



NOTA INCLUSION SOCIAL

Hacia la inclusión social y territorial plena

Resumen

El crecimiento económico de Uruguay en las últimas décadas ha impulsado importantes avances en reducción de pobreza y mejora del bienestar para una gran parte de la población. Basado en un amplio acuerdo social, se universalizó el acceso a los servicios públicos básicos, mientras los más vulnerables fueron protegidos por importantes programas de protección social. Sin embargo, persisten importantes focos de exclusión. Los afrouruguayos, los hogares con jefatura femenina, las personas con discapacidad y las personas transgénero tienen peores indicadores económicos, de vivienda, laborales y de salud que la población general. Asimismo, la segregación espacial en asentamientos informales refuerza ciclos de pobreza crónica que los afectan.

Para zanjear estas brechas, Uruguay necesita una estrategia multidimensional. Se requiere un mayor énfasis en el desarrollo de capital humano para que los jóvenes de hogares vulnerables accedan a mejores puestos de trabajo y rompan con los ciclos de exclusión. Las políticas sociales deberían ampliar sus enfoques y apartarse de las intervenciones de corto alcance, y moverse hacia un esfuerzo integral que aborde la alta concentración geográfica de la exclusión. Estas intervenciones son importantes no sólo para las minorías excluidas, sino que son vitales en el contexto de una creciente demografía envejecida. Deben abordarse todas las oportunidades posibles de eficiencia para contrarrestar los efectos de las tasas de mayor dependencia y discapacidad y el déficit en la potencial productividad de los futuros trabajadores, que son los niños de hoy, y que están sobrerrepresentados entre los más pobres debido a su raza, su identidad sexual y género o sus capacidades diferentes.

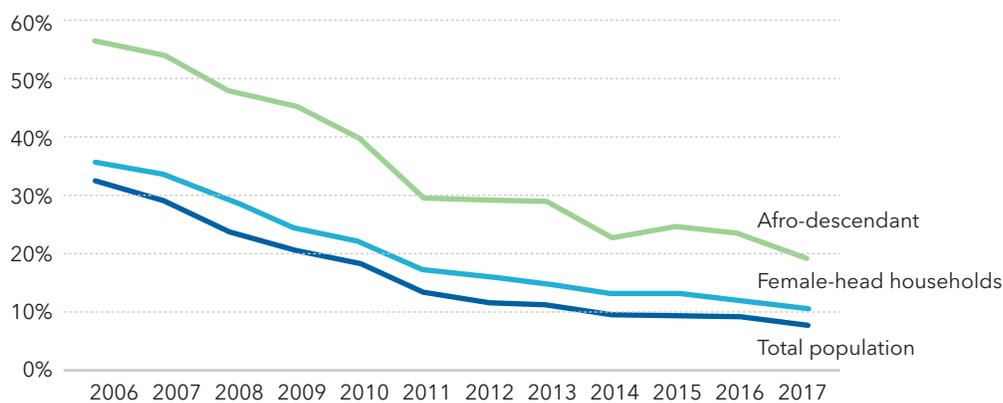
Los principales desafíos

Las políticas de inclusión social de Uruguay han sido sumamente exitosas en reducir la pobreza y la desigualdad. Uruguay se destaca en América Latina por su alto ingreso per cápita, sus bajos niveles de desigualdad y la ausencia casi total de pobreza extrema. Cuenta con la más amplia clase media en proporción a su población, más del 60%, y entre 2007 y 2018 su tasa de pobreza decreció en tres cuartos, bajando del 29,6% al 7,9%. Mientras tanto, la pobreza extrema quedó prácticamente erradicada. La desigualdad también bajó en este período, haciendo que Uruguay se convirtiera en el país más igualitario de América Latina (coeficiente Gini 0,38). Los salarios mínimos se duplicaron en términos reales entre 2006 y 2017, mientras que el índice de salarios reales aumentó un 50%. El desempleo, la informalidad y el subempleo también demostraron bajas durante el mismo período.

Este cuadro social excepcional -enmarcado en la región más desigual del mundo- fue producto de una combinación de crecimiento económico sostenido (promediando 4,1% entre 2003 y 2018) y la implementación de importantes políticas redistributivas. Las políticas sociales dieron lugar a importantes reducciones en la desigualdad de ingresos, dentro de las cuales las transferencias públicas de asistencia social como las asignaciones familiares y programas de alimentación desempeñaron un papel importante para atender la pobreza crónica. Otras políticas sociales de importancia se focalizaron en ampliar la cobertura de servicios básicos como la educación, agua corriente, electricidad, saneamiento y seguridad social, en las cuales Uruguay se ubica hoy entre los líderes regionales.

A pesar de este desempeño sobresaliente, aún hay enclaves de exclusión. Estos enclaves están representados por hogares que sistemáticamente se han beneficiado menos de la prosperidad de los últimos años. Por ejemplo, los hogares de jefatura femenina tienen el doble de posibilidades de ser pobres (11%) con respecto a los hogares de jefatura masculina (5,8%); la población afrodescendiente tiene una tasa de pobreza de 19,8%—2,5 veces la tasa nacional de pobreza. Casi una de cada tres personas con discapacidad severa tiene al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) en Montevideo. Estos grupos también enfrentan barreras importantes en otras dimensiones como la educación, el mercado laboral o en posiciones gerenciales y de toma de decisiones. Esta inequidad también se expresa en disparidades socio-territoriales, con enclaves concentrados de pobreza y niveles desparejos de desarrollo a lo largo y ancho del país. Los departamentos del norte tienen tasas de pobreza significativamente más altas y una concentración proporcionalmente más elevada de hogares vulnerables. Rivera y Artigas, por ejemplo, arrojan las tasas de pobreza más altas del país (12,1 y 10,7, respectivamente), los porcentajes más altos de NBI (54% y 45%, respectivamente) y cuentan con la mayor concentración de afrodescendientes.

Figura 1. Tasa de pobreza por grupo poblacional



Fuente: ENHA, cálculos propios.

Los afrodescendientes representan la minoría excluida más grande en el país, con algunos de los peores resultados socio-económicos.

A pesar de representar 8% de la población, los afrodescendientes constituyen casi un cuarto de los pobres; el 45% de todos los hogares afrodescendientes tienen necesidades básicas insatisfechas. Haber nacido de padres afrodescendientes de hecho aumenta notablemente la probabilidad de que un niño sea pobre, dando a los niños afrodescendientes un inicio de vida con desventajas. Los afrodescendientes tienen menos años de educación, están en peores condiciones de salud y residen en viviendas de peor calidad comparados con la población en general. Varios indicadores muestran que los afrodescendientes tienen menor acumulación de capital humano que sus pares. Comparando hogares similares, los afrodescendientes tienen un 24% menos de probabilidad de completar educación secundaria que los no afro; y su participación en educación terciaria es tres veces más baja que la de otros uruguayos. Si bien casi todos los afrodescendientes tienen acceso a los servicios de salud, dependen mucho más de los servicios públicos y del Ministerio de Salud Pública (MSP) que el uruguayo promedio. Reportan más estrés, fuman más y muestran tasas más altas de embarazo adolescente (15% contra 8% en la población general; para las niñas afrodescendientes en el 20% inferior de la distribución de ingresos, el embarazo adolescente llega al 25%). Por último, es menos probable que los afrodescendientes sean propietarios de sus viviendas, es más probable que residan en viviendas deficitarias (debido al hacinamiento o la falta de saneamiento) o en viviendas "en peligro" debido a la presencia de humedad, riesgo de inundación o materiales de construcción precarios.

La persistencia de las brechas de pobreza entre afrodescendientes y no afrodescendientes, y la mayor tendencia de los hogares afrodescendientes a permanecer pobres en el tiempo, se puede atribuir parcialmente a la manera en que los afrodescendientes

tes se incorporan al mercado laboral. Si bien una gran proporción de afrodescendientes se encuentran activos en el mercado laboral, tienen mayores tasas de desempleo y una gran proporción de ellos trabaja en ocupaciones que requieren poca calificación (el 75%). Asimismo, tienen menos probabilidad de ser empleadores, de trabajar en grandes empresas, el sector público o el sector formal en general (es decir, beneficiarse del sistema de la seguridad social). Manteniendo todo lo demás como constante, los afrodescendientes tienen tendencia a ganar un 20% menos que otros uruguayos haciendo el mismo tipo de trabajo; en promedio, ganan un tercio menos que los trabajadores no afrodescendientes.

Para zanjear algunas de estas brechas, Uruguay adoptó varias leyes que establecen cuotas para cubrir estos vacíos en educación y empleo en el caso de las personas con discapacidad, transgénero y afrodescendientes. Sin embargo, no ha habido un solo año en que se llenaran las cuotas establecidas para el sector público. La tasa máxima de empleo público para personas con discapacidad fue del 1,3% en 2017 (de una meta de 4%) y si bien los afrodescendientes se han beneficiado con cuotas de becas educativas, sólo el 2% de las vacantes públicas abiertas en 2017 fueron ocupadas por afrodescendientes (de una meta de 8%). Más aún, la mayoría de los cupos se cubrieron en ocupaciones de baja calificación y baja remuneración. Las cuotas pueden ser útiles para contrarrestar sesgos, prejuicios y barreras estructurales que limitan el acceso a la educación o al mercado laboral de una minoría excluida. Pero las cuotas no benefician necesariamente a los más vulnerables, ni ayudan a romper barreras si no hay jóvenes con educación secundaria o profesionales con las competencias necesarias para aprovecharlas.

Los hogares vulnerables también tienden a estar geográficamente segregados, debido a su concentración en asentamientos informales o barrios con acceso precario a servicios y oportunidades. El número de asentamientos informales incluso ha aumentado en la última década, alcanzando alrededor de 607 asentamientos en 2018, 45 más que en 2011. De estos asentamientos informales recientemente creados, sólo el 2% está conectado a la red de saneamiento y el 9% tiene conexiones eléctricas. En la capital, que concentra el 54% de todos los asentamientos informales, la segregación socio-territorial se mantuvo constante entre los dos últimos censos. Si bien los distritos costeros más prósperos tienen menos del 14% de los hogares con NBI, un grupo de barrios en el norte, ubicados casi todos en la periferia, plantean deficiencias críticas con entre un 40% y 60% de los hogares con necesidades básicas insatisfechas. Más aún, estas disparidades espaciales han sido persistentes en el tiempo, ya que las áreas con las mayores concentraciones de hogares con NBI fueron prácticamente las mismas en 1996, en 2011 y hoy. También están presentes las disparidades en los valores de los alquileres estimados, con viviendas de menor valor agrupadas en las regiones noreste y noroeste.

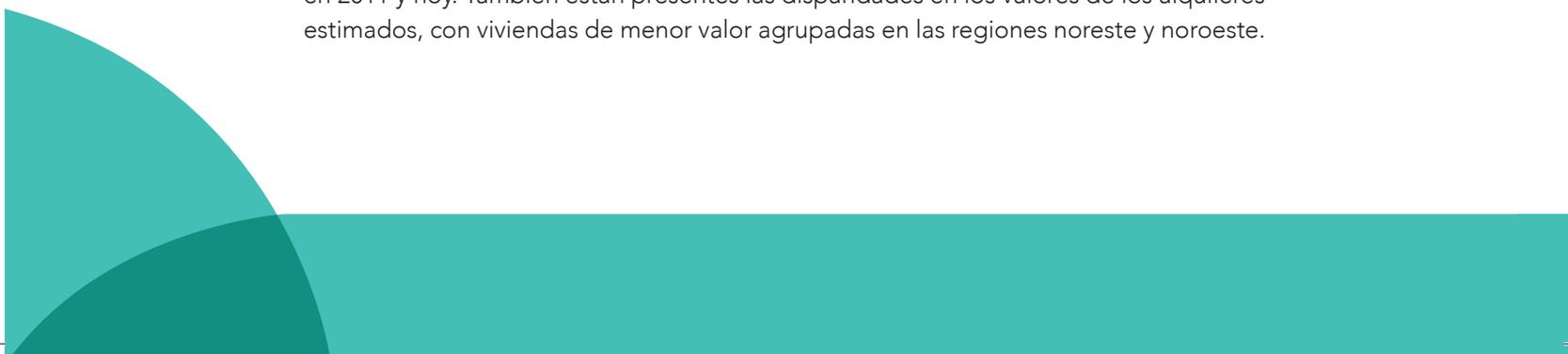
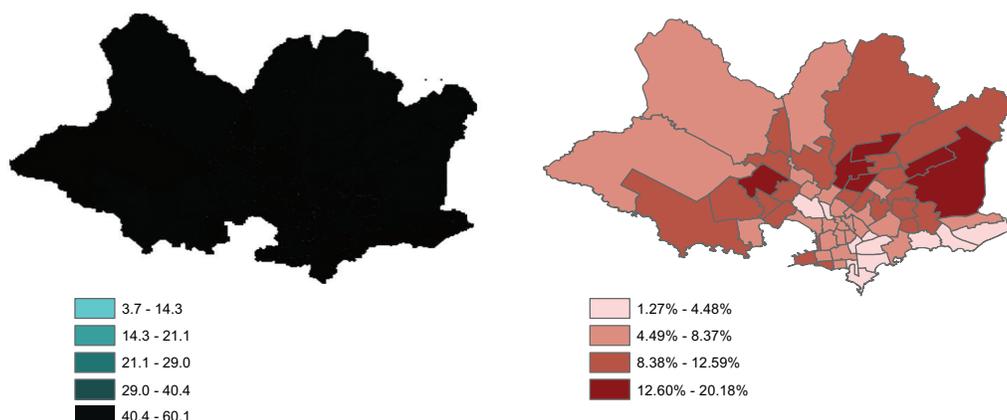


Figura 2. Porcentaje de la población que vive con al menos una NBI

Montevideo (izq.) y distribución de población afrodescendiente (der.) 2011



Fuente: Udelar 2013 y ENPPAA 2019.

Las minorías vulnerables se concentran en estos barrios rezagados y asentamientos informales. En Montevideo, mientras la concentración de afrodescendientes en barrios costeros prósperos en 2011 estaba por debajo del 5%, llegó al 40% en las barriadas más pobres de la periferia. En general, casi tres de cada cuatro afrodescendientes vivía en barrios de renta baja y renta media-baja. En contraste, la población blanca en los barrios de renta baja y renta media-baja estaba apenas por encima del 45%, pero representaban casi el 100% de la población viviendo en barrios costeros más prósperos. Esta situación se vuelve aún más compleja si tomamos en cuenta la edad de la población: entre el 40-60% de los niños menores de 14 años y entre el 17-43% de las personas mayores de 64 que viven en barrios periféricos con al menos una NBI.

Opciones en materia de políticas para la inclusión social y territorial plena

Inclusión social se refiere al proceso de mejorar la capacidad, oportunidad y dignidad de los grupos excluidos, para que participen plenamente en la sociedad. Se debe mirar la exclusión desde una perspectiva amplia y multidimensional. Las minorías excluidas constituyen focos de pobreza persistentes que requerirán de abordajes bien dirigidos y esfuerzos integrados que las ayuden a romper los ciclos de pobreza crónica. La experiencia demuestra que lo que funciona para todos los demás podría no funcionar para ellos. Más abajo, destacamos dos áreas de intervención focalizadas en

la reforma de políticas que ayudaría a optimizar el impacto tanto de la robusta—pero enmarañada—red de programas sociales y urbanos en el país, como el enfoque territorial integrado y multisectorial necesario para romper los silos de pobreza de los barrios más rezagados.

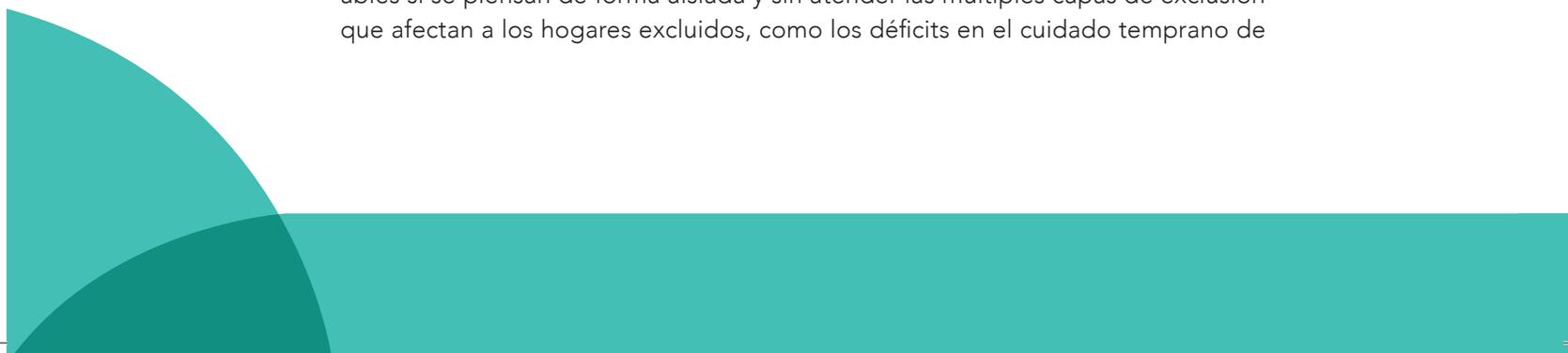
1. Reestructurar el actual marco de programas sociales y establecer un abordaje más integrado y coordinado

A pesar de tener una matriz integral de protección social y un sólido corpus de programas sociales, la fragmentación de las acciones públicas sigue representando un importante desafío. Luego de la crisis del 2002, el crecimiento económico sostenido permitió a Uruguay lanzar una “primera generación” de programas sociales enfocados en la universalización mediante la mejora del acceso a servicios y redes de seguridad, que contribuyó exitosamente al logro de importantes reducciones en pobreza, educación casi universal a nivel primario, acceso a servicios de salud, electricidad, agua y saneamiento. Luego de esto, nació una “segunda generación de programas” con el concepto de cercanía, ofreciendo un enfoque y acompañamiento integral a los hogares más vulnerables.

Con el tiempo, sin embargo, la proliferación de programas gestionados por diferentes agencias (para atender objetivos similares o iguales) ha hecho difícil evaluar el avance de los programas y asegurar su cobertura. En el 2014 había 330 programas sociales y 187 tenían al menos dos entidades responsables. Por ejemplo, solamente en el área de inclusión en el mercado laboral existen más de 41 programas gestionados por 14 entidades. Esta oferta excesiva hace difícil que las personas entiendan el universo de opciones disponibles y sepan qué programa se aplica a ellos. Por otro lado, los programas muy poco definidos y con poca coordinación *de facto* resultan insuficientes para atender los numerosos aspectos interconectados que ligan a los hogares vulnerables a la pobreza.

¿Qué puede hacerse?

- Mejorar el diagnóstico tomando en cuenta las desventajas superpuestas que impiden el desarrollo pleno de los hogares excluidos.
- Los sistemas de cuota requieren ser acompañados por programas integrales de apoyo a las familias más vulnerables, para que puedan aprovecharlas y romper con los ciclos de exclusión. Las cuotas son insuficientes para apoyar a los más vulnerables si se piensan de forma aislada y sin atender las múltiples capas de exclusión que afectan a los hogares excluidos, como los déficits en el cuidado temprano de



los niños, educación primaria, pobreza, prejuicios sociales, barreras impuestas por la segregación espacial u otras dinámicas al interior del hogar o a nivel de la sociedad.

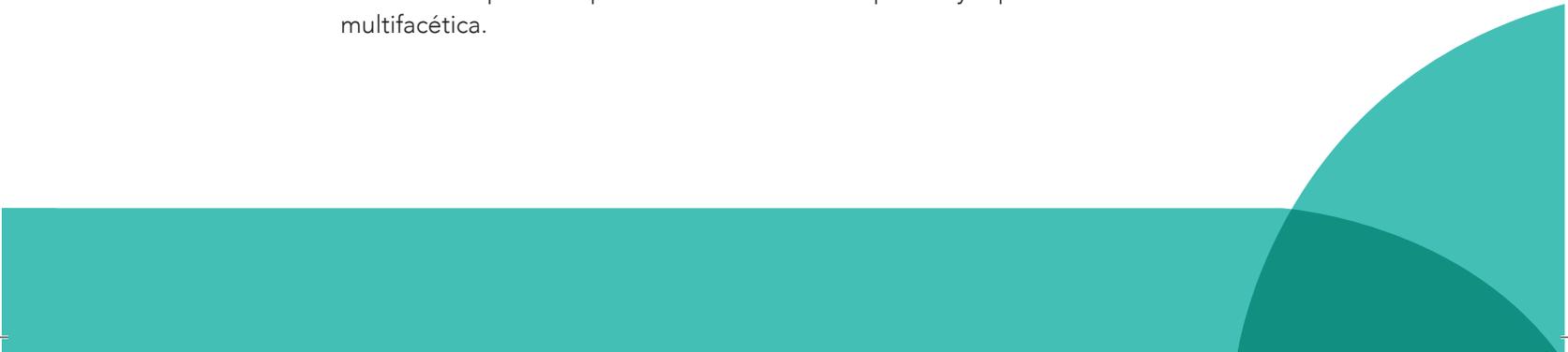
- Atender las elevadas tasas de deserción en la educación de las minorías excluidas y promover políticas de diversidad laboral e igualdad salarial en el sector privado y público.
- Reorganizar la actual política y matriz institucional para atender mejor a las minorías vulnerables, maximizando sinergias y evitando superposiciones innecesarias y desaprovechamiento de recursos.
- Crear espacios e incentivos para la cooperación multisectorial. Muy a menudo, la falta de información y canales claros de comunicación para los sectores que atienden a la misma población son los factores que llevan a la fragmentación y desaprovechamiento de recursos.

2. Transformar las áreas socialmente vulnerables e integrarlas a la vida urbana

Los gobiernos nacional y locales tendrán que invertir en proyectos de mejora integral de hábitat y vivienda, que vean la planificación urbana como una herramienta para la inclusión social, el desarrollo económico y el fortalecimiento de la resiliencia. A través de intervenciones combinadas, los gobiernos deberían asegurar el acceso a vivienda asequible, tenencia segura, servicios básicos, espacios públicos de calidad e infraestructura comunitaria, e implementar programas de desarrollo humano y de base comunitaria que promuevan la cohesión social y alienten al empoderamiento comunitario. Así, la creación de oportunidades se conjugará con la generación de habilidades para aprovecharlas. Hasta ahora, la experiencia con algunos de estos barrios rezagados en Montevideo ha sido heterogénea, lográndose mejorar el acceso a ciertos servicios, pero fracasando en el intento de transformarlos en parte integrada a la ciudad, como lo demuestran varios indicadores.

¿Qué puede hacerse?

- Enfocarse en el desarrollo urbano en áreas críticas, prestando especial atención a los hogares vulnerables.
- Implementar proyectos integrados y exhaustivos de mejoramiento urbano. Las intervenciones parciales pueden rendir resultados pobres ya que la exclusión social es multifacética.



- Desarrollar un andamiaje institucional firme para la regeneración urbana, con la capacidad de coordinar diferentes agencias a nivel nacional, departamental y municipal. La definición de un marco institucional y de gobernanza podría asegurar que los programas de diferentes niveles jurisdiccionales sean fácilmente accesibles a los residentes en los barrios que constituyen el objetivo, asegurando así que lleguen a la población más vulnerable de manera coordinada y eficiente.
- Promover el acceso a vivienda adecuada para los hogares vulnerables, a través de la oferta heterogénea de soluciones de vivienda que tomen en cuenta sus necesidades especiales y visión de desarrollo. Una vivienda adecuada para todos requiere fortalecer los vínculos entre vivienda, planificación territorial y otras políticas sectoriales, y también ajustar el marco normativo para permitir que los gobiernos locales se adapten a las necesidades locales.
- Desarrollar una visión participativa a largo plazo que tome en cuenta las necesidades especiales de los grupos vulnerables, concentrando las inversiones multisectoriales en barrios menos desarrollados pero en crecimiento.