionales de los productos pecuarios, por la caída de la demanda internacional de materias primas y productos alimentarios y por la retracción de la inversión de capitales extranjeros. La crisis generó aumento en el desempleo, disminución del poder adquisitivo de los asalariados y cierre de las fronteras que habían estado abiertas para los inmigrantes. Tres elementos de fuerte incidencia sobre la integración y la cohesión social en el país. Las propuestas del reformismo para la salida de la crisis comenzaron a ser resistidas con fuerza por los sectores conservadores que reclamaban recortar el gasto público, el estatismo y la burocracia.³¹ Tras esos

31 Benjamín Nahum, Angel Cocchi, Ana Fraga e Yvette Trochon, *Historia Uruguaya 9, Crisis política y recuperación económica, 1930-1958*. Banda Oriental, Montevideo, 2011.

llamados se aglutinaron los sectores patronales y sus personeros políticos, que no permitieron la aprobación de medidas como bolsas de trabajo, seguro por desocupación, salario mínimo y otras que fueron presentadas. El sindicalismo estaba muy fragmentado por lo cual, aunque quiso endurecer su capacidad de respuesta, no la tenía.

Los años subsiguientes fueron de alta conflictividad y polarización política, de discrepancias notables entre las dos ramas que tenía el Poder Ejecutivo entonces con el Legislativo y de gestación de un golpe de Estado por el presidente electo en 1931, doctor Gabriel Terra, que disolvió los poderes constitucionales y ordenó el encarcelamiento o destierro de muchos dirigentes. Los intereses económicos encontraron en el golpe la seguridad que buscaban. Terra concurrió a nuevas elecciones en 1934 y las ganó, a partir de lo cual puso en marcha políticas favorables a sectores ganaderoexportadores, a empresas extranjeras y a grupos vinculados al sistema financiero privado nacional e internacional. Hacia el final de su período, numerosas organizaciones sociales comenzaron a reclamar con fuerza la restauración democrática.

El período neobatllista, nombre con que algunos historiadores uruguayos denominan el período de 1947 a 1958, estuvo plagado de contradicciones, fracturas al interior de los partidos políticos y continuo éxodo de población del campo a la ciudad. Los departamentos ganaderos presentaban la mayor tasa de migración, lo que se explica por la persistencia del latifundismo en ese sector productivo, que requiere de pocos trabajadores. Montevideo era el foco de atracción por tener mayores oportunidades laborales, de educación y redes de servicios. El crecimiento de la clase obrera y de los sectores medios —integrados por empleados públicos, de la industria y el comercio, pequeños y medios comerciantes, docentes, bancarios, entre otros— fue característico en este período. Importante para el estudio de la cohesión social fue también el cambio de fisonomía de la ciudad, ya que aparecieron en el período barrios de clases medias, barrios obreros y asentamientos no regulados. En 1948 el Banco Hipotecario inauguró líneas de crédito para financiar viviendas de los sectores populares, medida que buscaba prevenir una mayor segmentación social de la que ya estaba en marcha.

Los sectores de clase y media y trabajadora ejercieron una demanda persistente por acceso a la educación. Ya para 1957 el analfabetismo se había reducido a 9,5 %, diferenciando al Uruguay del resto de los países de la región, donde prevalecían tasas superiores al 20 %. Tanto la



enseñanza primaria como la media tuvieron una expansión considerable. A los efectos de estudiar los procesos de cohesión social es particularmente interesante observar que entre 1942 y 1963 se cuadruplicó el número de alumnos inscriptos en el primer año liceal.³² También aumentó notoriamente la población universitaria y se diversificó la oferta de carreras en la Universidad de la República. Es claro que la educación fue el motor de ascenso social de la población uruguaya en ese período.

EL URUGUAY DE LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS

En los últimos cincuenta años el Uruguay ha sido escenario de grandes cambios; algunos muy positivos y otros que tal vez no lo sean tanto. Tres momentos de quiebres de la matriz social de la integración merecen destacarse: i) el período de la dictadura cívico-militar que se extendió del 27 de junio de 1973 al 28 de febrero de 1985, pero que de hecho fue el desenlace de un proceso que comenzó en los años sesenta; ii) el devastador ajuste recesivo de 1982-1984 que aceleró y profundizó la desigualdad social; y iii) la crisis financiera y bancaria de 2000-2002, que si bien fue generada en el ámbito externo, al tener asidero en las políticas económicas de restricción del gasto instrumentadas en los años noventa, contribuyó al colapso de la economía nacional.

La década del sesenta comenzó con una crisis multidimensional en el Uruguay. El sistema político venía verificando una gran fragmentación partidista, que llevó a que por primera vez el Partido Nacional ganara unas elecciones en 1958 y ganara también todos los gobiernos departamentales menos el de Artigas. Repitió el triunfo en 1962 pero por un margen menor. Esa situación conmovió a las Fuerzas Armadas, fuertemente vinculadas al Partido Colorado y el malestar dio base a especulaciones sobre la necesidad de que los militares asumieran mayor responsabilidad en el país. En simultáneo, la economía se enfrentaba a un severo deterioro de los términos de intercambio por la baja de los precios internacionales de los productos exportados del agro, la industria nacional comenzó a tener tasas de crecimiento negativas y se instaló una espiral inflacionaria en la economía. Las consecuencias sociales no se dejaron sentir, verificándose un aumento

32 Horacio Martorelli, citado por Nahum, Cocchi, Fraga y Trochon, o. cit.

de la desocupación, la disminución de los salarios reales y una redistribución regresiva del ingreso. La protesta social se abrió camino, tal como estaba sucediendo en muchos países de la región. El Partido Colorado recuperó el poder el 1.º de marzo de 1967, cuando se eligió como presidente al general Oscar Gestido, quien falleció apenas nueve meses después. Le sucedió Jorge Pacheco Areco, quien instaló una reiterada supresión de libertades, incluyendo la orden de disolución de partidos y movimientos de izquierda los cuales, argüía, estaban detrás de la protesta social y de las acciones armadas que habían comenzado a producirse en el Uruguay. El gobierno de Pacheco contó con el apoyo de las gremiales empresariales que aplaudían la mano dura contra el sindicalismo y la protesta.³³ El país *hiperintegrado* comenzaba a hacer agua.

El período dictatorial que se instaló el 27 de junio de 1973 exacerbó niveles de intolerancia poco conocidos hasta entonces en el Uruguay. Además, introdujo elementos de desconfianza en muchos ámbitos de la vida cotidiana y produjo la fragmentación de miles de familias que quedaron quebradas por la persecución y el exilio. Estas huellas siguen presentes en la sociedad uruguaya, a pesar de haber transcurrido más de 25 años de final de la dictadura. La instalación de visiones autoritarias en la conducción de la educación, la estigmatización política que acompañó a líderes estudiantiles, sindicatos, docentes y militantes de partidos de izquierda, las laceraciones del pluralismo, la laicidad y la autonomía, constituyeron un contexto inédito en la historia del país y su impacto todavía se constata.³⁴ En términos económicos, entre 1980 y 1985 el PIB de Uruguay se redujo en 4,7 % y en términos per cápita la reducción fue aún mayor: 5,47 %.³⁵

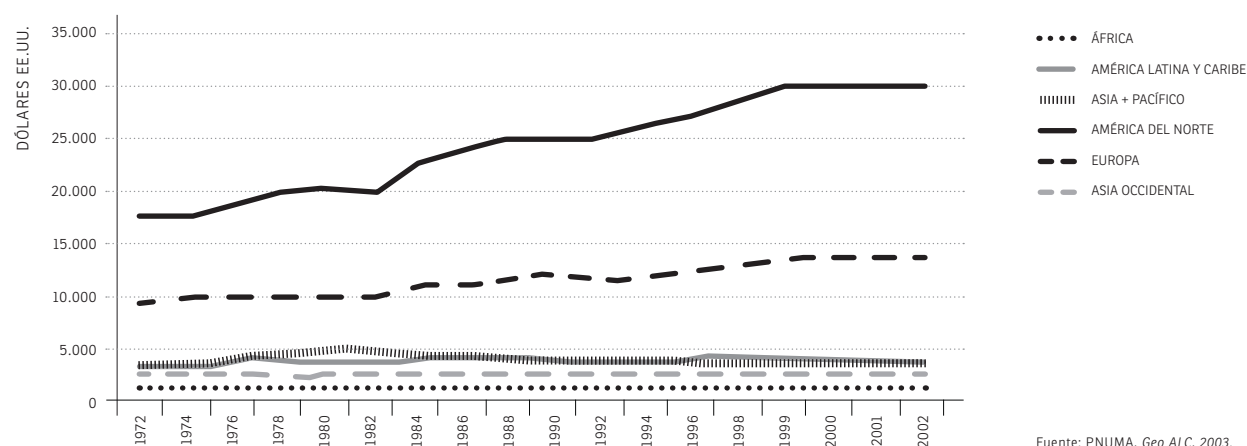
El final de la dictadura y el regreso a formas de convivencia democráticas en 1985 abrieron grandes expectativas con respecto a la posibilidad de cambios profundos en la dirección de las políticas económicas, sociales y culturales. En ese momento la economía mundial mostraba señales favorables de crecimiento, especialmente en América del

33 Benjamín Nahum, Ángel Cocchi, Ana Fraga e Yvette Trochon: *Historia uruguaya 10. El fin del Uruguay liberal, 1959-1973*. Montevideo: Banda Oriental, 2011.

34 Benjamín Nahum (coord.), Carolina Greising, Cecilia Pérez, Elina Rostán y Marisa Silva Schultze: *Historia uruguaya 11. La dictadura, 1973-1984*. Montevideo: Banda Oriental, 2011.

35 Datos del Banco Mundial, 2000.

GRÁFICO 1. Evolución del PIB per cápita en el mundo (1972-2002)



Norte, lo que debía inducir mejores condiciones para el crecimiento de la región latinoamericana. Pero la esperanza de un crecimiento vigoroso y bien distribuido no resultó ser tan fácil en América Latina, según se muestra en el gráfico 1. El PIB de la región estuvo prácticamente estancado a lo largo de la década de los ochenta, lo que llevó a la CEPAL a caracterizarla como la década perdida en América Latina. Hay un consenso importante en el sentido de que las políticas de restricción del gasto, privatizaciones y apertura de mercados que se instrumentaron en esos años en muchos de los países de la región incidieron en estos resultados. En el caso de Uruguay, se recuperó algún dinamismo, pero moderado y no suficiente para contrarrestar la desigualdad imperante.

En los años inmediatamente posteriores al fin de la dictadura (entre 1985 y 1995), Uruguay recuperó una tasa de crecimiento del orden de 4,9%.³⁶ Pero el retorno democrático no revirtió las líneas de políticas económicas que se llevaban desde antes, que eran fuertemente restrictivas del gasto social. Las políticas de ajuste instrumentadas entre 1982 y 1984 habían agravado tan seriamente la cuestión social en el país que, a pesar del moderado crecimiento económico, la calidad de vida de los sectores más pobres y dependientes no mejoró significativamente. Por ello, puede afirmarse que el retorno a la democracia no vino

acompañado de una mayor equidad social, ni de la restauración de las redes de protección que tenía el Estado de bienestar uruguayo. Por el contrario, comenzó a dibujarse un escenario de creciente polarización social, quebrando el ideario batllista de la integración social.

Posteriormente, la crisis financiera y bancaria de 2000-2002 empeoró aún más las condiciones de vida de amplios contingentes de población. Por un lado, se pauperizaron muchos sectores medios, reduciendo el tradicional espacio colchón de la sociedad uruguayo. En simultáneo, se amplió significativamente el espectro de la pobreza, la desigualdad y la exclusión y surgieron nuevos cordones de miseria en torno a las principales ciudades, especialmente la capital.

Según Bittencourt (2006), las causas de este proceso deben buscarse en «factores estructurales de la trayectoria de largo plazo de la economía uruguayo, que la han llevado a tener un crecimiento muy bajo y espasmódico, agudizados por el impacto de elementos externos de corto plazo». Según este investigador, el Uruguay parece haber tenido dificultades para definir y acordar una estrategia productiva de largo plazo, con políticas que permitan generar un proceso de crecimiento constante y sostenible, y —añadimos nosotros— que contenga mecanismos redistributivos que corrijan la persistente desigualdad social. Bittencourt aporta una comparación interesante incluyendo en su texto el gráfico 2, que apoyaría la tesis del carácter estructural que va teniendo el modelo productivo del Uruguay.

36 Ibídem.

GRÁFICO 2. PIB per cápita de Uruguay en relación al promedio de Alemania, EUA, Francia e Inglaterra, 1870-2002 en el mundo (1972-2002)



Fuente: A. Maddison (1995 y 2001), FMI.

Como se confirma en el gráfico 2, cuando comparamos a Uruguay con países como Alemania, Estados Unidos, Francia e Inglaterra, la evolución del PIB uruguayo muestra una tendencia histórica negativa, aún con alzas y bajas.

Reconociendo que es imprescindible tratar el problema del modelo productivo del país, desde 2005 el acento de las políticas públicas ha sido puesto justamente en buscar generar un modelo productivo más diverso y equilibrado. Ello se ha hecho a partir de una diversificación de la producción así como de los mercados. En paralelo, se ha buscado superar los circuitos de reproducción de la pobreza, que están fuertemente vinculados con perfiles demográficos, niveles educativos y con marginación territorial. Los nuevos programas puestos en marcha han permitido que entre 2005 y 2011 se logaran tasas interesantes de crecimiento económico y que se pudiera reducir la pobreza en 12 % y la indigencia en 50 %. En ese período también se logró la estabilización macroeconómica, crecieron significativamente los salarios, se fortalecieron los derechos laborales y el sindicalismo comenzó a hacerse más representativo de la sociedad. Todo ello abona a mejorar las perspectivas de la cohesión social, pero todavía quedan muchos desafíos por encarar.

LAS DESIGUALDADES DE ORIGEN Y LA COHESIÓN SOCIAL EN URUGUAY HOY

Generalmente, en cualquier sociedad las desigualdades más difíciles de superar son aquellas relacionadas con el origen de las personas, es decir, con la cuna donde se nace. Ello suele expresarse en la forma que toma la organización del territorio, especialmente en las ciudades y en las oportunidades que tienen los distintos sectores sociales de acceder a una vida de calidad. Observando los barrios de una ciudad podemos darnos cuenta rápidamente si existen las bases para una sociedad integrada o cohesionada o si justamente existe una fragmentación sociourbana que puede incidir fuertemente en las carencias o las oportunidades que pueden tener las personas a lo largo de su vida.

Quienes nacen en un contexto de pobreza crítica —es decir, en un barrio periférico pobre con entorno urbano degradado, o en condiciones habitacionales críticas en los bolsones de pobreza que aparecen en las ciudades o los campos— seguramente enfrentarán mayores riesgos y tendrán menores oportunidades a lo largo de su vida. Por ejemplo, en los ámbitos de salud y nutrición; en el acceso a servicios básicos como agua potable, alcantarillados, energía eléctrica, transporte, caminos pavimentados; o en

la calidad de la educación que recibe y el acceso a bienes culturales, entre otros. Con toda probabilidad, los niños y niñas de contextos críticos tienen padres con bajos niveles educativos, bajos ingresos y empleos inestables o precarios, si es que no están desocupados. Sin intervenciones correctivas es casi seguro que las personas nacidas en estos contextos de pobreza crítica tengan peores desempeños en el proceso educativo y menores oportunidades laborales cuando crezcan. Cuando se analizan las vulnerabilidades educativas y de empleo en aquellos sectores sociales localizados en barrios o contextos de pobreza crítica, se constata que la dimensión territorial juega un rol fundamental junto a las características de las familias, las peculiaridades de las políticas públicas y el mercado formal e informal.

Salir de ese entramado, de lo que se reconoce ya como «el perverso círculo de reproducción de la pobreza», requiere una transformación profunda de nuestro sistema de pensar; requiere de políticas innovadoras, sustentadas no solo en derechos humanos sino en una visión que valore la equidad y la cohesión social como elementos de identidad cultural de un pueblo. Requiere, pues, no solo de cambios en las políticas públicas, sino también de un profundo cambio de paradigma y de cambio cultural, que reconozca que la exclusión es un flagelo de la humanidad y se comprometa a superarlo.

En las próximas secciones de este capítulo examinaremos algunos de los factores que inciden en las desigualdades de origen para comprender la dinámica de su retroalimentación y reproducción, así como las dificultades que supone erradicarlas. Comenzaremos con el análisis de la particular forma en que se organiza el territorio nacional, especialmente en las ciudades, para desde allí abordar el problema de fragmentación sociourbana, que consideramos de suma importancia para la cohesión social.

TERRITORIALIDAD Y COHESIÓN SOCIAL

Según Rubén Katzman,³⁷ la frecuencia y la calidad de los contactos entre miembros de distintas clases o sectores

37 Entre sus muchos y pertinentes trabajos pueden consultarse sobre este aspecto los siguientes: «Marginalidad e integración social en Uruguay», en *Revista de la CEPAL*, n.º 62, agosto de 1997, Santiago de Chile; *Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL, 1999; y «El vecindario

sociales son directamente proporcionales a la disposición a colaborar entre sí y a la exposición a oportunidades para la construcción de patrones de negociación de conflictos. Ello quiere decir que países que hayan desarrollado políticas de integración social de su territorio podrían estar en una mejor condición de lograr que los diferentes sectores sociales tengan mayores interacciones entre sí, lo que podría redundar en una mejor calidad de vida para todas las personas. Por el contrario, quien no tenga políticas de integración social del territorio seguramente verá exacerbadas las luchas y conflictos potenciales que pueden desarrollarse entre distintos sectores sociales por los prejuicios que se instalan cuando persisten las desconfianzas recíprocas. El aislamiento físico y la falta de contactos incrementa las probabilidades de que cada clase elabore perfiles imaginarios de las otras con independencia de las virtudes intrínsecas de sus miembros. Cuanto mayor el nivel de aislamiento entre las clases y su extensión temporal, más rígidos serán los estereotipos recíprocos y las dificultades para su modificación.³⁸ Las formas que tome la distribución de los espacios en el territorio nacional, incluyendo la morfología de pueblos y ciudades, incidirá en la calidad de las relaciones humanas que se generen y, por ende, en la gobernabilidad, la sostenibilidad del desarrollo y la cohesión social que pueda alcanzarse.

Si bien no podría afirmarse que el Uruguay tuvo una sociedad integrada socialmente desde el territorio, los tres momentos de quiebres de la matriz social que examinamos antes dejaron una huella significativa en el ordenamiento territorial, especialmente en el urbano. La dictadura, así como las debacles económicas generadas por el ajuste recesivo de 1982-84 y la crisis bancaria de 2002 generaron nuevos patrones de segregación urbana en todo el país. Las debacles económicas también propiciaron el surgimiento de nuevos bolsones de pobreza en Montevideo y en otras ciudades del interior, induciendo un proceso de migración del campo a las ciudades para lo cual estas no estaban preparadas. Las políticas y el mercado se ocuparon de rentabilizar el suelo y la vivienda

importa, capítulo IV», en *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, editado por R. Katzman, Montevideo: CEPAL, 1999.

38 Rubén Katzman, «La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina», en *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Santiago: CEPAL, junio de 2010.



en determinadas áreas, dejando a los sectores populares en sectores cada vez más turgurizados. La segmentación territorial constituye una barrera fuerte que dificulta la interacción y la cohesión entre diversos sectores sociales. En la medida que ese fenómeno se prolongue y expanda en el tiempo puede generar un problemático proceso de fragmentación sociourbana.

Esta no es una situación reciente ni exclusiva del Uruguay; sin embargo, en las últimas décadas el proceso de segmentación parece haberse agudizado y constituido en una amenaza cada vez mayor para la convivencia armónica entre las personas. Conocerlo bien para revertirlo es imprescindible.

Colocar el territorio al mismo nivel de atención que lo social, que es lo que estamos planteando, representa una revolución paradigmática importante. Significa cambiar la proposición «las personas y la naturaleza» por «las personas *son* la naturaleza». Pasar del *y* al *es* equivale, en otras palabras, a transformar la proposición del formato conjuntivo al formato simbiótico. El desarrollo del pensamiento racional de la ciencia objetiva permitió hace miles de años la obtención de técnicas eficaces para dominar la naturaleza y organizar el territorio. Las capacidades humanas para medir, pesar, sectorizar, categorizar, racionalizar, permitieron un cierto conocimiento de lo real, pero al mismo tiempo mediaron otros intereses y se perdió una parte del diálogo esencial con las raíces naturales, con la Madre Tierra y con todas las dimensiones no objetivas de lo real.³⁹

Por ello, repensar la organización territorial desde otro lugar, desde la unidad persona-naturaleza, significaría también repensar la posibilidad de que las personas puedan tener proyectos a través de los cuales sus interacciones sociales adquieren sentido y la noción de pertenencia a un determinado territorio sea más real. Valorizar lo territorial desde esta visión permitiría enraizar de nuevo a la gente y lograr un nuevo equilibrio a partir de los principios de lo vivo. Poco a poco, emergería la idea de que las personas son responsables de los equilibrios naturales, lo que nos podría conducir a una *cultura de la calidad territorial*, al decir de Thierry Geffray. Ello evitaría

39 Véase el trabajo de Thierry Geffray, «El círculo virtuoso de la cohesión social y territorial», realizado para este estudio. En *Claves de la cohesión social para el diseño y gestión de políticas públicas: Uruguay 2012*. Disponible en: www.claeh.edu.uy.

también la *desafiliación social* de población vulnerable como la entiende Robert Castel.⁴⁰ La aspiración ulterior sería buscar formas distintas de organizar el territorio, de manera tal que la interacción entre las personas pueda darse indistintamente de su origen social. Al poner el acento en la calidad del entorno territorial, las estrategias de intervención deben ser distintas y la vivienda sería solo un primer paso de la conquista de una vida digna.

No es posible en este estudio dar cuenta pormenorizada del proceso histórico de ocupación del territorio nacional uruguayo, pero sí es importante resaltar algunas de sus características, sobre todo para confirmar la estrecha relación que existe entre la estructura de producción, el mercado de trabajo, la dinámica poblacional y las formas que toma la ocupación territorial.

En el Uruguay urbano, especialmente en Montevideo y su área metropolitana inmediata, y en menor medida en las capitales departamentales más pobladas, se verifican distanciamientos espaciales entre poblaciones con activos o recursos polarizados. El borde urbanizado de Montevideo está conformado por un territorio habitado mayoritariamente por sectores de población de bajos recursos que avanza progresivamente sobre tierras agrícolas estructuradas en parcelas de pequeño tamaño.

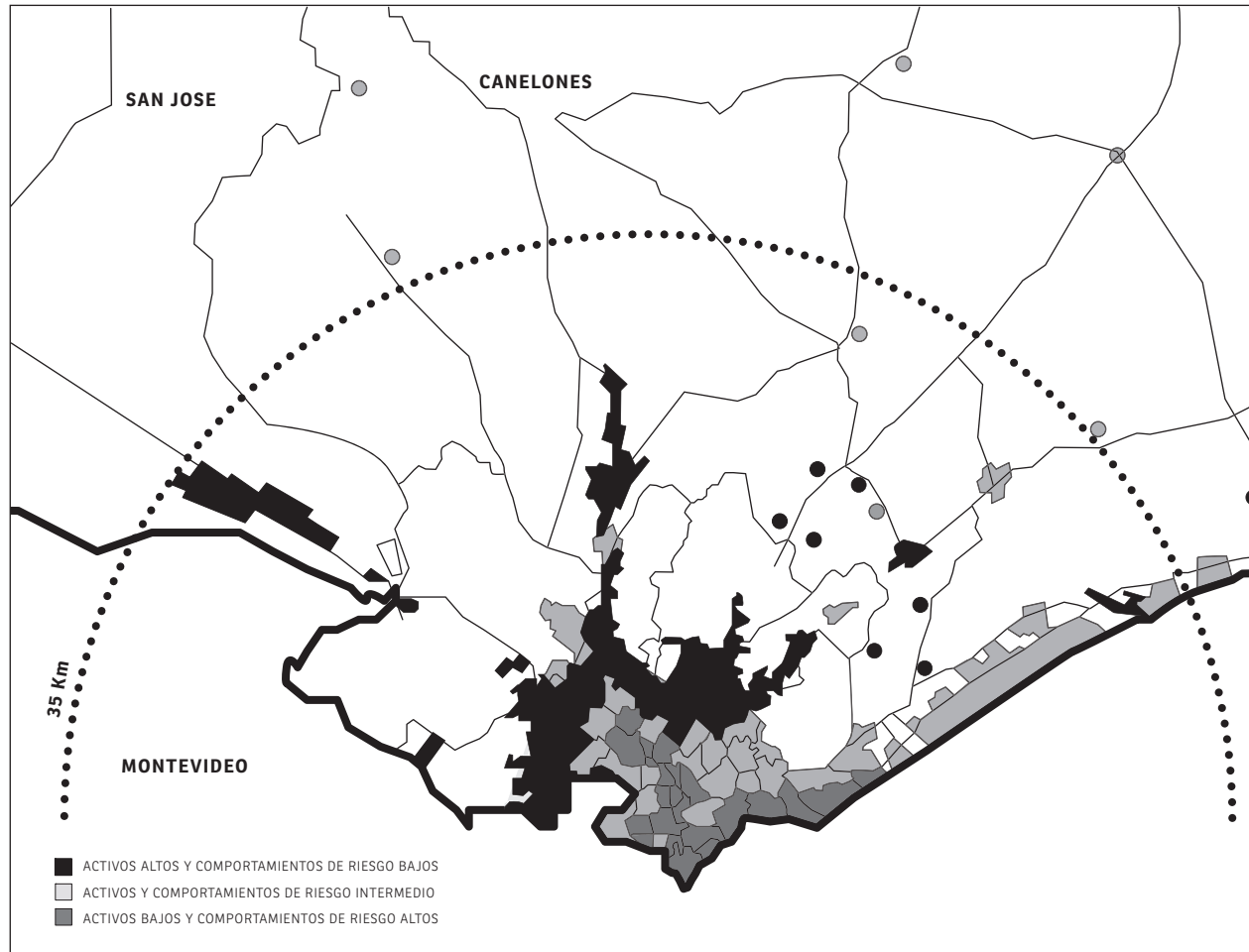
Este territorio en forma de corona integra la costa oeste y se desarrolla hacia el noreste, según puede verse en el gráfico 3. Además se prolonga, hacia el norte, apoyándose en los corredores de penetración, incorporando (desde el punto de vista funcional, aunque no administrativo) ciudades y núcleos urbanos denominados «ciudades dormitorio», que jurisdiccionalmente pertenecen a los departamentos de Canelones y San José. El funcionamiento de estos núcleos dispersos vinculados a la red radial metropolitana, depende de Montevideo.

En el gráfico 3 se observa también la localización dominante de sectores sociales con activos altos en la urbanización costera sureste (Montevideo y Canelones). Al respecto se constata que las subdivisiones territoriales en que vive la elite suelen ser vecinas, lo que sugiere segregación que se expande y a gran escala.

Además de esta urbanización costera, se identifican otros barrios también habitados de manera predominante por sectores sociales de activos altos en una franja que, partiendo del centro principal de Montevideo, se

40 Robert Castel, *Metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós, 1986.

GRÁFICO 3. Población según activos y comportamientos de riesgo. Montevideo y área metropolitana



Fuente: Preparado por Jack Couriel y Martha Cecilio, «Desarrollo sociourbano para el fortalecimiento de la integración social», en *Claves de la cohesión social para el diseño y gestión de políticas públicas: Uruguay 2012*. Disponible en www.claeh.edu.uy.

desarrolla hacia el norte. Se trata de una zona con importantes residencias e infraestructuras urbanas que se expresan en espacialidades con interesantes calidades ambientales, signadas por sus equipamientos forestales y edilicios. Son las huellas de modalidades de la vida importadas de Europa, a través de inversiones realizadas a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Se destaca entre estas la *casa quinta*, muy valorada como segunda residencia de los sectores sociales patricios. El barrio de Montevideo que reúne estas condiciones de modo para-

digmático es el Prado, donde aún residen mayoritariamente sectores sociales de activos intermedios y altos.

El territorio habitado predominantemente por sectores sociales intermedios (gris claro) es una corona intersticial entre el espacio urbano más débil (negro) y el más fuerte (gris intermedio).

Entre estos diversos sectores hay diferencias marcadas en condiciones de vida. Por un lado, en las poblaciones con activos o recursos menores se destaca la tendencia expansiva de la urbanización incompleta y de baja densidad,



CUADRO 2. Enseñanza media, 2011

Quintil	Tasa de asistencia %	Culminación ciclo básico educación media %	Culminación segundo ciclo educación media %
1	60,7	25,4	7,1
2	73,8	43,4	15,4
3	79,6	55,2	23,4
4	89,4	72,1	36,6
5	97,0	84,5	57,2

Fuente: Preparado con datos del MIDES: *Reporte social 2011*.

la fuerte presencia de asentamientos irregulares, la concentración de programas de vivienda focalizados en los sectores sociales de menores ingresos y el descaecimiento del tejido residencial formal. Allí se concentra una mayor proporción de personas que habitan hogares en situación de hacinamiento, lo que en Montevideo alcanza al 17 % de la población. Los datos de condición de las viviendas muestran, además, que el 42 % de los hogares en la capital están en mala o muy mala condición.⁴¹

En cuanto al estándar urbano de las zonas periféricas, persisten importantes déficits en materia de pavimentación, alumbrado, espacios públicos y servicios comunitarios. El hecho significativo y positivo ha sido la implementación desde 1985 de sucesivos planes de saneamiento, fundamentalmente en Montevideo. En la actualidad el 84 % de la población de la capital tiene cobertura de saneamiento y se proyecta que para el 2020 la cobertura alcanzará al 100 % de la población urbana. No obstante corresponde señalar que cobertura no equivale a conexión al saneamiento.

En los barrios de menores recursos también se presentan serias dificultades de inclusión en los circuitos laborales. Los datos de Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística reflejan que a 2010 en el primer quintil de ingresos la inserción o reinserción en el mercado de trabajo es mucho más problemática que la de otros sectores, con una tasa de desempleo superior a 15 %, cuando el promedio general es de menos de 7 %. A pesar

de que desde el 2006 la informalidad —entendida como trabajadores no registrados en la seguridad social— ha descendido en términos generales en Uruguay de 35 % a 32 % en promedio, esta tiene una concentración mayor en los sectores de concentración de pobreza en las ciudades. La precariedad, la informalidad, el cuentapropismo y el subempleo son el marco cotidiano de la vida de las familias de estos sectores.

Otros indicadores potentes de las implicaciones de la fragmentación sociourbana se verifican en el campo de la educación. La primera inequidad aparece temprano, en la primera infancia, dado que la tasa de cobertura entre quienes pertenecen a los hogares con mayores ingresos está 35 puntos porcentuales por encima de los de menores ingresos.⁴² Mientras el 46,8 % de los niños de entre cero y cinco años de los hogares más pobres asiste a un centro educativo, en los hogares más ricos lo hace un 69,4 %.

La tasa de repetición en primer grado es también significativamente superior en las escuelas de contexto sociocultural crítico, así como las tasas de abandono tanto en el ciclo básico como en el segundo ciclo de la educación media. Estos datos confirman de un modo trágico para la sociedad uruguaya que los jóvenes alcanzan diversos grados de educación formal según el barrio donde residen.

Los datos analizados en esta investigación son elocuentes y preocupantes con relación a los niños y adolescentes que nacieron en un contexto sociocultural crítico. En Uruguay, el 50 % de los niños menores de cinco años está por debajo de la línea de pobreza y recibe solo el

41 Datos del Ministerio de Desarrollo Social: *Reporte social 2011. Principales características del Uruguay social*. Montevideo, MIDES, 2011.

42 *Ibíd.*

5,5 % del gasto social. Como han demostrado De Armas y Retamoso,⁴³ estos niños tienen mayores dificultades para desempeñarse exitosamente en su proceso educativo, aunque este sea les sea accesible y gratuito. Por ello hay que reafirmar que la gratuidad no basta para corregir las desigualdades de desempeño que tienen los niños que crecen en un medio de pobreza.

La percepción de inseguridad ciudadana, a partir de un incremento y de la mayor atención que están dando los medios a las rapiñas, los hurtos y los delitos contra las personas, suele asociarse a los barrios con tasas más altas de crecimiento demográfico. Estos son, de hecho, los barrios pobres, que son receptores de migrantes del interior y que también tienen mayores tasas de crecimiento demográfico. Esto muestra la importante relación que parece existir entre la composición social de los barrios y las tasas de delincuencia.

Según datos del Observatorio de Criminalidad del Ministerio del Interior de Uruguay, en 2006 los adolescentes infractores participaron en el 9 % del total de delitos cometidos en la capital; en 2007 el 10 %; en 2008 el 15 %; en 2009 el 26 % y en 2010 el 26 %. El 95 % de los menores internados por actos delictivos provienen de familias pobres.⁴⁴

La fragmentación sociourbana tiene otro formidable escollo que vencer. Las sociedades latinoamericanas, y Uruguay no es una excepción, enfrentan un poderoso disuasivo del esfuerzo de superación individual: la posibilidad de entrar tempranamente en las redes del narcotráfico y otras industrias de ilícitos, que reclutan su fuerza de trabajo justamente en los contextos socioculturales más críticos. Si el sistema económico y político no es capaz de generar otras alternativas de movilidad social, el bajo mundo lo hará con gran eficiencia y eficacia. Los niños y adolescentes de las familias carenciadas se ven permanentemente tentados a abandonar sus estudios para acceder a bienes y servicios que de otra manera les serían inaccesibles. Desde el lugar donde viven, seguramente sienten que sus oportunidades no son muchas y parecen lejanas en el tiempo. En las industrias de ilícitos, por el

contrario, la gratificación es inmediata aunque la proyección de vida sea corta. Así, a la fragmentación sociourbana que limita las oportunidades, se añade la fragmentación de las familias quebradas por el flagelo de la droga y las industrias de ilícitos que buscan ocupar estos territorios.

Como hemos visto, residir en periferias críticas conlleva inequidades de diverso tipo, que solo con políticas coherentes y sinérgicas podrán superarse. Además, muchas veces suele estar acompañado de un *estigma*. El espacio residencial en ciertas áreas, desde lo institucional, se categoriza como *zona roja*; algunos servicios como el *correo*, las *ambulancias*, e incluso la *policía*, frecuentemente no acceden. Estas zonas presentan una imagen urbana que es percibida como una situación de frontera por la población del resto de la ciudad, para lo cual incide su bajo estándar urbano caracterizado por la presencia de todas o parte de las siguientes situaciones deficitarias: falta de legibilidad de la trama urbana, carencias en la pavimentación de calzadas y aceras, insuficiente alumbrado público, escaso o nulo arbolado urbano, presencia de sectores de informalidad residencial, problemas de recolección de residuos domiciliarios, entre otros.

Las desigualdades existentes en los tejidos residenciales se expresan en las valoraciones de la población sobre la calidad ambiental de las diferentes áreas de la ciudad. Estas valoraciones asociadas a las segmentadas capacidades económicas de la población, inciden en el manejo de sus opciones de afinamiento. A su vez, cuando los estándares urbanos decaen, y desde las percepciones sociales se concluye que es inoperante el accionar de los entes responsables de su gestión, esas valoraciones, por sí mismas, coadyuvan a generar un estado de opinión que *contribuye a consolidar una trama de diversos tipos de desigualdad*.

Esto se verifica a través de dos situaciones diferenciadas. Por un lado, las familias con capacidad de optar tienden a migrar hacia barrios con mayor calidad ambiental, lo que debilita la mixtura social de estos barrios. Por otro lado, este ciclo se alimenta, particularmente en las periferias, por el tipo de gestión urbana que implementan los entes con competencia territorial. Generalmente atienden situaciones puntuales, de *emergencia*, inconexas y con estándares comparativamente más bajos que en otros sectores de la ciudad.⁴⁵ Este modo de operar, aunque

43 Gustavo de Armas y Alejandro Retamoso: *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro*, Montevideo: UNICEF, 2010.

44 Observatorio de Criminalidad del Ministerio del Interior de Uruguay, disponible en: <http://www.minterior.gub.uy/webs/observatorio>.

45 Una excepción trascendente en el plano de la gestión urbana, como



en el tiempo demanda importantes inversiones públicas, coadyuva incluso a la involución de esas áreas y deriva en la pérdida de valor inmobiliario de las viviendas, o sea del capital físico de las familias.

Las políticas públicas en materia urbano-habitacional, desde una mirada estratégica y de largo plazo, exigen ser diseñadas en el marco de proyectos *acumulativos y estructurantes del territorio* para lograr los efectos deseados de una mayor cohesión social. Para una adecuada rehabilitación urbano-habitacional de las periferias críticas se requieren cuantiosas inversiones públicas, que deben ser acordadas con las poblaciones beneficiarias. Los procesos de participación ciudadana en la formulación de esa estrategia son indispensables para su sostenibilidad y la regeneración de buenos vecindarios, así como para el mejor retorno de las enormes inversiones que se requieren.

Desde la óptica de la integración social, una ciudad compacta y con tejidos residenciales heterogéneos tendría mayores posibilidades de proveer para las interacciones sociales que permitirían acercar mundos tan distantes como están hoy y distribuir mejor las oportunidades de desarrollo personal y colectivo en la sociedad. En ese sentido, la densificación de barrios con mixtura social debe ser un objetivo que no signifique abandonar las periferias críticas. Pero en estos barrios también es importante implementar políticas urbano-habitacionales que atiendan el objetivo de fortalecer las estructuras de oportunidades de los hogares de ingresos medios y medios bajos que allí residen. Esta política urbano-habitacional que procura la mixtura social en el territorio seguramente requerirá de subsidios para atender al sector social de bajos recursos, así como incentivos para promover el afincamiento de sectores sociales de activos medios y medios bajos.

Finalmente, es importante considerar la dimensión estética de la ocupación del territorio. Por un lado, existen prejuicios que asocian estética a mayor costo y disocian estética de aspectos utilitarios. Por otro, aunque de modo no explícito, existen pautas culturales que suponen una relación entre la estética y la segmentación social; donde la mayor exigencia se asocia con los estratos de mayor nivel

inversión social estratégica, son las obras en curso de la extensión del saneamiento a las periferias montevideanas, ya que a la vez que resuelven problemas de contaminación ambiental urgentes, permiten implementar programas de mejoramiento barrial sustentables en el largo plazo.

socioeconómico y desde allí en un gradiente descendente se llega a lo que se supone es el estándar correspondiente a los sectores sociales de menores ingresos. En los hechos, las propuestas de una *arquitectura pobre para pobres* se vuelve *natural*, y esto constituye un problema sociocultural de primera importancia, ya que las percepciones «naturalizadas» se integran a un circuito perverso de opinión, que no contribuye a la necesaria autoestima de los sectores de menores recursos ni a las posibilidades de mejorar la integración social.

EL TRABAJO: BASE DE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS Y FACTOR CLAVE DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

En sus estudios, el teórico francés Robert Castel viene manifestando desde hace mucho una gran preocupación por la relación que puede existir entre trabajo asalariado e integración social. El trabajo, según él, es el elemento estructurante de la personalidad, la identidad y en buena medida de la vida misma de las personas. Para Castel el trabajador también construye su seguridad, su independencia, a partir de su trabajo. En su visión, las cuestiones sociales más importantes estarán referidas al hecho de que una persona trabaje o no trabaje, o a que trabaje en forma estable o inestable. El núcleo de la cuestión social para este investigador gira, pues, en torno al trabajo y las condiciones de este.

En un libro de hace pocos años,⁴⁶ Castel se refiere a la cohesión social como una «forma de protección social que se basa en el establecimiento de relaciones solidarias entre los miembros, tanto en las relaciones de proximidad, como entre los grupos sociales, para la realización de tareas colectivas o el establecimiento de redes de financiamiento para enfrentar temas de competencia y resolución social». El trabajo, podemos concluir de su análisis, es fundamental para que exista cohesión social, al menos en el sentido francés, que nos remite al arte de vivir juntos. En el mundo del trabajo los individuos encuentran reconocimiento, sentido de pertenencia, seguridad personal y familiar, además de la obtención de ingresos útiles para satisfacer necesidades en los mercados de bienes

46 R. Castel: *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial, 2004.

y servicios. Claro que, para cumplir con estas expectativas, el empleo debe reunir características de seguridad, previsibilidad, crecimiento personal y formalidad en la relación laboral. Esto permite a los trabajadores y las trabajadoras tener protección contra riesgos que puedan ocurrir en el transcurso de la carrera laboral y en la etapa de retiro laboral. En la medida en que personas con puntos de partida desfavorables logren ingresar en este tipo de circuitos, la integración a la sociedad estará asegurada y la comunidad habrá probado un mecanismo que contribuye a la cohesión.

Por ello, comprender la dinámica del trabajo en Uruguay resulta tan pertinente a este estudio; sobre todo, cuando a nivel mundial se están dando cambios muy significativos en la organización del mercado laboral.

En Uruguay, el temprano desarrollo del sistema de seguridad social y el papel jugado por el Estado como empleador generó las condiciones para que el mercado de trabajo se organizara bajo tres principios fundamentales: seguridad, estabilidad y protección. Si bien nunca se llegó a los estándares de los países desarrollados, existía al menos en el imaginario social la pretensión de alcanzar algún día niveles de protección similares a aquellos países.

Esta forma de organizar el mercado de trabajo trajo la posibilidad de organizar la sociedad sobre la base de un contrato implícito mediante el cual el empleo constituía el eje articulador de las relaciones sociales, constituía la forma de generar derechos sociales para el trabajador y su familia,⁴⁷ ofrecía uno de los canales privilegiados para el ascenso social y era un factor fundamental en el logro de la cohesión de la sociedad.

El mercado de trabajo organizado de tal modo aportaba a la cohesión social en un doble sentido. Por un lado, los miembros de la sociedad se sentían integrados al colectivo en la medida que efectivamente conseguían ingresar al mercado de trabajo, en el cual no solo se le reconocían derechos como trabajador sino que, además, el hecho de ser trabajador le aportaba estatus de ciudadano. Por otro lado, como un valor compartido o ideal de concepción social, ya que en el imaginario de los ciudadanos el empleo constituía uno de los ejes integradores privilegiados de la sociedad.

47 No debería sorprender que en Uruguay las asignaciones familiares fueron establecidas en la ley 10449, de 1943, que creó los consejos de salarios, y hasta mediados de los noventa el beneficio era otorgado a partir de la condición de formalidad en el mercado de trabajo del tributario.

El empleo funcionaba como un mecanismo de cohesión, ya que permitía corregir diferentes puntos de partida. Para algunos operaba como ascensor social; para otros generaba expectativas de estabilidad y certezas para la etapa de retiro con sus sistemas de protección; mientras que para otros el empleo era la quimera por la cual había que esforzarse. Adicionalmente, el pacto o la promesa del empleo justificaban la desigualdad existente conteniendo el conflicto social en niveles compatibles con el crecimiento económico y el desarrollo social.

Según algunos autores (por ejemplo, Castel, 1986; Miguelez y Prieto, 2001; CEPAL, 2010a), numerosos cambios acontecidos en las últimas dos décadas del siglo XX generaron una verdadera crisis del empleo, que perdió la estabilidad que había tenido hasta ese momento y con ello su carácter incluyente favorecedor de la cohesión social.

La revolución científico-tecnológica que ha servido de motor a la globalización económica, y el aumento sostenido de la productividad del trabajo a partir ella, ha generado un contexto radicalmente distinto para la organización del trabajo en la sociedad. Estos cambios comenzaron a verificarse en los años noventa, en un clima de debate y de formulación de políticas que propiciaban la liberalización y desregulación de los mercados, incluyendo en muchos casos el laboral. El resultado del conjunto de estos cambios en muchos países de América Latina fue de un incremento de las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados, una reducción de la capacidad de generar puestos de trabajo, una pérdida en la calidad del empleo, así como pérdida de derechos laborales previamente adquiridos por los trabajadores organizados.

En Uruguay se sintieron algunos de los efectos de estos cambios, aunque no se llegó a un deterioro de las condiciones laborales similar al vivido en otros países de la región. Entre otros factores, porque el Estado retuvo su capacidad de empleador, porque tras la dictadura se habían recuperado las libertades de asociación y expresión de demandas corporativas y porque persistieron tasas positivas de crecimiento económico a lo largo de los años noventa. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico, la década de los noventa se caracterizó por un incremento importante del desempleo, cuyas causas no pueden situarse en problemas vinculados a la producción, sino más bien al modelo de crecimiento basado en un uso intensivo del capital y, sobre todo, al incremento de la productividad.

CUADRO 3. Desempleo según diferentes categorías, 1991-2009. En % de la PEA

Año	Desempleo			
	Total	Femenino	Jóvenes	Primer quintil de ingresos
1991	8,9	11,4	16,1	16,9
1992	9,0	11,8	16,2	16,9
1993	8,3	11,8	15,6	16,5
1994	9,2	12,1	16,1	17,7
1995	10,4	13,3	17,3	20,8
1996	12,0	14,7	19,7	23,0
1997	11,6	14,8	19,4	22,2
1998	10,1	13,0	17,1	18,8
1999	11,3	14,6	18,8	20,3
2000	13,6	16,9	22,6	24,1
2001	15,3	19,7	25,6	24,1
2002	17,0	21,2	28,3	29,3
2003	16,9	20,8	28,8	27,2
2004	13,1	16,5	23,7	22,2
2005	12,2	15,3	21,8	24,3
2006	11,4	14,4	21,1	23,1
2007	9,6	12,6	17,7	20,4
2008	7,9	10,3	15,0	15,4
2009	7,7	10,0	15,5	15,4
2010	6,7	9,0	19,7	

Fuente: Elaborado a partir de INE, *Encuesta de hogares*.

La evolución reciente del empleo en Uruguay muestra señales positivas. Desde el 2004 hasta la fecha los tres indicadores más relevantes (tasa de actividad, de empleo y de desempleo) mostraron mejoras significativas. Para los jóvenes, sin embargo, la mejora no ha sido tanta. Mientras que en el 2006 la tasa de desempleo de los menores de 25 años era cuatro veces la de los mayores de 25, para el

2010 esta relación había aumentado a cinco veces.⁴⁸ Otro tanto sucede con el desempleo en la población de menores recursos, que tiene tasas similares a las de desempleo de los jóvenes.

La calidad del empleo importa y mucho. A pesar de las mejoras que se observan en Uruguay, es importante anotar que más del 30 % de las personas ocupadas no se encuentran protegidas por la seguridad social. Esta situación, que se incrementó hasta el 2005 y luego comenzó a revertirse, es una fuente importante de exclusión de los circuitos privilegiados del mercado de trabajo, y por lo tanto de la sociedad, de no reconocimiento de derechos y desfavorecedor de la construcción de ciudadanía.

La situación es aún más grave entre los trabajadores de menores ingresos. Como puede verse en el cuadro 4, la informalidad de las relaciones laborales entre los ocupados pertenecientes al primer quintil de ingresos abarca a cerca de tres cuartas partes de los trabajadores.

CUADRO 4. Ocupados no registrados en la seguridad social, 2001-2008. En % de la población ocupada

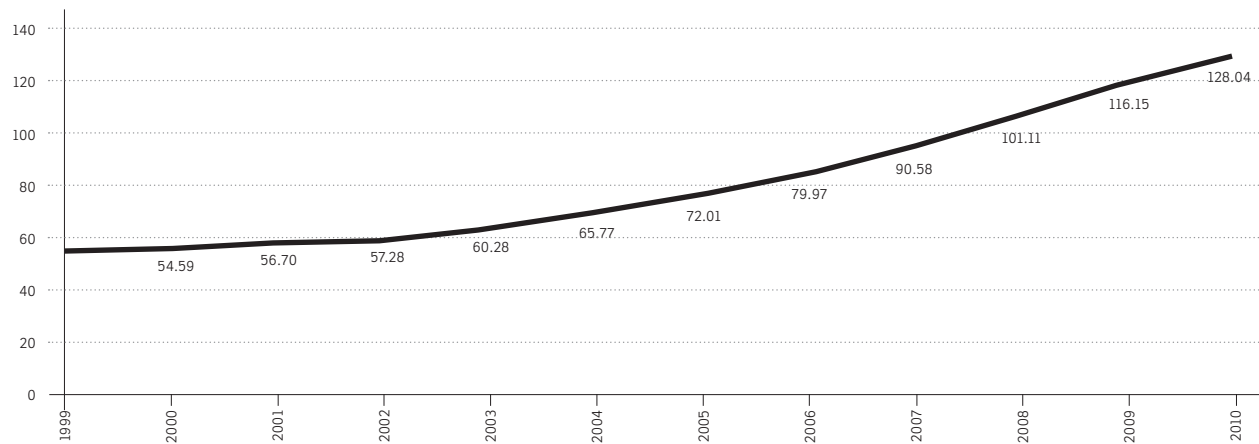
Años	Ocupados	Ocupados, primer quintil de ingresos
2001	36,0	69,7
2002	37,2	75,2
2003	39,5	75,4
2004	40,7	78,8
2005	38,7	77,3
2006	34,9	71,5
2007	34,4	73,3
2008	32,9	73,6

Fuente: Elaborado a partir de INE, *Encuesta de hogares*.

Según las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el último quinquenio se pudo recuperar todo el salario perdido en el anterior a causa de la gran crisis que afectó al país desde finales de los noventa. El salario real creció un 19 % y en algunos casos,

48 Ministerio de Desarrollo Social: *Reporte social 2011...*, o. cit.

GRÁFICO 4. Uruguay. Índice medio de salarios. Promedios anuales 2000-2010



Fuente: Instituto Nacional de Estadística: Uruguay 2011.

como el de los maestros, registró un aumento real mucho mayor. El salario mínimo se cuadruplicó y las pensiones más bajas a los jubilados casi se duplicaron. Además, se pusieron en marcha consejos de salarios donde empresarios, gobierno y trabajadores acuerdan las normas de negociación para cada industria. Se formalizaron miles de pequeños negocios y la cifra de afiliaciones al Banco de Previsión Social es hoy la mayor de la historia. El desempleo descendió a su mínimo histórico, por debajo del 6 %, y los ingresos por hogar crecieron en 40 %.

Desde la perspectiva de la relación trabajo-cohesión social, el mayor desafío actual de la sociedad uruguaya parecería ser reducir o eliminar la vulnerabilidad del primer quintil de la población y de los jóvenes en general. Sin duda, el comportamiento general del mercado laboral en los últimos años ha sido positivo y tendiente a fortalecer las oportunidades y los sistemas de protección asociados al empleo. La generación de puestos de trabajo contribuyó a la reducción del número de desocupados, al tiempo que la cantidad de personas activas se ha mantenido estable. Estos resultados indican que, en términos generales, la crisis internacional no impactó directamente en el mercado de trabajo uruguayo y que las estrategias nacionales están dando buenos resultados. Todo ello, ciertamente, puede abonar a la mejora de la cohesión social. Pero, como se desprende del estudio realizado, persiste una importante proporción de trabajadores en

el sector informal que están al margen del sistema de prestaciones sociales básicas y hay presiones de sectores empresariales para «flexibilizar» algunas leyes laborales, lo que en otros países ha resultado en pérdida de derechos adquiridos y quiebres en las posibilidades de cohesión social.

EL TORTUOSO CAMINO HACIA UNA BUENA EDUCACIÓN

En Uruguay el sistema educativo centralizado y estatal que tomó forma en el último tercio del siglo XIX se constituyó como un espacio con fuerte legitimidad social para la distribución de bienes simbólicos necesarios para la participación social. Esta legitimidad está asociada a su carácter laico, gratuito y obligatorio desde su fundación, la cual apela a su función social como constructora de igualdad a nivel social.

El modelo fundacional se mostró muy exitoso durante la primera mitad del siglo XX, enmarcado en procesos de desarrollo social impulsados por el *Uruguay batllista*. Esta configuración social ubicaba al Estado en un lugar central en la distribución social del ingreso producido generado por el sector agroexportador (De Sierra, 1979). La educación ocupaba un lugar de prestigio en tanto ámbito de difusión de los códigos culturales necesarios



EL PLAN CEIBAL, REVOLUCIÓN EN INTEGRACIÓN TECNOLÓGICA Y SOCIAL DEL URUGUAY

El Plan Ceibal —acrónimo de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea— se estableció mediante el decreto presidencial 144/007, de 18 de abril de 2007. Este dispuso que se realizaran acciones para proporcionar a cada niño en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública uruguaya un computador portátil. Dispuso, además, la capacitación de docentes en el uso de esta herramienta y la elaboración de contenidos educativos específicos para esta nueva herramienta. El ambicioso plan buscó equiparar tecnológicamente a todos los niños de Uruguay y con ello evitar que la hasta entonces creciente brecha tecnológica separara aún más a los sectores sociales.

Ya para finales de 2009 el Plan Ceibal había entregado computadoras portátiles a la totalidad de los alumnos de escuela primaria en el país y las redes inalámbricas cubrían el 99 % de los centros educativos donde estos estudiaban. El proceso se ha ido extendiendo hasta incluir la educación media, así como a los docentes. Hoy el programa está plenamente instalado y se refuerza con la actualización periódica y la reparación de equipos. En 2011 el Ceibal entró en una nueva etapa de ejecución y puso en marcha innovaciones en robótica educativa, educación artística, bibliotecas digitales y formación docente. Paralelamente, la instalación de fibra óptica se fue expandiendo en todo el país, con la meta de que a mediados de 2013 todos los espacios urbanos estén conectados a Internet por ese medio.

El Plan Ceibal ha sido un magno esfuerzo de integración tecnológica y social, que prosigue firmemente y cuyos frutos ya son constatables. Hoy, más del 70 % de las personas de los deciles más pobres del país tienen acceso a un microcomputador en su hogar, nivel que es similar al noveno decil más rico. No existen experiencias comparables a esta como política de inclusión digital.

para participar en la sociedad moderna y en tanto factor de ascenso social, sobre todo en los medios urbanos.

Los índices de cobertura que exhibía el sistema educativo destacaban a Uruguay en el contexto internacional, particularmente en los niveles básicos. Ello producía fuerte impacto en la integración de los sectores medios y se avanzaba en la expansión del sistema, siempre con fuertes discusiones sobre el papel que debía cumplir la educación en la construcción de una sociedad más integrada e igualitaria.

La irrupción de la dictadura militar (1973-1985) clausuró el debate acerca de la función de la educación; justamente, el primer ámbito sobre el que avanzaron las posiciones autoritarias fue el de la enseñanza y las consecuencias de las medidas tomadas entonces tienen repercusiones hasta el presente. El final de la dictadura y el regreso a formas de convivencia democráticas abrieron grandes esperanzas con respecto a la posibilidad de cambios en la dirección de las políticas económicas, sociales y culturales. Pero en el ámbito educativo, la crisis ya anunciada en los años sesenta se había profundizado, potenciada por las prácticas autoritarias.

Con ese legado y en sintonía con planteos de la CEPAL para el conjunto de América Latina los años subsiguientes

se tendió a ubicar a la educación como un espacio fundamental para el logro de dos objetivos definidos como fundamentales para la construcción de una ciudadanía moderna: aumento de los niveles de equidad social y desarrollo de competitividad en el ámbito internacional. El objetivo de la equidad fue impulsado desde la expansión de la educación inicial, el desarrollo de políticas específicas de enseñanza primaria para las poblaciones en situación de pobreza, así como la búsqueda de mayores niveles de cobertura y de retención en la enseñanza media básica.

Mientras, el objetivo de desarrollo de la competitividad se buscaba a través de un instalar un sistema de competencias básicas en toda la población de manera que pudiera tener una inserción acorde a las nuevas demandas del sistema productivo. Se diseñó una oferta de educación técnica media superior y terciaria consecuente con los objetivos planteados. Para el logro de ambos objetivos se otorgó gran importancia a la formación docente y se impulsó su descentralización nacional y se generaron ámbitos específicos de capacitación para el trabajo con poblaciones en situación de pobreza.

Esta perspectiva general sobre la educación ha tenido continuidad en las gestiones educativas de la primera

década del siglo XX. No obstante ello, es necesario señalar que en el período 2005-2010 se planteó con énfasis la necesidad de concebir a la educación desde una perspectiva afincada en la noción de derechos humanos. Esto es muy particularmente apreciable en diversas iniciativas llevadas adelante por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) (ANEP-CODICEN, abril de 2010) y se consagró en el texto de la Ley de Educación n.º 18437.

Una de las políticas más interesantes instrumentadas por la ANEP entre 2005 y 2010 fue la dirigida a universalizar la cobertura educativa de los niños de cuatro y cinco años. Al 2009, el 97 % de los niños de cinco años y el 87,5 % de los de cuatro años asistían a un centro educativo. Para el 2010, los de cuatro años ya alcanzaban el 88 % de los niños de esa edad.⁴⁹ Esta política constituye un elemento muy relevante en tanto nivelador de oportunidades a futuro —en código de cohesión social— y de preparación para los niveles educativos subsiguientes. Pero para que sea totalmente efectiva necesita estar acompañada de otras políticas sociales dirigidas al fortalecimiento de las familias y las comunidades, así como a mejorar las capacidades educativas y laborales de las madres y los padres.

CUADRO 5. Educación inicial, 2010

Total del país	
4 años	88 %
5 años	97 %

Fuente: ANEP, Observatorio de la Educación, 2011.

Estos datos cobran particular relevancia si se atiende al hecho que en el año 2000 el 29,1 % de los niños de cuatro años y el 9,5 % de los de cinco años no asistían a ningún establecimiento educativo.

En el ámbito de la educación primaria la universalización de la matrícula data de la segunda mitad del siglo XX.⁵⁰ La observación de los datos de tasas netas y brutas muestra un equilibrio en las dos últimas décadas, producto del fenómeno de la universalización.

49 ANEP: Observatorio de la Educación, 2011.

50 Téngase en cuenta que en el año 1950 el 82,6 % de la población entre 7 y 11 años existente en el país se encontraba matriculada en la enseñanza primaria (Nahum, 2007).

En ese nivel, el desafío fundamental a superar en el Uruguay hoy es el de la repetición en primer año, donde uno de cada siete alumnos no consigue pasar de curso, y se genera un temprano proceso de extraedad que puede tener consecuencias en la escolarización y demorar el acceso a la enseñanza media. Un dato a tener en cuenta es que los niveles de repetición no son iguales entre los diversos tipos de escuela existentes. De hecho, se produce un abanico que encuentra en su extremo inferior a las escuelas urbanas comunes o rurales y en el lugar de máximo nivel de repetición a las escuelas de contexto sociocultural crítico. Ello puede apreciarse en una mirada comparativa de los datos de los años 2000 y 2009.

CUADRO 6. Porcentajes de repetición en primer grado

	2000	2009
Urbana común ^b	16,9 %	11,7 %
Rural	21,2	11,2
Contexto sociocultural crítico	28,1	18,9
Tiempo completo	22,6	12,0
Total	21,7	13,9

CUADRO 7. Porcentajes de repetición, primero a sexto grados^a

	2000	2009
Urbana común ^b	8,6 %	5,2 %
Rural	9,4	4,9
Contexto sociocultural crítico	15,1	9,0
Tiempo completo	11,7	5,5
Total	11,1	6,3

Fuente: DSPE-DIEE (ANEP-CODICEN). Elaborado con datos del Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Primaria.

Notas ^a: Es el porcentaje de alumnos repetidores en cada grado, calculado a partir de la matrícula final.

Notas ^b: Solo en escuelas públicas.

Como puede apreciarse, si bien los niveles de repetición descienden en todos los tipos de escuelas en la década, las relaciones entre estas se mantienen.



Según datos del Observatorio de la ANEP, la repetición en el año 2009 se ubicaba en el 13,9 %, el valor más bajo del conjunto de la serie, que presenta datos desde el año 1990. En el año 2000, la repetición se ubicaba en el 21,7 %.

Algo similar puede plantearse en relación con la repetición global en todos años de primaria. Para el año 2009 el porcentaje se ubicaba en 6,3 %. Este valor superaba en una décima el del año 2008 y era, entonces, el segundo más bajo desde el año 1990. Obsérvese que para el año 2000 el valor se ubicaba en el 11,1 %.

La disminución prácticamente permanente de los valores de repetición en el subsistema primaria en la última década parece dar cuenta de una tendencia que se consolida. De todos modos, todavía resulta un dato preocupante a nivel de primer año.

La educación en Uruguay presenta algunas paradojas, que hacen que se distancie de sus vecinos de la región y se contradigan con la evolución histórica nacional. Mientras que hasta los 14 años la concurrencia a centros de educación es alta y casi homogénea en todos los sectores sociales, a partir de los 15 años se presentan problemas muy serios que inciden en que solo el 48,1 % de las personas con 15 o más años de edad no alcancen a concluir la educación secundaria básica. En Paraguay, ese porcentaje solo llega al 41,4 %, en Argentina al 38 % y en Brasil al 33,5 %.⁵¹

En el indicador de acceso a la educación primaria y secundaria, Uruguay se encuentra entre el 20 % más alto del mundo según el índice de oportunidades que genera el Banco Mundial.⁵² Sin embargo, en cuanto a la progresión a la educación secundaria y la tasa de repetición, Uruguay ocupa un puesto entre el 30 % más bajo del mundo, un desempeño que no está acorde a su nivel de ingreso relativo y de desarrollo social general.

Otra paradoja de la educación en Uruguay es que según investigaciones recientes, la educación universitaria no solo no asegura una rentabilidad significativamente

51 Instituto Nacional de Estadística: *Encuesta de hogares ampliada*. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/anda/ddibrowser/?id=12>.

52 Banco Mundial: *¿Qué oportunidades tienen nuestros hijos? Informe sobre la oportunidad humana en América Latina y el Caribe 2010*. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXTLACREGTOPPOVANA/0,,contentMDK:22575573~pagePK:34004173~pIPK:34003707~theSitePK:841175,00.html>.

más alta que haber terminado únicamente la educación secundaria, sino tampoco una mejor inserción en el mercado de trabajo. Tal vez por ello la juventud uruguaya, especialmente la que proviene de contextos socioculturales críticos, se siente poco incentivada a completar estudios más allá del mínimo que asegure ingreso al mercado laboral en condiciones de cierta rentabilidad más o menos adecuada. A partir de la generación nacida en 1960, los años de educación se han estancado en niveles menores al nivel mundial.⁵³ Este es un hecho que incide fuertemente en las perspectivas de lograr una mayor integración o cohesión social a futuro.

CUADRO 8. Abandono en educación secundaria pública por grado (1.º a 4.º). En porcentajes

Edades	1º	2º	3º	4º
2000	3,2	3,0	3,4	6,2
2001	3,3	2,4	2,9	5,2
2002	3,8	2,6	3,0	5,7
2003	4,0	3,5	3,3	8,0
2004	4,5	3,4	3,7	7,4
2005	4,7	4,0	4,5	9,2
2006	5,3	3,7	4,3	11,1
2007	5,6	5,0	4,7	8,9
2008	4,8	3,4	3,3	5,6
2009	3,9	3,0	3,3	4,8

Fuente: Tomado de: DSPE-DIEE (ANEP-CODICEN). Elaborado con datos del Departamento de Estadística del CES (no incluye liceos con Plan 2003).

Según los datos recabados en 2009 por la Encuesta de Hogares Ampliada del Instituto Nacional de Estadística, la situación económica del estudiante determina su desempeño escolar. La asistencia de los adolescentes de

53 Claudio Sapelli y Daniel Bukstein: «El estancamiento de la inversión en capital humano en Uruguay: un análisis de cohortes», presentado en las XXVI Jornadas Anuales de Economía, organizadas por el Banco Central (bcu), Montevideo, agosto de 2011.

los hogares pobres cae al 60 % mientras en los hogares más ricos supera el 90 %. En los tramos medios, la progresión indica mayor asistencia a mayores ingresos. En el segundo quintil es del 70 %, en el tercero del 80 % y en el cuarto roza el 90 %. De nuevo, se demuestra que la cuestión social incide fuertemente en la capacidad de aprendizaje y por ende, en las posibilidades futuras que tengan los jóvenes.

El conjunto de dificultades que aparecen en la enseñanza media han dado lugar al surgimiento de elaboraciones que hacen referencia a la existencia de fuertes procesos de desafiación en el Uruguay, basados en factores micro, meso y macrosociales (Fernández, 2009, 2010). Por ello, comprender el alcance de las múltiples formas en que la desigualdad incide sobre los procesos educativos es absolutamente fundamental para trazar estrategias de salida de lo que ya se considera una crisis.

En la actualidad, el Uruguay está impulsando un conjunto de medidas concretas dirigidas a encarar los problemas más apremiantes de la educación en el país. Entre otras, se destacan las siguientes iniciativas: i) la reforma de la enseñanza media, incorporando elementos de una formación más técnica y articulando más y mejor la enseñanza secundaria y la formación técnica; ii) la ampliación de los programas de becas de estudio (en el marco del denominado «Compromiso educativo»); iii) la creación de nuevas figuras de apoyo a las y los estudiantes (docentes tutores, *pares* trabajando a su lado, etc.); iv) la apertura de los centros educativos durante los fines de semana para el desarrollo de actividades lúdicas, recreativas y deportivas; v) la futura instalación de un Instituto Terciario Superior (ITS) por la ANEP y la Universidad de la República, que ofrecerá carreras terciarias con un perfil tecnológico; y vi) la descentralización efectiva de la Universidad y el Plan Ceibal.⁵⁴

La educación puede ser un formidable aliado de la cohesión social si las medidas que se tomen tienen en consideración los siguientes elementos: i) la necesidad de contar con políticas centradas en los sujetos, es decir, los estudiantes, reconociendo la educación como un derecho humano y como responsabilidad del Estado y de

54 La recepción de las autoridades educativas en el Consejo de Ministros celebrado el pasado 14 de febrero de 2012, dio un renovado impulso a este tipo de iniciativas, por lo que cabe esperar que las dificultades que se están enfrentando en este campo puedan ser superadas progresivamente.

la sociedad. ii) consignar la centralidad de los docentes y educadores en el desarrollo de los proyectos educativos, iii) articular la educación formal y no formal, y iv) pensar la educación con un plan nacional de mediano y largo plazo. La educación puede contribuir mejor a la cohesión si las actuales inequidades se conjugan con políticas sociales sinérgicas que nivelen el terreno de oportunidades.

JÓVENES Y COHESIÓN SOCIAL: UN VÍNCULO FRÁGIL QUE NECESITA FORTALECERSE

Uno de los pilares básicos de la cohesión social es el fortalecimiento de capacidades y el desarrollo de oportunidades para las nuevas generaciones. En dicho marco se ubican destacadamente los desafíos a encarar en el campo de la enseñanza, la inserción laboral y la brecha digital, atendiendo a su vez a los flujos migratorios que tienen a las y los jóvenes como protagonistas destacados. En las secciones anteriores de este capítulo ya hemos ido adelantando algunos asuntos que atañen en forma especial a la juventud uruguaya —o las juventudes— y abordaremos ahora otros igualmente importantes.

Lo primero que salta a la vista en el debate público uruguayo es la invisibilidad de la juventud como protagonista o como sujeto de discusión. Salvo en los noticieros (donde los «menores infractores» parecen representar al conjunto de los jóvenes uruguayos), las y los jóvenes no conforman un sector fácilmente identificable en la dinámica de una sociedad compuesta en buena medida por adultos y adultos mayores. Vale decir también que las políticas públicas se concentran en adultos y adultos mayores más que en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a pesar de los problemas claros y críticos que persisten.

También es notoria la escasa presencia del tema juventud en los diferentes estudios sectoriales realizados en los últimos tiempos, tanto en los retrospectivos que evalúan logros y asignaturas pendientes desde la restauración democrática (por ejemplo, Caetano, 2005), como en los prospectivos que intentan imaginar el país de las próximas décadas (por ejemplo, Arocena y Caetano, 2007). En la misma línea, el tema está ausente de las evaluaciones hechas hasta el momento del primer gobierno del Frente Amplio, 2005-2009. (Elissalde, 2009; Mancebo y Narbondo, 2010).

Frente a esta invisibilidad recientemente se han generado al menos tres espacios de reflexión de gran relevancia en torno a jóvenes y políticas públicas de juventud:



i) el Grupo de Estudios Urbanos y Generacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, coordinado por Verónica Filardo y compuesto por más de 50 investigadores jóvenes; ii) el Grupo de Trabajo sobre Juventud impulsado por la Fundación Friedrich Ebert en el Uruguay, que reúne representantes de juventudes frenteamplistas, funcionarios que trabajan en políticas de juventud, legisladores y expertos en el tema; y iii) el Grupo de Trabajo instalado para el diseño de una propuesta de Plan Nacional de Juventudes, impulsado por el MIDES y la OPP, que es coordinado por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU).

El informe *Desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano* señala que Uruguay mantiene los mejores indicadores de la región en materia de pobreza, educación y salud. Es el país del Mercosur con menor cantidad de población joven en situación de pobreza: 18,1 %, según datos de CEPAL correspondientes a 2007. También registra el menor número de jóvenes en situación de pobreza estructural, es decir, sin capacidad de alcanzar un estándar de vida mínimo en forma autónoma (15 %). Al mismo tiempo, registra el menor porcentaje de adolescentes entre 15 y 19 años que tiene al menos una privación en materia de educación, salud, vivienda e ingresos (45 %). En materia de calidad educativa es el único país de la región que no obtuvo niveles de desempeño deficientes en las pruebas del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) llevadas a cabo por la OCDE. Sin embargo, todavía tiene mucho que hacer, ya que el 18 % de los jóvenes en Uruguay son excluidos y el 23 % tienen una inclusión desfavorable, con empleos precarios y escasas oportunidades de participación. Además, en los últimos años Uruguay se ha estancado en diversas áreas. Respecto a la finalización de la enseñanza secundaria, por ejemplo, registra las mismas tasas desde hace quince años, y ya fue superado por Brasil y Paraguay.

Los jóvenes uruguayos tienen una visión negativa de su país, pero cuando lo comparan con los otros países de la región, encuentran características positivas. Hay críticas a la mentalidad un tanto conformista, al país cerrado, al inmovilismo del «país de viejos», pero su contrapartida positiva es la humildad, un fuerte igualitarismo y la institucionalidad democrática. Los jóvenes de Uruguay ven a su país más tranquilo, menos violento y más igualitario que los demás países. Gran parte de los cambios que los jóvenes demandan son vistos como responsabilidad del Estado.

Según ese estudio, los mayores problemas a resolver en relación con los jóvenes uruguayos son la educación, la emigración juvenil, una estructura demográfica que carga sobre los jóvenes el peso de la solidaridad intergeneracional, la subvaloración de sus capacidades y su escasa participación. La desocupación juvenil es preocupante, ya que los menores de treinta años representan casi 60 % del total de desempleados.

La investigación realizada para este estudio reveló que entre los temas pendientes que atañen a la juventud se encuentra el cómo repensar los sistemas de protección social para atender las necesidades reales de estas poblaciones. Desde hace unos años, el Uruguay viene trabajando en el desarrollo de un Sistema Nacional de Cuidados, que aunque todavía no se conocen con precisión cuáles serán sus principales prioridades y como serán encaradas efectivamente en la práctica, se sabe que dicho sistema articulará diversas iniciativas programáticas destinadas a niños, niñas y adolescentes. En relación con las y los jóvenes, en cambio, no se conocen medidas adicionales a las ya existentes (que son pocas, por cierto) por lo que el panorama es más preocupante. Por un lado, la reforma de la salud, que ha permitido brindar cobertura a los menores de 18 años, no tiene medidas relevantes previstas para el grupo de jóvenes mayores de edad, lo cual se transforma en un desafío de primer orden para la gestión futura en estas materias. Tampoco se conocen medidas adicionales relevantes para el desarrollo de programas destinados a grupos particularmente críticos (población con VIH sida, embarazo adolescente, etc.) aunque varias de las medidas parciales anunciadas por el ministro de Salud Pública en la presentación del Plan de Juventud van en la dirección correcta.

Por otro lado, el tema de la violencia relacionada con jóvenes no alcanza a contar con la visibilidad necesaria en la agenda pública, al tiempo que los medios de comunicación (especialmente la televisión) despliegan prácticas estigmatizadoras perjudiciales para las nuevas generaciones, construidas sobre la base del destaque permanente y exagerado de los denominados «menores infractores» (ubicados como victimarios) sin destacar —en paralelo— a las y los jóvenes como víctimas de dicha violencia (véase, por ejemplo, Viscardi, Barbero, Chmiel y Correa, 2009). La experiencia latinoamericana en este campo es muy clara: la «mano dura» ha fracasado y la prevención —que debe ser priorizada— debe ser encarada con enfoques pertinentes y herramientas apropiadas (Rodríguez, 2006), que deben desarrollarse decididamente.

En la población juvenil, las mujeres presentan situaciones y problemas específicos que necesitan de políticas particulares. Uno de ellos está relacionado con los menores ingresos que reciben en comparación con los varones. Por un lado, la definición de roles dentro de los hogares reduce la probabilidad de que las mujeres jóvenes desarrollen actividades laborales rentadas. En particular, la presencia de niños tiende a limitar su participación laboral (y actúa en sentido inverso, impulsando una mayor inserción laboral en el caso de los varones). En segundo lugar, la condición de mujer suele determinar una remuneración menor, en violación clara de los derechos humanos fundamentales.

Para fortalecer la cohesión social se necesita trabajar intensamente en el desarrollo y la consolidación de un efectivo sentido de pertenencia entre las y los jóvenes con relación a la sociedad uruguaya en su conjunto, atendiendo las múltiples dimensiones subjetivas o simbólicas de su vida cotidiana. Vale recordar que es esta una sociedad altamente envejecida.

Esto es particularmente evidente en lo que atañe al acercamiento entre cultura juvenil y cultura escolar en los establecimientos educativos (especialmente en la enseñanza media), con el objetivo de acotar las brechas existentes entre profesores y estudiantes y superar el sentimiento de *ajenidad* ampliamente vigente entre las y los estudiantes, sustentado a su vez —en buena medida— en la pérdida de relevancia (entre las y los adolescentes) del tipo de enseñanza (enciclopedista y de escasa utilidad práctica) que reciben (véase, por ejemplo, Rodríguez 2002 y De León 2004).

Los docentes y sus alumnos —sostiene Emilio Tenti— parecieran hablar lenguajes distintos, con sus respectivos intereses, valores, fantasías, demandas y proyectos. La emergencia de configuraciones culturales segmentadas por clases de edad (cruzadas por género, etnia, condición social, hábitat, etcétera) es un fenómeno en acentuada expansión. Muchas de estas nuevas identidades culturales trascienden las fronteras nacionales e irrumpen en los establecimientos escolares. Una cultura adolescente o juvenil es un lenguaje, una forma de autopresentación, una estética, un conjunto de criterios de percepción y valoración, un mundo de fantasías y proyectos, que muchas veces entran en conflicto con la cultura escolar.

[...] Este desencuentro entre adultos docentes y adolescentes o jóvenes alumnos es cada vez más frecuente

en las instituciones y está en la base de las dificultades crecientes que encuentran los docentes para construir su propia autoridad pedagógica, sin la cual es imposible el diálogo y el aprendizaje, y para generar un orden democrático en las instituciones escolares. Los docentes deben entender mejor la cultura de los adolescentes, ya que el desconocimiento produce temor y muchas veces es reemplazado por estereotipos, etiquetas con sus falsas expectativas y perniciosos «efectos Pigmalión» o «profecías autocumplidas». Sin esta comprensión el trabajo y la interacción docente-alumno, que están en la base de la experiencia escolar, se vuelven fuente de conflictos, frustraciones y malestar para todos los involucrados. (Tenti, 2008)

Y en la misma línea, habrá que trabajar intensamente para acercar más y mejor a las diferentes *tribus urbanas* (Filardo, 2002, 2008) a la dinámica de las políticas públicas, superar resueltamente los principales estereotipos vigentes y fomentar instancias y espacios de encuentro y reconocimiento mutuo a todos los niveles. Algunas intendencias departamentales, como Montevideo y Canelones, entre otras, trabajan adecuadamente en este plano (la «movida joven» montevideana es, seguramente, la mejor muestra al respecto) pero ello deberá multiplicarse y ampliarse a muchos otros espacios institucionales en todo el territorio nacional.

Paralelamente, habrá que trabajar intensa y creativamente en la renovación y el fortalecimiento de aquellas instituciones públicas que operan en el campo de la adolescencia y la juventud, con el objetivo de mejorar los impactos efectivos de su gestión operativa, procurando construir, en lo posible, un efectivo *sistema institucional*, que permita articular y consolidar las diferentes respuestas programáticas.

Un punto clave en este sentido es dar una respuesta colectiva pertinente a una de las preguntas centrales en materia de gestión institucional: *¿quién hace qué?* Todo parece indicar que las grandes agencias ejecutoras son los ministerios y las intendencias departamentales, por lo que hace falta discutir y definir con precisión a quién corresponden los roles de rectoría, coordinación y evaluación de políticas públicas.

En este marco, parece claro que el INJU podría cumplir adecuadamente funciones de coordinación y articulación de esfuerzos. Recientemente se designó el 12 de agosto (Día Internacional de la Juventud) como el *día de la rendición*

de cuentas de todos los organismos del Gobierno, en lo que atañe a su gestión relacionada con la juventud. El Consejo de Ministros realizado el 12 de agosto de 2011 con esta impronta, es una iniciativa pertinente, que debería reiterarse cada año e ir acompañada de otras complementarias en la misma línea.

En la actual coyuntura se discute si debe haber una única institución responsable de la rectoría del conjunto de las políticas públicas destinadas a niñez, adolescencia y juventud, con fuertes componentes técnicos y políticos. Obviamente, ello implicaría modificaciones importantes en materia legislativa, que deben ser consideradas en su momento.

OTRAS DESIGUALDADES TAMBIÉN INCIDEN EN LA COHESIÓN SOCIAL

Además de las desigualdades de origen, que hemos analizado desde cuatro ámbitos interrelacionados, existen otros tipos de desigualdades que las personas pueden enfrentar en el transcurso de su vida y que son producto de la estigmatización, la categorización social o la discriminación por diversas razones. El estigma es una construcción social, que juega entre el atributo y el prototipo. Se estigmatizan barrios, vecindarios, lugares que cobran fama de ser de tal o cual manera; también tipos físicos, que suelen asociarse con una construcción jerarquizada de las gradaciones del color de la piel de las personas; se estigmatizan las estéticas contrapuestas a la hegemónica; las identidades sexuales que divergen del paradigma heterosexual; se pueden estigmatizar las creencias y visiones políticas, así como las «fallas morales» —alcoholismo, drogadicción, prostitución—. De estos tipos de estigmatización, la que más frecuente se encuentra en Uruguay es la relacionada con la segregación y segmentación en el territorio. Según Katzman, la frecuencia y la calidad de los contactos entre miembros de distintas clases son directamente proporcionales a la disposición a colaborar entre sí, y a la exposición a oportunidades para la construcción de patrones de negociación de conflictos. Por el contrario, el aislamiento físico incrementa las probabilidades de que cada clase elabore perfiles imaginarios de las otras con independencia de las virtudes intrínsecas de sus miembros. Cuanto mayor sea el nivel de aislamiento entre las clases y su extensión temporal, más rígidos serán los estereotipos mutuos y las dificultades para su

modificación.⁵⁵ Los nuevos bolsones de pobreza en la periferia del oeste de Montevideo y en otras zonas de la ciudad, creados tras las debacles económicas generadas por el ajuste recesivo de 1982-84 y la crisis bancaria de 2002, se estigmatizaron en pocos años. Ello constituye una barrera fuerte que dificulta la interacción y la cohesión con otros sectores urbanos.

Otras formas de desigualdad están relacionadas con el proceso de categorización social que surge de diversos sectores de la sociedad para delimitar y determinar qué es lo que se puede esperar de una persona a la se le adscribe una determinada categoría. Un ejemplo evidente en Montevideo es la división entre *chetos* (personas generalmente blancas, que piensan que tienen mucho dinero —o lo tienen— y creen que tienen poder sobre los demás) y *planchas* (personas mulatas de los sectores marginados de la sociedad, que provocan temor y rechazo en los otros sectores de la población), adscripciones hechas por los propios jóvenes para demarcar sectores sociales. Las categorizaciones como práctica sociocultural dificultan la cohesión social y es necesario estar alertas a ellas para evitar que se conviertan en mecanismos aceptados de discriminación y rechazo recíproco.

Uruguay todavía enfrenta una persistente discriminación hacia la población afrodescendiente, así como una brecha salarial de las mujeres en el mercado laboral. Las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres que realizan la misma tarea en Uruguay son las más altas del Mercosur, lo que contradice la vocación equitativa histórica del país. Estas son las dos formas más evidentes de discriminación que persisten en la sociedad. Aunque hay políticas públicas especialmente diseñadas para contrarrestarlas, al tratarse de una cuestión sociocultural el cambio requiere de un compromiso ciudadano fuerte para lograr erradicar la visión discriminatoria.

A MODO DE CIERRE...

Si bien Uruguay mantiene un «alto» nivel de desarrollo humano y se ubicaba en 2011 entre los tres mejores de la región y en el puesto 48 a nivel mundial, según el índice de desarrollo humano (IDH), hay áreas específicas de vul-

55 Rubén Katzman, «La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina», o. cit.

nerabilidad que si no se atienden pueden resultar en un deterioro de los niveles de integración y cohesión social.

Debemos insistir en que para asegurar un cambio significativo de la relación de desigualdad social que existe hoy en el país, se necesita poner en marcha una estrategia que conjugue varios elementos, a saber: un amplio pacto social para sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo sostenible; diversificación productiva que incorpore un uso ético de la ciencia y la tecnología; cambios estructurales dirigidos a generar empleo productivo y digno; políticas sociales que refuercen los efectos redistributivos de las políticas económicas; desarrollo de las capacidades

individuales y colectivas a través del apoderamiento ciudadano y comunitario; instalación de programas dirigidos a reducir la desmesurada carga de responsabilidades que tienen las mujeres como reproductoras de la sociedad; acceso a recursos —tierra, créditos, adiestramientos— para los sectores hoy excluidos; prevención de la evasión contributiva y sistema progresivo de impuestos sobre la renta; énfasis en políticas universales de protección social; y estímulo a prácticas de negocios social y ambientalmente responsables. Una estrategia de este tipo debe contribuir a generar mayor cohesión social, mayor seguridad y gobernabilidad.

CUADRO 9. Posición de Uruguay en índices mundiales relacionados con cohesión social

Índice	Lugar que ocupa / número de países incluidos	Comentarios
Índice general de prosperidad Legatum, 2011	29 / 110	Uruguay es el tercer país en las Américas en este índice de prosperidad, después de Canadá y Estados Unidos.
Índice específico de libertad personal (Legatum)	10 / 110	83 % de los uruguayos expresa que en el país hay libertad de pensamiento y asociación y que es un lugar bueno para inmigrantes y minorías étnicas, reflejando una alta valoración por la cohesión social que existe.
Índice específico de gobernanza (Legatum)	24 / 100	En los diversos componentes de este índice, Uruguay aparece con muy buenos resultados: 85 % confía en el proceso electoral; hay bajo nivel de percepción de corrupción pública y privada; y hay disfrute pleno de derechos políticos.
Índice específico de educación (Legatum)	38 / 110	El país tiene altas tasas de matriculación (posición 13 en educación primaria, 57 en la secundaria y 25 en la terciaria) y relativamente buena percepción general del desempeño educativo.
Índice específico de salud (Legatum)	37 / 110	Las variables de expectativa de vida, mortalidad infantil, muertes por enfermedades contagiosas y otras, calidad de agua, colocan a Uruguay en una posición superior al promedio mundial en este rubro.



Índice	Lugar que ocupa / número de países incluidos	Comentarios
Índice de capital social Gallup World Poll	41 / 110	Si bien el nivel de confianza en los demás es bastante alto en Uruguay, la filantropía, el voluntariado y la solidaridad comunitaria no parecen ser tan fuertes, según varios elementos de este índice.
Per Capita PIB Ranking (FMI), 2010	49 / 183	Con un PBI de USD 11.998 en 2010, Uruguay ha venido mostrando un crecimiento económico importante en los últimos ocho años.
Índice global de competitividad (WEF), 2011	67 / 146	El IGC comprende 12 categorías que, de manera conjunta, ofrecen un panorama integral de las perspectivas de competitividad de un país. Los pilares incluyen: las instituciones, la infraestructura, el entorno macroeconómico, la educación primaria y salud, la capacitación y la educación superior, la eficacia de los mercados de bienes y laboral, el desarrollo del mercado financiero, la disponibilidad tecnológica, el tamaño del mercado, la sofisticación empresarial y la innovación. Uruguay perdió 4 posiciones entre 2010 y 2011.
Índice de desarrollo humano (PNUD) 2011	48 / 187	Esta posición ubica a Uruguay entre los países de desarrollo humano alto. El IDH de Uruguay es 0,783, lo que coloca al país en la posición 48 de los 187 países para los que se disponen datos comparables. El IDH de América Latina y el Caribe (OR) como región ha pasado del 0,582 de 1980 a 0,731 en la actualidad, por lo que Uruguay se sitúa por encima de la media regional. Se destaca que al menos 5 % de la población tiene una carencia seria en salud.
Índice de desigualdad de género 2011 (PNUD)	62 / 187	El índice de desigualdad de género refleja la desventaja de las mujeres en tres dimensiones, a saber: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Se calcula para países que dispongan de datos de calidad razonable.

Índice	Lugar que ocupa / número de países incluidos	Comentarios
Índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad (PNUD), 2011	Ajustado por la desigualdad el IDH de Uruguay cae 11,5 puntos: de 0,783 a 0,668	El IDH ajustado por la desigualdad (IDH-D) es un indicador del nivel de desarrollo humano de las personas de una sociedad y que tiene en cuenta su grado de desigualdad. En una sociedad con perfecta igualdad, el IDH y el IDH-D tienen el mismo valor. Cuando existe desigualdad en la distribución de salud, educación e ingresos, el IDH de una persona promedio de cualquier sociedad será inferior al IDH general; cuanto menor sea el valor del IDH-D (y mayor su diferencia con el IDH), mayor es la desigualdad. La medición se ha hecho en 134 países.
Índice de libertad económica 2011 (Heritage Foundation/ Wall Street Journal)	33 / 183	Índice que organiza 10 indicadores de libertades específicas como derechos de propiedad, libertad de comercio y de inversión. Uruguay, con 70 puntos en el índice (de 100), es el segundo en América Latina, después de Chile.
Índice de percepción de corrupción 2010 (Transparencia Internacional)	24 / 178	De una escala de 1 a 10 (10 = la menor percepción de corrupción), el índice de Uruguay es de 6,9.
Índice de oportunidades humanas 2010 (Banco Mundial)	2 / 19 (América Latina)	Se inspira en la función de bienestar social propuesta por A. Sen (1976). Reúne en un indicador compuesto dos elementos: i) cuántas oportunidades están disponibles (tasa de cobertura de servicios básicos) y ii) qué tan equitativamente están distribuidas estas oportunidades. Uruguay tiene el segundo puntaje más alto en la región (92), después de Chile (95). La media regional es 77.
Índice de paz global 2011 (Vision of Humanity)	21 / 153	Este índice mundial se construye con 23 indicadores que calibran el estado de conflictividad armada en un país. Uruguay está entre los países de menos conflictividad, con un índice de 1,5.



Índice	Lugar que ocupa / número de países incluidos	Comentarios
Índice de capacidades básicas 2011 (Social Watch)	45 / 168	Se trata de un índice-resumen que compara y clasifica a los países según su progreso en materia de desarrollo social, y lo hace evaluando la situación en que las sociedades nacionales se encuentran en relación a capacidades básicas mínimas: aquellas dimensiones estructurales que representan condiciones de arranque indispensables para garantizar una adecuada calidad de vida.
Coefficiente de Gini 2009	0,433	El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

Fuentes: <http://www.undp.org>, <http://www.prosperity.com>, <http://imf.org>, <http://www.transparency.org>, <http://www.heritage.org>, <http://www.visionofhumanity.org>, <http://www.gallup.com>, <http://weforum.org>, Banco Mundial: *¿Qué oportunidades tienen nuestros hijos?, Informe sobre la Oportunidad Humana en América Latina y el Caribe 2010*. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXTLACREGTOPPOVANA/0,,contentMDK:22575573~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:841175,00.html>.

CONCLUSIONES

De la investigación realizada se desprenden algunas conclusiones fundamentales que merecen ser relevadas antes de pasar a las recomendaciones. A modo de síntesis, se presentan las siguientes:

1. El Uruguay presenta oportunidades extraordinarias de encaminarse hacia la superación de la desigualdad social y fortalecer los niveles de cohesión social. Desde temprano en su historia, el país ha tenido una trayectoria de compromiso con la inclusión, la equidad y la integración social, que proveen un umbral de base interesante desde donde trabajar. Su dimensión territorial pequeña y su relativa homogeneidad geográfica y poblacional facilitan el diseño de políticas que no necesitan de distintas estrategias para cada zona o grupos en el país. Además, el Estado uruguayo goza de un alto nivel de confianza de la ciudadanía así como de capacidad política y técnica para redistribuir ingresos y nivelar oportunidades para todas las personas.
2. Si bien desde el año 2006 los indicadores sociales en Uruguay comienzan a presentar mejoras y los índices de pobreza e indigencia muestran descensos importantes, todavía el país debe recorrer un camino importante para lograr avances significativos en materia de desigualdad social.
3. El conjunto de avances registrados en indicadores sociales y políticas de protección todavía no son suficientes para recrear un patrón sólido de cohesión social que incorpore elementos de la clásica integración y los combine con nuevos mecanismos de inclusión. Planteado en otros términos, parámetros de cohesión que admitan dosis de distribución y redistribución económica, que sustenten un esquema de bienestar que pueda combinar *virtuosamente* prestaciones universales y focales de acuerdo con las circunstancias vitales de individuos y hogares, y simultáneamente reeditar mínimos de confianza pública e interpersonal en la ciudadanía.
4. Para asegurar un cambio significativo de los niveles de desigualdad social que existen hoy en Uruguay y mejorar la cohesión social se necesita poner en marcha una estrategia que conjugue varios elementos, a saber: i) un amplio pacto social para sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo sostenible; ii) una diversificación productiva que incorpore el uso ético de la ciencia y la tecnología; iii) cambios estructurales dirigidos a generar empleo productivo y digno; iv) políticas sociales que refuercen los efectos redistributivos de las políticas económicas y v) contrarrestar la evasión contributiva y generar un sistema progresivo de impuestos sobre la renta. Este conjunto de medidas deberá asegurar también el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas a través del apoderamiento ciudadano y comunitario, la instalación de programas dirigidos a reducir la desmesurada carga de responsabilidades que tienen las mujeres como reproductoras de la sociedad; el acceso a recursos «tierra, créditos, adiestramientos» para los sectores hoy excluidos; poner énfasis en políticas universales de protección social; y estimular prácticas de negocios social y ambientalmente responsables. Una estrategia de este tipo debe contribuir a generar mayor cohesión social, mayor seguridad y gobernabilidad.
5. La integración efectiva de las políticas económicas y sociales permitiría encontrar un equilibrio virtuoso entre políticas universales y focalizadas para generar un sistema de bienestar social óptimo y evitar la fragmentación y dispersión que suele acompañar a los procesos de focalización. La actual hibridez de las políticas sociales puede estar dificultando pactos fiscales y tal vez incidiendo en un modelo que no propende a una mayor cohesión social.
6. Las mayores debilidades de cohesión social en Uruguay están relacionadas con las desigualdades de origen, estructurales, que marcan a las personas. Los niños nacidos en contextos socioculturales críticos enfrentan un clima de desigualdad de oportunidades difícil de superar y un estigma social desde el nacimiento. Ello se traduce en menores índices de salud, carencias de condiciones mínimas de vida, bajos niveles de desempeño educativo, poco acceso a bienes culturales y, más tarde, trabajos de baja calificación y



mal remunerados. Es imprescindible frenar ese mecanismo de reproducción prácticamente automática de las desigualdades con políticas diversas y sinérgicas, dirigidas a atender la infancia.

7. Además de las desigualdades de origen en el Uruguay hay prácticas sociales que son generadoras de desigualdades. Estas incluyen la estigmatización, la categorización, los prejuicios y la discriminación. Cuando proliferan, inciden decididamente sobre la cohesión social. Estos mecanismos de *marcar* al otro o la otra y considerarlo diferente y sospechoso, pueden estar referidos a diversas cuestiones. Por ejemplo, a un espacio territorial; barrios, vecindarios, o lugares que cobran *fama* de ser de tal o cual manera. Ello sucede, sobre todo, en los barrios o asentamientos pobres. El color de la piel y el tipo físico también suele conllevar una construcción jerarquizada que genera procesos de discriminación y exclusión. Se suele estigmatizar también por razón de una estética personal contrapuesta a la hegemónica (*piercings*, tatuajes, tipo de vestimenta, por ejemplo) o por identidades sexuales que divergen del paradigma heterosexual. Una de las formas más tradicionales de marcar a alguien es la estigmatización por creencias y visiones políticas. La categorización social es también una práctica frecuente y algunas veces peligrosa entre la juventud, como se comentó antes con el ejemplo de los *chetos* y los *planchas*.
8. El primer bienio de esta administración (2005-2010) promovió innovaciones en campo social, tanto programáticas como institucionales, que impulsaron acciones que han resultado positivas para la inclusión, la integra-

ción y la cohesión social en el país. En el área laboral se reinstalaron mecanismos de negociación colectiva, los consejos de salarios, que favorecieron una recuperación del salario medio real de un 27% a lo largo del ejercicio de ese gobierno. La política salarial también contempló un incremento del salario mínimo nacional que incidió en mejorar las condiciones de vida de los trabajadores menos calificados. En el campo educativo, se otorgó un importante incremento presupuestal, se concretó la promesa electoral de alcanzar el 4,5% del PBI en el año 2009, en comparación con el 3,1% de recursos destinados a ese sector en el 2005. En el sector salud se inició una reforma del sistema que aún se encuentra en fase de implementación y en materia de asistencia y atención a la vulnerabilidad social se impulsaron importantes iniciativas que abarcaron desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social hasta la promoción de planes sociales de amplia cobertura.

9. La realización de esta investigación puso de relieve las dificultades reales de contar con medidas para calibrar adecuadamente la cohesión social en el país. Por ejemplo, no hay datos para analizar la entrada y salida de la pobreza o la persistencia de esta. Tampoco hay una buena base de información para estudiar la calidad e intensidad de la interacción social en los diversos vecindarios. Necesitamos también poder medir la desigualdad social tomando como base los ingresos después de los impuestos y después del gasto público social. Es necesario que las autoridades gubernamentales dispongan recursos para generar un conjunto de indicadores fundamentales, que aún no se tienen.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

RECOMENDACIONES GENERALES SOBRE POLÍTICAS PARA ASEGURAR UN CLIMA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA TODAS LAS PERSONAS

Atención urgente a las condiciones de la infancia

Como se ha expresado ya, se precisan políticas hacia las familias de contexto sociocultural crítico para asegurar un clima de oportunidades para los niños y niñas nacidas en esas familias. Es necesario también reforzar los lazos de comunicación e interacción intrafamiliar para que puedan superar la violencia que suele haber en ellas, para fortalecer la salud y la nutrición adecuada, para permitirles acceso a bienes culturales y a la creación de estos, así como políticas que refuercen la educación de adultos y la formación para el desempeño laboral de los padres.

Simultáneamente, se requieren políticas educativas dirigidas a los propios niños para que estos puedan superar sus carencias académicas, desarrollar autoestima, encontrar medios de relacionamiento pacífico en la comunidad escolar y construir una imagen positiva y esperanzadora de su futuro. Ello requiere una pedagogía particular, que comprenda el alcance de lo que se necesita para superar la humillación y la violación sistemática de su dignidad humana, a la que han estado sometidos desde su nacimiento mismo. La infancia en un marco de desigualdades evidentes marca a los niños como diferentes y rápidamente conocerán la experiencia de la injusticia, que suele conllevar humillación, impacto sobre la autoestima y muchas veces —si ello no se supera o se percibe posibilidad de hacerlo— genera rebeldía, ira y violencia. La persona despreciada, humillada, sin reconocimiento, pierde su integridad, sus derechos, su autonomía personal y su autonomía moral.⁵⁶

56 Alex Honneth: *La lucha por el reconocimiento*, edición original alemana de 1992, traducción al castellano y publicación en 1997, Editorial Crítica, Barcelona.

Por ende, un solo tipo de política no bastará para superar esta compleja madeja de problemas que generan la pobreza y la desigualdad y que supone grandes dificultades para la cohesión social en un país. De ahí que insistamos en la necesidad de políticas sociales correctivas, dirigidas a asegurar los derechos fundamentales de las personas y apoyar su proceso de recuperación de la dignidad que el devenir histórico y las políticas económicas de muchos años les han negado.

Atención a las nuevas formas de familia y las vulnerabilidades que ellas generan

Es especialmente importante observar las nuevas características de las familias uruguayas, donde han cobrado importancia los hogares unipersonales y monoparentales encabezados por mujeres, así como las uniones concubinarias favorecidas por la aprobación de una reciente ley. Este cambio abre un nuevo espectro de vulnerabilidad, particularmente hacia las madres jóvenes y sus hijos e hijas, ya que los hogares encabezados por mujeres se concentran en sectores de pobreza. Evitar que la vulnerabilidad se convierta en exclusión requiere de políticas específicas porque fácilmente estas madres y sus hijos pueden pasar a ser objeto de discriminaciones variadas. No formar parte de una familia tradicional es ya ser distinto y si esa familia está compuesta de hijos de diferentes padres, que no conviven con la madre, el asunto se mira con suspicacia hacia la madre por la sociedad. Muchos de estos nuevos hogares monoparentales son generados por embarazos precoces cuya incidencia podría reducirse si los y las jóvenes tempranamente comprenden el alcance de la responsabilidad que conlleva tener hijos.

Por ello, la política pública debe asegurar que la educación sexual esté en todos los niveles educativos y brindar los apoyos de prevención de embarazos a las y los jóvenes. En el período de 2005 a 2010 la ANEP aprobó una política pública a esos efectos que debe continuar instrumentándose para asegurar la plena integración social de la juventud uruguaya.



Atención a las relaciones entre los que están y los que se fueron

Uruguay parece haber tenido una buena capacidad de lidiar con la integración y la cohesión social durante el siglo XIX y buena parte del XX. Pero algunos procesos políticos, discutidos en este informe, marcaron un quiebre importante, una inflexión en materia de cohesión social. Uno muy claro, destacado en la literatura de análisis de la época, fue la dictadura, que generó una división clara entre la población, cuyo legado aún no ha sido superado del todo. El proceso, además, generó un éxodo de personas, los exiliados, que debieron abandonar el país temiendo por sus vidas. Entre esa comunidad que salió y los que se quedaron sigue habiendo dificultades de integración. El recién instalado proceso de retorno de migrantes, en su mayoría de altos mayores, está generando rispideces, ya que muchos de los que salieron tuvieron más oportunidades de expandir horizontes y mejorar sus condiciones de vida que los que se quedaron. Es un tema que no está del todo cerrado para la sociedad uruguaya, para el cual también se necesitan políticas de reconciliación y de asegurarle los derechos sociales básicos a la población que forzosamente debió emigrar y que desea regresar. Si bien se han adoptado políticas en ámbitos de exenciones tributarias, de alentar la participación a través de la creación del Departamento 20 en el Ministerio de Relaciones Exteriores, hay una labor educativa hacia toda la sociedad que debe emprenderse con políticas en la órbita de Derechos Humanos del Ministerio de Educación para que sea efectiva.

Atención a la persistente inequidad de género

A pesar de todos los avances, la uruguaya sigue siendo una sociedad de profunda desigualdad de oportunidades para las mujeres. Su cultura política es fundamentalmente masculina; en el ámbito laboral persisten menores salarios para las mujeres; y a pesar de que la educación está mayoritariamente en manos de mujeres, el debate sobre lo que debe hacerse lo dominan ampliamente los hombres. No podemos hablar de integración o cohesión social con un marco de desigualdades de género tan amplio como el que persiste en Uruguay y es imprescindible que se adopten políticas claras, coherentes y consistentes en esa dirección. Deben aprobarse leyes para impedir la diferenciación salarial y evitar los subterfugios que suelen encontrarse para no aplicarla, así

como acciones positivas para asegurar que el espacio político se abra a una mayor participación de mujeres.

Si bien desde los años recientes se percibe en los formuladores de políticas públicas mayor conciencia de esta situación, todavía hay un desfase importante entre lo que impulsa el movimiento de mujeres y lo que se logra desde la acción del Estado.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES A FIN DE LOGRAR MAYOR INTEGRACIÓN Y COHESIÓN SOCIAL

- Líneas estratégicas para lograr un equilibrio entre políticas universales, focalizadas y de acción afirmativa.
- Fondos de cohesión territorial.
- Sugerencias para racionalizar y hacer más efectiva la institucionalidad desde donde se hacen políticas sociales.
- Coordinación entre las diversas instancias.
- Asignación de recursos.
- Monitoreo, evaluación e investigación del impacto de las políticas sociales sobre la cohesión social.

EDUCACIÓN. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Premisas conceptuales

La educación es un derecho humano

Pensar la educación en clave de cohesión social comienza por reconocerla como bien público y como un asunto de derechos humanos. El eje del proceso educativo tiene que ser el estudiante, que debe poder hacer su recorrido por los distintos niveles sin sobresaltos. Esto supone pensar la oferta educativa como un conjunto con continuidad lógica y no pensar cada nivel educativo por separado.

La relación educativa: núcleo central

El aporte de la educación a la cohesión social, a la integración social plena, a la construcción de una sociedad más igualitaria, pasa por el momento del encuentro y la relación educativa. Relación particular en la que un tercero, el conocimiento, ocupa un lugar central. La relación educativa es el núcleo central que vincula pedagogía con cohesión social.

Las políticas sociales deben ser integrales

Los centros educadores deben trabajar en colaboración con las demás áreas contribuyentes al progreso humano (en particular los que tienen que ver con el trabajo, la producción, la salud, la cultura); de esta manera, el propósito de construir una sociedad justa y solidaria es mucho más alcanzable.

Desafíos a enfrentar

Segmentación y diferenciación en términos de acceso y calidad

Hoy existen propuestas educativas de diversa calidad en un mismo nivel del sistema educativo porque las instituciones educativas, si bien son formalmente iguales, no lo son en cuanto a las posibilidades reales de acceso a conocimientos que promueven entre sus alumnos.

Desarticulación del sistema

Persiste una desarticulación entre los diferentes subsistemas de la educación, lo que resulta en que el pasaje de un nivel al siguiente suponga para el estudiante un momento traumático, que puede afectar sus posibilidades reales de continuidad educativa.

Reedición persistente de las desigualdades sociales

Un sistema educativo segmentado y desarticulado reedita las desigualdades sociales en su interior, lo cual va contra cualquier proceso de cohesión social imaginable. Ofertas de diversa calidad dentro de un mismo nivel educativo y descoordinación entre los diversos niveles del sistema, generan trayectorias educativas desiguales. Esto constituye una injusticia en términos sociales y educativos, ya que no habilita posibilidades iguales a todos los nuevos miembros de nuestra sociedad.

Debilidad del sentido de la educación

Es preciso una mayor elaboración acerca del sentido de la educación en los procesos sociales.

Es necesario tomar posición en relación con las siguientes interrogantes:

- ¿En qué medida se reconoce el derecho de acceso a la educación sin discriminación de ningún tipo?
- ¿Se favorece el reconocimiento de los sujetos de la educación en su singularidad y dignidad propias?
- ¿Se favorece el desarrollo de procesos de crecimiento personal y autonomía?
- ¿Se favorece la participación como paso para favorecer el ejercicio de la ciudadanía?

Estigmatización

Es preocupante que se piense que solamente algunos centros son *de contexto crítico*. El contexto de cada establecimiento, con sus características peculiares, cualesquiera sean estas, afecta críticamente a sus alumnos.

Se debe suprimir de nuestra escala de categorización de alumnos el término *niño carenciado*. Mientras empleemos expresiones de este tipo, nuestro accionar en favor de la cohesión social será vulnerable.

Recomendaciones

a. Hacia lo político

Suscribir acuerdos estratégicos

No son sustentables los procesos de planificación de corto alcance que, además, son modificados sustancialmente ante la asunción de cada nueva administración del sistema educativo.

Los *pactos básicos sobre la educación de las nuevas generaciones* requieren acuerdos de mediano y largo plazo. No será posible superar las dificultades que enfrenta nuestro sistema educativo si no es sobre la base de esos acuerdos.

Es relevante trabajar en la construcción de un Plan Nacional de Educación. En un documento elaborado en el marco de la ANEP, en que se proponen aportes para la elaboración de un plan (ANEP, 2011), se sugiere trabajar sobre ocho macroobjetivos desde los cuales orientar este esfuerzo:

- fortalecimiento del diseño institucional: la dimensión sistémica como eje;
- profundización de un modelo educativo democrático y participativo;

- consolidación de los procesos de planificación educativa: el aprendizaje institucional como eje;
- fortalecimiento de la gestión institucional
- universalización de la escolaridad obligatoria: la inclusión educativa como eje;
- democratización de la apropiación de conocimientos valiosos orientados al desarrollo individual y social;
- desarrollo profesional docente;
- transformación de los centros educativos desde la perspectiva del derecho a la educación de calidad.

Ampliar la visión educativa a diversos ámbitos institucionales

Se debe reubicar el alcance educativo de todos los ámbitos que participan en el acceso de las nuevas generaciones a saberes, prácticas y pautas culturales necesarias para participar socialmente. Se deben tomar iniciativas para la efectiva articulación de todos esos espacios, en la línea de una construcción efectiva de una política de infancia y adolescencia que reconozca en la educación uno de sus componentes fundamentales (CNPPSS, 2010). Se trata de ampliar nuestra noción de educación más allá de los límites del *sistema educativo formal* y construir una visión que sea capaz de reconocer trayectorias educativas que se desarrollan en diversos ámbitos institucionales, articulados en función de proveer un efectivo cumplimiento del derecho a la educación.

b. Hacia la organización del sistema

Mejorar la coordinación al interior del sistema educativo

La Ley de Educación 18437 otorga un lugar fundamental a los procesos de coordinación en el marco del sistema educativo. Para ello dispone algunas transformaciones institucionales y acrecienta las posibilidades de participación de los diversos actores de la realidad educativa. El proceso de implementación de los cambios que introduce la ley podría significar una oportunidad única para avanzar en la construcción de un sistema educativo articulado e integrado. Es indispensable que las instituciones previstas en dicha ley se configuren y comiencen a funcionar.

Mejorar la coordinación del sistema educativo con otras políticas públicas

Para revertir las bases históricas y sociales de la fragmentación del sistema educativo, así como la segmentación y la desigualdad social, es preciso establecer políticas vinculantes entre el sistema educativo y las políticas económicas y sociales, de manera que se refuercen recíprocamente.

Promover mayores grados de autonomía y participación

La autonomía requiere construcción de identidad institucional a través de la participación de los sujetos de la educación. Ella deberá ser favorecida plenamente, teniendo en cuenta la etapa de desarrollo personal en que se encuentran los educandos. Este elemento resulta particularmente relevante en la enseñanza media, donde las instituciones educativas particularmente deberían preparar para la vida común en una sociedad democrática. Lo planteado implica la necesidad de concebir un nuevo modelo de institución educativa de nivel medio.

La participación comunitaria también resulta relevante en este proceso, en la línea de lo planteado en la ley 18437. Actualmente, en el centro educativo el poder lo tienen educadores y docentes, no los estudiantes ni la comunidad. Enunciar una política nueva supone fortalecer a estos sujetos debilitados y defender sus intereses (los de los no educados) cuando se enuncian: los de los niños, de los jóvenes, de las familias, del barrio.

c. Hacia el sentido de las prácticas

Repensar la calidad educativa

Desde la perspectiva del derecho a la educación de calidad, se debe enfatizar la atención a la escala de los centros y el tamaño de los grupos de clase; revisar los principios arquitectónicos desde los que se diseñan los edificios de las instituciones educativas; revisar las formas de asignación de los tiempos escolares buscando la articulación entre el destinado a actividades académicas y el dedicado a tareas complementarias; evaluar las diversas formas de extensión de los tiempos pedagógicos; mejorar los ambientes de convivencia desde la autoridad democrática y

el diálogo basado en el respeto; fortalecer a los equipos de dirección y a los colectivos docentes en su tarea pedagógica a través de la experimentación y la innovación; promover el diálogo, la participación de las familias y un relacionamiento positivo con el entorno.

Colocar a los estudiantes en el centro de todos los procesos educativos y a los centros educativos como eje de las políticas

Los centros educativos deben ser el ámbito fundamental en que deben expresarse las políticas públicas. En cada nivel, debe promoverse la existencia de centros que, siendo parte de una política educativa nacional, posean autonomía para el desarrollo de un proyecto pedagógico y social dirigido específicamente a la población con la cual trabajan, a fin de asegurar su pertinencia.

Los ámbitos centrales del sistema educativo deben asegurar las máximas condiciones para el desarrollo del proyecto pedagógico de cada centro, a la vez que aseguran su inserción en líneas de política educativa nacionales.

Concretar la profesionalización docente

Es de la mayor importancia reconocer la centralidad de docentes y educadores en el desarrollo de los proyectos educativos.

Sin desmedro de la importancia del aspecto salarial —donde en los últimos años se ha comenzado un proceso de recuperación— la construcción de una nueva educación requiere de la actuación profesional de docentes y educadores. Ello supone, a la vez que la exigencia de mayores niveles de responsabilidad en el desarrollo de proyectos

pedagógicos, también mayores posibilidades de profesionalización y de desarrollo de una carrera docente atractiva.

El aumento de las posibilidades de formación permanente y de posgrado debe estar acompañado de un reconocimiento de los niveles de formación alcanzados desde el punto de vista de su incidencia en avances en la carrera docente. Un ejemplo de esto podría consistir en la posibilidad de lograr el pasaje de grado en la estructura docente no solamente por la vía de la antigüedad en la función sino a través de concursos de méritos o de oposición y méritos.

Generar nuevas opciones para los que han abandonado la educación media

En el período 2005-2010 se crearon dos programas que apuntaban en la dirección correcta de integrar las políticas sociales con las educativas en contextos críticos. Estos programas, Aulas Comunitarias y Maestros Comunitarios, una vez evaluados, deben fortalecerse y expandirse donde sea necesario.

Pero también es posible que haya un segmento de esa población que ha abandonado la educación media o superior y necesita de otras políticas, más dirigidas a proveerle competencias básicas laborales, conocimientos y destrezas para la ejecución de una función u ocupación productiva. Para ello habría que generar desde el Estado políticas de capacitación en el trabajo, posiblemente combinando experiencias en aula y empresas, con programas donde puedan obtener un curso corto, gratuito y de calidad con pasantía en una empresa receptora o un ámbito laboral del Estado. Su diseño debe contemplar la posibilidad de retorno a la educación formal.

CUADRO 10. Sinopsis de recomendaciones en educación

Premisas conceptuales	
La educación es un derecho humano / La relación educativa: núcleo central / Las políticas sociales deben ser integrales	
Desafíos a enfrentar	Recomendaciones
Segmentación y diferenciación en términos de acceso y calidad	<i>Hacia lo político:</i> Suscribir acuerdos estratégicos. Ampliar la visión educativa a diversos ámbitos institucionales, más allá de la educación formal.



Desafíos a enfrentar	Recomendaciones
Desarticulación del sistema	<p><i>Hacia la organización del sistema:</i></p> <p>Mejorar la coordinación al interior del sistema educativo. Mejorar la coordinación del sistema educativo con otras políticas públicas. Promover mayores grados de autonomía y participación. Colocar a los centros educativos como eje de las políticas.</p>
Debilidad del sentido de la educación, con reedición persistente de las desigualdades sociales y la estigmatización	<p><i>Hacia la calificación de los contenidos:</i></p> <p>Repensar la calidad educativa. Colocar a los estudiantes en el centro de todos los procesos educativos. Promover la profesionalización docente.</p>

TRABAJO Y CAPITAL SOCIAL. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Premisas conceptuales

Seguridad, previsibilidad y formalidad

En el mundo del trabajo las personas deben encontrar un espacio para el desarrollo de sus talentos y capacidades, la afirmación de su autoestima, reconocimiento, sentido de pertenencia, seguridad individual y familiar, además de la obtención de ingresos útiles para satisfacer necesidades en los mercados de bienes y servicios. Para cumplir con estas expectativas, en un marco de respeto a los derechos fundamentales de las personas y para promover una mayor cohesión social, el trabajo debe reunir características de seguridad, previsibilidad y formalidad en la relación laboral.

Calidad e institucionalidad

Para lograr un desarrollo humano sostenible, además de aspirar a que los índices de ocupación crezcan, importan la calidad de los puestos de trabajo que se crean y la institucionalidad sobre la que funciona el mercado de trabajo.

El importante papel de inclusión social —por tanto, favorecedor de la cohesión— que tiene en nuestra sociedad el mercado de trabajo no es una tarea que pueda realizarse solo a partir de las relaciones mercantilizadas, sino que tiene que involucrar cambios culturales y de percepción de la sociedad.

Redes de protección social

Una sociedad integrada y cohesionada debe construir redes de protección social que permitan a su población enfrentar momentos de transición sin mayores sobresaltos.

Las personas que padecen desempleo prolongado, o la desprotección y la incertidumbre laborales de la informalidad, sin duda encuentran grandes barreras para sentirse partícipes plenos de la sociedad de su tiempo. Las redes de protección social deben incluir un seguro de paro o desempleo concebido como un apoyo transitorio a una situación difícil.

Desafíos a enfrentar

Informalidad y segmentación

Para favorecer una mayor cohesión social es importante evitar altos niveles de segmentación en los mercados de trabajo porque, entre otras cosas, ello amplía las diferencias entre trabajadores en cuanto a oportunidades de construir capital social colectivo o ciudadano.

Existe un importante número de trabajadores en Uruguay que presentan trayectorias en las cuales se alternan etapas de empleo formal con períodos de informalización en las relaciones laborales; otros nunca participaron del mercado formal y otros se desempeñan en trabajos que ponen en riesgo su salud física o mental por no contar con las condiciones mínimas de derechos básicos. Las características de desempleo e informalidad resultan más

estructurales en algunos grupos particularmente vulnerables a la exclusión de los principales canales integradores del mercado de trabajo.

Inequidades en educación

La segmentación social en materia educativa ha hecho que difícilmente los hijos de familias en contextos críticos acumulen mayores credenciales educativas que sus padres, limitando así el crecimiento futuro. En el Uruguay hoy, la formación académica no guarda una relación estrecha y directa con la recompensa salarial que se obtiene en el mercado de trabajo. Por ende, no hay un estímulo a continuar estudiando e ir conformando una plataforma de trabajo productivo con mejores calificaciones, que pueda ser base para un progresivo mejoramiento de la economía.

En Uruguay coexisten sectores mayoritariamente integrados a los mercados globales cuya mano de obra se distingue por sus altos niveles de calificación, conocimientos y capacidades de innovación con sectores mayoritariamente integrados a los mercados locales que absorben mano de obra de baja calificación, con alternativas ocupacionales limitadas a bajos salarios.

La acumulación de conocimientos útiles para el trabajo y, sobre todo, la distribución equitativa de estos conocimientos resultan fundamentales para incluir a la población desfavorecida por un punto de partida desigual. ¿Qué credenciales educativas están acumulando las y los jóvenes uruguayos? y ¿qué tipo de distribución está siguiendo esta acumulación? Estas resultan preguntas fundamentales a la hora de evaluar el rol integrador que la educación está jugando en nuestro país.

Al respecto, los resultados son preocupantes. La gran dificultad de los jóvenes de culminar tanto el primer como el segundo ciclo de secundaria es evidente y los resultados estadísticos demuestran que esta dificultad está directamente vinculada a las condiciones y clima educacional del hogar.

Existe una gran asimetría de logros escolares cuando se controla el resultado por niveles de ingresos y por el nivel educativo del jefe de hogar. Esta situación atenta claramente contra las posibilidades inclusivas de la educación en sí misma, como instrumento de formación de personas y ciudadanos y como mecanismo de ingreso al mercado de trabajo de las nuevas generaciones con mayores y mejores posibilidades que las generaciones anteriores.

CUADRO 11. Personas de 18 a 20 años que culminaron la educación media básica según quintiles de ingreso. Años seleccionados. En porcentajes de personas en el tramo de 18 a 20 años

Quintil	1990	1995	2000	2005	2009
Primer	39,1	44,2	25,9	41,0	42,9
Segundo	61,1	55,5	55,1	54,4	62,9
Tercero	68,5	64,2	65,0	68,1	78,1
Cuarto	79,3	72,0	77,6	73,4	86,7
Quinto	86,6	88,6	88,6	85,1	96,8

Fuente: Elaborado con datos de INE, Encuesta de Hogares.

CUADRO 12. Personas de 18 a 20 años que culminaron la educación media básica según nivel educativo del jefe de hogar. Años seleccionados. En porcentajes de personas en el tramo de 18 a 20 años

	1990	1995	2000	2005	2009
Hasta ciclo básico	56,4	52,2	46,5	50,5	53,9
Secundaria incompleta	80,8	76,6	70,1	67,4	78,0
Secundaria completa	88,7	78,7	87,5	80,9	90,3
Terciaria incompleta	86,4	90,2	93,5	83,8	94,9
Terciaria completa	92,5	90,2	88,3	90,3	97,0

Fuente: Elaborado con datos de INE, Encuesta de Hogares.

CUADRO 13. Personas de 21 a 23 años que culminaron la educación media superior según quintiles de ingreso. Años seleccionados. En porcentajes de personas en el tramo de 21 a 23 años

Quintil	1990	1995	2000	2005	2009
Primer	8,7	7,3	6,4	4,8	7,2
Segundo	17,9	18,7	16,4	20,2	20,1
Tercero	24,4	26,3	28,5	27,8	34,0



Quintil	1990	1995	2000	2005	2009
Cuarto	40,9	38,7	35,3	48,8	54,0
Quinto	57,0	64,9	62,7	70,6	74,3

Fuente: Elaborado a partir de INE, Encuesta de Hogares.

CUADRO 14. Personas de 21 a 23 años que culminaron la educación media superior nivel educativo del jefe de hogar. Años seleccionados. En porcentajes de personas en el tramo de 21 a 23 años

	1990	1995	2000	2005	2009
Hasta ciclo básico	20,2	17,2	17,3	15,8	17,1
Secundaria incompleta	34,2	36,6	26,8	31,9	32,0
Secundaria completa	65,6	64,3	55,8	66,4	62,2
Terciaria incompleta	79,8	77,3	74,6	75,8	79,8
Terciaria completa	74,1	74,5	70,9	80,7	83,7

Fuente: Elaborado a partir de INE, Encuesta de Hogares.

Es evidente que los y las jóvenes no están logrando acumular mayores credenciales educativas que los adultos del hogar. Esto es particularmente grave en la población de menores ingresos y de peor clima educativo, considerado a partir de la educación del jefe de hogar, ya que estos jóvenes también carecen de otros tipos de capital como el capital social engarzado en redes de relaciones capaces de compensar déficits de formación a la hora de insertarse en el mercado de trabajo.

Este grupo de población, jóvenes con grandes dificultades de acumular el capital humano necesario para beneficiarse de los frutos que pueda traer el crecimiento económico, resulta particularmente vulnerable tanto en el presente como en el futuro, ya que difícilmente podrán realizar un recorrido sin problemas y quiebres traumáticos en el mercado de trabajo a lo largo de su vida laboral.

Exclusión y vulnerabilidad

Las mujeres y los jóvenes son particularmente vulnerables a la exclusión del mercado de trabajo. Sus tasas de desempleo son históricamente mayores, sin que

ello responda a coyunturas económicas particulares. La exclusión parece tener una base sociocultural, sustentada en prejuicios de larga data y mecanismos de discriminación. Durante la crisis de 2002, el desempleo se incrementó más que proporcionalmente en estos grupos de trabajadores que en el desempleo total y su descenso durante la etapa de crecimiento económico se hizo más lento.

CUADRO 15. Desempleo según diferentes categorías. 1991-2009. En porcentajes de la PEA

Año	Desempleo			
	Total	Femenino	Jóvenes	Primer quintil de ingresos
1991	8,9	11,4	16,1	16,9
1992	9,0	11,8	16,2	16,9
1993	8,3	11,8	15,6	16,5
1994	9,2	12,1	16,1	17,7
1995	10,4	13,3	17,3	20,8
1996	12,0	14,7	19,7	23,0
1997	11,6	14,8	19,4	22,2
1998	10,1	13,0	17,1	18,8
1999	11,3	14,6	18,8	20,3
2000	13,6	16,9	22,6	24,1
2001	15,3	19,7	25,6	24,1
2002	17,0	21,2	28,3	29,3
2003	16,9	20,8	28,8	27,2
2004	13,1	16,5	23,7	22,2
2005	12,2	15,3	21,8	24,3
2006	11,4	14,4	21,1	23,1
2007	9,6	12,6	17,7	20,4
2008	7,9	10,3	15,0	15,4
2009	7,7	10,0	15,5	15,4

Fuente: Elaborado con datos de INE, Encuesta de Hogares.

No solamente el crecimiento importa, ni las fuerzas del mercado son suficientes para aportar soluciones a los problemas vinculados al mercado de trabajo; adicionalmente es importante considerar distintas categorías de población que son particularmente vulnerables a las crisis del empleo y que, por lo tanto, son sistemáticamente excluidas o presentan serias dificultades de inclusión en los circuitos laborales.

A pesar de esfuerzos notables en el último quinquenio, más del 30 % de los ocupados en Uruguay no se encuentran protegidos por la seguridad social. Esta situación, que se incrementó hasta el 2005 para luego comenzar a revertirse, es fuente importante de exclusión de las personas de contexto crítico de los circuitos privilegiados del mercado de trabajo y, por lo tanto, de la sociedad y del reconocimiento de sus derechos, así como desfavorecedor de la construcción de ciudadanía.

Es necesario evitar que el estar desocupado y recibir apoyo del Estado se convierta en una forma de vida para algunas personas que, de así hacerlo, pasen a convertirse en marginales.

CUADRO 16. Ocupados no registrados por la seguridad social, 2001-2008. En porcentajes de la población ocupada

Años	Ocupados	Ocupados primer quintil de ingresos
2001	36,0	69,7
2002	37,2	75,2
2003	39,5	75,4
2004	40,7	78,8
2005	38,7	77,3
2006	34,9	71,5
2007	34,4	73,3
2008	32,9	73,6

Fuente: Elaborado con datos de ine, Encuesta de Hogares.

La situación es aún más grave entre los trabajadores de menores ingresos. La informalidad de las relaciones laborales entre los ocupados pertenecientes al primer quintil de ingresos más que duplica a la misma situación

observada en el total de los ocupados. Si bien se ha comenzado a revertir a partir del 2005, la informalidad en este grupo de trabajadores aun no llega al valor observado en el año 2001, cuando la Encuesta de Hogares planteó por primera vez la pregunta que posibilita aproximarse directamente a este fenómeno.

Recomendaciones

a. Hacia la formalización laboral

- Integrar en las políticas económicas el objetivo de favorecer expresamente la creación de puestos de trabajo formal y de buena calidad, en consonancia con las necesidades y posibilidades que a futuro tiene el Uruguay.
- Generar políticas que establezcan incentivos —como reducción de los costos laborales de la formalización, acceso a información, créditos, mercados, etc.— para la formalización laboral de trabajadores y empresas, en particular de las micro y pequeñas.
- Políticas para asegurar el cumplimiento de normas, leyes y convenios internacionales relacionados con el ámbito del trabajo, a través de observatorios que sistemáticamente puedan desarrollar esta tarea.

b. Hacia la equidad educativa

- Políticas dirigidas a recuperar el valor de la educación como un objetivo central del desarrollo económico y social.
- Políticas de acción afirmativa para superar la segmentación social en el sistema educativo, especialmente en los niveles medio, secundario y terciario.

c. Hacia la inclusión social

- Políticas de acción afirmativa en el reclutamiento público y privado para favorecer a jóvenes y mujeres.
- Creación de programas específicamente dirigidos a la calificación laboral de jóvenes y mujeres.
- Políticas y programas permanentes de recalificación de trabajadores.
- Campañas de sensibilización sobre igualdad de derechos hacia la ciudadanía.
- Políticas para asegurar la incorporación de los trabajadores y trabajadoras en el sistema de seguridad social.



d. **Hacia el fortalecimiento del sistema de seguridad social**

- Políticas para fortalecer la institucionalidad constituida por el conjunto de normas y reglas de juego que organizan y regulan la interacción entre los diferentes actores que intervienen en el mercado de trabajo.
- Políticas para asegurar un desempeño eficaz del mercado de trabajo, estableciendo normas claras de funcionamiento.
- Políticas para hacer seguimiento estricto de los desempleados que reciben un subsidio estatal y limitación del término a seis meses, período tras el cual debe intimarse a las personas a que acepten un empleo o tomen algún curso de capacitación laboral.
- Las políticas públicas de empleo deben impulsar la estrategia de que en el Estado y en el sector privado se compartan lugares de trabajo entre personas más calificadas con las menos calificadas, porque así se aumentan las oportunidades de los segundos de aprender, participar y generar capital social.

CUADRO 17. Sinopsis de recomendaciones trabajo y capital social

Premisas conceptuales	
Seguridad, previsibilidad y formalidad Calidad e institucionalidad Redes de protección social	
Desafíos a enfrentar	Recomendaciones
Informalidad y segmentación	<i>Hacia la formalización:</i> Políticas económicas favorecedoras de la creación de puestos formales de trabajo. Incentivos para la formalización. Observatorios de monitoreo de cumplimiento de normas laborales.
Inequidades en educación	<i>Hacia la equidad educativa:</i> Educación como objetivo central del desarrollo. Acción afirmativa para superar la segmentación educativa.
Exclusión y vulnerabilidad	<i>Hacia la inclusión social:</i> Acción afirmativa para favorecer integración de mujeres y jóvenes al mercado público de trabajo. Calificación laboral de mujeres y jóvenes. Recalificación de trabajadores. Sensibilización ciudadana sobre igualdad de derechos. Asegurar la inclusión de todos los trabajadores en la seguridad social.
Debilidades en la seguridad social	<i>Hacia el fortalecimiento de la seguridad social:</i> Fortalecer la institucionalidad, las normas y la participación de actores. Normas de funcionamiento. Seguimiento de desempleo. Integración de las diferentes capacidades.

JUVENTUD. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Premisas conceptuales

Para el análisis de políticas orientadas a adolescentes y jóvenes existen algunas áreas clave a atender desde la lógica de las políticas públicas, según los siguientes ejes básicos: capacidades y oportunidades, protección, sentido de pertenencia.

En lo que tiene que ver con *capacidades y oportunidades*, es evidente que dos áreas clave son las de la educación y el empleo, y a ellas hay que sumar las relacionadas con la brecha digital y los movimientos migratorios, teniendo en cuenta en todos los casos las potencialidades y las necesidades de los diferentes sectores juveniles existentes (varones y mujeres, urbanos y rurales, pobres y no pobres, empleados y desempleados, escolarizados y no escolarizados, etc.).

Por su parte, en lo que atañe a la *protección*, importa analizar las principales dimensiones de la salud adolescente (área en la cual hay que prevenir conductas de riesgo y promover estilos saludables de vida), junto con el complejo vínculo de las y los jóvenes con las diversas expresiones de la violencia, incluyendo en particular el tema de la justicia penal juvenil, en relación a las y los adolescentes en conflicto con la ley. Adicionalmente, importa revisar el rol de los diferentes actores en materia de protección, haciendo una particular referencia al rol de las familias y de los grupos de pares.

Finalmente, en cuanto al análisis del *sentido de pertenencia* de las y los jóvenes con relación a la sociedad uruguaya como tal, importa incorporar las dimensiones expresivas y comunicativas de las y los jóvenes (que tienen mucho para decir y pocos canales para ser escuchados), conjuntamente con el tema de los espacios deliberativos (escasos y poco atractivos para las nuevas generaciones). En la misma línea, importa analizar la brecha existente entre políticas públicas y *tribus juveniles*, definiendo respuestas pertinentes.

En paralelo, para concretar las propuestas formuladas en relación con los principales componentes de la cohesión social, importa analizar los *enfoques conceptuales* y las *instancias institucionales* con las que se opera en el campo de las políticas públicas de juventud, incorporando también el tema de las *herramientas* más pertinentes y relevantes para procesar buenas prácticas en estos dominios.

CUADRO 18. Claves para el análisis

Eje	Áreas claves
Capacidades y oportunidades	Educación Empleo Brecha digital Migraciones
Protección	Salud adolescente Vínculos con expresiones de violencia (relación con la justicia penal). Actores de la protección (con énfasis en la familia y los grupos de pares)
Sentido de pertenencia	Expresión y comunicación. Espacios deliberativos. Tribus urbanas

Desafíos a enfrentar

Inequidad y segmentación

Los logros obtenidos en los últimos años —con indicadores históricamente destacables en materia de crecimiento económico, recuperación de niveles de desarrollo social y de confianza de la población— han impactado de manera diferencial en la población: dichos impactos han sido menos visibles en las mujeres, en niños, niñas y adolescentes, y —sobre todo— en las y los jóvenes.

Fortalecimiento en materia de capacidades y oportunidades

Dos de los principales componentes del aprovechamiento de capacidades y generación de oportunidades (educación y empleo, pilares central de la cohesión social) se encuentran en cuestión y, si a ello se suman las evidencias relacionadas con la escasa *protección* de la que son objeto las y los jóvenes y su acotado *sentido de pertenencia* a una sociedad que los aísla y los mira con recelo (los otros dos pilares centrales de la cohesión social), el panorama es preocupante.

En este marco se ubican, de manera destacada, los desafíos a encarar en el campo de la enseñanza, la inserción laboral y la brecha digital, atendiendo a su vez a los flujos migratorios que tienen a las y los jóvenes como protagonistas destacados.



Un amplio conjunto de medidas concretas están siendo encaradas o están en proceso de preparación para su implementación en el corto plazo, entre las que se destacan: i) la reforma de la enseñanza media, incorporando elementos de una formación más técnica y articulando más y mejor la enseñanza secundaria y la formación técnica; ii) la ampliación de los programas de becas de estudio (en el marco del denominado Compromiso Educativo); iii) la creación de nuevas figuras de apoyo a las y los estudiantes (docentes tutores, *pares* trabajando a su lado, etc.); iv) la apertura de los centros educativos durante los fines de semana para el desarrollo de actividades lúdicas, recreativas y deportivas; v) el fortalecimiento previsto en la enseñanza tecnológica, que ofrecerá carreras terciarias con este perfil; y vi) la descentralización efectiva de la Universidad, entre otras.

En la misma línea, el INJU y el MTSS vienen trabajando en el desarrollo de planes y programas de inserción laboral para jóvenes, que permitan reforzar los ya existentes (como el Projoven) y el desarrollo de nuevas iniciativas, pero hace falta que este conjunto de medidas y propuestas se conozcan más y mejor por la opinión pública y tengan un estatus más destacado en la agenda pública.

Paralelamente, la brecha digital está siendo encarada —básicamente— con la extensión del Plan Ceibal a la enseñanza secundaria, pero a ello habrá que sumar otras iniciativas, que permitan contar con el importante aporte de las nuevas generaciones —por ejemplo— en la construcción del denominado *gobierno electrónico*, un campo en el que el actual gobierno está realizando importantes inversiones (sobre todo en hardware y software) pero que habrá que complementar con esfuerzos destinados al uso efectivo por la población, tarea para la cual las y los jóvenes podrían brindar un apoyo fundamental.

Mayor inclusión en programas sociales de protección

Los programas sociales que se inscriben en la lógica de la protección social que responde a una nueva configuración de los riesgos, abarcan a la población joven, pero en general no incorporan a esta como actor específico. Tampoco se hacen cargo de las particularidades que presenta, tanto como colectivo como al interior de los grupos que la componen y en los distintos territorios

que habitan. Por lo mismo, no existen estrategias específicas de abordaje, salvo algunos casos puntuales (MIDES-OPP, 2009).

En relación con los sistemas de protección y cuidado para las y los jóvenes, no se conocen medidas adicionales a las ya existentes —pocas, por cierto—, por lo que el panorama se torna preocupante. Por un lado, la reforma de la salud, que ha permitido brindar cobertura a los menores de 18 años, no tiene medidas relevantes previstas para el grupo de jóvenes mayores de edad, lo cual se transforma en un desafío de primer orden para la gestión futura en estas materias. Tampoco se conocen medidas adicionales importantes para el desarrollo de programas destinados a grupos particularmente críticos (población con VIH sida, embarazo adolescente, etc.) aunque varias de las medidas parciales anunciadas por el ministro de Salud Pública en la presentación del Plan de Juventud van en la dirección correcta.

Por otro lado, el tema de la violencia relacionada con jóvenes no alcanza a contar con la visibilidad necesaria en la agenda pública, al tiempo que los medios de comunicación despliegan prácticas estigmatizadoras perjudiciales para las nuevas generaciones, construidas sobre la base del destaque permanente y exagerado de los denominados *menores infractores*, ubicados como victimarios, sin destacar —en paralelo— a las y los jóvenes como víctimas de dicha violencia.

Escasa coordinación institucional

Es necesario trabajar intensa y creativamente en la renovación y el fortalecimiento de aquellas instituciones públicas que operan en el campo de la adolescencia y la juventud. Es urgente mejorar los impactos efectivos de su gestión operativa, procurando construir un efectivo *sistema institucional* que permita articular y consolidar las diferentes respuestas programáticas existentes.

En este sentido, es clave dar una respuesta colectiva pertinente a una de las preguntas centrales en materia de gestión institucional: *¿quién hace qué?* Todo parece indicar que las grandes agencias ejecutoras son los ministerios y las intendencias departamentales, pero hace falta definir con precisión a quién corresponden los roles de rectoría, coordinación y evaluación de políticas públicas, procurando separar dichas funciones.

Insuficiente integralidad de planes específicos

El Plan Nacional de Juventud 2011-2015⁵⁷ cuenta con un sólido marco conceptual, sustentado en el enfoque de derechos humanos, y construido con un fuerte énfasis en la ciudadanía juvenil. El Plan cuenta con un conjunto básico de propuestas sectoriales (salud, vivienda, trabajo, educación, deporte, etc.) y avances relevantes en la articulación institucional entre ministerios y otras instituciones gubernamentales.

Sin embargo, hay varios temas de gran relevancia que no son considerados en el Plan, lo que muestra que todavía quedan áreas significativas de acción por incorporar. Entre las más relevantes, se destaca lo vinculado a la enseñanza secundaria, junto con políticas relacionadas con adolescentes en conflicto con la ley y las acciones de la Universidad de la República —nuevos planes de estudio y descentralización territorial.

Enfoques estratégicos inadecuados

Es necesario trabajar en la revisión crítica de los enfoques estratégicos con los que se ha trabajado en las últimas décadas.

Desde una perspectiva global sobre las políticas públicas de juventud implementadas desde los institutos gubernamentales especializados (INJU, comisiones de juventud de las Intendencias, etc.), es posible afirmar que el modelo preponderante se ha sustentado en la *construcción de espacios específicos para la juventud* (Tarjeta Joven, Casas de la Juventud, Parlamento Joven, etc.), pero lejos de los objetivos perseguidos (integración social, construcción de ciudadanía y otros) y refuerza el aislamiento social de las y los jóvenes. Sería importante (emulando el trabajo de las mujeres al dotar de perspectiva de género a todas las políticas públicas) *darle una perspectiva generacional a todas las políticas públicas*.

Por otra parte, el modelo desplegado hasta el momento se ha centrado de manera casi exclusiva en el *empoderamiento de las y los jóvenes*, sin cuestionar la dominación adulta y sin desplegar acciones al respecto, con lo cual

los jóvenes *empoderados* se han estrellado contra una gran muralla compuesta por adultos tradicionales en este campo. En el futuro habrá que *trabajar —también— con los muchos adultos que laboran cotidianamente con jóvenes* (profesores, personal de salud, policías, etc.) para acercarlos más y mejor al mundo de adolescentes y jóvenes, brindarles herramientas para un conocimiento (y re-conocimiento) efectivo de las culturas juveniles, que les permita trabajar con ellos de un modo más pertinente.

Adicionalmente, habrá que superar resueltamente la mirada que percibe a las y los jóvenes como un simple *grupo de riesgo* (en función de la violencia, las drogas, los embarazos tempranos, etc.) dándole más espacio y legitimidad política e institucional a los enfoques que asumen que las y los jóvenes son *sujetos de derecho* y potenciales *actores estratégicos del desarrollo*, dado que están más y mejor preparados que los adultos para lidiar con las dos condiciones centrales de la dinámica del siglo XXI (permanencia del cambio y centralidad del conocimiento), superar estigmatizaciones y estereotipos vigentes en nuestra sociedad y centrar la mirada en los potenciales aportes de las y los jóvenes al desarrollo.

Recomendaciones

a. Hacia redes de protección social

- Profundizar y ampliar el denominado Sistema Nacional de Cuidados, especialmente en lo que tiene que ver con la salud (incluyendo en la reforma medidas específicas para jóvenes mayores de 18 años) y con la violencia hacia los jóvenes.
- Diseño e implementación de un programa de prevención de la violencia relacionada con jóvenes.
- Consolidación del Programa de Salud Adolescente y ampliación de su cobertura para atender también a las y los jóvenes de 18 a 24 años, con los ajustes que se estimen pertinentes.

b. Hacia capacidades y oportunidades

- Políticas dirigidas a recuperar el valor de la educación como un objetivo central del desarrollo económico y social.

57 A cargo de la Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud, del Consejo Nacional de Políticas Sociales, a partir de la animación general del INJU.

- Políticas de acción afirmativa para superar la segmentación social en el sistema educativo, especialmente en los niveles medio, secundario y terciario.
- Medidas tendientes a promover el mayor acercamiento entre cultura juvenil y cultura escolar en los establecimientos educativos, para superar la brecha entre profesores y estudiantes, así como el sentimiento de ajenidad del joven frente al sistema.
- Diseño e implementación de un plan de capacitación e inserción laboral de jóvenes, a construirse sobre la base de la extensión del programa Projoven y el desarrollo de otros componentes adicionales (primer empleo, becas, trabajos de utilidad colectiva, etc.).
- Diseño e implementación de un plan de acción destinado a los jóvenes que por razones diversas ni estudian ni trabajan. Estos son nuevos excluidos de la sociedad a los que hay que prestar atención.

c. Hacia el fortalecimiento y coordinación institucional

- Renovar y fortalecer las instituciones públicas que operan en el campo de la adolescencia y la juventud, con el objetivo de mejorar los impactos efectivos de

su gestión operativa, procurando construir un efectivo *sistema institucional* que permita articular y consolidar las diferentes respuestas programáticas existentes.

d. Hacia cambios culturales

- Complementar las acciones de empoderamiento de los jóvenes con acciones de develamiento y superación de visiones estigmatizantes de los adultos y de la opinión pública, especialmente de aquellos que están en contacto directo con jóvenes (educadores, trabajadores de la salud, policías). Superar la mirada dominante que percibe a los jóvenes solamente como *grupo de riesgo* y no como sujetos de derecho y actores estratégicos de desarrollo.
- En el campo de las políticas públicas, proveer de una perspectiva *generacional* a todas las políticas prioritarias, así como fomentar el acercamiento a ellas de los diferentes grupos de jóvenes.
- Diseño e implementación de un programa de voluntariado juvenil, que permita canalizar el aporte de las y los jóvenes al desarrollo de los programas sociales del gobierno (combate a la pobreza, alfabetización, vivienda, etc.).

CUADRO 19. Sinopsis de recomendaciones en juventud

Desafíos a enfrentar	Recomendaciones
Fortalecimiento en capacidades y oportunidades	<i>Hacia capacidades y oportunidades:</i> Educación como objetivo central del desarrollo. Acción afirmativa para superar la segmentación educativa. Acción afirmativa de acercamiento entre cultura juvenil y cultura escolar. Plan de capacitación e inserción laboral de jóvenes. Diseñar e implementar un plan de acción destinado a jóvenes que ni estudian ni trabajan.
Mayor inclusión en programas sociales de protección	<i>Hacia la protección:</i> Ampliación del Sistema Nacional de Cuidados. Programa de prevención de la violencia relacionada con jóvenes. Ampliación del Programa de Salud Adolescente, para jóvenes de 18 a 24 años.
Escasa coordinación de niveles de gobierno e integralidad de planes específicos.	<i>Hacia el fortalecimiento institucional:</i> Construir un efectivo sistema institucional, articulado e integral.
Enfoques inadecuados	<i>Hacia cambios culturales:</i> Promover acciones afirmativas de superación de la estigmatización dominante. Dotar de una perspectiva generacional a todas las políticas prioritarias. Diseñar e implementar un programa de voluntariado juvenil.

DESARROLLO TERRITORIAL. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

Premisas conceptuales

Cohesión social, cohesión territorial

La cohesión social depende de la cohesión territorial y recíprocamente, en un círculo virtuoso. Es necesario colocar lo espacial al mismo nivel de atención que lo social.

Políticas sociales integrales

El abordaje de la segregación territorial debe estar concebido en términos integrales, articulado con otros tipos de segregación, como la laboral y la educativa. El territorio es una de las dimensiones de la desigualdad social, con fuerte incidencia en los procesos de fragmentación sociourbana. Cuando desde la gestión urbana o habitacional se *inducen* factores que afectan el desarrollo de un área o motivan la pérdida de su calidad territorial, se generan situaciones coadyuvantes a la fragmentación social. De este modo, el territorio se constituye en una de las dimensiones de la desigualdad.

La visión fenomenológica

Reproblematizar el territorio como objeto de investigación requiere: superar postulados determinísticos y simplificadores; incorporar, como cuestión central, la complejidad de los fenómenos; y considerar la escala como problema fenomenológico y no matemático. El territorio es *sujeto* y no mero soporte de actividades.

Cultura del bien común

Las lógicas autónomas de desarrollo desenfrenado de la técnica y la economía basadas en la perspectiva del lucro atentan contra la construcción de una cultura de la calidad territorial.

Es imprescindible consolidar la dinámica de una cultura local —la construcción del *intercomún*—, con un pacto local que exprese una gobernanza de calidad, con redes sociales que crucen sus saberes y con la valorización de los recursos naturales por sus habitantes.

Desafíos a enfrentar

Fragmentación sociourbana

La segregación, definida como diferenciación espacial institucionalizada y legitimada por normas legales y sociales que conforman los enclaves cerrados por barreras físicas o simbólicas, determina la progresiva reducción de contactos informales entre distintos grupos, sin posibilidad de compartir espacios públicos ni oportunidades de acceso a bienes y servicios. Esto atenta contra la democracia y la cohesión social.

Por su parte, la polarización —caracterizada por el aumento en la homogeneidad en la composición social de los barrios, con un correspondiente aumento de la heterogeneidad entre ellos— genera graves problemas estructurales a medio y largo plazo. En los barrios con mayor desventaja se activan mecanismos que realimentan el aislamiento social de sus residentes, se distancian de modelos exitosos y se pierden redes sociales de acceso a oportunidades de empleo, con lo cual se facilita la búsqueda de alternativas ilegales de ingresos.

En el Uruguay urbano, especialmente Montevideo y su área metropolitana inmediata —y en menor medida en las capitales departamentales más pobladas— se verifican distanciamientos espaciales entre poblaciones con activos polarizados. Esto constituye un proceso de *fragmentación sociourbana*, cuya antítesis es la *integración social en el territorio*, que incluye a toda la población del país.

La fragmentación sociourbana asociada al binomio educación-empleo configura un sistema que abona la creciente exclusión social, la pérdida de oportunidades de movilidad social y el debilitamiento de valores, representaciones simbólicas y culturales, con efectos decisivos sobre la cohesión social. En este sentido, resulta pertinente utilizar el concepto de *desafiliación social* que, de acuerdo con Robert Castel, no necesariamente equivale a una ausencia completa de vínculos, sino que supone la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido.⁵⁸ En especial, esta situación afecta a los más jóvenes, cuya vulnerabilidad es aun mayor en las periferias, con debilidades estructurales en cuanto al acceso a derechos básicos y significativa inequidad de oportunidades.

58 Robert Castel (1986).



Cuando se analizan las *vulnerabilidades educativas* y de *empleo* de aquellos sectores sociales localizados en barrios donde predomina la población de activos bajos, juega un rol fundamental la dimensión territorial junto a las características de las familias, a las peculiaridades de las políticas públicas y del mercado formal e informal de empleo y vivienda. Mediciones realizadas sobre la base de datos de UNICEF del período 2003-2005 confirman de manera trágica que nuestros jóvenes alcanzan muy distintos grados de educación formal de acuerdo con el barrio en el que viven. ¿Es este un problema solo del sistema educativo? La respuesta es negativa, más allá de las evidentes insuficiencias de nuestro sistema educativo. La desestructuración urbana de los barrios periféricos junto con las precariedades de empleo y habitacionales también explican esta situación intolerable para un país democrático, al tiempo que representa un freno para la positiva evolución del país en su conjunto.

La institución social del *estigma* como atributo de los pobres urbanos, el *autodistanciamiento* por razones de seguridad; las *segmentaciones laborales y educativas* y las *segregaciones residenciales* concomitantes conjugan problemáticas sociourbanas con percepciones culturales y ambientales críticas de la población en su conjunto. Un claro ejemplo de ello es que el hecho de residir en periferias críticas se corresponde con las dificultades de sus habitantes para ingresar al *mercado formal de empleo*.

Estas situaciones impactan particularmente en nuestra comunidad nacional, que valoraba —y todavía valora— la *integración social* como un rasgo distintivo en el contexto de los países latinoamericanos.

Territorio y estructura de oportunidades

Las políticas deben ser *urbanohabitacionales* y *no de vivienda*. Desde la perspectiva urbanohabitacional resulta fácilmente asociable la incorporación de los siguientes temas: la *calidad de la forma urbana* en procura de la autoestima de los usuarios, las *localizaciones* de los conjuntos habitacionales en la dirección de la integración social y la consideración de los *costos* en todas sus dimensiones: el *inicial*, el de *mantenimiento* y una adecuada ecuación entre *densidad* de ocupación del territorio y *costo de los servicios urbanos*.⁵⁹

59 Generalmente los proyectos de vivienda para los sectores sociales de bajos ingresos son de muy baja densidad, lo cual ya prefigura la imposibilidad de

Las políticas públicas en materia urbanohabitacional, desde una mirada estratégica y de largo plazo, exigen diseñarse en el marco de proyectos *acumulativos y estructurantes del territorio*. Con esta concepción se apunta al objetivo estratégico de densificar las zonas intermedias con mixtura social, a través de políticas públicas urbanohabitacionales. Así se podrá cumplir con el propósito insoslayable de promover el fortalecimiento de las estructuras de oportunidades de los hogares. Lograr este objetivo justifica inversiones socioterritoriales, aunque los terrenos y las construcciones para reciclar resulten más onerosos en primera instancia. Es necesario apuntar, asimismo, que la densificación de barrios con mixtura social no significa abandonar las periferias críticas. En estos barrios también es relevante implementar políticas urbanohabitacionales, interpretando las problemáticas de estas localizaciones, para atender el objetivo de fortalecer las estructuras de oportunidades de los hogares.

Escasa articulación de políticas

Aún son insuficientes las políticas integrales de planificación territorial y desarrollo local (y la articulación de políticas multinivel), que contribuyan al fortalecimiento de la ciudadanía, la democracia local, la participación y el sentido de pertenencia.

Las políticas de vivienda promovidas desde el sector público —en particular las orientadas a las periferias y salvo acotadas excepciones— no incorporan la idea de consolidación urbana; las inversiones sectoriales y las municipales funcionan por carriles independientes.

Desde la construcción de un escenario de igualdad de oportunidades, los espacios de segmentación social y segregación urbanoresidencial requieren de *proyectos urbanos de detalle* en el marco de *planes zonales* integrados a *planes departamentales* y *metropolitanos*. O sea, gestionar el territorio con un enfoque *interescalar*, de modo de abordar la referida complejidad de los tejidos periféricos. Desde esta perspectiva, resulta sustantivo coordinar los programas de integración de asentamientos irregulares, los de relocalización total de la población afincada en zonas de fragilidad ambiental y la implementación de

obtener buenos estándares en materia de servicios urbanos; entre otros, calles, veredas, arbolado urbano, alumbrado público y equipamientos comunitarios.

CUADRO 20. Sinopsis de recomendaciones en desarrollo territorial

Premisas conceptuales	
Cohesión social y territorial Las políticas sociales deben ser integrales Considerar al territorio como sujeto y no como mero soporte de actividades Cultura del bien común	
Desafíos a enfrentar	Recomendaciones
Fragmentación sociourbana	Diseñar e implementar políticas de desarrollo local que promuevan estrategias múltiples para prevenir la triple segregación espacial, educativa y laboral. Fortalecer los liderazgos de los poderes locales, con actores públicos y privados orientados a superar la fractura sociourbana, hacia la implementación de programas sustentables desde el punto de vista social y territorial. Generar políticas sociales, laborales y culturales que fortalezcan el sentido de pertenencia territorial, en especial de los jóvenes. Generar mecanismos de seguimiento de la realidad local, sobre la base de indicadores de cohesión social a nivel territorial.
Territorio y estructura de oportunidades	Dinamizar la gestión del acceso a la vivienda densificando áreas donde predomina la población con activos medios, que además están dotadas de todos los servicios urbanos. Promover un cambio de enfoque en las políticas (de políticas de vivienda a políticas urbanohabitacionales), contemplando una composición social heterogénea y promoviendo calidad de la forma urbana con integración social.
Escasa articulación de políticas	Diseñar políticas integrales de desarrollo urbano, acumulativas y estructurantes, articulando visiones sectoriales y territoriales, desde una lógica interescalar (plan-proyecto-gestión).

políticas progresivas de rehabilitación del tejido residencial formal en estado crítico.

Recomendaciones

a. **Hacia Programas acumulativos y estructurantes (plan/proyecto/gestión)**

Los estudios socioeconómicos integradores que consideran al Estado, a la sociedad y al mercado, y sus interrelaciones, para comprender las lógicas que explican los grados de desarrollo de las comunidades y sus principales problemas, representan un gran avance del conocimiento. Sin embargo, la ausencia de la dimensión territorial es una carencia insoslayable. Por lo tanto, es fundamental que los decisores políticos de los poderes locales y sectoriales sean capaces de *liderar buenas prác-*

ticas en el territorio, de modo de transformar la fractura sociourbana en un escenario donde las lógicas de los actores públicos y privados se orienten en el sentido de implementar programas sustentables desde el punto de vista social y urbano.

Esto se logra a través de la lógica interactiva *plan-proyecto-gestión* que integra, por un lado, la calidad de cada una de sus instancias y, por otro, el conocimiento experto de los técnicos y el experimentado de la ciudadanía en todo el proceso. En el caso de la gestión, el monitoreo y la evaluación de resultados se constituyen en ejes primordiales.

b. **Hacia la densificación urbanohabitacional de áreas intermedias con heterogeneidad social**

En relación con el objetivo de construir ciudad en las periferias críticas y frenar sus actuales expansiones y



densificaciones habitacionales, se propone dinamizar la gestión del *acceso a la vivienda densificando áreas donde predomina la población con activos medios*, que además están dotadas de *todos los servicios urbanos*. Para ello es necesario ensayar un cambio de enfoque en los programas urbanohabitacionales, contemplando una composición social heterogénea acordada en materia de estructuras de hogares e ingresos, ya sea para los casos de edificios de nueva planta o de reciclajes del stock existente. Esta política urbanohabitacional, que procura la mixtura social en el territorio, requiere *subsidios* para atender al sector social con activos bajos, e *incentivos* para promover el afincamiento de sectores sociales de activos medios y medios bajos.

c. Hacia una gestión interescalar

Los espacios de segmentación social y segregación urbanoresidencial requieren de *proyectos urbanos de detalle* en el marco de *planes zonales* integrados a *planes departamentales y metropolitanos*. Es necesario gestionar el territorio con un enfoque *interescalar*, para abordar la complejidad de los tejidos periféricos.

d. Hacia políticas integradas de lo social y lo territorial a nivel local

- Establecer políticas que promuevan estrategias múltiples para prevenir la segregación espacial, educativa y laboral, que aseguren la obtención y movilización de recursos de distinta índole, así como la consolidación de los procesos de generación de bienes públicos como parte del cambio cultural respecto a las formas de incidencia y construcción de sentido del territorio.
- Generar mecanismos de seguimiento de la realidad local, sobre la base de indicadores de integración y cohesión social a nivel territorial, que reviertan la relativa debilidad de evaluaciones institucionales de las políticas de tierras y viviendas.
- Fortalecer y articular las políticas de desarrollo local y desarrollo urbano, a través de la estimulación de fuentes laborales y creación de empleo, prácticas de gestión y gobernanza urbana, fortalecimiento comunitario y reducción de la vulnerabilidad social y la inseguridad. En especial, se debe prestar atención a la *recalificación de las periferias urbanas* que actualmente se encuentran en condiciones críticas.
- Promover instancias de asistencia técnico-académica para el diseño de políticas integrales de desarrollo territorial, tanto urbano como rural.

ANEXOS

1. METODOLOGÍA DE TRABAJO

El diseño de investigación planteó una indagación de carácter exploratorio, descriptiva y finalmente explicativa, incluyendo un diagnóstico y recomendaciones generales y sectoriales de políticas para favorecer la cohesión social en Uruguay.

Para el análisis de información secundaria y la recolección de información primaria, el proyecto ha explorado diversas fuentes disponibles (encuestas de hogares, información sobre las redes de protección social —planes, programas y políticas—, microdatos del Proyecto Latino-barómetro, etc.).

Los resultados se presentan en forma de análisis descriptivo y explicativo del estado de la integración social en nuestro país, con énfasis en recomendaciones de políticas públicas, tanto a nivel general como en relación a cuatro políticas sectoriales seleccionadas por su alto impacto en el grado de cohesión social en nuestro país: educación, trabajo, juventud y desarrollo territorial.

FASE INICIAL

En una primera fase del trabajo se planteó una discusión general en torno al marco teórico de la cohesión social y su aplicación a la realidad uruguaya, analizando la trayectoria histórica del país en relación a la integración y la inclusión social. Para ello fueron convocados expertos del Centro Latinoamericano de Economía Humana, entre ellos: Romeo Pérez Antón, Pablo Cayota, Alejandra Camejo, quienes constituyeron dos mesas de debate sobre este tema junto con los coordinadores del proyecto, Luis Carrizo y Marcia Rivera.

En esta primera fase de trabajo se realizaron las siguientes actividades:

1. Elaboración de una primera versión del plan de trabajo, con definición de tareas, productos, responsables, infraestructura necesaria y recursos disponibles.
2. Proceso de convocatoria y selección de investigadores asociados e identificación de expertos para la elaboración de los documentos temáticos preparatorios del seminario de discusión del informe preliminar.

3. Entrevistas con los investigadores seleccionados y los expertos convocados, para la presentación y discusión general del proyecto y, en particular, de las tareas a realizar y los resultados esperados.
4. Búsqueda, recopilación y estudio de materiales seleccionados por el equipo de investigación, para el cumplimiento de la fase teórico-metodológica.
5. Contacto con autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Presidencia de la República), en orden a dar coherencia al plan de acción y a los contenidos a ser abordados en el estudio.
6. Contacto con representantes de CEPAL, para informar acerca de la elaboración del estudio, la utilización del Reporte Regional sobre Cohesión Social y la aspiración de contar con su presencia en el seminario de presentación y discusión del informe preliminar.

SEGUNDA FASE

En una segunda fase del trabajo, a partir de las discusiones iniciales y la revisión del documento de proyecto, se realizaron las siguientes actividades:

1. Preparación de un documento analítico sobre el concepto de cohesión social, según el uso en la literatura internacional, como base de los trabajos específicos de los especialistas y como introducción del trabajo final.
2. Elaboración un documento analítico sobre cohesión social en Uruguay, sobre la base de literatura específica y entrevistas en profundidad a expertos.
3. Relevamiento de opinión en forma electrónica a líderes de Uruguay.⁶⁰

Entre los expertos entrevistados figuran Gerardo Caetano, Teresa Porzekansky y Christian Mirza. El trabajo realizado contó con la asistencia de los jóvenes investigadores Daniel González Arias, Micaela Araújo y Fabiana Hernández. Para perfeccionar el análisis de los contenidos de las entrevistas realizadas se realizó un cursillo interno

60 Véase pauta en Anexo.



para el grupo de investigadores, sobre el software Atlas.Ti de análisis cualitativo, a cargo de la docente Cecilia Pereda y con el apoyo de la Unidad de Apoyo a la Investigación del CLAEH, bajo la coordinación del Mag. Julián Suquilvide.

Asimismo, el trabajo colectivo se favoreció de la instalación, en la plataforma Claeh en Línea (<http://www.enlinea.claeh.edu.uy>), de un sitio específico para el proyecto, con la inclusión de foros de discusión, metodología wiki para la elaboración conjunta de documentos y biblioteca de archivos del proyecto.

SEMINARIO INTERNACIONAL: TERCERA FASE DEL PROYECTO

Uno de los momentos destacados del proyecto fue la realización del seminario internacional «Cohesión social en Uruguay: balance y perspectivas», realizado en marzo de 2011 en Montevideo. El seminario contó con la participación de importantes personalidades de la región y expertos nacionales invitados, y reunió a representantes de diversas organizaciones, así como actores políticos, sociales, económicos, académicos y de los medios de comunicación. De esta forma, se generó un espacio de diálogo intersectorial en el que fue puesto a discusión un documento base y cuatro documentos temáticos sobre procesos educativos, espacios de generación de capital social, jóvenes y cohesión social, y desarrollo territorial y comunitario.

El referido documento base, «Cohesión social: quimera o posibilidad» (marco teórico general y evolución del debate sobre cohesión social), presentó un análisis del concepto de *cohesión social* en sus distintas versiones y estableció el sentido que se ofrece para este estudio.

Para las sesiones de talleres del seminario se elaboraron cuatro estudios sectoriales: «Los procesos educativos y la cohesión social en Uruguay» (Dr. Pablo Martinis), «Trabajo, ciudadanía y construcción de capital social para fortalecer la cohesión social en Uruguay» (Dr. Marcos Lorenzelli), «Cohesión social y territorial» (Lic. Alejandra Camejo, Ing. Thierry Geffray), «Juventud y cohesión social en Uruguay: de la invisibilidad al protagonismo» (Lic. Ernesto Rodríguez). Más adelante se contó también con el trabajo de los Arqs. Martha Cecilio y Jack Couriel «Desarrollo sociourbano para el fortalecimiento de la cohesión social».

Los documentos temáticos fueron concebidos con la siguiente estructura:

- Breve descripción del campo temático y sus transformaciones en Uruguay en los últimos años (tomando preferentemente la última década), con indicadores confiables y específicos donde existan.
- Vinculación del campo temático con los conceptos de Cohesión Social en Uruguay, tomando como referencia el documento base.
- Desde la perspectiva de cada campo temático, se realizará un análisis sobre las siguientes tres cuestiones:
 - ¿Cómo se genera, o de dónde surge la cohesión social?
 - ¿Qué elementos dificultan o impiden que se esta se genere, persista o se quiebre?
 - ¿Cómo se puede promover la cohesión social?

Previamente a la fecha del seminario, se envió a cada asistente un dossier con un breve resumen del documento base, los documentos temáticos y algunas preguntas provocadoras, de manera de facilitar la mayor riqueza de su participación.

El seminario contó con dos relatoras especialmente calificadas para el registro pertinente de las discusiones: Alejandra Erramuspe y Andrea Hernández. Las síntesis de relatoría fueron presentadas en la última sesión del seminario, para su discusión plenaria, y los resultados son insumos para la elaboración de este informe.

El nivel de asistencia y participación en el seminario fue muy alentador, y los debates de alta calidad. En las instancias plenarias participaron más de 60 personas, y en los talleres se verificaron las siguientes cifras de participantes especialmente invitados para cada sesión: educación (20), trabajo y capital social (17), jóvenes (18), desarrollo territorial y comunitario (22).

Para contribuir con una más eficaz y activa participación de los invitados al debate, se distribuyeron con anticipación (por vía electrónica) el documento base del seminario y los documentos de trabajo elaborados por los expertos para cada uno de los talleres temáticos, junto con pautas de orientación de los debates para cada instancia. Asimismo, se ofreció una guía de trabajo para los distintos colaboradores técnicos: moderadores, facilitadores y relatores, así como orientaciones para el debate de los participantes en el seminario.⁶¹

61 Véase en Anexo.

Participantes, contenidos y desarrollo del seminario



El seminario fue abierto por las autoridades de las instituciones convocantes del evento: el director de la Oficina de Representación SEGIB Montevideo, Sr. Norberto Iannelli, el subdirector de la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP, Presidencia de la República), Sr. Jerónimo Roca, y el director general del CLAEH, Sr. Leopoldo Font.⁶²

Posteriormente, se realizó una presentación del proyecto SEGIB-CLAEH «Cohesión social en Uruguay», enfatizando el sentido y la vigencia de un debate de estas características en el país y la importancia de contribuir —con información calificada y relevante— a la elaboración de políticas públicas a favor del fortalecimiento de los niveles de cohesión social en Uruguay.



A continuación, se realizó una presentación sobre la evolución y complejidad del concepto de cohesión social,

62 Véase el programa del seminario en Anexo.

sus orígenes y su implantación en el debate latinoamericano. El panel inaugural contó con la exposición de Martín Hopenhayn (CEPAL, director de la División de Desarrollo Social), quien colocó importantes claves para el debate que se realizaría en el seminario. En esta sesión también participaron expertos nacionales que ubicaron el debate sobre cohesión social en la actualidad del Uruguay, desde un punto de vista social, cultural e histórico-político.

Dos medias jornadas fueron destinadas a la discusión temática en talleres, sobre cuatro ejes relevantes asociados a cohesión social: educación, juventud y cultura, trabajo y capital social, desarrollo territorial y comunitario. Los paneles fueron estructurados sobre la base de un documento central, especialmente elaborado y presentado por expertos para este debate, y se contó con *iniciadores de discusión* que comentaron el trabajo presentado y lanzaron el debate en el taller. Los intercambios fueron orientados por un moderador y registrados por relatores especialmente capacitados para esta tarea. La composición de los talleres se diseñó de manera inclusiva, invitando de manera plural a representantes políticos, académicos, de organizaciones de la sociedad civil, sector productivo y medios de comunicación.



Al finalizar la segunda jornada de trabajo fueron presentadas en plenario las síntesis de relatorías, para su discusión entre los asistentes. Asimismo, para reaccionar a este material, se conformó un panel integrado por personalidades del acontecer nacional: representantes de la sociedad civil organizada, directores públicos responsables de políticas sociales, responsables de agencias del sistema de Naciones Unidas y académicos extranjeros especialmente invitados para la ocasión. Asimismo, se dio lectura a un saludo del senador de Brasil Sr. Cristovam Buarque.

En su nota, entre otras reflexiones, el senador Buarque afirmaba: «*Há muito um título de seminário não me atraía tanto. A coesão social é o grande desafio do século XXI*», a la vez que sugería «*que o seminário fique permanente, com um site dedicado ao debate sobre a coesão social*».

CUARTA FASE: INTEGRACIÓN Y ANÁLISIS



A partir de los insumos de las tres fases anteriores, se trabajó en equipo entre los coordinadores del proyecto y con la integración de Valeria Luzardo como investigadora asociada, para el análisis de los datos y la elaboración del diagnóstico y las recomendaciones que sugiere el estudio. Al integrar el material se identificaron lagunas que hubo que atender y completar en la investigación. El trabajo se enriqueció en consultas e intercambios con distintos expertos, en particular con la Prof. Nilsa Medina (Universidad de Puerto Rico), quien destinó un mes de trabajo en Uruguay aprendiendo de la metodología de investigación y apoyando la labor de síntesis de los resultados.

2. BIBLIOGRAFÍA INDISPENSABLE PARA EL ESTUDIO DE LA COHESIÓN SOCIAL EN URUGUAY

- ABDALA, E., J. DÍAZ, J. LASIDA, J. SANTOS, S. LATORRE, y M. SUANES (2004). *Formación de jóvenes en alternancia: una apuesta pedagógica innovadora*. Montevideo: CINTERFOR/OIT-CECAP-El Abrojo.
- ACHUGAR, H. (2007). «Las necesidades básicas insatisfechas culturales», ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Diversidade Cultura, Brasília, Ministério da Cultura do Brasil, 29 de junio.
- AECID (2008). «Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica», en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 3, Madrid.
- AGUIRRE, R. (2009). «La familia y la transición demográfica: cuidado y natalidad», ponencia presentada en seminario sobre género y cohesión social, Cartagena de Indias, Centro de Formación de AECID, 30 de noviembre-4 de diciembre.
- ALVES, G., M. BRUM, y M. YAPOR (2009). *Cambios en la estructura salarial en Uruguay: un análisis mediante regresiones cuantílicas* (documento basado en monografías de grado, n.º 01/09). Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Udelar.
- AMARANTE V. (2002). «Diferencias salariales entre trabajadores del sector público y privado en Uruguay», en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. VIII, n.º 2, Universidad de Zulia, Venezuela, pp. 213-227.
- AMBROSI, N. (2009). *Políticas progresistas de juventud: experiencias y perspectivas al finalizar el primer gobierno de izquierda*. Montevideo: FESUR.
- (2011). *Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración*, Montevideo: ANEP-OPP-Naciones Unidas en Uruguay.
- (2011b). *Observatorio de la Educación*.
- (2010). *Uruguay en PISA 2009. Primer informe sobre los resultados en lectura, matemáticas y ciencias*, Montevideo. Disponible en: http://www.espectador.com/documentos/pisa2009_presentacion.pdf. [9.2.2011].
- (2010b). *Síntesis de las principales políticas del quinquenio 2005-2009. Documentos de trabajo para la transición*. Montevideo.
- ARENDE, H. (1996). «La crisis en la educación», en A.ARENDE. *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre reflexión política*. Barcelona: Península.
- (1968). *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*. Nueva York: Harcourt.
- ARIM, R. (2010). Presentación en el taller del proyecto «Desarrollo y cohesión social: diálogos de la sociedad civil para la adopción de estrategias nacionales». Santiago de Chile, 29 y 30 de julio de 2010.
- ARIM, R. y A. VIGORITO (2007). «Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006». Montevideo (mimeo).
- ARIM, R., G. CRUCES, y A. VIGORITO (2009). *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión*. CEPAL, serie Políticas Sociales, n.º 146, Santiago: División de Desarrollo Social, Naciones Unidas.
- AROCENA, R., y G. CAETANO (coords.) (2007). *Uruguay: Agenda 2020. Tendencias, conjeturas y proyectos*. Montevideo: Taurus.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006). *Social Cohesion in Latin America and the Caribbean: Analysis, Action and Coordination*. Washington.
- BANCO MUNDIAL. (2010). *Qué oportunidades tienen nuestros hijos? Informe sobre la oportunidad humana en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/EXTLACREGTOPPOVANA/0,,contentMDK:22575573~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:841175,00.html>.
- BAÑULS, G., L. FONT, A. HERNÁNDEZ (2008). «Jóvenes y trabajo en Uruguay: emigración y políticas sociales», en *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer, año 25, n.º 2, junio.
- BARAIBAR, X. (2004). «Las paradojas de la focalización». En prensa en la revista *Servicio Social y Sociedad*. San Pablo, Brasil.
- BAUDELLOT, Ch., y R. ESTABLET (1971). *La escuela capitalista*. París: Maspero.
- BERGER, P. L. (coord.) (1999). *Los límites de la cohesión social: conflicto y mediación en las sociedades pluralistas. Informe de la Fundación Bertelsman al Club de Roma*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- BIAGIONI, D., y A. CAMEJO (2007). *Colonia social. La creación del Consejo Consultivo Departamental en Políticas Sociales y Derechos Humanos*. Montevideo: CLAEH.
- BIAGIONI, D., y M. DE BARBIERI (2005). *Informe final Colonia social*. Montevideo: CLAEH.

- BITTENCOURT, G. (2006). «Uruguay 2006: Desarrollo esquivo o ruptura con la historia», en *América Latina Hoy*, n.º 44, Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://www.ccee.edu.uy/enseñan/catecuru/material/BittencourtDesarrolloUruguay.pdf>.
- BOADO, M., y T. FERNÁNDEZ (2005). «Una mirada a la crisis uruguaya desde las clases y la pobreza (1998 y 2004)», en E. MAZZEI. *El Uruguay desde la sociología, III*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- BOGLIACCINI, J. (2005). «Inseguridad y segregación en Montevideo. Las claves territoriales de la fractura social urbana», en *Prisma*, vol. 21, Universidad Católica del Uruguay.
- BOMPAROLO, F. (2008). *El Estado y los jóvenes: dilemas de la gestión pública latinoamericana. Proceso de fortalecimiento del Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay*. Madrid: OIJ-UNFPA-AECID.
- BORDOLI, E. (2006). «El olvido de la igualdad en el nuevo discurso educativo», en P. MARTINIS y P. REDONDO. *Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas*. Buenos Aires: Del Estante Editorial.
- BORDOLI, E., y A. ROMANO (2009). «Introducción», en: E. BORDOLI y A. ROMANO (orgs.). *Pensar la escuela como proyecto [político] pedagógico*. Montevideo: PsicoLibros Waslala.
- BOSSIO, R. (2008). «Los indicadores de la cohesión social en la Unión Europea. Resultados contradictorios, perspectivas inquietantes», en *Contribuciones a la Economía*. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/2008b>.
- BOURDIEU, P., y J. C. PASSERON (1981). *La reproducción*. Barcelona: Laia.
- BOWLES, S., y H. GINTIS (1976). *La instrucción escolar en la América capitalista*. Madrid: Siglo XXI.
- BRASLAVSKY, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: GEL-FLACSO.
- BUCHELI, M., W. y CABELA (2007). *Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según ascendencia racial*. Montevideo: Instituto Nacional de Estadística.
- BUCHELI, M., y M. FURTADO (2004). *Uruguay 1998-2002: ¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?*, trabajo de consultoría realizado para CEPAL.
- CABELLA, W. (2006). «Los cambios recientes de la familia uruguaya: la convergencia hacia la segunda transición demográfica», en C. FASSLER. *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Montevideo: Trilce-Red Género y Familia.
- CAETANO, G. (2004). «La instalación pública de la llamanada "Cruz del Papa" y los perfiles de un debate distinto», en R. GEYMONAT. *Las religiones en el Uruguay: algunas aproximaciones*. Montevideo: La Gotera.
- CAETANO, G. (coord.) (2005). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiples*. Montevideo: Taurus.
- CAETANO, G., y J. RILLA (1994). *Historia contemporánea del Uruguay*. Montevideo: CLAEH.
- CALDERÓN, F. (coord.) (2009). *Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010*. Buenos Aires: PNUD.
- CAMEJO, A., E. GARCÍA y F. HERNÁNDEZ (2009). *Región Colonia. Movilizando recursos para el desarrollo*. Montevideo: CLAEH.
- CARDOSO, F. H., y E. FALETTO (1978). *Desarrollo y dependencia en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. México DF: Siglo XXI.
- CASTEL, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre, Siglo XXI*, Instituto Di Tella, Cátedra UNESCO Sobre las Manifestaciones Actuales de la Cuestión Social. Buenos Aires, Argentina.
- (1968). *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought*. Nueva York: Harcourt.
- (2004). *La inseguridad social; ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- (1986). *Metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTRO, J. (1944). *La escuela rural en el Uruguay*. Montevideo: Talleres Gráficos 33. Fragmentos disponibles en: [http://www.juliocastro.edu.uy/Julio %20Castro %20fragmento.pdf](http://www.juliocastro.edu.uy/Julio%20Castro%20fragmento.pdf) [25.2.2011].
- CELIBERTI, L., y V. FILARDO (coords.) (2008). *La diversidad juvenil: demandas y desafíos. Juventudes e integración sudamericana: diálogos para construir la democracia regional*. Montevideo: FCS/UDELAR, Cotidiano Mujer y otros.
- CEPAL (2010). *Panorama social de América Latina 2010*. Santiago
- (2010a). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. LC/G.2432(SES.33/3). Santiago de Chile.
- (2010b). *Cohesión social en América Latina. Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. LC/G.2420. Santiago de Chile.
- (2010c). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2009*. Santiago de Chile. Disponible en: www.eclac.org.
- (2008). *Los mercados de trabajo, la protección social de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe*. LC/L.2880. Santiago de Chile.
- (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. LC/G.2334. Santiago de Chile.

- CEPAL (1991). *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay. Los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*. Montevideo: Oficina de CEPAL de Montevideo.
- CEPAL-AECID-SEGIB (2007). *Cohesión social: inclusión social y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL-OIJ-SEGIB (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: Un modelo para armar*. Santiago de Chile.
- CEPAL-OIT (2011) *Desempleo en América Latina y el Caribe baja por efectos de recuperación económica*, boletín enero.
- CEPAL-UNESCO (1992). *Educación y conocimiento eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- (1990). *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- CHUDNOVSKY, M. (2008). «Cohesión social y pobreza en América Latina: ¿cómo no repetir errores del pasado?», en *Diálogo Político*, año 25, n.º 2, Fundación Konrad Adenauer.
- CIDE (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, Montevideo.
- COMISIÓN DE JUVENTUD. (2011). *Plan Nacional de Juventud 2011-2015. Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud*, Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- (2004). *Plan Estratégico de Adolescencia y Juventud 2005*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo.
- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE EQUIDAD. (2010). «Aportes para la actualización del Plan de Equidad», mimeo.
- CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES (CN-CPS). (2007). *Plan de Equidad*, 3.ª edición. Montevideo: IMPO.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. (2010). *Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (2010 — 2030). Bases para su implementación*. Montevideo.
- (2009). *De la emergencia a la equidad: Las políticas sociales del gobierno nacional (2005-2009)*. Montevideo.
- (2007). *Plan de Equidad*. Montevideo.
- COOMBS, P. (1971). *La crisis mundial de la educación*. Barcelona: Península.
- CORNELL EMPOWERMENT GROUP (1998). *Empowerment and family support*. Networking Bulletin, 1, pp. 1-23.
- COUNCIL OF EUROPE. (2005). *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide*, Council of Europe Publishing, Belgium. Disponible en: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_en.pdf. [28.1.2011].
- COURIEL, A. (2008). «La cohesión social en Uruguay», *La República*, Montevideo, 2 de abril.
- COURIEL, J. (2010). *De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Trilce.
- COURTIS, Ch., y N. Espejo (2007). *Por un «contrato de cohesión social»: apuntes exploratorios*. CEPAL, serie Políticas Sociales, n.º 129, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Naciones Unidas.
- DA COSTA, N. (1997). «A situação religiosa no Uruguai», en A. P. ORO y C. A. STEIL. *Globalização e religião*. Petrópolis: Vozes.
- (2004). «Lo religioso en la sociedad uruguaya», en R. GEYMONAT. *Las religiones en el Uruguay. Algunas aproximaciones*. Montevideo: La Gotera.
- DAVINI, M. (1995). *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*, Buenos Aires: Paidós.
- DE ARMAS, G. (2005). «De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido», en G. CAETANO (comp.). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus.
- DE ARMAS, G., y A. RETAMOSO (2010). *La universalización de la educación media en Uruguay*. Montevideo: UNICEF.
- DE LEÓN, E., y otros (2004). *Cultura juvenil y educación media superior en el Uruguay*. Montevideo: Programa MEMFOD-ANEP.
- DE SIERRA, G. (1979). «Consolidación y crisis del capitalismo democrático en Uruguay», en P. GONZÁLEZ CASANOVA. *América Latina: historia de medio siglo*. México DF: Siglo XXI.
- (s/f). «Consolidación y crisis del capitalismo democrático», en *Uruguay*, n.º 226, Montevideo: FCU.
- (1972). *El batllismo: su naturaleza y su función de clase (conjunto de hipótesis)*, Cuadernos de Ciencias Sociales, n.º 2, Montevideo.
- DOMINGO, W. (2005). «Democracia y políticas urbanas», artículo en portal de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, jul-ago 2005. Disponible en: http://www.sau.org.uy/pags/nov_artBSAU_3.php.
- DURKHEIM, É. (1993). *La división del trabajo social*. Buenos Aires: Planeta.
- DURSTON J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?*, serie Políticas Sociales, n.º 38. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: CEPAL.
- DUSSEL, I. (2003). *La escuela y la diversidad. Un debate necesario*, mimeo. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/35043870/Dussel-La-Escuela-y-La-Divers-Id-Ad>. [7.2.2010].
- ELISSALDE, R. (comp.) (2009). *Gozos y sombras del gobierno progresista: Aportes al balance*. Montevideo: Dedos.
- ESPING, G. A. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, cap. 3. Oxford University. Edición en español.

- FASSLER, C. (coord.) (2006). *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Montevideo: Trilce.
- FERNÁNDEZ, T. (coord.) (2010). *La desafiliación en la educación media y superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*. Montevideo: CSIC-Udelar.
- (2009). «La desafiliación en la educación media en Uruguay. Una aproximación con base en el panel de estudiantes evaluados por PISA 2003», en *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 7, n.º 4. Disponible en <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol7num4/art8.pdf>. [10.2.2011].
- FILARDO, V. (coord.) (2010). *Montevideo: Encuesta nacional de adolescencia y juventud: Segundo informe*. Montevideo: INJU-Infamilia-MIDES.
- (coord.) (2009). *Jóvenes y adultos en Uruguay: cercanías y distancias*. Montevideo: IBASE-POLIS-Cotidiano Mujer-FCS/UDELAR-IDRC.
- (coord.) (2008). *Subculturas juveniles*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- (coord.) (2007). *Uso de la ciudad desde la perspectiva de las relaciones de edad*, Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- (2002). *Tribus urbanas en Montevideo: nuevas formas de sociabilidad juvenil*. Montevideo: Trilce.
- FILGUEIRA, C. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: Arca.
- FILGUEIRA, C., y G. AMOROSO (1997). *La percepción del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) en el imaginario juvenil*. Montevideo: CEPAL.
- FILGUEIRA, F. (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, CEPAL, serie Políticas Sociales, n.º 135. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social.
- (coord.) (2006). *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado*. Disponible en: <http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/filgueira.pdf>.
- FIGUEROA, A. (2010). *¿Mejora la distribución del ingreso con la educación? El caso del Perú*, *Revista CEPAL*, n.º 102, Santiago, pp. 115-136.
- FREIRE, P. (1969). *La educación como práctica de la libertad*. Montevideo: Tierra Nueva.
- (1972). *Pedagogía del oprimido*. Montevideo: Tierra Nueva.
- FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (FIIAPP) (2008). *Políticas e instituciones incluyentes. Reformas hacia la cohesión social en América Latina*. Madrid.
- GARCÉ, A. (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973): revisando el «fracaso» de la CIDE*. Montevideo: Trilce.
- GARCÍA CANCLINI, N. (2004). *Diferentes, desiguales y desconectados: Mapas de la interculturalidad*. Barcelona: Gedisa.
- GARNIER, M. (2007). *La dimensión espacial de la cohesión social*. Informe de investigación realizada durante una pasantía realizada en la División de Desarrollo Social de la CEPAL, verano de 2007, supervisada por Ana Sojo. Disponible en: http://www.risalc.cl:9090/archivos_recursos/371/Dimension_espacial_CohesionSocial.pdf.
- GEDDES, B. (1998). «Los legisladores y la provisión de bienes públicos. Un ejemplo de la política brasileña y un modelo», en S. SAIEGH y M. TOMMASI (comps.). *La nueva economía política. Racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.
- GEYMONAT, R. (2004). «Protestantismo y secularización en el Uruguay», en *Las religiones en el Uruguay. Algunas aproximaciones*. Montevideo: La Gotera.
- GODÍNEZ, V. M. (2007). *Cohesión social y reducción de la pobreza. Las políticas locales de cohesión social y las limitaciones del entorno. Notas para una discusión del caso latinoamericano*. Disponible en <http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-204.pdf>.
- GOMES DA COSTA, A. C. (1999). «Pedagogía y justicia». Ponencia presentada al I Curso Latinoamericano Derechos de la Niñez y la Adolescencia: Defensa Jurídica y Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, San José, Costa Rica. Disponible en: http://www.iin.oea.org/Pedagogia_y_Justicia.pdf. [25.2.2011].
- GÓMEZ SABAINI, J. G. (2007). *Cohesión social, equidad y tributación: Análisis y perspectivas para América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- GRUPO DE ESTUDIOS URBANOS Y GENERACIONALES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES (2008). *¿Qué ves cuando me ves? Juventud e integración sudamericana: caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles en Uruguay*. Montevideo: IBASE-POLIS-FCS/UDELAR-Cotidiano Mujer-IDRC.
- GUIGOU, N. (2006). «Religião e política no Uruguai», en A. P. ORO. *Religião e Política no Cone-Sul: Argentina, Brasil e Uruguai*. San Pablo: CNPq/Pronex, Attar editorial.
- HASSOUN, J. (1996). *Los contrabandistas de la memoria*, Buenos Aires: Ediciones de La Flor.
- HICKS, N., y Q. WODON (2001). «Protección social para los pobres en América Latina», en *Revista de la CEPAL*, n.º 73, Santiago de Chile.

- HOBBSAWN, E. (1994). *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*, Nueva York: Pantheon Books.
- HONNETH, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento* (edición original alemana de 1992), Barcelona: Crítica.
- IBASE-POLIS-IDRC-CIDPA (2008). *Ser joven en Sudamérica: Diálogos para la construcción de la democracia regional*. Santiago de Chile.
- IECON (2010). *Informe de Coyuntura Uruguay, mayo de 2010*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.
- IGLESIAS, E. (2007). *Los desafíos del Uruguay en el siglo XXI. La cohesión social*, conferencia ofrecida en el CLAEH, publicada en *Cuadernos del Claeh*, año 30, n.º 94-95, Montevideo.
- ILLICH, I. (1974). *La sociedad desescolarizada*, Barcelona: Barral.
- INAMU-MIDES (2007). *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Deberes: políticas públicas hacia las mujeres 2007-2011*. Montevideo: Instituto Nacional de las Mujeres, MIDES.
- INFAMILIA-INJU-MIDES (2009). *Uruguay: Jóvenes y adolescentes dicen. Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud 2008*. Montevideo.
- (2009). *Bases Hacia un Plan Nacional de Juventudes*. Montevideo: MIDES.
- INFAMILIA-MIDES (2009). *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030*. Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE (2010). *Informe de coyuntura 2010*. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte, PIT-CNT.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2006). *Encuesta de Hogares Ampliada*. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/anda/ddibrowser/?id=12>.
- JEANNOTTE, M. S., D. STANLEY, R. PENDAKUR, B. JAMIESON, M. WILLIAMS, y A. AIZLEWOOD (2002). *Buying in or Dropping Out: The Public Policy Implications of Social Cohesion*. Ottawa: Strategic Research and Analysis Directorate, Department of Canadian Heritage.
- JIMÉNEZ, J. P., A. MORDUCHOWICZ y A. ASTORGA (coord.) (2009). *Políticas de financiación de la educación que favorecen la cohesión social*. Investigación coordinada por el Centro Internacional de Estudios Pedagógicos (CIEP) y la Agencia de Cooperación Técnica Internacional de los Ministerios de Economía y Hacienda de Francia (ADETEF) y financiada por la Comisión Europea en el marco del programa EUROSOCIAL. Fue realizada con la participación técnica de IPE/UNESCO Buenos Aires, OREALC/UNESCO Santiago y la CEPAL. Disponible en: http://www.ciep.fr/publi_educ/docs/politicas-de-financiacion-de-la-educacion-que-favorecen-la-cohesion.pdf.
- KATZMAN, R. (2010). «La dimensión espacial de la cohesión social en América Latina», en *Cohesión social en América Latina: Una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores*. Santiago: CEPAL.
- (2007). «La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina: viejos y nuevos determinantes», en *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 1, nueva época. El número está dedicado al tema *Cohesión social en Iberoamérica: algunas asignaturas pendientes*. Madrid: AECID.
- (coord.) (1999). *Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- (1999). «El vecindario importa, capítulo IV», en R. KATZMAN. *Activos y estructuras de oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- (1997). «Marginalidad e integración social en Uruguay», en *Revista de la CEPAL*, n.º 62, agosto. Santiago de Chile.
- KATZMAN, R., y L. C. RIBEIRO (2007). *Metrópolis e sociabilidade: reflexões sobre os impactos das transformações sócio-territoriais das grandes cidades na coesão social dos países da América Latina*. San Pablo: IFHC.
- KATZMAN, R., y F. FILGUEIRA (2001). *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- KATZMAN, R., FILGUEIRA, F. y ERRANDONEA, F. (2005), «La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo», en B. ROBERTS, A. PORTES y A. GRIMSON. *Ciudades Latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.
- KATZMAN, R., y A. RETAMOSO (2005). «Segregación residencial, empleo y pobreza en Montevideo», en *Revista de la CEPAL*, n.º 85, Santiago de Chile.
- (2006). «Segregación residencial y diferenciales en las pruebas de aprendizaje en Montevideo», en *Revista de la CEPAL*, n.º 62, Santiago de Chile.
- LACLAU, E., y Ch. MOUFFE (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- LATINOBARÓMETRO (2011). Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>.
- LEVINAS, E. (1977). *Totalidad e infinito*. Salamanca: Sígueme.
- LORENZELLI, M. (2005). «Vulnerabilidad y exclusión en Honduras. Análisis de activos y estructuras de oportunidades», en R. CANUDAS y M. LORENZELLI (coords.). *Inclusión social una*



- perspectiva para la reducción de la pobreza.* Tegucigalpa: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)-BID.
- MALAMUD, M. (2006). «El secreto de la gobernabilidad y la seguridad en América Latina: el valor de las instituciones», en *Security and Defense Studies Review*, vol. 6, n.º 2. Disponible en: http://www.ndu.edu/chds/journal/papers_bios/Marina-Malamud-bio.htm.
- MANCEBO, M. E., y P. NARBONDO (coords.) (2010). *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos.* Montevideo: ICP/FCS/ UDELAR-CLACSO-Fin de Siglo.
- MARSHALL, T. H. (1967). *Ciudadanía, clase social e status.* Río de Janeiro: Zahar.
- MARTINELL SEMPERE, A. (2007). «Cultura y cohesión social en las relaciones locales e internacionales», en portal Interlocal de la Red Iberoamericana de Ciudades para la Cultura. Disponible en: <http://www.redinterlocal.org/Cultura-y-cohesion-social-en-las> [16.7.2007].
- MARTINIS, P. (2006a). «Sobre escuelas y salidas: la escuela como posibilidad, más allá del contexto», en P. MARTINIS (comp.) (2006), *Pensar la escuela más allá del contexto.* Montevideo: PsicoLibros.
- (2006b). «Educación, pobreza e igualdad: del “niño carente” al “sujeto de la educación”», en P. MARTINIS y P. REDONDO (comps.). *Igualdad y educación. Escrituras entre dos orillas,* Buenos Aires: Ed. del Estante, pp. 13-31.
- MAYO, S., y N. VISCARDI (2010). *Seguridad y miedos: qué ciudadanía para los jóvenes.* Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- MEALLA, E. P. (2009). «Cohesión social, ¿una nueva retórica?». Mirada Global.com. Disponible en http://www.miradaglobal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=937:cohesion-social-iuna-nueva-retorica&catid=28:economia&Itemid=32&lang=es [17.11.2011].
- MEDINA ECHAVARRÍA, J. (1976). *Filosofía, educación y desarrollo.* Santiago: ILADES.
- MENDRAS, H. (1976). *Sociétés paysannes.* París: Armand Colin.
- MIDAGLIA, C. (2009). «Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas», en *Retos para la integración social de los pobres en América Latina.* Buenos Aires: CLACSO.
- MIDAGLIA, C., y F. ANTÍA (2009). *El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social,* paper presentado en LASA. Río de Janeiro.
- MIDAGLIA, C., y M. CASTILLO (2011). *La oferta pública social en Uruguay.* Montevideo: MIDES.
- MIDAGLIA, C., y M. SILVEIRA (2011). «Políticas sociales para aminorar el conflicto social y enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay», en *Políticas Sociales y Cohesión Social.* Buenos Aires: CLACSO.
- MIDES (2010). «Juventudes en Uruguay: En qué andamos y cómo somos», en *Contexto*, n.º 3, Montevideo.
- MIDES-OPP (2009). *Juventudes uruguayas: programas sociales e impactos de las reformas implementadas 2005-2009.* Montevideo.
- MÍGUELES, F., y C. PRIETO (2001). «Crisis del empleo y cohesión social», en *Cuaderno de Relaciones Laborales*, n.º 19, Montevideo, pp 223-240.
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE URUGUAY (2011). *Observatorio de criminalidad.* Disponible en: <http://www.minterior.gub.uy/webs/observatorio>.
- MORAS, L. E. (comp.) (2009). *Nosotros y los otros: estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión.* Montevideo: CIEJ.
- MORDUCHOWICZ, R. (coord.) (2008a). *Los jóvenes y las pantallas: Nuevas formas de sociabilidad.* Buenos Aires: Gedisa.
- (2008b). *La generación multimedia: Significados, consumos y prácticas culturales de los jóvenes.* Buenos Aires: Paidós.
- MOREIRA, B. (2010). *Juventud, desarrollo, prioridad política e inversión pública en juventud.* Montevideo: Fesur.
- MÓTTOLA, J. P. (2007). *Asistencia y abandono en educación inicial en los niños que asisten a escuelas públicas de educación común.* Montevideo: DSPE, ANEP-CODICEN. Disponible en: http://www.anep.edu.uy/observatorio/documentos/eduini_abandono.pdf [4.2.2011].
- NAHUM, B. (coord.) (2007). *Estadísticas históricas del Uruguay (1900-1950).* tomo I. Montevideo: Universidad de la República.
- NAHUM, B. (2011). *La época batllista, 1905-1929,* colección Historia Uruguaya. Montevideo: Banda Oriental.
- NAHUM, B., A. COCCHI, A. FRAGA y Y. TROCHON (2011). *Historia uruguaya 9. Crisis política y recuperación económica, 1930-1958.* Montevideo: Banda Oriental.
- (2011). *Historia uruguaya 10. El fin del Uruguay liberal, 1959-1973.* Montevideo: Banda Oriental.
- NAHUM, B. (coord.), G. GRESING, C. PÉREZ, E. ROSTÁN y M. SILVA SCHULTZE (2011). *Historia uruguaya 11. La dictadura, 1973-1984.* Montevideo: Banda Oriental.
- NARANJO, A. (2002). *Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay: los Programas Opción Joven y Projo-ven a través de sus experiencias de evaluación.* Montevideo: CINTERFOR/OIT-PNUD.

- NÚÑEZ, V. (1999). *Pedagogía social: cartas para navegar en el nuevo milenio*. Buenos Aires: Santillana.
- OBSERVATORIO SOCIAL DE INDICADORES Y PROGRAMAS del MIDES en sitio web del Ministerio de Desarrollo Social, www.mides.gub.uy.
- OLESKER, D. (2001). *Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Montevideo: Trilce.
- OREALC-UNESCO (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas*. Santiago de Chile.
- ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE JUVENTUD. (2007). «Juventud y cohesión social», en *Revista Iberoamericana de Juventud*, n.º 6, Madrid.
- OTTONE, E. (dir.), A. SOJO (coord.) (2007a). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- OTTONE, E., y A. SOJO (2007b). «La racionalidad política de la cohesión social», en *Pensamiento Iberoamericano*, 2.ª época, n.º 1, Madrid: Agencia Española de Cooperación Iberoamericana, Fundación Carolina, 2007.
- PALMA IRARRÁZAVAL, A. (2008). *Las políticas públicas que no contribuyen a la cohesión social*. Madrid: FIIAP.
- PATERNAIN, R. (2006). *Violencia e inseguridad en el Uruguay del futuro. Tres escenarios y una política*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- PINTOS, F. (2008). *Sistematización del Proyecto Colonia Social 2004-2006*. Montevideo: CLAEH.
- PODER LEGISLATIVO, REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, CÁMARA DE DIPUTADOS. (1994). *José Batlle y Ordóñez, Documentos para el estudio de su vida y su obra*. Montevideo.
- PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL, CLAEH (2007). *Las iniciativas de institucionalidad para el desarrollo local en Uruguay. Facilitadores y obstáculos*. Documento de síntesis elaborado por Pablo Gutiérrez y Adrián Bendelman. Montevideo: CLAEH.
- (2007). *Sistematización diagnóstico Colonia*, a partir de los informes realizados por Pablo Gutiérrez, Adrián Bedelman y Rosa Coria. Montevideo: CLAEH.
- (2005). *Análisis de las encuestas realizadas a las escuelas rurales del departamento de Colonia*. Montevideo: CLAEH.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA) (2003). *GEO América Latina y el Caribe, 2003*. México.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2010). *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Informe regional de desarrollo humano para América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica.
- POL, E., J. GUARDIA, S. VALERA, E. WIESENFELD y D. UZZELL (2000). *Cohesión e identificación en la construcción de la identidad social: la relación entre ciudad, identidad y sostenibilidad*. Disponible en: <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug19/articulo4.html>.
- PREAL, UNESCO (2006). *Cantidad sin calidad: un informe del progreso educativo en América Latina*. Santiago de Chile.
- PUCCI, F. (2003). «Sociedades de riesgo y el mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo», en E. MAZZEI. *El Uruguay desde la sociología*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- PUIGGRÓS, A. (1997). *Educación entre el acuerdo y la libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- (1994). *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. Buenos Aires: Aique.
- PUTNAM, R. (1993). «The prosperous community. Social capital and public life», en *The American Prospect*, n.º 13, Washington DC, pp. 35-42.
- RAMA, C. (1972). *Historia social del pueblo uruguayo*. Montevideo: Comunidad del Sur.
- RAMA, G. (1987). *La democracia en el Uruguay*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1978). «Educación y democracia». Ponencia para el seminario «Condiciones sociales de la democracia», San José, Costa Rica, 16-20 de octubre de 1978. Disponible en: http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/3_05ens.pdf. [22.2.2011].
- RAMA, G., y C. FILGUEIRA (1991). *Los jóvenes en el Uruguay: esos desconocidos. Análisis de la Encuesta Nacional de Juventud*. Montevideo: CEPAL.
- RAMOS, C. (2010). «Reformas estructurales, nueva matriz de protección social y clases medias: el caso de Uruguay». Presentación en seminario «Desarrollo con Cohesión Social en América Latina», Santiago de Chile: CIEPLAN, 29-30 de julio.
- RIVERA, M. (2011). *La cohesión social en Uruguay, ¿quimera o posibilidad?* Montevideo: CLAEH.
- RODRÍGUEZ, E. (2011). «Empleo y juventud: muchas iniciativas, pocos avances. Una mirada sobre América Latina», en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 232, Buenos Aires.
- (2010). *Políticas públicas de juventud en América Latina: avances concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud*. Brasilia: UNESCO.
- (2008). *Políticas públicas de juventud y cohesión social: logros obtenidos y desafíos a encarar*. Informe de consultoría. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2006). *Políticas públicas y marcos legales para la prevención de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes: estado del arte en América Latina 1995-2004*. Washington: OPS-GTZ.

- RODRÍGUEZ, E. (2004). *Organizaciones y movimientos juveniles en Montevideo: estado de situación y propuestas para su fortalecimiento*. Montevideo: CELAJU-Banco Mundial-UNESCO.
- (2002). «Cultura juvenil y cultura escolar en la enseñanza media del Uruguay de hoy: un vínculo a construir», en *Revista Última Década*, n.º 16, Valparaíso: CIDPA.
- RODRÍGUEZ, E., y J. LASIDA (1994). *Propuesta de Plan Integral de Juventud: Políticas de juventud y estrategias de desarrollo en el horizonte del año 2000*. Montevideo: INJU-OPP-BID.
- RODRÍGUEZ LARRETA, E. (2007). *Cohesión social, globalización y culturas de la democracia en América Latina*. San Pablo: IFHC.
- ROMANO, A. (2010). *De la reforma al proceso. Una historia de la enseñanza secundaria*. Montevideo: Trilce.
- ROSANVALLON, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- ROSSEL, C. (2009). *Adolescencia y juventud en Uruguay: Elementos para un diagnóstico integrado. Viejas deudas, nuevos riesgos y oportunidades futuras*. Montevideo: INJU/MIDES.
- SAPELLI, C., y D. BUKSTEIN (2011). «El estancamiento de la inversión en capital humano en Uruguay: un análisis de cohortes», presentado en las XXVI Jornadas anuales de Economía, organizadas por el Banco Central (BCU), Montevideo, agosto.
- SANTOS, L. (2007). «La matriz legitimante de las políticas educativas en la última década. Usos y abusos del discurso determinista», en P. MARTINIS (comp.), *Las formas del gobierno de la pobreza en el Uruguay de la agudización de la crisis*, Montevideo: FHCE.
- SEGOVIA, D., E. RIBEIRO, E. IÑIGUEZ, F. GHIARDO, L. NOBOA, O. DÁVILA, P. LÂNES, R. REYES NOVAES, y V. FILARDO (2009). *Sociedades sudamericanas: lo que dicen jóvenes y adultos sobre las juventudes*. Montevideo: IBASE-POLIS-Cotidiano Mujer-CIDPA.
- SIRVENT, M. T., et al. (2006). *Revisión del concepto de educación no formal*, Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- SITEAL (2008). *La escuela y los adolescentes: Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2008*. Buenos Aires: OEI-UNESCO-IIPE.
- SORJ, B., y E. TIRONI (2008). «Cohesión social en América Latina, un marco de investigación», en *Pensamiento Iberoamericano* n.º 1. Santiago: CIEPLAN.
- SUESSER, J.R. (2006). *La cohesión social en Europa: Consideraciones de introducción del seminario Estrategias fiscales y cohesión social*. Buenos Aires: Programa Eurosocial, 16 al 18 de mayo.
- SVAMPA, M. (2001). *Los que ganaron: La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.
- TETELBOIN, C. *La cohesión social como mecanismo de protección*, PAHO. Disponible en: <http://www.paho.org/spanish/dpm/shd/hp/hp-xi-taller04-pres-tetelboin.pdf>.
- TOKMAN, V. E. (2007). «Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina», en *Revista Internacional del Trabajo*. Disponible en: www.interscience.wiley.com.
- TORRES OLIVOS, M. (2006). *Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo de América Latina*. CEPAL: Santiago.
- URIARTE, C. (2006). *Vulnerabilidad, privación de libertad de jóvenes y derechos humanos*. Montevideo: FCU-INAU-ILANUD.
- URRESTI, M. (ed.) (2008). *Ciberculturas juveniles: los jóvenes, sus prácticas y sus representaciones en la era de Internet*. Buenos Aires: La Crujía.
- VARELA, J. P. (1874). *La educación del pueblo*, publicado en 1874 y reeditado en 1964 en la Colección de Clásicos Uruguayos, Biblioteca Artigas, por el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Montevideo.
- VANGER, M. (1968). *José Batlle y Ordóñez, el creador de su época*. Buenos Aires.
- VISCARDI, N., M. BARBERO, F. CHMIEL y N. CORREA (2009). *Acerca de las tendencias punitivas en Uruguay: policía, justicia y prensa en la construcción social de los fenómenos de violencia y juventud*. Montevideo: DS, FCS, UDELAR.
- WOOD, G., y I. GOUGH (2004). *Welfare Regimes: Linking Social Policy to Social Development*. Disponible en: <http://staff.bath.ac.uk/hssgdw/wood-gough.pdf> [17.11.2011].
- WOOLCOCK, M. (1998). «Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework», en *Theory and Society*, vol. 27, n.º 2.

3. PAUTA DE ENTREVISTA. MARCO TEÓRICO URUGUAY

ENTREVISTA. VISIONES SOBRE COHESIÓN SOCIAL EN URUGUAY

Presentación

La siguiente pauta de entrevista ha sido elaborada por el equipo de investigación del CLAEH⁶³ para ser respondida por expertos invitados en el marco del proyecto de investigación sobre «Cohesión social en Uruguay», patrocinado por la Secretaría General Iberoamericana y con el apoyo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

El proyecto pretende elaborar un diagnóstico sobre el estado de la cohesión social en Uruguay y generar espacios de reflexión sobre este tema con la participación de actores políticos, organizaciones de la sociedad civil, agentes del sector productivo y representantes de instituciones académicas y de los medios de comunicación.

El diagnóstico técnico, así como de las conclusiones que emerjan del proceso de debate intersectorial, busca brindar insumos a los tomadores de decisión —en particular, las instituciones de gobierno responsables por el diseño y ejecución de las principales políticas públicas— sobre las líneas a seguir en los próximos años para fortalecer la cohesión social en Uruguay.

Su contribución será muy importante como insumo para la elaboración de los documentos del proyecto, especialmente para el informe preliminar que será puesto a consideración de distintos actores en el seminario de debate previsto para el próximo mes de junio.

Puede dedicar el espacio que entienda necesario para expresar sus opiniones. Una vez llenado, por favor, remita el formulario por correo electrónico a Luis Carrizo, lccarrizo@claeht.edu.uy, y a Marcia Rivera, mriviera@claeht.edu.uy.

63 Equipo integrado por Luis Carrizo y Marcia Rivera (Coord.), Micaela Araújo, Fabiana Hernández y Daniel González Arias.

Desde ya, muchas gracias por su aporte.

1. ¿Qué entiende usted por el concepto de cohesión social?
2. ¿Qué dimensiones analíticas considera fundamentales a la hora de analizar el concepto?
3. ¿Qué factores considera que fueron claves en la historia uruguaya para construir la idea de cohesión social, por lo menos en el sentido de haber generado una percepción de un Uruguay de todos y para todos?
4. En su opinión, ¿es posible hablar de un cierto pacto cultural homogeneizador y centralizado en el imaginario colectivo uruguayo sobre la cohesión social?
5. ¿Qué impacto, si alguno, piensa usted que pudo haber tenido el golpe de Estado sobre la idea colectiva de cohesión social?
6. ¿Piensa que allí hubo un quiebre referido al estado de la cohesión social en Uruguay? En su opinión, ¿identifica otros quiebres de importancia?
7. ¿Considera que ha habido un/unos modelo/s de cohesión social en el Uruguay? ¿Cuáles?
8. Si se considerara una periodización de la evolución del concepto de cohesión social en Uruguay, ¿qué divisiones o tramos propondría?
9. ¿Desde dónde podría trabajarse hoy para fortalecer la cohesión social en Uruguay?
10. ¿Cree usted que pueden generarse políticas públicas con ese objetivo? ¿En qué ámbitos y cuáles deberían ser las principales?

Por último, si lo desea, puede sugerir bibliografía o reportes que considere relevantes para el estudio de este tema.

Fecha:

Entrevistado:

Responsable de la entrevista:



4. PROGRAMA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL «COHESIÓN SOCIAL EN URUGUAY: BALANCE Y PERSPECTIVAS»

22 y 23 de marzo de 2011, Hotel Balmoral Plaza, Montevideo, Uruguay

MARTES 22 DE MARZO DE 2010

8:30	Registro y café
------	-----------------

9:00	Palabras de apertura
	Norberto Iannelli, director Oficina de Representación Regional SEGIB de Montevideo
	Leopoldo Font, director general del CLAEH

9:30	Presentación de los alcances del proyecto:
	Luis Carrizo, coordinador Unidad de Investigación y Política, CLAEH

9:45	Panel: <i>Elementos que inciden sobre la cohesión social: una lectura desde América Latina</i>
	Marcia Rivera, coordinadora Área de Políticas Sociales, CLAEH
	Martín Hopenhayn, director de la División de Desarrollo Social, CEPAL
	Cristovam Buarque, senador de la República y exministro de Educación de Brasil
	Modera: Luis Carrizo, CLAEH

11:30	Panel: <i>Claves para analizar la cohesión social en Uruguay: los procesos histórico-sociales</i>
	Gerardo Caetano, Udelar
	Carmen Midaglia, Udelar
	Nelson Villarreal, consultor
	Comenta: Fernando Filgueira, UNFPA

14:00-17:30	Receso café. Talleres simultáneos:
	Claves para analizar la cohesión social en Uruguay
	1. Los procesos educativos
	Expositor: Pablo Martinis
	Iniciadores de discusión: Pablo Cayota y Nilia Viscardi
	2. Los espacios de generación de capital social
	Expositor: Marcos Lorenzelli
	Iniciadores de discusión: Marcos Supervielle y Andrea Vigorito

MIÉRCOLES 23 DE MARZO

9:00-12:30	con receso y café. Talleres simultáneos:
	Claves para analizar la cohesión social en Uruguay
	3. Jóvenes y cohesión social
	Expositores: Ernesto Rodríguez; Ricardo Fraiman y Marcelo Rossal
	Iniciadora de discusión: Verónica Filardo
	4. El desarrollo territorial y comunitario
	Expositores: Alejandra Camejo y Thierry Geffray (Francia)
	Iniciadores de discusión: Nilsa Medina (Puerto Rico), Graciela Dede y Diego Hernández
14:30-16:30	Sesión plenaria
	Presentación de relatorías de cada taller y comentario de los expositores originales
	Coordinadora de relatorías: Valeria Luzardo, CLAEH
16:30	Café

17:00	<i>Mesa redonda de recapitulación final</i>
	Lilián Abracinskas, directora ejecutiva de MYSU
	Julio Carranza, consejero regional de Ciencias Sociales para América Latina y el Caribe de UNESCO
	Gustavo de Armas, especialista en Políticas Sociales de UNICEF
	Marcia Rivera, CLAEH
	Andrés Scagliola, director de Políticas Sociales del MIDES
	Manuel Torres Márquez, director de la Cátedra UNESCO de Habitabilidad de Ciudades (Puerto Rico)
	Modera: Luis Carrizo, CLAEH
18:00	Clausura del seminario por autoridades de SEGIB y CLAEH



5. GUÍA PARA EL DIÁLOGO Y LA DELIBERACIÓN EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL. ORIENTACIONES PARA COLABORADORES TÉCNICOS

Para el mejor desempeño de sus respectivas funciones y el logro de los objetivos revistos en el seminario, solicitamos –a moderadores de paneles, facilitadores de talleres y relatores–, observar las siguientes recomendaciones y pautas de organización para las distintas instancias.

Paneles

Mañana del martes 22 / Tarde del miércoles 23
(Rol: moderador)

Quien esté como responsable de la moderación de un panel habrá conversado previamente con los panelistas, se habrá familiarizado con sus presentaciones y acordado el orden de estas, siguiendo lo que parezca más lógico o conveniente. El método propuesto para los paneles es el siguiente:

- Al instalarse la actividad, cada panelista hará una presentación inicial de 15 minutos. El moderador observará que se cumpla con esto rigurosamente, y presentará una tarjeta amarilla cuando falten tres minutos y una roja cuando se haya terminado el tiempo.
- Luego de las presentaciones habrá una ronda de preguntas del público de 15 minutos.
- A continuación, los panelistas tendrán cinco minutos cada uno para contestar las preguntas puntuales del público.
- Habrá una segunda ronda de preguntas del público de otros 15 minutos.
- Cada panelista tendrá un turno final de 5 minutos para añadir, comentar otras presentaciones del panel o contestar nuevas preguntas.
- El moderador preparará un breve resumen de las presentaciones y de la discusión, para ser presentado a los participantes y discutido en la sesión plenaria final.

Talleres

Tarde del martes 22 / Mañana del miércoles 23
(Roles: facilitador, relator)

Al comenzar la sesión de taller, el facilitador informará al grupo las siguientes pautas de trabajo:

- El tiempo del que se dispone para la sesión es de tres horas y media, incluyendo una pausa-café de 20 minutos al promediar la sesión.
- Cada expositor tendrá 15 minutos para presentar una síntesis de su trabajo, identificando los puntos sobresalientes, así como aquellos sobre los cuales desea el insumo de los participantes.
- Los comentaristas o iniciadores de discusión tendrán 10 minutos para hacer sus observaciones sobre la presentación y plantearán los puntos que a su juicio merecen mayor discusión en el taller.
- El facilitador llevará el tiempo y escogerá una clave visual para que los y las participantes estén conscientes de lo que les queda en su turno, sin ser interrumpidos/as. (ej.: tarjetas amarilla y roja)
- Al iniciar la sesión se invitará a los y las participantes a presentarse brevemente (nombre y organización).
- Al iniciar el taller, los participantes deberán ratificar los siguientes acuerdos para el diálogo:
 - Cada persona tendrá por lo menos un turno para hablar.
 - Todos(as) tendrán derecho a ser escuchados sin ser interrumpidos(as). No obstante, el(la) facilitador(a) podrá interrumpir para:
 - que las personas que no hayan hablado tengan la oportunidad de hacerlo;
 - completar las tareas a tiempo;
 - recordar los acuerdos para la discusión.

- Quien facilite el taller deberá asegurarse de que la discusión avance y de que haya tiempo para llegar a consensos. También se asegurará de que nadie acapare la conversación.
- Habrá un relator en cada sesión de taller, que tomará notas de las discusiones y preparará un breve resumen de la sesión. Este debe ser discutido y pulido con el facilitador antes de circular entre los participantes para ser discutido en la sesión plenaria final.

Guía para la sesión final

Tarde del miércoles 23
(Roles: moderador, relator)

La sesión final tiene dos partes:

1. Una sesión plenaria donde se presentará la *relatoría general* del seminario, que debe incluir un resumen de las discusiones fundamentales de los paneles y talleres, incorporando los asuntos que generaron consenso y donde no los hubo. Debe ponerse énfasis también en las recomendaciones que hacen los participantes sobre aspectos que necesitan más investigación y sobre

las líneas de políticas públicas que pueden ser sugeridas para mejorar la cohesión social en el Uruguay. La relatoría general será elaborada en conjunto por los relatores(as) de cada sesión de paneles y talleres, bajo la coordinación de Valeria Luzardo, quien como relatora general hará la presentación en la sesión plenaria. El documento será fotocopiado y entregado a los participantes y leído ante la audiencia para proceder a su discusión. Esta sesión tiene en total una hora y media de duración, pudiendo dedicar 20 minutos a la lectura y el resto a la discusión.

2. A continuación de esa sesión habrá una *mesa redonda*, donde investigadores, funcionarios gubernamentales y del sistema de Naciones Unidas, así como representante de las OSC, harán una recapitulación final del tema del seminario. El método contemplado es que cada participante de la mesa tenga inicialmente 5 minutos para reaccionar a la relatoría y dar su propia visión del desafío. Después se tomarán preguntas y comentarios de la audiencia (20-30 minutos) y finalmente cada participante de la mesa tendrá un turno final de 5 minutos. El moderador(a) de la mesa deberá cuidar que el esquema propuesto se cumpla. El tiempo total previsto es de 1,5 h.



6. GUÍA PARA EL DIÁLOGO Y LA DELIBERACIÓN EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL. ORIENTACIONES PARA PARTICIPANTES

Presentación y objetivos

El seminario internacional a celebrarse los días 22 y 23 de marzo de 2011 tiene los siguientes objetivos:

- Generar una reflexión colectiva y un debate informado sobre el estado de la cohesión social en Uruguay.
- Analizar un conjunto de trabajos de investigación sobre el tema, realizados por un equipo de especialistas coordinado por el CLAEH, y sugerir elementos que deben incorporarse a los mismos.
- Identificar indicadores que podrían dar cuenta del estado de la cohesión social desde diversas dimensiones y recomendar los más pertinentes para usarse en la preparación del trabajo final.
- Sugerir líneas de políticas públicas que puedan abonar a la cohesión social, así como aquellas que la debiliten.

Para alcanzar estos objetivos, el seminario incluye sesiones plenarias así como talleres de discusión sobre dimensiones específicas para el análisis de la cohesión social. Aspiramos a que las organizaciones y las personas que participen en el seminario intervengan activamente

en las discusiones. Para facilitar el debate, solicitamos observar los siguientes principios.

- Todos los participantes tendrán derecho a expresarse y a ser escuchados o atendidos.
- Todos los participantes tienen derecho a ser tratados con respeto, incluso en la divergencia.
- Se debe asumir siempre que las personas que piden la palabra para hablar tienen buenas y genuinas intenciones de aportar su visión o conocimiento. En caso de duda sobre el espíritu o intención de una aseveración, los organizadores tienen la responsabilidad de pedir aclaración directamente a la persona que transmite el mensaje.
- Se evitarán mensajes despectivos o discriminatorios sobre personas y/o organizaciones.
- Se cederá el turno cuando otro participante ya haya expresado lo que se quería comunicar.
- Los facilitadores de los talleres y los moderadores de las sesiones plenarias darán prioridad a personas que no se hayan expresado.
- Los participantes se comprometen a hacer un uso óptimo del tiempo, comenzando las sesiones a la hora pautada y haciendo las intervenciones cortas y precisas, según el tiempo estipulado en paneles y talleres.

7. NOTAS BIOGRÁFICAS DE LOS AUTORES

LUIS CARRIZO

Psicólogo, especializado en Psicología Social. Magíster en Desarrollo Regional y Local. Actualmente cursa el doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y el doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad Sorbonne Nouvelle Paris 3.

Ha sido vicerrector académico del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 2006-2010, y coordinador académico de la Cátedra de Condición Humana y Complejidad de la misma institución. Actualmente coordina la Unidad de Investigación y Políticas Públicas (Área de Políticas Sociales) del CLAEH.

Es consultor y asesor de diversos organismos internacionales (UNESCO, Fondo de Población de Naciones Unidas, OEA, OEI, BID), así como de la Escuela Nacional de Administración Pública de la Oficina Nacional de Servicio Civil (Presidencia de la República, Uruguay). Integra el Grupo de Expertos en Educación en Valores y Ciudadanía asesor del secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

MARCIA RIVERA HERNÁNDEZ

Economista y socióloga puertorriqueña. Egresada de BA de la Universidad de Puerto Rico y con maestría y doctorado en Estudios del Desarrollo de la Universidad de Londres. Ha realizado una gran cantidad de investigaciones sobre la realidad económica y social de América Latina y el Caribe, recogidas en 32 libros e informes publicados, más de un centenar de artículos en revistas profesionales y periódicos, así como en importantes producciones audiovisuales.

Entre otros cargos de relevancia fue secretaria ejecutiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1991-1997; consejera especial del director general de la UNESCO, 1997-1998; integrante de la Junta de Directores del Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 1998-2003; así como del Consejo Internacional de Ciencias Sociales, 1994-1998. También ha ejercido la docencia y dictado cursos en universidades de Puerto Rico, América Latina y el Caribe. En la actualidad trabaja como consultora para diversos organismos internacionales y es coordinadora del Área de Políticas Sociales del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).



La noción de cohesión social ha ido ganando adeptos en las últimas décadas para apuntalar políticas que buscan superar la esquiua desigualdad social que caracteriza a las sociedades contemporáneas. El estudio que aquí se presenta buscó recuperar dicho concepto en la trayectoria histórica uruguaya, para identificar los principales procesos y dinámicas que han incidido —positiva o negativamente— sobre la cohesión y la integración social en el Uruguay. En el estudio se exploran ámbitos diversos e interrelacionados que afectan los procesos de convivencia e integración hoy, como lo son la educación, el trabajo, la territorialidad y el uso del espacio. Se presta especial atención a la situación de la juventud y a los procesos de reproducción de las desigualdades. El estudio brinda insumos a los tomadores de decisión para definir estrategias, planes y políticas que coadyuven al fortalecimiento de la cohesión social en una coyuntura donde este parece ser un gran desafío nacional y regional.

El estudio fue realizado por la Unidad de Investigación y Políticas Públicas del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) bajo la dirección de Luis Carrizo y Marcia Rivera, y con importantes contribuciones de expertos nacionales e internacionales. El proyecto se desarrolló bajo el patrocinio de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en el marco del trabajo sostenido que este organismo viene haciendo sobre el tema en América Latina. La iniciativa contó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay.