

# Políticas públicas y desarrollo en Uruguay

María del Huerto Delgado\*  
y Enrique Gallicchio\*\*

## Resumen

El presente artículo analiza las principales características de las políticas de vivienda y las políticas activas de empleo en el Uruguay de los últimos años. Paralelamente plantea el vínculo existente entre sociedad y territorio, profundizando en el concepto de desarrollo local, su necesario vínculo con las demás políticas públicas nacionales, y su importancia al momento de pensar en la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales. Los cambios en el empleo y en el trabajo tienen efectos sobre el territorio, por lo cual son necesarias políticas que den cuenta de esta realidad.

**Palabras clave:** Políticas de vivienda, políticas activas de empleo, territorio, desarrollo local.

## Abstract

This article analyzes the main characteristics of the housing policies and the active employment policies in Uruguay in the last few years. Alongside, it presents the existing link between society and territory, delving deeper into the concept of local development, its necessary link to the other national public policies, and its importance when thinking about the improvement of the quality of life of local communities. The changes in employment and labor have effects over the territory, which is why policies that account for this reality are needed.

**Keywords:** Housing policies, active employment policies, territory, local development.

---

\* Arquitecta. Coordinadora adjunta del Programa de Desarrollo Local ART Uruguay – PNUD. Profesora adjunta de la Unidad Permanente de Vivienda, de la Facultad de Arquitectura, de la Universidad de la República del Uruguay.

\*\* Licenciado en Sociología y magister en Desarrollo Local. Coordinador del Programa de Desarrollo Local ART Uruguay – PNUD.

## 1. Aproximaciones conceptuales

El territorio es el ámbito geográfico delimitado por un conjunto de relaciones sociales y económicas entre actores e instituciones, que poseen capacidades y conocimientos específicos, compartidos, propios y adquiridos, e interactúan a partir de una tradición, normas y valores comunes, sobre los cuales se codifican y decodifican los intercambios. (Rodríguez y Sienra, 2008: 21).

Al intentar vincular vivienda y trabajo, o políticas de vivienda y políticas de empleo, se hace necesario introducir el concepto de territorio, no solo por ser el soporte espacial en el que estos se desarrollan, sino también, porque en una concepción integral de territorio, éste es el sistema resultante de la interacción compleja entre una sociedad y el espacio que habita, producto de la relación histórica y compleja entre ese grupo social organizado y una porción de superficie terrestre. Es así que, “el territorio habitado por el ser humano se vuelve un espacio político, económico, social, cultural y eco-ambiental” (GDLU, 2010).

Es, en este vínculo de territorio y sociedad, donde el concepto de desarrollo y más específicamente de desarrollo local, cobran importancia, al momento de pensar en la mejora de la calidad de vida de las sociedades o comunidades locales, que residen en sus viviendas (entendidas en el concepto amplio de hábitat residencial, que incluye infraestructuras y servicios urbanos), y que trabajan y desarrollan su capital humano y social.

En esta línea, el Banco Mundial, define al desarrollo local, como un fenómeno “relacionado con personas trabajando juntas para alcanzar un crecimiento económico sustentable que traiga beneficios económicos y mejoras en calidad de vida para todas en la comunidad”. Por su parte, el Programa de Desarrollo Local ART Uruguay del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entiende el desarrollo local como: “el conjunto de procesos sociales, culturales y económicos que promueven en un territorio, el dinamismo económico, una mejora de la articulación entre los diferentes actores locales relevantes y la mejora de la calidad de vida.” (PNUD, 2008a)

El desarrollo local es entonces, un proceso orientado, resultado de la acción de los actores o agentes locales, que con sus decisiones inciden en el

desarrollo de un territorio determinado. Las mismas no se toman solamente a una escala local, sino en otras escalas como la nacional o internacional, tienen también incidencia en el desarrollo de un territorio dado. Pero la preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras que no responden a sus intereses, es lo que define un proceso de desarrollo local, y es lo que permite que los territorios, de ser articulados por decisiones y/o políticas, llegadas desde fuera, pasen a ser articuladores de las mismas.

Para cumplir con estos objetivos de desarrollo, es necesario resolver desde el territorio, algunos aspectos que lo hacen y que básicamente pasan por tres tipos de asuntos:

- La potenciación de los recursos existentes (personas, empresas, gobiernos y proyecto local);
- La obtención de recursos externos al territorio (personas, recursos y empresas);
- La gestión del excedente económico que se produce en el territorio (cómo usar los recursos generados en él, para mejorar la calidad de vida de sus habitantes).

Desde esta perspectiva, el desarrollo local es un proceso mucho más sociopolítico que económico, en sentido estricto, y los desafíos son mucho más de articulación de actores y capital social, que de gestión local.

La hipótesis de partida es que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas, que constituyen su potencial de desarrollo. Cada localidad o territorio se caracteriza, por ejemplo, por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local. (Vázquez Barquero, 2000: 5).

En ello juegan un papel relevante, tanto las estructuras del territorio, como las estrategias que en él desarrollan los actores, sumando a esto, lo

dicho anteriormente, con relación a que el territorio es la resultante de una relación histórica sociedad-espacio.

Asimismo, hoy día, en los territorios de la globalización, se ha producido un abatimiento de la fricción del espacio, por lo que la lógica de organización del mismo ya no está en función de la localización y las relaciones espacio-tiempo (como en la época Fordista), sino que el nuevo principio central de la producción y la gestión pasa a ser la flexibilidad.

Diversos autores han profundizado en la temática del desarrollo de los territorios y sus sociedades en el mundo globalizado, desarrollando conceptos como: *desarrollo endógeno* (Boisier); *ventajas competitivas de las naciones* (Porter); *reestructuración de los territorios* (Bervejillo); *espacios de desarrollo y autonomía local* (Godard y otros). En todos ellos aparecen constantes que relacionan el potencial de desarrollo de un territorio local con factores, tales como: capacidades, estrategias y posibilidades de control por parte del sistema de actores locales (asociado al capital social); acumulación de conocimiento e innovación; especialización y competitividad territorial; dinámica de redes y regiones. (Delgado, 2008: 17).

Asimismo, los movimientos de desestructuración y reestructuración del tejido productivo, han influido también en el mercado de trabajo, tanto con destrucción como con creación de empleo, ya que implican modelos de producción más flexibles, con fuerte énfasis en la calidad de los productos, y que por tanto, requieren de mano de obra más especializada y con habilidades polivalentes.

En América Latina, a finales de los años setenta, se da el quiebre del modelo de *industrialización dirigista* de los años 60 y 70, asistiéndose a una fuerte reducción del papel y presencia del Estado, junto a estrategias de reforzamiento del mercado. En la segunda mitad de los años 80, las políticas de desarrollo comienzan a poner mayor énfasis en los ámbitos locales, el aprovechamiento de los recursos endógenos y el desarrollo del capital social. Surgen programas de crecimiento económico, orientados a la reducción del desempleo, que apuestan a empleos subsidiados por el Estado.

Frente a los problemas que plantea el desarrollo local, en muchas partes, la primera respuesta han sido las iniciativas locales de empleo, que apues-

tan fuertemente a empleos subsidiados por el Estado. La idea en estos casos, es mejorar el empleo a través de una inversión estatal fuerte. En el largo plazo, esta política ha fracasado, por la falta de recursos del Estado frente a altas tasas de desempleo y, sobre todo, por crear mucho más una cultura de subsidio que de trabajo.

Ante ese fallo, se pasó a una línea completamente diferente: las iniciativas locales de desarrollo empresarial. Su racionalidad es que la solución no es la oferta de empleos a escala individual, sino la generación de empleo desde la pequeña y mediana empresa (Pymes); y de ahí que el camino propuesto sea darles crédito, fomentarlas, impulsarlas, reforzarlas, etc. Con ello se pasó de la mano “visible” del Estado a la mano “invisible” del mercado. Los recursos empezaron a pasar a emprendimientos que igualmente se hubieran gestado, y terminaron saliendo más caros: se terminó subsidiando al mercado. (Gallicchio, 2002: 6).

Llegamos así a la situación actual de la región: América Latina continúa siendo el continente con mayor brecha de ingresos entre el quintil más rico y más pobre de la población; continúan los procesos de despoblamiento de los ámbitos locales; y continúa el deterioro de los sistemas ambientales. Esto se debe en gran parte, a que las políticas de desarrollo seguidas no han atacado adecuada y profundamente temas como:

- La redistribución de los ingresos a escala regional, nacional y local;
- La real descentralización de los Gobiernos Nacionales, ya que ésta ha pasado más a una transferencia a los municipios de funciones de servicio y asistencia social que eran ejercidas tradicionalmente por el Estado central; que a una apuesta al desarrollo local con una lógica horizontal e integral, que aproveche los recursos endógenos y a la vez realice la necesaria transferencia de recursos desde el Gobierno central a los Gobiernos locales;
- Las problemáticas del empleo vinculadas a los aspectos de la informalidad, precariedad y subempleo;
- La generación de políticas de desempleo activas, que permitan capacitar los recursos humanos e incrementar el capital social, de forma tal que, cuando el ciudadano vuelva al mercado laboral, se encuentre

capacitado para los requerimientos reales del mismo. Por otra parte, se debe apuntar a recuperar la “cultura del empleo”, para aquellos sectores de población que hace tiempo se encuentran excluidos del mercado laboral;

- Los fenómenos de fragmentación territorial y exclusión social que se han incrementado en las últimas décadas, y que han destruido la heterogeneidad del tejido urbano-social (asentamientos irregulares, grandes conjuntos de viviendas “evolutivas” insertos en barrios socialmente vulnerables, barrios cerrados para los sectores ricos, etc.).

Ante esta realidad, el desarrollo local en el contexto de la globalización, es considerado como un elemento clave para revertir algunos de los problemas anteriormente enumerados.

Hoy, la apuesta es a las iniciativas de desarrollo local, un paso adicional a los anteriores: se intenta un abordaje más integral, en que se encuentran y reúnen Estado, mercado y actores. Algunos de los componentes clave de las iniciativas de desarrollo local son la calificación de los recursos humanos, la construcción de redes e institucionalidad, el fomento de las nuevas empresas, y la construcción de entornos innovadores. A ellos se agrega lo que hoy se considera el principal componente de la competitividad: la promoción de los factores intangibles del desarrollo. Actualmente, las mejores inversiones en muchas partes de América Latina están vinculadas a una dotación de factores intangibles relevantes, potentes: recursos humanos, seguridad ciudadana, políticas sociales, distribución del ingreso. (Ibídem: 6).

## 2. El contexto uruguayo

La República Oriental del Uruguay ocupa una superficie de 176.215 km<sup>2</sup>, con un total de población de poco más de 3`240.000 habitantes<sup>1</sup>, y una muy baja densidad poblacional, en torno a los 18,8 habitantes por km<sup>2</sup>. La tasa de crecimiento poblacional anual es muy baja (según datos del

---

1 Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE), resultado de la Fase 1 del Censo de Población de año 2004, la población total del Uruguay era de 3`241.003 habitantes

Instituto Nacional de Estadísticas del Uruguay (INE, 2005), la variación de población en el período 1996-2004 fue 2.6), y el tamaño medio de los hogares urbanos, de 3,2 personas por hogar, según la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal), es el más bajo de la región.

A esto se suma una altísima concentración de la población en Montevideo, la capital del país y su área metropolitana, reúne casi el 60% de la población nacional. Esta tendencia, también se traslada, a la mayoría de los 19 departamentos en que se divide el país, donde sus capitales departamentales y sus barrios periféricos concentran la mayor parte de la población (entre 75% y 90%), y coexisten con varios poblados de menos de 1000 habitantes.

A nivel nacional, la población es mayoritariamente urbana (88%), tendencia que comenzó a manifestarse ya en las primeras décadas del siglo XX<sup>2</sup>. En los últimos años, se destaca el fenómeno de las migraciones internas, relacionadas a dinámicos económicos que se producen en determinados territorios (inversiones en la construcción inmobiliaria en la costa este, principalmente en Punta del Este; emprendimientos industriales en el litoral oeste; y forestación en la zona norte), que generan atractivos de oportunidades de empleo e ingresos para la población. Estos emprendimientos, que a nivel de país no suelen ser de gran envergadura, lo son para las ciudades y departamentos que los reciben. Asimismo, esta movilidad interna, genera impactos asociados a la vivienda y al hábitat de los trabajadores que migran (muchas veces con sus familias), ya que por una parte, dejan viviendas y áreas vacías en sus lugares de origen, y por otra, impactan en el mercado inmobiliario de las zonas de destino, y muchas veces, ante la imposibilidad de acceder al mercado formal del suelo y la vivienda, conforman o incrementan asentamientos informales o irregulares. “El crecimiento de los asentamientos irregulares da luz a este fenómeno. En el año 2000, había 464 asentamientos en Uruguay, de los cuales, casi el 20% estaban en el interior. En el 2006, se llegó a 676, de los cuales 40% están en el interior, especialmente en áreas urbanas” (GDLU,

---

2 La tendencia a la urbanización del país ha sido muy temprana; ya en los años 30, Uruguay era el país más urbanizado de América Latina.

2010: 20).

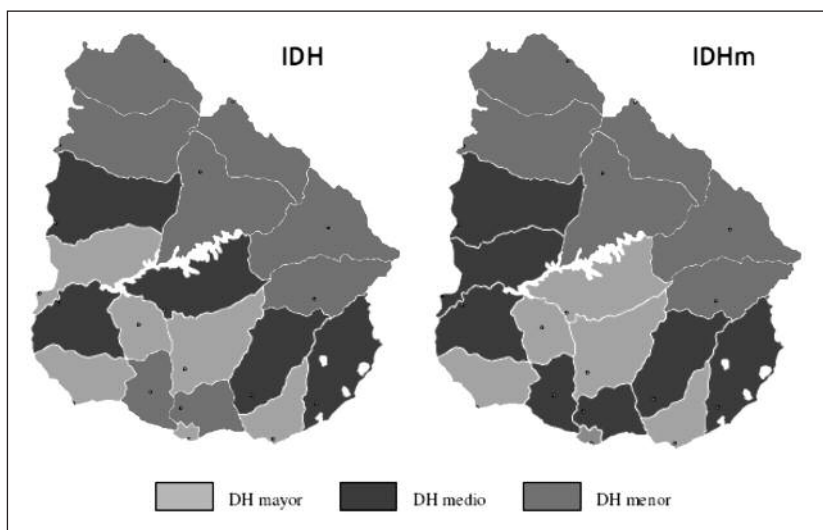
Cabe aclarar que esta, no es la principal causa del crecimiento acelerado que los asentamientos irregulares han tenido en el país, en las últimas décadas (hacia el año 2000 estaba en tasas de crecimiento anual del 10% para Montevideo), sino que están más relacionadas con el aumento de la desocupación y el consiguiente deterioro de los ingresos familiares, la libre contratación de alquileres, el aumento del precio de la tierra urbanizada, el incremento de los hogares monoparentales con un solo perceptor de ingresos (generalmente la mujer), así como, la focalización de los programas de políticas de vivienda para los sectores de menores ingresos.

Uruguay es el país con menor porcentaje de hogares con pobreza urbana de la región, tanto en su área metropolitana como en las ciudades secundarias, y presenta la mejor distribución de ingresos per cápita de América Latina. En relación al Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD (2008b); en 2005, Uruguay ocupaba el puesto 46 de la clasificación, con un IDH de 0,852.

Pero, en las distintas mediciones del IDH realizadas en el país (1991, 1996, 2002 y 2005), se observa que el nivel de desarrollo humano, de los diferentes departamentos en Uruguay, si bien es clasificado como alto en el contexto mundial, a nivel nacional, evidencia los desequilibrios, la polarización y la desigualdad territorial, consustancial al desarrollo histórico de la base económico-productiva y social del país. Los departamentos fronterizos de la región norte del país, si bien se ubican en el extremo del umbral, entre desarrollo medio y alto, en el contexto nacional son los que ostentan los peores guarismos. (GDLU, 2010: 14-15)



Gráfico 1  
Variación del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por Departamento



Fuente: GDLU, 2010: 14

\*IDH considera como indicador de recursos, el PIB

\*\*IDHm considera como indicador de recursos, el ingreso de los hogares.

La cohesión social en Uruguay ha sido históricamente elevada, en especial, si se compara con la media latinoamericana, no obstante, comenzó a disminuir al inicio de la última crisis económica (1999-2002), para caer bruscamente en el año 2002. Según el INE, la población pobre pasó, entre 2002 y 2004, del 24,3% al 31,9%. A partir de ahí, dicha cifra ha comenzado a recuperarse, situándose, en 2008, en el entorno del 22%, con un porcentaje de indigencia de solo el 1,7%. Pero, una característica de la pobreza en el Uruguay, es la “infantilización de la pobreza”, que en el año 2005, estaba en el entorno del 23% de pobreza extrema y 9% de indigencia en menores de 5 años. Estas cifras han disminuido considerablemente en los últimos 5 años.

Con relación al ingreso real de los hogares, en el primer trimestre del año 2009, éste se situaba en los \$19.220 pesos uruguayos (equivalente a

unos 800 dólares americanos), y la tasa de desempleo en el 7,5% (INE, 2009).

Cerrando este breve recorrido por el contexto socioeconómico-territorial del Uruguay, es de interés destacar que el país tiene una larga tradición de políticas públicas de tipo universal (salud, educación, vivienda, etc.), y que si bien, el país no estuvo ajeno a los procesos que vivió la región (especialmente en la década de los años 90), de atenuación de la intervención del Estado en la regulación, redistribución y coordinación de las políticas de bienestar, en favor de la acción libre del mercado y los sectores privados, estas políticas universales, aunque en muchos casos se redujeron, igualmente prevalecieron. También se mantuvo la propiedad pública de las grandes empresas de servicios (agua, electricidad, combustibles, telefonía, etc.).

El 1 de marzo de 2005, asumió el Gobierno Nacional, por primera vez en la historia del país, la coalición de partidos de izquierda (Frente Amplio), desplazando a los tradicionales (Partidos Colorado y Nacional), después de 175 años de alternancia de éstos en el poder.

En este Gobierno progresista se crea el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), que instrumenta el *Plan Nacional de Emergencia Social* (Panés: 2005-2007), política macro dirigida a los hogares en extrema pobreza o indigencia del país, la cual se basaba en dos componentes fundamentales:

- a) Asistencial, para atender las situaciones de emergencia de la población objetivo.
- b) Promocional, con el objetivo de brindar herramientas que permitan la superación de las situaciones de indigencia, pobreza y otras formas no económicas de exclusión social, con énfasis en el acceso al pleno ejercicio de los derechos.

El PANES da lugar en el período 2008-2009, al Plan de Equidad, que se basa en un enfoque de derechos y ciclo de vida, y que busca abordar el problema de la pobreza de forma multidimensional, aumentando la cobertura a través del régimen de asignaciones familiares.

Otra línea de política pública de alto impacto fue el Sistema Nacional Integrado de Salud, implementado en 2008, y que permitió el acceso a

cobertura médica a 170.000 personas que carecían de la misma.

### *La vivienda: su legislación*

Desde el 17 de diciembre de 1968, con la promulgación de la Ley Nacional de Vivienda N° 13.728, el país cuenta con una legislación de gran importancia para las políticas de vivienda, que reformula la organización institucional en el sector, creando organismos de planificación, y estableciendo nuevas modalidades para la generación y el acceso a la vivienda. La ley y sus leyes modificativas y complementarias posteriores (1992), reafirman el derecho consagrado en la Constitución de la República, de que todo ciudadano pueda acceder a una vivienda digna. Asimismo, establece los roles y funciones del Estado y los organismos públicos, encargados de producción y financiamiento de la vivienda social, y se establecen los mecanismos de producción de vivienda en distintas modalidades de gestión, según las posibilidades económicas y sociales de la población: obra pública, promoción privada, y cooperativismo de ahorro y préstamo o de ayuda mutua, en sus dos modalidades de tenencia: cooperativas de usuarios y de propietarios. La ley también crea el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, y establece los mecanismos de préstamos y subsidios que lo regirán.

En el país, la producción social del hábitat, ha encontrado su mayor referente, en los procesos de participación de los usuarios, en las cooperativas de vivienda, donde debidamente asesorados por los técnicos, son ellos quienes autogestionan todo el proceso de construcción. Esta larga tradición de cooperativismo de vivienda, se institucionalizó con la aprobación de la Ley de Vivienda, la que también regula a los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), y establece que toda cooperativa requiere del asesoramiento de un IAT. Las características principales de estos Institutos son: el trabajo interdisciplinario, el brindar asesoramiento integral a las cooperativas, y el ser organizaciones sin fines de lucro.

Como se indicó, la Ley se aprobó en el año 1968, y ya en 1975, uno de cada dos préstamos para la construcción de viviendas, que se solicitaban en el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), entidad pública financiera que entregaba los préstamos y subsidios para vivienda, correspondían al régimen cooperativo, vinculado principalmente a los sindicatos de

trabajadores. En ellos, el mayor porcentaje correspondía a cooperativas de vivienda de usuarios por ayuda mutua.

Debido a que estos grupos, se constituyeron en poderosos factores de organización y concientización social, desde 1975 y hasta el final de la dictadura militar, en 1985, el apoyo oficial fue prácticamente nulo.

### *La vivienda: su institucionalidad pública entre 1990 y 2009*

En el año 1990 se crea el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma), institución de nivel nacional, que desde su Dirección Nacional de Vivienda (Dinavi), es la encargada de generar las políticas de vivienda y hábitat del país, elaborar los Planes Quinquenales de Vivienda, y gestionar el Fondo Nacional de Vivienda.

Desde su creación hasta el año 2004, el Mvotma, atendía con préstamos y subsidios para vivienda, a la población de recursos medios y bajos del país (entre 0 y 60 Unidades Reajustables (UR) de ingreso familiar mensual –aproximadamente entre 0 y 1.000 dólares americanos).

Por su parte, el BHU, entidad pública financiera que desde comienzos del siglo XX, gestionaba y financiaba la vivienda de interés social, a partir del año 1990, deja de ser un banco social, para transformarse en un banco competitivo, concentrándose en brindar préstamos individuales y grupales (a cooperativas y sociedades civiles), a familias con más de 60 UR de ingresos mensuales, para programas de obra nueva, reformas, reciclajes y compra de vivienda usada.

Otra institución de larga tradición y gran importancia para la vivienda del medio rural, es el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (Mevir), empresa pública, no estatal, sin fines de lucro, creada en 1967, a impulsos de un particular (Dr. Gallinal), con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre del asalariado rural. Su contribución a la mejora de la calidad de vida de la población objetivo ha sido muy significativa. No obstante, como por mandato no puede operar en las áreas urbanas (salvo escasas excepciones de Programas de “Mevir urbano”), se ha dedicado básicamente a la construcción, por autoconstrucción, de barrios cercanos a poblados del interior del país, lo que muchas veces ha

contribuido a la innecesaria expansión de esos pueblos. También ha tenido líneas de apoyo a la mejora de la vivienda productiva rural.

Un programa focalizado en los asentamientos irregulares que ha tenido grandes inversiones públicas e impacto en la última década, es el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). Este programa financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzó gestionándose desde la Oficina de Planeamiento y Presu-puesto de Presidencia, sin vínculo con las políticas del Mvotma, hasta el año 2005. El PIAI busca mejorar la calidad de vida de los residentes de los asentamientos irregulares del Uruguay, promoviendo la integración física y social, básicamente a través de la generación de infraestructura básica, servicios sociales y otorgamiento de títulos de propiedad a los residentes de los asentamientos irregulares, pero sin tener casi intervención en la vivienda.

Por último, en lo relativo a las políticas de vivienda a nivel local, en general, todas las Intendencias Departamentales suelen desarrollar programas de apoyo a la vivienda de interés social, con fondos municipales, en las modalidades de programas pilotos; canastas de materiales; carteras de tierras y/o fincas; y mejoramiento de viviendas, entre los más comunes que se implementan.

A continuación se presenta un cuadro comparativo que sintetiza las características y modificaciones que en los períodos 1990-2004 y 2004-2009, han tenido las políticas de vivienda y la institucionalidad asociada a ellas:

1990-2004	2004-2009
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planes Quinquenales de Vivienda, elaborados por técnicos y políticos de DINAVI.</li> <li>• Políticas desde la oferta/subsidio a la oferta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se convoca a la Comisión Asesora de Vivienda (organizaciones de la sociedad civil y universidad), para elaborar el Plan Quinquenal de Vivienda.</li> <li>• Políticas desde la demanda/subsidio a la cuota.</li> <li>• Reorganización del stock existente y generación de vivienda nueva.</li> </ul>
Institucionalidad:	Nueva institucionalidad:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mvotma-Dinavi: se ocupan de los sectores bajos y medio-bajos (0 a 60 UR), con préstamos y subsidios.</li> <li>• Atención a activos y pasivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mvotma-Dinavi: política habitacional integral/acceso y permanencia a vivienda adecuada para todos los sectores de la población.</li> <li>• Tipologías en función de las necesidades familiares.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipologías en función de las posibilidades económicas de la familia.</li> <li>• Sectores de bajos ingresos con subsidio casi total – Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) en áreas periféricas.</li> <li>• Credimat: préstamo para materiales de construcción, para mejoras y ampliaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea la Agencia Nacional de Vivienda (2007): servicio descentralizado ejecutor de las políticas públicas de vivienda y atención de cartera social anterior del BHU.</li> <li>• Nuevos préstamos:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Compra de vivienda nueva</li> <li>– Compra de vivienda usada</li> <li>– Refacción y mejora a través del BHU</li> <li>– Continúa Credimat</li> </ul> </li> <li>• Se crea el Fondo de Garantía de Alquileres.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• BHU: crédito a sectores medios. Proyecto Precio Terreno (PPT).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reestructuración del BHU como principal organismo público financiero de crédito para vivienda.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIAI: gestionado desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, sin vínculo con las políticas del MvotmaA, ni de las Intendencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIAI se integra al Mvotma, aunque sigue con un fuerte énfasis en la infraestructura. Intenta articular con las Intendencias departamentales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mevir: autoconstrucción de conjuntos en áreas periurbanas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mevir: programas de vivienda nucleada y aislada; “unidades productivas” para pequeños productores familiares: mejora de la situación habitacional, de las construcciones para la producción y mejoras prediales que favorezcan su desarrollo.</li> </ul>

Las políticas públicas de vivienda implementadas en las últimas dos décadas y los procesos socio-territoriales y urbanos desarrollados, han llevado a:

- La expansión horizontal de las ciudades, generadas por el crecimiento de las periferias formales (a través de los programas de Proyecto-Precio-Terreno [PPT], la promoción privada, y los programas de vivienda nucleada fuera de las áreas urbanas de Mevir), e informales (por los asentamientos irregulares).
- El vaciamiento de áreas centrales e intermedias de las ciudades (fundamentalmente en Montevideo), debido a la expulsión de población de la ciudad consolidada.
- La generación y/o incremento de la segregación socio-espacial, en los que han colaborado programas públicos como los de Núcleos Básicos

Evolutivos (NBE).

- La consolidación de la expansión urbana con el PIAI.

Todo esto ha traído aparejados altos costos para las ciudades, por la necesidad de expandir infraestructuras y servicios, y mantener los que quedan en desuso en las áreas que se vacían; y por problemas de movilidad intraurbana, tanto por los costos económicos, como por el tiempo que los habitantes y trabajadores emplean para desplazarse, desde su lugar de residencia y hacia el trabajo.

Si bien las políticas de vivienda desarrolladas en el último quinquenio, tienen un fuerte énfasis en la demanda (a diferencia de las anteriores que subsidiaban la oferta), y en la inclusión social, la reestructura institucional ha insumido muchos años, lo que ha retrasado considerablemente la implementación de nuevos programas.

### *El mercado de trabajo: sus características*

El crecimiento económico no es suficiente para solucionar los problemas del mercado de trabajo, al menos no todos, dado que persisten grupos que no logran encontrar empleo o que encuentran empleos de mala calidad... a fines de 2008, luego de cinco años de crecimiento ininterrumpido de tasas superiores al promedio histórico, hay alrededor de 125.000 personas desocupadas, lo que equivale a una tasa de desempleo del 8%. (Mazzuchi, 2009: 77).

En Uruguay han habido períodos con elevados niveles de desempleo estructural, incluso de dos dígitos como los de 1976-1978 (11,6%), 1982-1986 y 1995-2006; y con un pico de 18% en 2002, resultado de la crisis económica. El desempleo se ha reducido significativamente en el último quinquenio, situándose en la actualidad en un 7,5%.

El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de activos, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, es un hecho anti-igualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos. En Uruguay, los colectivos más vulnerables son los jóvenes y mujeres de

mediana edad que buscan empleo por primera vez; las personas adultas con pocos años de escolaridad (especialmente mujeres entre 25 y 34 años), y los trabajadores de mediana edad desplazados de la industria con bajos niveles educativos y un desempleo superior a los 6 meses. Asimismo, las mujeres y los trabajadores de más de 50 años, son los que permanecen mayores períodos en el desempleo.

Entre las principales problemáticas vinculadas al mercado laboral, y las posibilidades de inclusión y mantenimiento en el mismo, se destacan:

- La informalidad, con un porcentaje de trabajadores no registrados en la seguridad social (en 2007 se situó en cerca del 30%);
- El nivel educacional alcanzado, el cual aumenta las probabilidades de encontrar y conservar el empleo;
- La calidad del empleo (inestabilidad laboral, falta de cobertura de seguridad social, ingresos insuficientes, etc.), especialmente en trabajadoras del servicio doméstico y trabajadores por cuenta propia.

### *Las Políticas Activas de Empleo: aproximaciones*

América Latina viene de una tradición de políticas pasivas vinculadas al mercado de trabajo, desde una óptica, en la cual, el empleo es directamente dependiente del crecimiento económico, y que, ante situaciones de desempleo coyunturales, se debe actuar a través de medidas “pasivas”, como el seguro de paro o la seguridad social. Por el contrario, la realidad ha marcado que el desempleo se haya vuelto más frecuente en la vida activa de los trabajadores, además de más largo, y el retorno al mercado laboral necesita de nuevos saberes e instrumentos. De ahí la necesidad de políticas activas que complementen, y no sustituyan, las políticas pasivas.

En Uruguay, desde comienzo de los años 90, han ido cobrando importancia las políticas activas de empleo, con la creación de la Dirección Nacional de Empleo (Dinae) y la Junta Nacional de Empleo (Junae), que funcionan en el marco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

En el último quinquenio y desde la Dinae se han implementado varios



programas en esta línea:

- Programas de capacitación descentralizados: Projovent, Promujer y Procladis (dirigido a discapacitados);
- Programa de promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer (Junae-Dinae-Organización Internacional del Trabajo (OIT));
- Programa de capacitación para trabajadores rurales (Mevir-Dinae);
- Programas de apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPyMEs);
- Centros Públicos de Empleo (CePEs), a cargo de la Dinae y las Intendencias; y
- Comités Locales de Empleo: tripartitos, han sido un ensayo de vinculación sectorial-territorial en lógica de gobernanza.

En mayo de 2009, se crea el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop), persona pública de derecho privado y tripartito, encargado de gestionar las políticas activas de empleo.

También desde el Mides y en el marco del Plan de Equidad, se han desarrollado programas de empleo directo, para población de menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad, como los Programas *Objetivo Empleo, Uruguay Trabaja y Emprendimientos Productivos Locales*.

Se estima que en los programas gestionados por el Poder Ejecutivo (en el último quinquenio) hay un mínimo de 40.000 beneficiarios de acciones de capacitación e inserción laboral, siendo la capacitación la práctica más difundida que se verifica en el 80% de los casos...

La Dinae constituyó un equipo y una forma de trabajo. Que el órgano asesor, la Junae, tuviera constitución tripartita se valora positivamente. La participación de los trabajadores y los empresarios es importante para el diseño de las políticas.” (Ibídem, 2009: 103-104).

Pero más allá de estos aspectos positivos, Mazzuchi identifica aspectos a mejorar, relacionados con:

- La poca adaptación de las políticas al ciclo económico;
- La existencia de programas similares y grupos no cubiertos;

- La falta de coordinación de los distintos programas; y
- La falta de evaluaciones.

### **3. Políticas de vivienda, políticas activas de empleo y desarrollo local**

En Uruguay, la política de vivienda no se ha incluido aún dentro de las políticas sociales. Para el Mides, ha sido un componente tenido en cuenta (programa de canastas de materiales), aunque con escasa articulación territorial y asistencia técnica.

Por su parte, las políticas activas de empleo, sí han tenido un enfoque de política social. Varios programas vinculados al Plan de Equidad del Mides, apoyan la inserción laboral y generación de empleo digno, aunque con escaso vínculo a políticas económicas y con no muy amplia cobertura.

En las políticas públicas prevalece la lógica sectorial y vertical, existiendo escasa o nula articulación entre las políticas públicas centrales, tanto de vivienda como de empleo, y las locales.

Asimismo, la universalidad de la cobertura de las políticas públicas, dificulta la implementación de políticas diferenciales, focalizadas en las problemáticas y necesidades específicas de los distintos grupos sociales y realidades socio-territoriales a los que se dirigen.

En un Estado tradicionalmente centralista como el uruguayo, y en el actual período de Gobierno, se desconcentraron políticas y acciones sectoriales, pero con escasa descentralización y enfoque/gestión territorial.

No es posible trabajar en desarrollo económico local sin considerar al empleo como uno de sus objetivos centrales. Los cambios en el empleo y en el trabajo han tenido efectos sobre el territorio, por lo cual son necesarias políticas que den cuenta de esta realidad. También, las políticas de vivienda deben articularse con las políticas de empleo y los procesos de desarrollo local, para responder a las necesidades reales de su población objetivo.

### **4. Algunos desafíos para las políticas públicas y el desarrollo local**

- La construcción de una visión de mediano y largo plazo, que establez-

ca un horizonte que determine las acciones de corto plazo y permita avanzar de manera gradual.

- La concertación de los agentes locales con los agentes regionales, nacionales e internacionales.
- La construcción permanente de un Estado fuerte, democrático y descentralizado.
- Municipios como fuente de procesos y recursos, que puedan contribuir al desarrollo nacional.
- El desarrollo local como instrumento necesario en la gestión de la diferencia.
- Reconocer que las políticas de empleo se encuentran en la inter-sectorialidad entre políticas económicas y sociales, y que las políticas de vivienda son también políticas sociales.
- La necesidad de políticas nacionales de desarrollo local, articuladas con las demás políticas sociales, entre ellas las de vivienda y empleo.

## Bibliografía

Delgado, María del Huerto (2008). “El aporte de la Cooperación Multilateral al Desarrollo Local y la generación de ámbitos para la Gobernanza. El caso del Programa de Desarrollo Local ART Uruguay”. Disponible en [www.arturuguay.org/art/home/home/index.php?menu=sub1\\_7&menu2=sub2\\_20&t=secciones&secc=274&sub=395](http://www.arturuguay.org/art/home/home/index.php?menu=sub1_7&menu2=sub2_20&t=secciones&secc=274&sub=395), visitado el 10 de octubre de 2009.

INE-Instituto Nacional de Estadísticas. (2005) “Censo 2004, Fase 1”. Disponible en , visitado el 10 de octubre de 2009.

INE-Instituto Nacional de Estadísticas (2009). “ Disponible en , visitado el 10 de octubre de 2009.

Gallicchio, Enrique (2002). *Desarrollo económico local y empleo*. Uruguay: IAF / SUR / Clah.

Grupo de Desarrollo Local Uruguay (GDLU) (2010). “Descentralización y desarrollo local en el Uruguay. Elementos para promover un debate político”. En: *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la Descentralización*. N° 3. Uruguay: Programa de Desarrollo Local ART

Uruguay – PNUD

- Mazzuchi, Graciela (2009). “Revisión y reflexiones en torno a las políticas activas del mercado de trabajo en Uruguay”. En: *Políticas Activas de Empleo en Uruguay*. Ivone Perazzo; Cecilia Rossel; Graciela Mazzuchi; Fernando Pintos; Paula Carrasco: 73-117. Uruguay: Oficina Internacional del Trabajo
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008a) “Programa de Desarrollo Local ART Uruguay”.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008b). “Índice de Desarrollo Humano 2007-2008”.
- Rodríguez Miranda, Adrián y Sienra, Mariana (2008). *Claves del Desarrollo Local. El caso de Treinta y Tres: una metodología de análisis aplicada*. Uruguay: Editorial Fin de Siglo
- Vázquez Barquero, Antonio (2000). *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Chile: Cepal.