

# Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050

Serie de divulgación - Volumen VIII  
Dirección de Planificación  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

## Valores y creencias de los uruguayos: ¿Freno o impulso para un desarrollo sostenible?

*Apuntes para la reflexión*



# *Hacia una estrategia nacional de desarrollo, Uruguay 2050*

*Serie de divulgación - Volumen VIII  
Dirección de Planificación  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

## **Valores y creencias de los uruguayos: ¿Freno o impulso para un desarrollo sostenible?**

*Apuntes para la reflexión*



---

## **Dirección de Planificación**

Torre Ejecutiva Norte  
Plaza Independencia 710, 6to piso  
Montevideo, Uruguay  
Teléfono: (+598-2) 150 int. 3560  
Correo: [planificacion@opp.gub.uy](mailto:planificacion@opp.gub.uy)  
Sitio web: [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)

Montevideo, octubre de 2018.

© Oficina de Planeamiento y Presupuesto

## **Coordinación general:**

Fernando Isabella – Hernán Cabrera – Carolina Da Silva

## **Redacción y revisión final:**

Hernán Cabrera  
Federico González Etchebehere  
Andrés Coitiño

El presente documento es un producto de la Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), basado sobre el trabajo elaborado especialmente para este estudio por un equipo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, coordinado por Felipe Arocena y Juan Scuro, en el marco de un convenio entre la OPP y la Asociación Pro Fundación de las Ciencias Sociales.

Se agradece especialmente la participación y aportes de: Isabel Bortagaray, Roberto Elissalde, Sandra López, Gustavo Pereira, Carina Rodríguez, Marcos Supervielle, Nilia Viscardi.

Los contenidos del documento son considerados por la OPP como insumo para el debate ciudadano, pero no reflejan necesariamente la opinión de las instituciones que participan del proceso de elaboración del presente estudio prospectivo.

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

Corrección: Ariel Collazo  
Diagramación y diseño: Jorge Arévalo  
Impresión: **CMIMPRESOS** – Depósito legal: 373.868  
Edición amparada al decreto 218-996.

---

**Presidencia de la República Oriental del Uruguay**

Tabaré Vázquez  
Presidente

**Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

Álvaro García  
Director

Santiago Soto  
Subdirector

**Dirección de Planificación**

Fernando Isabella  
Director



---

# Índice de contenido

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>I. Introducción</b> .....	9
<b>II. Marco conceptual: de las teorías y los métodos</b> .....	11
II.1 La perspectiva de Amartya Sen: la capacidad de poder elegir qué quiero ser.....	13
II.2 La perspectiva de Ronald Inglehart: el tránsito hacia la postindustrialización .....	14
II.3 La perspectiva de Manuel Castells: la era de la información .....	16
II.4 La perspectiva decolonial: nuevas identidades y diversidad cultural.....	18
<b>III. Metodología</b> .....	19
<b>IV. Una breve perspectiva comparada: Uruguay, cultura y desarrollo</b> .....	21
V.1. La percepción interna del «deterioro» .....	22
<b>V. La «matriz cultural» uruguaya del presente: tendencias y factores de cambio</b> .....	23
V.1. Cultura y trabajo .....	23
V.2. Cultura, crecimiento económico y distribución de la riqueza.....	27
V.3. Cultura y hábitos de consumo .....	33
V.4. Cultura, ciencia, tecnología e innovación .....	36
V.5. Cultura y medio ambiente.....	41
V.6. Cultura, diversidad, tolerancia y discriminación .....	43
V.7. Cultura y familia.....	48
V.8. Cultura y religión.....	51
V.9. Cultura y educación.....	53
<b>VI. Conclusiones</b> .....	57
<b>Bibliografía</b> .....	59



---

# Prólogo

Desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto hemos dado pasos significativos hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo 2050. Ella implica articular escenarios y lineamientos estratégicos derivados del trabajo prospectivo sobre el cambio demográfico y sus consecuencias y sobre el cambio de la matriz productiva. Desde el principio del proceso, entendimos que una mirada únicamente sobre estos dos ejes, sin contemplar elementos transversales, no sería representativa de nuestra visión de desarrollo.

En ese sentido, hemos incorporado el abordaje sobre los sistemas de género, el desarrollo territorial y el desarrollo cultural, una dimensión central, a nuestro entender, para proponernos una mejor convivencia y una cohesión social mayor en el desarrollo del país.

La presente publicación explora el rol de la cultura en el desarrollo, desde los valores, las creencias y las actitudes de los uruguayos y uruguayas, y arroja un conjunto de valiosas interrogantes sobre las que pensar el futuro del país.

Seguramente, el lector de este trabajo coincidirá en que todas nuestras alternativas estratégicas para el desarrollo estarán condicionadas por la forma en que evolucionen las instituciones y cómo los ciudadanos procesemos los cambios de esta nueva era. Encontrará también claves para comprender el valor que debemos otorgar a aquellas políticas integrales que promueven el respeto por la diversidad, el diálogo intercultural y la participación de todas y todos en la construcción simbólica del país, de un relato que incorpore la diversidad de formas de entenderse como uruguayos y uruguayas.

Álvaro García



---

# I. Introducción

Este informe tiene como objetivo proporcionar insumos para abordar las siguientes preguntas. ¿Cuál es el rol de la cultura en el desarrollo? ¿Juega la cultura algún papel clave en los procesos de desarrollo, o guarda una relevancia secundaria respecto de otros aspectos, como la economía, la democracia, la institucionalidad, la desigualdad, o la innovación tecnológica, entre otros posibles? Si la cultura cumpliera una función estratégica en los procesos de desarrollo, ¿disponemos de teorías que nos ayuden a pensar cuál es? Si disponemos de teorías de recibo, ¿cuáles son sus principales puntos de acuerdo y de disputa? Y, si incorporamos las teorías apropiadas, ¿adquirimos también los métodos para abordar el mundo empírico de la cultura y el desarrollo? Finalmente, dos preguntas principales guiarán el diagnóstico aquí presentado: ¿qué podemos decir de las configuraciones culturales, entendidas como valores, creencias y actitudes del Uruguay del presente? y, sobre todo, ¿cuán preparados estamos culturalmente para navegar las aguas de la sociedad del conocimiento del futuro?

Al trabajar estas interrogantes, la Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto ha entendido que introducen dimensiones relevantes para un desarrollo sostenible a largo plazo y que, por tanto, deben ser incorporadas a una Estrategia Nacional de Desarrollo. Este documento aborda la cultura como contribución para la elaboración de dicha estrategia, la posiciona como un motor fundamental y distingue como clave el rol transversal que cumple para el desenvolvimiento de otras áreas de la realidad social y productiva del país.

Este informe presenta y discute, en primer lugar, las teorías seleccionadas para pensar el desarrollo en clave cultural y describe el marco conceptual adoptado. Emplea cuatro abordajes

teóricos complementarios: el pensamiento de Manuel Castells, la reflexión de Amartya Sen, el enfoque de Ronald Inglehart y la perspectiva decolonial latinoamericana. En segundo lugar, presenta la estrategia metodológica seguida, que recurrió a métodos complementarios de análisis, como las entrevistas en profundidad a especialistas, la obtención de datos secundarios de encuestas nacionales e internacionales, y la de reflexión experta mediante colaboración escrita de siete especialistas. El abordaje fue facilitado por dos talleres, uno puesto en práctica al comienzo del proceso, que procuró someter a discusión el plan general del trabajo, y otro, a la mitad, para poner a prueba los avances realizados.

Una vez presentadas las teorías y explicados los métodos, se procede a construir una caracterización de la cultura uruguaya del presente en relación con nueve áreas significativas para pensar el desarrollo. Estas dimensiones seleccionadas son las del trabajo, la innovación, la diversidad, la distribución económica, la religiosidad, el medio ambiente, la familia, la educación y los hábitos de consumo. Para cada una de ellas, se aplica un análisis transversal con el sentido de comprender algunos aspectos culturales constitutivos, en nuestro país.

En la última sección, se propone un repaso de cada uno de los apartados anteriores para vincular las ideas principales desarrolladas a lo largo del texto. No es necesario decir que el futuro está abierto, es incierto y planteará contradicciones para continuar pensándolo, en toda la extensión posible de sus posibilidades y alternativas. Precisamente porque el futuro no está predeterminado, sino porque tiene grados de incertidumbre que nos permiten incidir en él, es que pensar cuán preparados estamos para el mismo desde el punto de vista cultural resulta estratégico.

.....

---

## II. Marco conceptual: de las teorías y los métodos

Una exposición en torno del papel de la cultura para el desarrollo será lo primero. Los conceptos de cultura y de desarrollo han cambiado significativamente en las últimas dos décadas, hacia perspectivas innovadoras que ponen de relieve sus mutuas interacciones. Desde 2008 aproximadamente, el Estado uruguayo ha puesto foco con sentido estratégico sobre la capacidad transformadora de la relación entre ambos, esto es, que la cultura es un motor central del desarrollo y que éste no puede entenderse apenas como el aumento del producto económico.

Las nuevas interpretaciones del *desarrollo* se han apartado del abordaje que primaba en el siglo xx y lo identificaba en forma simplificada con el crecimiento de la riqueza. Una crítica hacia esta concepción estrecha proviene de la perspectiva del concepto de *desarrollo humano*, tal como fuera elaborada por Amartya Sen e incorporada por Naciones Unidas. El desarrollo humano es un concepto multidimensional que refleja la ampliación de las capacidades y las opciones de las personas. Por su parte, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) logró superar la limitación de medir el desarrollo de los países tan solo por su nivel de recursos económicos. Si bien han sido señaladas varias limitaciones respecto de cómo finalmente representa este índice el desarrollo humano a partir del enfoque de las capacidades, tiene la virtud de incluir dimensiones centrales del desarrollo: la educación y la salud.<sup>1</sup> El IDH permite establecer comparaciones entre países y estudiar la evolución o el retroceso de cada uno de ellos. En forma paralela con el concepto de

desarrollo humano, y como respuesta a los desafíos medioambientales impuestos al crecimiento económico, fue construyéndose el concepto de *desarrollo sustentable*. La preocupación inicial del concepto fue armonizar el crecimiento económico con el cuidado medio ambiente, de modo que las generaciones futuras pudieran disfrutar del mismo derecho, tal como lo entendió el pionero *Informe Brundtland: Nuestro futuro común*,<sup>2</sup> de 1987. El concepto de desarrollo sustentable evolucionó e introdujo una tercera dimensión social, reconociendo que la disminución de la pobreza y la desigualdad no solamente eran factores necesarios para la preservación del medio ambiente, sino que además un desarrollo no sustentable perjudica en primer lugar a los sectores más vulnerables. Se llegó así a la concepción más clásica que incorpora los tres pilares del desarrollo sustentable: el económico, el medioambiental y el social. A estos tres les ha sido añadida la cultura como cuarto pilar del desarrollo, idea central incorporada en la *Agenda 21 de la cultura*, de 2004.<sup>3</sup>

Es verdad que aún persisten y continuarán verificándose variaciones y divergencias en torno de la naturaleza del desarrollo, básicamente porque se trata de un concepto dinámico que cambia a medida que las condiciones se modifican. No obstante, hay algunos puntos centrales que han logrado un cierto consenso. Entre estos, pueden ser mencionados los de que cualquier modelo de desarrollo debería pensarse dentro de un contexto de reglas democráticas; que el crecimiento económico es necesario, pero debería ir acompañado de políticas públicas que ataquen

---

1 Sen, 2004; Comim, 2016. La descripción metodológica del IDH se puede consultar en UNDP (2013).

2 El Informe Brundtland contrasta la postura de orientación hacia el desarrollo económico junto con la que lo delimita por su sustentabilidad ambiental. Tuvo el propósito de analizar, criticar y replantear las políticas de desarrollo económico en el mundo globalizado. El informe fue elaborado para la ONU en 1987, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland. Se lo conoce también con el nombre de *Nuestro Futuro Común*.

3 Es un trabajo de los representantes en la comisión de Cultura de la Asociación Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, de 2004, que buscaron establecer las bases sobre las que impulsar el desarrollo de sus territorios a partir del respeto y la promoción de la diversidad cultural y de la inclusión social. Al día de hoy, se han producido sucesivos documentos y reflexiones en torno a e incluso se ha creado una organización llamada Agenda 21 de la Cultura que nuclea a todas las ciudades interesadas en reflexionar y promover acciones y buenas prácticas en torno a los temas mencionados: «La Agenda 21 de la Cultura es el primer documento, con vocación mundial, que apuesta por establecer las bases de un compromiso de las ciudades y los gobiernos locales para el desarrollo local».

.....

específicamente la desigualdad y la pobreza, aspectos que no se mejoran automáticamente por el crecimiento y por el mercado; y que debe armonizarse la explotación de los recursos naturales con la sustentabilidad del medio ambiente. Crecimiento sostenible, disminución de la desigualdad y la pobreza y medio ambiente sustentable son, pues, elementos reconocidos como vitales para cualquier concepto de desarrollo, que no serán mantenidos en el tiempo sin una fuerte cultura que los legitime.

El concepto de *cultura* también es diverso y ha sufrido cambios significativos. Los nuevos aportes de la teoría de la cultura han puesto de relieve el aspecto más central que la cultura tiene en la propia construcción del ser humano. En primer lugar, desde una concepción tradicional que no atribuía el concepto más que a lo relativo a las «bellas artes» o a una restringida «alta cultura», se ha pasado a un concepto de cultura antropológico, desde el que se concibe al ser humano construyéndose, filogenética y ontogenéticamente, *en y por* la cultura. En segundo lugar, a la dimensión cultural se le ha adjudicado mayor importancia como motor de cambio social, equiparándola con las dimensiones económica y política en una atribución que supera la idea de su condicionamiento a la estructura económica y social. Y en tercer lugar, el derecho a la cultura se identifica con uno de los derechos humanos universales. Es cierto que se han formulado muchas críticas a la enorme dispersión de lo denominado como *cultura*, al punto de que algunos analistas se han tomado el trabajo de recopilar más de cien definiciones distintas, seguido de un desestímulo para trabajar con esta noción. No obstante, podríamos encontrar una variación semejante en las definiciones de *economía* o de *democracia*. Y ¿cuántas definiciones encontraríamos sobre qué es la *política*? Una entre las concepciones que han alcanzado cierto consenso —como lo han hecho otras— es la de Clifford Geertz, para quien la cultura denota un esquema históricamente transmitido de significaciones representadas en símbolos, un sistema de concepciones heredadas y expresadas en formas simbólicas por medios con los cuales los hombres comunican, perpetúan y desarrollan su conocimiento y sus actitudes frente a la vida.<sup>4</sup> A partir de esta interpretación semiótica de la cultura, podríamos sumar las palabras de Néstor

García Canclini, acerca de que la cultura abarca el conjunto de los procesos sociales de significación o, de un modo más complejo, abarca el conjunto de procesos sociales de producción, circulación y consumo de la significación en la vida social.<sup>5</sup>

Por su parte, a medida que los procesos de globalización se han acelerado, adquirieron mayor relevancia y visibilidad los derechos de las comunidades a mantener su propia cultura. Así como se hizo visible el derecho de las generaciones futuras a gozar de un medio ambiente sustentable y diverso, se reconoció el derecho de las sociedades a vivir y reproducir su identidad cultural. Estos derechos pueden agruparse en dos grandes dimensiones interrelacionadas: por un lado, el derecho de todas las personas a gozar de la cultura y, también, a crear y a recibir el conocimiento y los medios materiales para ello; por otro lado, el derecho de las comunidades a vivir en sintonía con su propia cultura y su identidad. Estos derechos, sin embargo, no pueden dejar de pensarse en un contexto de enormes intercambios culturales y de sociedades abiertas a influencias de todo tipo en una sociedad global de la información, en la que los medios de comunicación y el traslado de migrantes multiplican las interacciones culturales.

A partir de los trabajos críticos y los diferentes abordajes acerca de su naturaleza, ha sido reconocido que *la cultura importa* para entender los procesos de desarrollo, tanto para promoverlos como para obstaculizarlos. Efectivamente, el esfuerzo por profundizar en el estudio de las relaciones entre cultura y desarrollo ha caminado bajo una doble premisa. Por un lado, la de que la cultura puede potenciar u obstaculizar el desarrollo humano y sustentable; por otro lado, la de que el desarrollo no solamente puede ser armonizado con la diversidad cultural, sino que además es una de las mejores vías de proteger esa diversidad.

Como breve síntesis inicial de un marco internacional que vincula cultura y desarrollo, destacamos algunos de los 67 artículos que componen la Agenda 21 de la Cultura, firmada en 2004: i) La cultura es parte de y constituye el desarrollo humano; ii) la diversidad cultural contribuye a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual más satisfactoria para todas las personas; iii) los derechos culturales son parte

4 Geertz, 1990..

5 García Canclini, 2004

indisociable de los derechos humanos y ninguna persona puede invocar la diversidad cultural para atender contra los derechos humanos garantizados por el derecho internacional ni para limitar su alcance; iv) la calidad del desarrollo local requiere la imbricación entre las políticas culturales y las demás políticas públicas; v) la diversidad cultural es tan necesaria para la humanidad como la biodiversidad para la naturaleza; vi) la diversidad de las expresiones culturales comporta riqueza; vii) se reconoce la dimensión económica de la cultura y la importancia de la cultura como factor de generación de riqueza y desarrollo económico.<sup>6</sup>

## *II.1 La perspectiva de Amartya Sen: la capacidad de poder elegir qué quiero ser*

Amartya Sen ha reflexionado sobre la relación entre cultura y desarrollo, y formula precisiones importantes que serán tenidas en cuenta a lo largo de todo el texto.<sup>7</sup> Tal relación puede ser estudiada de diversas maneras. En primer término, la cultura es constitutiva del propio desarrollo, ya que uno de los objetivos del desarrollo es precisamente poder disfrutar y crear actividades de orden simbólico como la literatura, el cine, la música, las artes plásticas. Otro componente económicamente relevante de la cultura es el aportado propiamente por la creación de valor desde sus actividades, a partir de las remuneraciones y de los objetos producidos. La cultura guarda relación con el propio comportamiento económico, por ejemplo, desde la ética del trabajo, la iniciativa empresarial o la responsabilidad de los actores. La cultura incide también directamente en los niveles de participación política de una sociedad y por

ende en la calidad de la democracia, así como en la capacidad para asociarse y cooperar colectivamente para la resolución de problemas. Ni que hablar de los sitios arqueológicos o patrimoniales históricos y su vinculación con el turismo cultural como significativa fuente de recursos.

En esta investigación dejaremos de lado algunas de estas importantes áreas en las que la cultura es relevante para el desarrollo y nos centraremos en la doble relación entre la cultura entendida en su sentido más antropológico como el conjunto de actitudes, valores y creencias sobre el desarrollo y, a su vez, en el impacto del desarrollo sobre esos valores, actitudes y creencias.

Siguiendo con el pensamiento de Amartya Sen, podemos comenzar a aclarar el papel que adjudicamos a la cultura en el desarrollo. Siempre hay que tener en mente el desarrollo como proceso multidimensional para el cual el abordaje de la cultura es apenas una entrada entre varias otras; una entrada necesaria, sí, pero no suficiente para analizarlo. Es decir que hay otros aspectos que inciden directamente sobre la conducta de las personas y sobre lo que ellas creen que son, como la profesión, la etnia, su trabajo, su género, o la clase económica que ocupan. Hacer afirmaciones, por ejemplo, como la de que la cultura de los cristianos protestantes es más proclive a generar niveles de riqueza persistente y sociedades igualitarias, mientras que la cultura influenciada por la religión musulmana tiende a generar sociedades más jerárquicas y mayores dificultades para el crecimiento económico, no nos parecen acertadas por varias razones. Básicamente porque la cultura interactúa con otras esferas de la vida en sociedad, de manera que no se puede sostener una visión determinista sobre su papel ya que dentro de una macrocultura imaginada siempre hay heterogeneidades importantes y porque, además, las

6 Existe una diversidad muy vasta de acuerdos y documentos internacionales que vinculan, asocian y ponen en relación la cultura y el desarrollo. En 1966 por ejemplo tenemos uno de los primeros con los Principios de la Cooperación Internacional de la UNESCO; en 1970 se plantean claramente las nociones de «desarrollo cultural» y «dimensión cultural del desarrollo» en la Conferencia Internacional sobre Aspectos Institucionales, Administrativos y Financieros de las Políticas Culturales (UNESCO). En 1982 en México se realiza la Conferencia Mundial sobre las políticas Culturales, donde se hace una definición de cultura que ha sido adoptada por la mayoría de los países integrantes de UNESCO y repetida los distintos documentos y acuerdos internacionales con pequeñas modificaciones; allí también se deja en claro que un desarrollo equilibrado solo puede darse con la integración de los factores culturales en lo que se defina necesario para alcanzarlo. Posteriormente, UNESCO comienza un proceso que dio en llamar Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural que duraría de 1988 a 1997 en el que se fortaleció significativamente la relación entre estos dos conceptos a través de la creación de redes, financiación y estímulo a proyectos, fortalecimientos institucionales nacionales, etc. Este proceso concluyó en el Informe Mundial de Cultura y Desarrollo: Nuestra Diversidad Creativa. En 1998 se realiza en Estocolmo la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo; en 2003 se firma la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial; en 2004 PNUD publica el Informe sobre Desarrollo Humano que tiene entre sus principales característica un foco en la cultura. En 2005, en París, UNESCO ratifica la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales; y finalmente en 2006 en Montevideo se redacta la Carta Cultural Iberoamericana a instancias de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. En 2014, UNESCO publicó su Estrategia a plazo medio, donde destaca las líneas principales de acción que llevará adelante hasta 2020. En 2015, en el marco de la 70ª Asamblea General de la ONU, se acordaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible, donde se pone de manifiesto el lugar fundamental de la cultura, aunque no aparezca como un objetivo explícito entre los 17 acordados.

7 Amartya Sen, 2004.

.....

culturas cambian históricamente, se intersectan, se dividen en subculturas con diferencias significativas, y están en dependencia con elementos políticos, geográficos que las influyen considerablemente en uno u otro momento de la historia. La cultura importa mucho para entender procesos de desarrollo, para dispararlos y para orientarlos, pero siempre dentro de un conglomerado de otros factores que también importan tanto, más o menos que la cultura, a partir de las circunstancias específicas de cada caso. También es importante estar alertas para no caer en el error muy común dentro de los estudios de la cultura y el desarrollo de *culpar a la cultura*. Por ejemplo, afirmar que los afrodescendientes en Uruguay no logran mejorar su situación socioeconómica debido a que su cultura no solo no enfatiza lo suficiente el trabajo duro, la superación educativa o la constancia de la disciplina, sino que justamente podría ser una manera de caer en este tipo de errores.

En otro de sus trabajos donde aborda este tema,<sup>8</sup> Amartya Sen propone que hay dos visiones del desarrollo muy diferentes. La primera puede ser entendida como la definición del desarrollo como crecimiento económico y, a lo sumo, como crecimiento económico con una preocupación por que la riqueza se distribuya entre la población. En esta definición de desarrollo, la cultura y los valores que la componen se dan por sentados, es decir, no se ponen en contraste valores alternativos, sino que el valor principal es el crecimiento. A esta concepción la denomina como la «visión opulenta del desarrollo», para la que los objetivos están dados y la cultura constituye apenas un posible medio para alcanzarlos mejor, más o menos rápido; la cultura es desde este punto de vista apenas un instrumento para el desarrollo entendido como crecimiento. En una noción diferente, en la «visión del desarrollo de la libertad real», el desarrollo es considerado «como un proceso que enriquece la libertad real de los involucrados en la búsqueda de sus propios valores». «La importancia que la opulencia económica tenga en esta concepción de desarrollo dependerá de los valores de las personas involucradas (...), incluso si resultara que la opulencia económica es lo que tiene más valor para la gente (...). De acuerdo con la noción de la libertad real, podemos entender la expansión de la capacidad humana como la característica central del desarrollo».<sup>9</sup>

En estas dos visiones se representan algunas de las dificultades de los análisis culturales del

desarrollo, porque en la primera la cultura es estudiada como motor o freno del desarrollo como crecimiento económico y, en la segunda, la cultura es constitutiva de lo que se quiera como desarrollo, es decir, se acerca más a lo que la propia gente valore más, aunque el autor sostiene que para que exista un proyecto de desarrollo humano esto debe hacerse desde la libertad real. La primera cuestión problemática no es tanto si aseguramos en el crecimiento o en otro objetivo (felicidad, vida más larga y saludable, tiempo libre, etc.) el desarrollo, como que la cultura es al mismo tiempo un medio instrumental y una parte constitutiva del propio desarrollo, o sea que es fin y medio al mismo tiempo. La segunda cuestión importante está en superar una visión estrecha del desarrollo apenas como el crecimiento económico con cierta distribución de la riqueza, ampliándola hacia la comprensión del desarrollo como la capacidad humana para poder elegir qué se quiere ser y hacia dónde ir.

## *II.2 La perspectiva de Ronald Inglehart: el tránsito hacia la posindustrialización*

En el marco analítico de Ronald Inglehart, que fundamenta la Encuesta Mundial de Valores (EMV), los procesos de modernización socioeconómica de los países producen cambios significativos en la cultura y en los valores en dos grandes dimensiones. A medida que los países cambian su matriz económica y social, dejan atrás el peso de la tradición y sobre todo de la religión. Este cambio estructural puede ser señalado en la transformación de una cultura tradicional fuertemente basada sobre la autoridad religiosa hacia una cultura cada vez más secularizada y racional, ejemplificada en las estructuras de la burocracia. Tal cambio es el que encontramos en el pasaje de las sociedades agrarias a las industrializadas, o de las sociedades feudales a las burguesas. Este proceso ha sido bien analizado tanto por Karl Marx desde el punto de vista económico en los orígenes del capitalismo europeo, como por Max Weber desde el punto de vista de la cultura.

El segundo gran cambio que destaca Inglehart es el que ocurre cuando continúa el proceso de desarrollo socioeconómico, una vez que se consolida el sustrato material de la sociedad industrial

8 Amartya Sen, 1998.

9 *Ibidem*.

capitalista, es decir, cuando se alcanza un cierto bienestar económico suficiente para sobrevivir. Este es el momento histórico de la gran transformación de las sociedades industriales a las posindustriales, o de las sociedades modernas a las posmodernas, cuyo impacto sobre la cultura es mayor y se traduce en restar importancia a los aspectos materiales de la vida y la supervivencia, y pasar a asignarle creciente importancia a los derechos de los sujetos y el conjunto de valores posmateriales. Si en el período de la transformación asociado a la industrialización se debilita el peso de la autoridad tradicional de la religión, no disminuye el peso de la autoridad de las grandes organizaciones emergentes como los partidos políticos, los sindicatos, las burocracias estatales, las corporaciones. Sin embargo, con el cambio de la sociedad posindustrial, lo que termina cayendo es el peso de la autoridad radicada en instituciones u organizaciones de gran escala, y ahora son los derechos de los sujetos los que se valoran por encima de los colectivos y sus ideologías masivas, así como la reivindicación de construirse a uno mismo sin ataduras institucionales. Existen, pues, dos macrotendencias, según la «nueva teoría de la modernización» de Inglehart:<sup>10</sup> i) la secularización y racionalización asociada a la industrialización, por un lado, y ii) por otro, la crítica a los valores materiales tanto como a la autoridad de las instituciones más universales representativas de la industrialización (identificadas en las maquinarias burocráticas educativas, empresariales, religiosas, políticas o de clase), asociada con la posindustrialización.

La evidencia de las últimas tres décadas en el mundo muestra un cambio predecible en estas dos direcciones, que pueden darse simultáneamente en muchos países, o más secuencialmente en otros; algunos países pueden estar experimentando más el primer cambio y otros, el segundo. Que ello sea cierto no implica que no se produzcan retrocesos en coyunturas específicas, ni que los países se hagan más parecidos entre sí. Las historias culturales de los países y de las regiones en las que están insertos continuarán diferenciándolos fuertemente con identidades muy diversas, y las crisis económicas más o menos prolongadas hacen que este macrotrayecto sea esquivo, cambiante y zigzagueante. No hay que mirar estos cambios como leyes fijas determinantes, según Inglehart y Welzel:

«Los cambios culturales no son lineales, ni están continuamente moviéndose en una dirección mientras el desarrollo económico ocurre, hasta que se alcance el final de la historia. Al contrario, la industrialización trajo el cambio de los valores tradicionales a los secular-racionales; con el advenimiento de la sociedad posindustrial, sin embargo, el cambio cultural comenzó a ir en otra dirección. El cambio de valores tradicionales hacia valores secular-racionales se enlentece y detiene, mientras que otro cambio surge más poderoso, el cambio de valores de supervivencia hacia los de autoexpresión, a través de los cuales las personas ponen más énfasis en la capacidad de elección, autonomía y creatividad. Este cambio se movía lentamente durante la transición de las sociedades preindustriales a las industriales, pero se convierte en la tendencia dominante cuando la sociedad industrial abre el paso a la posindustrial. Las teorías de la modernización anticiparon el cambio de valores asociados al proceso de desarrollo socioeconómico, pero se focalizaron en el surgimiento de valores seculares y racionales, y no supieron ver una ola de cambios más tardíos: el surgimiento de los valores de autoexpresión. Los teóricos clásicos de la modernización no previeron el impulso emancipatorio que emerge con las etapas tardías de la modernización. Este impulso es incompatible con el autoritarismo tecnocrático que muchos teóricos de la modernización (como George Orwell) pensaron que sería el resultado de la modernización política. A contrapelo con estas expectativas, los valores de autoexpresión hacen de la democracia el resultado más probable del desarrollo político».<sup>11</sup>

Siguiendo este breve resumen de la teoría, la evidencia empírica de las siete olas de la Encuesta Mundial de Valores ubican a los países protestantes del norte de Europa como aquellos en los que la población otorga más importancia a los valores de autoexpresión, junto con los seculares y racionales. Son los países africanos y musulmanes los que, por el contrario, se ubican en el extremo opuesto de esta tendencia, porque en ellos el peso de la religión tradicional como orientación máxima de sus vidas y el énfasis puesto en la supervivencia determinan su configuración de valores.

<sup>10</sup> Inglehart, 2005.

<sup>11</sup> Inglehart y Welzel, 2005, pp. 20–21.

En el marco de la EMV, estudio que se implementa desde hace varias décadas en cerca de cien países, podríamos ubicar a Uruguay en una posición que dentro de América Latina es auspiciosa —según los postulados teóricos de Inglehart— para pensar el futuro; porque es el país más secular y al mismo tiempo el que se acerca más a una configuración cultural donde se valoran con mayor énfasis los derechos de las personas. El Uruguay está a medio camino entre ambos extremos. Esto significa que estamos viviendo al mismo tiempo la intersección de valores correspondientes a una etapa de industrialización y de posindustrialización y, si se lograra mantener un período prolongado de moderado crecimiento económico, según esta postura teórica, pesarán cada vez más los valores de autoexpresión y realización individual vinculados a la nueva agenda de derechos.

### II.3 La perspectiva de Manuel Castells: la era de la información

Un buen resumen de las principales ideas de Castells fue presentado en la conferencia ofrecida por el propio autor en 2016 en la ciudad de Buenos Aires, titulada «Modelos de desarrollo en la era de la información».<sup>12</sup> Siguiendo el título de la conferencia, Castells propone una definición de desarrollo:

«[Es] el proceso social mediante el cual las personas (no los países) individual y colectivamente incrementan sus capacidades para mejorar sus vidas en concordancia con sus valores e intereses. Por lo tanto, es una concepción de desarrollo no en términos de indicadores de crecimiento, sino en términos de cómo las personas desde su vivencia y su subjetividad y con sus valores redefinen las condiciones de su vida y las mejoran. Y este objetivo definido así atraviesa estrategias personales, proyectos empresariales y políticas de gobierno».

Una vez definido el desarrollo, pasemos a aquello que estructura la nueva época en la que estamos viviendo, es decir, la era de la información. El aspecto clave de esta nueva era es que la revolución tecnológico-informacional se constituye como nuevo

paradigma transversal en los años setenta y de ahí se difunde al resto del mundo, incluyendo la ingeniería genética en tanto acción sobre la información de la materia viva. Del mismo modo en que se refería la era industrial a la revolución en la transformación de la energía, la era de la información se caracteriza por la revolución en los procesos tecnológicos de la información y la comunicación. Y de forma semejante en que la revolución tecnológica de la energía de la industrialización creó una nueva sociedad, también la revolución tecnológica de la información y de la comunicación da lugar a un nuevo tipo de sociedad de la era de la información. Esta nueva sociedad de la era de la información es la *sociedad-red*.<sup>13</sup> En esta sociedad emergente se adoptan nuevas formas organizacionales e institucionales que se adaptan mejor a la nueva realidad, en un proceso de cambios y adaptaciones mutuas que finalmente dan lugar a una nueva estructura social de la sociedad en red. Esta organización en red afecta todas las dimensiones de la vida social y transforma las reglas del poder caracterizado por las instituciones de dominación como el estado, el ejército, las iglesias, y se caracteriza por un mayor énfasis de la horizontalidad en detrimento de la verticalidad de las viejas y rígidas instituciones anteriores de la era industrial —la política se mueve en red, los nuevos movimientos sociales se organizan en red—. Pero también afecta todas las formas de interacción y las maneras de producir: la empresa es red, la ciencia y la tecnología también funcionan en red, como las universidades; la sociabilidad se practica a través de las redes, y el resultado de todo esto es un universo tecnosocial basado todo en redes. Las nuevas tecnologías permiten que la complejidad de las redes pueda ser gestionada mucho más eficientemente, incluso superando a las viejas organizaciones verticales burocráticas, que en su momento fueron más eficientes —debido a su predictibilidad funcional, por ejemplo— que las discrecionalidades personales precapitalistas. Hoy, ante la aceleración de los cambios, la flexibilidad de las redes para adaptarse y reconfigurarse a circunstancias cambiantes tanto como los medios tecnológicos disponibles para organizarlas y gestionarlas descentralizadamente, pero manteniendo la unidad, hacen de ellas el modelo más eficiente de organización en la era de la información. Internet se constituye, pues, en lo que era la electricidad para la sociedad industrial.

<sup>12</sup> La conferencia fue organizada en el CIECTI (Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación) y está disponible en internet.

<sup>13</sup> Castells, 2000.

La revolución tecnológica de la información y las comunicaciones, y la nueva sociedad-red van acompañadas de un cambio tan grande como los dos anteriores a nivel cultural. La transformación cultural de estas sociedades representa una nueva forma de pensar y organizar la actividad humana, y esta es la emergencia de una cultura de la autonomía como cultura central en nuestras sociedades. En esta concepción, la aspiración mayor y la más fundamental en las sociedades pasaría a ser, desde el punto de vista de las personas, la autonomía. El ser yo, el ser persona y que se me reconozca como sujeto de derechos humanos. Ejemplos de esta nueva forma cultural son el emprendedurismo en la vida económica, el salirse de las máquinas burocráticas en la vida política y redefinir proyectos colectivos, el redefinir lo que es el arte prescindiendo de las galerías que se rigen por los intereses económicos, la autonomía psicológica y la independencia para pensar por mí mismo. Según Castells, «todo el mundo aspira a esto» y así lo demuestran los estudios empíricos y los estudios de opinión. Esta es la espina dorsal de la era de la información: la revolución tecnológica informacional, la transformación organizativa de la sociedad-red y la transformación cultural de la autonomía del yo. No hay que pensar estos cambios de manera determinista; todos ellos son adaptaciones mutuas entre tecnologías, nuevas formas organizacionales que la tecnología hace viables, y nuevas sensibilidades y valores que cuestionan la rigidez y verticalidad de las burocracias anteriores en las que los individuos ocupaban un lugar secundario.

Caracterizada así la era de la información, los modelos de desarrollo más exitosos serán los que son capaces de adaptarse a esta nueva estructura. Hay tres aspectos centrales en esa adaptación. La primera es la incorporación de tecnología en la matriz productiva, aceptando que cualquier modelo de desarrollo debe apoyarse en el crecimiento del producto y de la productividad como una de sus dimensiones necesarias, pero no suficiente. La incorporación de la tecnología, para que tenga un impacto positivo, requiere de organizaciones horizontales en red y además de recursos humanos

capacitados para gestionar las nuevas formas organizacionales y la propia tecnología. Esta es la segunda dimensión para adaptarse a la era de la información: no es suficiente con tecnología y productividad, sino que es necesario el desarrollo humano en su sentido de transformación educativa y condiciones de bienestar de la población con buenos sistemas de salud y acceso a vivienda digna. El desarrollo informacional y tecnológico sin desarrollo humano no es posible porque se encontrará con un cuello de botella del que no podrá liberarse. Castells se alinea completamente con la crítica de Amartya Sen a la visión ortodoxa del desarrollo basado en el crecimiento económico y que tan solo incluye la distribución social de la riqueza como derrame de ese crecimiento. Hoy en día esto ya no funciona, se hace cada vez más inimaginable apostar al desarrollo como simple crecimiento económico sin pensar en cómo distribuir la riqueza. Sería necesario generar el círculo virtuoso entre desarrollo informacional y desarrollo humano para que el proceso sea sustentable. Sin desarrollo humano, el desarrollo informacional no prospera, a lo sumo puede desarrollarse en pequeños sectores altamente productivos y calificados, conectados con el mundo global, generando enormes desigualdades internas en un mismo país. Y viceversa, desarrollo humano sin desarrollo informacional y tecnológico, financiado con endeudamiento también se bloqueará por falta de sustentabilidad económico-productiva. En tercer lugar, lo más importante de todo es tener en cuenta qué es el desarrollo, y aquí Castells coincide y cita explícitamente a Amartya Sen y su concepción del desarrollo como dignidad, es decir la capacidad de gestionar la vida y de reconocer las aspiraciones tan diversas de los seres humanos. Pero como no hay una manera única de decidir qué es la felicidad o el bienestar, debemos entenderlo como el empoderamiento de las personas para decidir qué es lo que quieren y entienden como bienestar y esto nos lleva a la tercera pata del desarrollo, el político, es decir la capacidad de los grupos y de las personas para ir decidiendo qué es lo que se quiere como desarrollo.

## II.4. La perspectiva de colonial: nuevas identidades y diversidad cultural<sup>14</sup>

El siglo XXI ha comenzado como el siglo de la diversidad cultural y el surgimiento de nuevas identidades. Hay varias razones para que esto sea así. La primera tal vez sea el impacto de la movilidad de personas. Se estima que actualmente hay más de doscientos cincuenta millones de migrantes que viven fuera de sus países de nacimiento. Esta movilización masiva de personas ha colocado lado a lado a poblaciones con culturas y estilos de vida muy diferentes. Si bien hoy el número de migrantes es el más alto de la historia, hubo migraciones masivas en un pasado no muy lejano, y nuestro país fue un ejemplo de ello ya que la propia historia nacional está completamente entrelazada con el aluvión inmigratorio del siglo XIX, como lo está la de tantos otros países. La diferencia en el presente, no obstante, es que la decolonización ha tenido dos efectos que aumentan la diversidad de la inmigración actual. El primero es que millones de personas del antiguo mundo colonizado africano y asiático llegaron a Europa, de la misma manera como millones de latinoamericanos emigraron a Estados Unidos y a Europa (España en mayor medida). En un contexto de crítica al eurocentrismo, estas migraciones se resisten al proceso de asimilación cultural<sup>15</sup> veloz por el que atravesaron las migraciones anteriores. Por el contrario, las migraciones actuales defienden el derecho a mantener su propia cultura incluso en los países a los que arriban.

Una segunda transformación que contribuye a la diversidad cultural está también directamente relacionada con la decolonización y la movilización de las poblaciones originarias y afrodescendientes. Particularmente en América Latina luego de la celebración de los quinientos años de la conquista en 1992, rápidamente la movilización por el reconocimiento cultural de estas poblaciones tuvo impactos sorprendentes. Todos los países latinoamericanos o reformaron sus constituciones o promulgaron leyes significativas de reconocimiento de la diversidad cultural. Entre estas nuevas constituciones o leyes se reconocen lenguajes indígenas como oficiales, se acepta la propiedad colectiva de los antiguos quilombos y reservas indígenas y se demarcan estos territorios. En algunos casos, se adoptó la plurinacionalidad del Estado y la inclusión en la currícula educativa de nuevas narrativas que tomen en cuenta el punto de vista de las poblaciones subalternas.

En tercer lugar, el siglo XXI es el siglo de la diversidad cultural debido a las transformaciones sexuales y de género. El derecho a una sexualidad diferente a la heterosexual hoy es garantizada por muchos países con leyes que oficializan el matrimonio igualitario, condenan con prisión la discriminación contra homosexuales y admiten nuevas identidades transexuales. El modelo identitario legitimado por la dominación del hombre-blanco-europeizado-heterosexual, que cristaliza modelos definidos, deseables y normales de identidades, ha llegado a su fin como única visión válida y hegemónica; los discursos y las prácticas que aún hoy lo sostienen son cada vez más disputados y puestos en cuestión. Como consecuencia, aunque todavía con muchos escollos y barreras, estamos construyendo un mundo mucho más diverso que otrora.

14 No queremos singularizar esta perspectiva en ningún autor en particular, pero como referencias pueden mencionarse, por ejemplo, Aníbal Quijano, Walter Dignolo, Franz Fanon, Fernando Vizcaíno, Oscar Lander y Arturo Escobar. También habría que destacar todos los informes y estudios de los organismos multilaterales, como la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, de la UNESCO, del año 2001, y la Carta Cultural Iberoamericana, de la OEA, del año 2006, entre muchos otros.

15 Milton M. Gordon, uno de los principales teóricos de las teorías de la asimilación cultural, en su clásico libro de 1964 *Assimilation in American Life. The Role of Race, Religion, and National Origins*, hablaba de que los procesos de asimilación tienen siete etapas: 1. aculturación (los migrantes cambian sus patrones culturales procurando adoptar los del país receptor); 2. asimilación estructural (el colectivo migrante comienza a integrarse en diversas instituciones de la sociedad que los recibió); 3. asimilación conyugal (se multiplican los matrimonios mixtos); 4. asimilación identitaria (los migrantes se sienten parte de la sociedad que los recibió); 5. ausencia de prejuicio (la sociedad de recepción tiene una actitud menos prejuiciosa con los migrantes); 6. ausencia de discriminación (la sociedad de recepción tiene una actitud aún más «integradora» con los migrantes, no existe discriminación); 7. asimilación cívica (se daría en un contexto de ausencia de conflicto de poder y valoraciones). Evidentemente se trata de una construcción teórica y el autor reconoce que nada de esto se da por etapas compartimentadas, sino que hay distintos grados y mezclas de estas etapas.

Autores algo más contemporáneos como Richard Alba y Victor Nee (2003), Alejandro Portes (1993) o Nathan Grazer (1993) incluyen otras perspectivas dentro de la teoría de la asimilación, incluyendo lo étnico-racial como variable en las trabas que pone la sociedad receptora ante la movilidad social.

Sin embargo, y en todos los exponentes de esta teoría, se puede ver con claridad que la asimilación es un proceso que va desde la sociedad receptora a los grupos migrantes, esperando de estos últimos un abandono paulatino de algunas de sus principales características culturales de origen (que adopten el idioma, la vestimenta, la gastronomías y las costumbres de la vida cotidiana más extendidas del país de acogida). Es en este sentido que se dice que las oleadas migratorias más recientes han resistido más los procesos de asimilación vertical, y procuran preservar buena parte de los valores y costumbres de sus países de origen.

---

## III. Metodología

Para el presente trabajo, se tomó la decisión teórica de estudiar los vínculos de la cultura y el desarrollo mediante la indagación de los valores, las creencias y las actitudes a través de las opiniones y percepciones que tienen los uruguayos en torno de nueve subdimensiones o áreas de la vida social y productiva del país:

- Cultura y trabajo
- Cultura, diversidad, tolerancia y discriminación
- Cultura y religiosidad
- Cultura y educación
- Cultura y medio ambiente
- Cultura y hábitos de consumo
- Cultura, crecimiento económico y distribución de la riqueza
- Cultura y familia
- Cultura, ciencia, tecnología e innovación

Esta selección es tan arbitraria como necesaria y muy probablemente se le puedan sumar otras relaciones, como las de la cultura y la salud, la cultura y la democracia, la cultura y el deporte, la cultura y la violencia o la cultura y los territorios. Estos temas no son menos relevantes, sino que no hemos podido abordarlos en el contexto de este documento y, por tanto, quedarán pendientes para futuros trabajos.

Respecto de lo estrictamente metodológico, se ha utilizado una estrategia que combina técnicas cuantitativas y cualitativas. Como parte de la estrategia cualitativa, se realizaron diez entrevistas a informantes calificados en las nueve áreas específicas antes mencionadas.<sup>16</sup> Además, se solicitó

a siete especialistas en alguna de estas áreas que produjeran un texto escrito específico para esta instancia, analizando la relación de una de las dimensiones de estudio con la cultura.<sup>17</sup> Como parte de la estrategia cuantitativa, se analizaron varias fuentes de datos secundarios, destacándose las diferentes ediciones de la EMV, del Latinobarómetro y de diversos indicadores e índices nacionales e internacionales. La EMV consiste en una serie de encuestas representativas nacionales desarrolladas con más de cuatrocientas mil personas en más de cien países, para sus últimas olas, mediante un cuestionario común que recoge los cambios en valores y su impacto en la vida social y política. De manera de presentar algunos datos comparados que surgen de la EMV, se ha seleccionado un grupo de países de referencia que incluye países vecinos, por su cercanía e influencia (Argentina y Brasil), y países de fuera de la región que se presentan por su desempeño en la encuesta en términos de cercanía a lo que serían los valores de la sociedad posindustrial, según la definición de Inglehart y Welzel (Holanda, Nueva Zelanda y Suecia).

Como parte de las técnicas participativas, se organizaron dos talleres con treinta personas clave en cada uno. El primero se realizó al comienzo del proceso, con el objetivo de poner en discusión el plan general de trabajo; el segundo fue al finalizar el mismo, presentando un informe de prediagnóstico, mediante mesas de trabajo en torno a las tendencias y los factores de cambio identificados para cada una de las nueve subdimensiones, con el fin de revisar los aspectos a los que se había arribado en ese documento.

---

16 Los entrevistados fueron: Daniel Sayagués, Edgardo Rubianes, Eduardo Pereira, Pilar Uriarte, Claudio Invernizzi, Gonzalo Frasca, Eduardo Gudynas, Néstor Da Costa, Andrea Vigorito e Inés Clerc.

17 Los consultores fueron: Isabel Bortagaray, Roberto Elissalde, Sandra López, Carina Rodríguez, Gustavo Pereira, Marcos Supervielle y Nilia Viscardi. El número 41 de la *Revista de Ciencias Sociales* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (vol. 30, julio-diciembre, 2017, publicación académica con revisión de pares) fue dedicado a «Cultura y Desarrollo y en el Uruguay del siglo XXI». Allí se pueden encontrar versiones académicas de esos textos específicos que les fueron solicitados a los consultores en el marco de este trabajo.

---

## IV. Una breve perspectiva comparada: Uruguay, cultura y desarrollo

El Uruguay ocupa el puesto 54 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del año 2016 y se ubica en el tramo que Naciones Unidas clasifica como de «alto desarrollo humano». Solo dos países latinoamericanos, ambos del Cono Sur, están por encima de Uruguay en este índice: Argentina y Chile, en los puestos 45 y 38 respectivamente, ubicados en el tramo considerado de «muy alto desarrollo humano». Entre los 188 países que se analizan en este estudio, liderado por Noruega, Australia y Suiza, Uruguay está en niveles superiores de desarrollo humano y en los niveles máximos de la región. Esta posición, con pequeñas variaciones relativas, se mantiene desde que se comenzó a utilizar el IDH y no hay nada que haga presuponer que se modificará significativamente en el mediano plazo.

En el año 2015, después de varios sucesivos intentos por crear un índice de desarrollo sostenible (muy criticados desde diversos espacios institucionales), finalmente se llegó a un acuerdo de crear un nuevo índice que tuviera en cuenta y combinara el desarrollo económico, la inclusión social y la sustentabilidad medioambiental. Este índice, *SDG Index and Dashboards*, apoyado por Naciones Unidas y dirigido en su elaboración entre otros por Jeffrey Sachs, intenta reflejar cómo los países se acercan o no a la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible y toman en cuenta los tres pilares del desarrollo sostenible.<sup>18</sup> Según este índice, para el año 2017, Uruguay está ubicado en el lugar 47 del *ranking* entre los 157 países relevados. Entre los países de América Latina y el Caribe, ocupa el cuarto lugar detrás de Cuba, Argentina y Chile, cuyos lugares son 29, 41 y 44, respectivamente. Suecia, Dinamarca y Finlandia ocupan los tres primeros puestos.

Desde el punto de vista democrático, en el Índice de Democracia 2017, elaborado por la revista británica *The Economist*, Uruguay ocupa el puesto 18, como único país latinoamericano entre los 19 que se encuentra clasificado como de «democracia plena», de los 167 que se analizan. El segundo país de la región mejor calificado es Costa Rica, en el puesto 23, y el tercero es Chile, en el 26, pero ya se ubican en la categoría de democracias políticas con deficiencias. Noruega, Islandia y Suecia ocupan los tres primeros escalones.

Adicionalmente, el Uruguay continúa siendo, a pesar de los cambios y de los diversos diagnósticos generados en las últimas décadas sobre la fragmentación social, el país de la región con mayor porcentaje de clase media, 62%, seguido de Argentina y Chile con 53% y 49%, respectivamente. La razón principal de esta clase media tan extendida guarda relación, según un informe del BID, con la alta proporción de empleos formales.<sup>19</sup>

Finalmente, vale la pena mencionar que Uruguay es el país menos corrupto de América Latina, ocupando el lugar 21 entre más de 176 países *rankeados* por el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional en el año 2016. A Uruguay le sigue Chile en la región, que ocupa el lugar 24, mientras que los tres países menos corruptos del mundo son Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia.

Estos indicadores seleccionados (Índice de Desarrollo Humano, Índice de Desarrollo Sustentable, Índice de Democracia, Proporción de Clase Media, e Índice de Corrupción) están directamente vinculados con la interrelación entre la cultura y el desarrollo, tal como caracterizamos estos dos conceptos y su influencia recíproca en este trabajo.

---

18 Sachs, J.; Schmidt-Traub, G.; Kroll, C.; Durand-Delacré, D.; Teksoz, K. *SDG Index and Dashboards – Global Report*. Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN), New York, 2016.

19 El Informe del BID «Pulso Social 2016: Realidades y Perspectivas» aclara: «A su vez, Uruguay es el de menor pobreza en la región. El BID define a pobres como aquellos cuyo ingreso en el hogar per cápita es menor a 5 dólares estadounidenses por día. Los vulnerables son aquellos con un ingreso en el hogar per cápita diario de entre 4 y 12,40 dólares. La clase media la componen aquellos con ingresos en el hogar per cápita entre 12,40 y 62 dólares por día. Los ricos son los que tienen ingresos en el hogar per cápita que superan los 62 dólares».

## IV.1. La percepción interna del «deterioro»

La breve imagen anterior que emerge en términos comparativos cuando se miran estos indicadores macrosociales de la región deja al Uruguay relativamente bien situado. Sin embargo, la percepción de parte de la población del país no coincide con esta mirada. Por el contrario, parece consolidarse en ciertos discursos una mirada para la que estamos peor de lo que estábamos, en algunos aspectos que son percibidos como cruciales para la calidad de vida: fundamentalmente, la inseguridad (vinculada a la delincuencia), la fragmentación social y la educación. Si bien los datos volcados previamente, así como otros, contrastan fuertemente con esta percepción, también algunos datos internos la avalan parcialmente y son en algún punto el sustento de los discursos que la sostienen. Por ejemplo, según el «índice de victimización» elaborado por la consultora CIFRA, el 28% de los hogares uruguayos fue víctima de algún asalto (su casa directamente o alguno de los miembros del hogar fuera de ella); la mitad de ellos, con violencia física.<sup>20</sup>

De la misma forma, la segregación poblacional en la capital del país se ha consolidado en una franja costera de nivel socioeconómico de nivel alto y medio y una periferia donde se concentra la población con necesidades básicas insatisfechas.<sup>21</sup> La educación secundaria presenta una tasa muy alta de desvinculación, de casi un tercio a nivel nacional, y resultados insatisfactorios en los aprendizajes adquiridos, medidos con pruebas internacionales comparadas como la PISA (INEED, 2017). Los problemas asociados a los resultados educativos (en particular en secundaria) son destacados desde todos los sectores políticos y la población lo percibe así con claridad.<sup>22</sup>

Si bien la economía, luego de experimentar el largo proceso de expansión subsecuente a la crisis de 2002, experimentó una fuerte desaceleración en 2015 y 2016, el cambio en la percepción económica de la población fue mucho más fuerte que lo que señalarían los datos de económicos.<sup>23</sup> Esta situación se revirtió parcialmente desde el 2016, aunque no deja de ser llamativo el fenómeno señalado.

En un contexto de crecimiento económico, disminución de la pobreza, baja de la desigualdad e índices de desempleo controlados, una de las razones invocadas, no la única por cierto, pero fuerte y repetida frecuentemente para explicar las causas de fondo de este supuesto deterioro, es «la cultura y el cambio de valores». A eso nos dedicaremos en lo que sigue de este trabajo. A analizar cuál ha sido la «matriz cultural»<sup>24</sup> del país de las últimas décadas, cómo ha ido cambiando y cuáles son esos factores de cambio. Pero no haremos este análisis en forma global, al menos no al comienzo, sino que iremos analizando esa «matriz cultural» en relación con diversas áreas específicas de la sociedad. En concreto, abordaremos la cultura transversalmente, vinculándola con las nueve áreas mencionadas más arriba: el trabajo, la religiosidad, la diversidad, el medio ambiente, la riqueza y la pobreza, la educación, la innovación, la familia y los hábitos de consumo.

20 Entre 2012 y 2017, el índice de victimización ha oscilado entre el 28% y el 34% de los hogares víctimas de asaltos (con y sin violencia física); los años 2013 y 2014 fueron los más altos. Todos los datos se encuentran disponibles en <http://www.cifracifra.com.uy/index.php/2017/03/20/las-victimas-de-delitos-en-uruguay-en-los-ultimos-12-meses-2/> (visto el 2-04-2018).

21 Calvo et al., 2013; Aguiar y Filardo, 2009 y 2015; Aguiar, 2016.

22 Por ejemplo, según datos de Latinobarómetro, desde 2011 la educación se ubica en el tercer lugar de los principales problemas del país, detrás de cuestiones de «delincuencia/seguridad pública» y cuestiones vinculadas a la economía («desocupación/desempleo» y «la economía/ problemas económicos/financieros»).

23 Los datos de la consultora CIFRA sobre «La percepción de los uruguayos sobre la situación económica» publicados el 2 de abril de 2018 son una buena muestra en este sentido: <http://www.cifra.com.uy/index.php/2018/04/02/la-percepcion-de-los-uruguayos-sobre-la-situacion-economica-3/>.

24 Se elige este término a falta de uno mejor, ya que como imagen ilustrativa de la intencionalidad del trabajo se nos hace sumamente útil. Sabemos, sin embargo, que no es posible determinar la matriz cultural casi que de ningún colectivo humano puesto que de la diversidad y multiplicidad de formas de entenderse es que se hacen las sociedades, especialmente en el siglo XXI, cuando esas ideas se erigen con más fuerza que nunca a nivel global.

---

## V. La «matriz cultural» uruguaya del presente: tendencias y factores de cambio

El análisis de los valores, creencias y actitudes de los uruguayos en torno de nueve ejes temáticos abordados y considerados clave para el desarrollo sostenible a largo plazo permitió producir, para cada uno de ellos, un breve diagnóstico de situación actual, así como una descripción de las principales tendencias históricas vinculadas y de los factores de cambio o rupturas vislumbrados respecto de cada tema.

Por supuesto, no se pretende ceñir la diversidad de fenómenos sociales a lo que aquí se presenta, sino más bien dejar planteadas algunas de las principales cuestiones que vinculan a la cultura —a través de los valores, las creencias y las actitudes— con otras áreas de la vida social y productiva del país.

### V.1. Cultura y trabajo<sup>25</sup>

El trabajo continúa siendo una de las actividades centrales de nuestras vidas y define en buena parte lo que las personas son, o creen que son. Efectivamente, en Uruguay el 90% de la población afirma que el trabajo «es muy importante en su vida» (64%) o «importante» (26%), según datos de la EMV para el año 2011. Pero si el trabajo sigue estructurando nuestras vidas de manera tan significativa, lo hace de forma muy diferente de como lo hacía en otros momentos de la historia.

En las sociedades agrarias, el trabajo estaba ligado a la tierra y las maneras de hacer las cosas se mantuvieron con pocas modificaciones durante cientos de años, generación tras generación. La revolución industrial impactó fuertemente con un nuevo tipo de trabajo asalariado, ahora urbano, masculino y vinculado a la gran fábrica donde masas de trabajadores manuales de cuello azul se integraron a las cadenas de producción. Para hacerlo se precisaba poca instrucción y, por lo

general, se desempeñaba la misma tarea toda la vida. Fue el momento del surgimiento de la clase obrera y sus organizaciones sindicales para mitigar los niveles de explotación que devoraban la fuerza de trabajo. La posindustrialización aumentó luego significativamente el área de los servicios y los empleos de cuello blanco, y la mujer comenzó a integrarse formal y masivamente al mercado laboral. En la era de la información, la aceleración tecnológica impacta fuertemente sobre el trabajo, demandando una trayectoria educativa cada vez mayor, así como una adaptabilidad para desempeñar múltiples trabajos a lo largo de la vida.

Ahora la gran mayoría de los puestos de trabajo de las etapas anteriores ya no existen y la velocidad de los cambios tecnológicos hacen que una persona deba pasar por diversos puestos, aprendiendo sus saberes específicos y sobre todo sabiendo aprender a aprender, porque los medios con los que trabaja son crecientemente sofisticados, demandan conocimientos más complejos y las funciones manuales las realizan las máquinas. Se terminan los trabajos que se realizaban de la misma manera generación tras generación y se reducen los trabajos manuales rutinarios, así como se debilita la disciplina fabril que estructuraba toda una vida. La mujer se ha incorporado definitivamente al mercado laboral y el trabajo demanda una nueva cultura del trabajador, a partir de requerimientos educativos altos y una orientación formativa hacia el desempeño versátil en situaciones cambiantes. De acuerdo con el reciente trabajo prospectivo de la Dirección de Planificación, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha observado un cambio significativo en los últimos 35 años: la tasa de actividad femenina se incrementó en 20 puntos porcentuales, impulsada principalmente por el mayor nivel educativo logrado por las mujeres en las últimas décadas.<sup>26</sup>

25 Para esta sección han sido estratégicos dos insumos: un ensayo escrito específicamente para esta investigación del sociólogo Marcos Supervielle y una entrevista realizada al Director Nacional de Trabajo, Eduardo Pereyra; las opiniones son de completa responsabilidad de los autores.

26 OPP, 2018.

El trabajo continúa siendo muy importante en la vida de las personas, pero de una manera completamente diferente. La EMV arroja datos que dan cuenta, aunque algo tímidamente, de estos cambios. Entre 1996 y 2011, creció considerablemente la proporción de uruguayos que opinaban que en el futuro el trabajo tendrá «menor importancia en la vida». En efecto, en 1996, solo un 14% de los uruguayos pensaba que si en el futuro el trabajo tenía menor importancia en la vida sería una «buena cosa», mientras que un 67% pensaba que era «algo malo»; en 2006, la primera cifra aumenta al 27% y la segunda baja al 49%; finalmente, en 2011 la primera aumenta al 32% y la segunda se mantiene en 49%.

Naturalmente, las tres etapas mencionadas (sociedad agraria, industrial y posindustrial) son tipos ideales —en sentido weberiano— y lo común es que las sociedades estén intersectadas por varios de esos momentos al mismo tiempo, con variaciones por región geográfica, rama de actividad y edad de la persona. En una misma sociedad, es posible describir sectores con referencia a cada uno de esos modos de producción, pero el punto de quiebre será determinado por el avance de la era del conocimiento y la conexión global en red. En Uruguay, claramente se está atravesando esta transición, aparecen conflictos importantes y coexisten diferentes subculturas de trabajo vinculadas con los diferentes tiempos de transformación.

La mayoría de los trabajos que realizan los uruguayos son manuales y poco creativos, aunque con cierta autonomía.<sup>27</sup> Según la EMV, en 2011 el 49% de la población uruguaya realizaba tareas principalmente manuales, mientras que, en el otro extremo, un 18% declaraba desempeñar principalmente tareas intelectuales, además, un 51% decía realizar tareas principalmente rutinarias, mientras que en el otro extremo un 17% declara desempeñar principalmente tareas creativas. Sin embargo, el 52% dice tener mucha autonomía para trabajar, contra un 13% que dice no tener casi independencia para desarrollar su trabajo.<sup>28</sup> Esto muestra una estructura típica de

una sociedad en transición desde el punto de vista laboral: el predominio de las tareas manuales y poco creativas es representativo de una sociedad tradicional, pero la autonomía caracteriza a las sociedades de la posindustrialización. En este contexto, han surgido recientemente preocupaciones por ciertos problemas vinculados a la cultura del trabajo en el país.<sup>29</sup> Analizaremos esta preocupación a través de los discursos o imaginarios dominantes. Primero, nos referiremos a cierta cultura general del trabajador uruguayo y, luego, a los problemas que se identifican a través de la crítica de que en el país «se debilitó la cultura del trabajo».

Hay algunas características del mundo del trabajo uruguayo que distinguen una cierta matriz histórica cultural más general de la sociedad en su conjunto. Un primer elemento a destacar de la cultura del trabajo en el país es la importancia y la valoración de la *dignidad* del trabajador.<sup>30</sup> A diferencia de países cercanos con poblaciones muy numerosas que fueron violentamente sometidas, como los esclavos y sus descendientes y las poblaciones originarias, la gran mayoría de los trabajadores fueron en Uruguay inmigrantes libres.<sup>31</sup> La dignidad se constituyó en un valor superior, asociada a los valores republicanos y a una sociedad mucho más horizontal que otras de la región.

Una segunda característica de la cultura del trabajo en Uruguay es la búsqueda de cierta *estabilidad* laboral. En relación a esto, se observa un alto deseo por conseguir un empleo público, aunque aquí también juegan cuestiones salariales, ya que en cargos asociados a bajos niveles de calificación, en particular, el sector público ofrece una mejor remuneración que el sector privado.<sup>32</sup>

En tercer lugar, hay una fuerte impronta de *solidaridad* que se materializa de diversas maneras, como en el cooperativismo o el trabajo voluntario. Según la Encuesta Nacional de Voluntariado realizada en 2009, 20 % de los 3,3 millones de uruguayos desarrollan algún tipo de práctica solidaria y 43 % en algún momento de su vida hizo voluntariado.

27 El informe «Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio», OPP-Equipos Consultores, 2015, llega a una conclusión similar, aunque presenta los datos de otra manera.

28 A los efectos de obtener una mirada más holística sobre el fenómeno, se sugiere ver dos trabajos que complementan esta lectura desde otra óptica. Por una parte, el trabajo de Ignacio Apella y Gonzalo Zunnino, «Cambio tecnológico y el mercado de trabajo en Argentina y Uruguay. Un análisis desde el enfoque de tareas», Documento de trabajo, 2015. Por otra parte, el realizado por la Dirección de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, «Automatización y empleo en Uruguay», Serie de divulgación, vol. II, 2017.

29 Dos documentos sumamente interesantes, en términos de referencia a la cultura del trabajo en Uruguay, son «Cultura del Trabajo para el Desarrollo», en *Directriz estratégica 2015–2020*, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y «Aportes para construir la cultura del trabajo 4.0», de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas.

30 Supervielle y Robertt, 2013.

31 Con esta afirmación no se busca invisibilizar al contingente numerosísimo de personas que fueron traídas a nuestro país como mano de obra esclava, sino que se busca poner sobre la mesa los fundamentos que aparecen en la construcción de discursos y creencias que sustentan valores y formas de pensar.

32 Supervielle, 2017.

Esto nos introduce en la cuarta característica del trabajo uruguayo, que es la *regulación* del trabajo, a través de iniciativas estatales —recordemos que el país fue pionero en establecer la jornada de ocho horas a comienzos del siglo xx o la ley 18.441 de regulación de la jornada laboral y el régimen de descansos en el sector rural— y de acuerdos generados en el marco de los Consejos de Salarios —donde se negocian y regulan a través de convenios colectivos entre empresarios, trabajadores y el estado una vasta gama de condiciones laborales, además de salarios—, con una tasa de negociación del 94,6% que nos ubica en el tercer lugar a nivel mundial, según datos de la OIT al año 2016.<sup>33</sup> Las altísimas tasas de sindicalización de los trabajadores uruguayos —Uruguay se ubica en el puesto 14 de la tasa de sindicalización de la OIT para el año 2013—<sup>34</sup> y el peso de la única organización nacional PIT-CNT son parte de esta regulación.

Si bien estas características pueden resumir una cierta cultura general histórica del trabajo, o los antecedentes de la cultura del trabajo en Uruguay, más recientemente han surgido una serie de discursos cargados de críticas, sobre todo desde actores empresariales, que se expresan en la percepción de una «falta de cultura de trabajo en el país».<sup>35</sup> ¿A qué supuestas características de la cultura del trabajo en Uruguay se refieren las críticas? Fundamentalmente a cuatro aspectos.<sup>36</sup>

Un primer componente en estos discursos está relacionado con lo que podemos denominar una *débil profesionalización*. Esto implicaría entre otras cosas una falta de compromiso con el trabajo bien hecho, una débil responsabilidad acerca de la tarea que se desempeña y dificultades para asumir el compromiso de terminar la actividad de la mejor forma posible; implica además una percepción de deficiencias en la capacitación para completar una tarea de calidad. Vinculado con esto, existiría un segundo componente, la *dificultad de empatía*, que en los relatos que buscan explicarlo se refiere a enormes limitaciones para ponerse en el lugar del otro, es decir del cliente que evalúa el servicio recibido. Ante cuestionamientos

sobre la calidad del producto, sería frecuente una reacción agresiva o fuera de lugar del trabajador que confunde exigencia con autoritarismo hacia la persona trabajadora; el cliente pocas veces tiene el derecho de exigir y, cuando lo hace, se confunde la exigencia con prepotencia, a la cual se responde con la misma moneda.

En tercer lugar, estos alegatos de crítica arguyen la falta de *productividad* del trabajador uruguayo, fenómeno que suele ser asociado con demandas de aumentos de salarios sin considerar el aumento de la productividad. En cuarto lugar, estas críticas dicen habría un problema de cierta *ética de trabajo* que se constata en problemas de ausentismo laboral e impuntualidad. Algunos actores empresariales han hipotetizado que los lunes y viernes aumentan significativamente las ausencias laborales y los pedidos de justificación médica «por enfermedad», en cuyo caso serían estrategias de minicorrupción para alargar los fines de semana; sin embargo esta percepción ha sido refutada por un reciente trabajo.<sup>37</sup> Por último, también se cuestiona una supuesta *exageración del derecho a la huelga*, con el argumento de que muchas veces se adopta esta medida sin antes recorrer los caminos necesarios, o sin imaginar otras formas de lucha que no perjudiquen a la población en su conjunto.

Todo lo anterior, podría relacionarse con un último elemento sobre la cultura del trabajo que parece importante destacar y está relacionado con lo que suele englobarse bajo el problema de la *falta de cultura de trabajo*: la población es muy escéptica sobre el beneficio, particularmente económico, de un trabajo duro. Esta percepción tiene evidencia empírica que la respalda. Efectivamente, solo un 25% de la población cree que «si trabaja duro, a largo plazo ello mejorará su vida», mientras que otro tanto, un 29% cree que «el trabajo duro no produce el éxito, sino que depende de las conexiones en la vida o de la suerte».<sup>38</sup>

33 Datos disponibles en <http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>

34 *Ibidem*.

35 Como se verá en el desarrollo de los párrafos siguientes, estos discursos asocian la «cultura de trabajo» a una cultura del esfuerzo, la innovación y el «trabajo duro».

36 Para ampliar las ideas planteadas en los próximos párrafos, se sugiere leer Marcos Supervielle, «Las nociones de cultura de trabajo en Uruguay. Ensayo sociológico», en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 30, n° 41 (julio-diciembre 2017).

37 Amarante, V. y Dean, A. «Estudio sobre el subsidio por enfermedad en Uruguay», en CEPAL, *Informe final*, marzo de 2017, Montevideo.

38 EMV, 2011. La pregunta concreta de la encuesta es: «Cómo colocaría sus puntos de vista en esta escala: 1 significa que usted está de acuerdo con la frase a la izquierda y 10 que usted está completamente de acuerdo con la frase a la derecha; y si su manera de pensar está entre las dos, puede escoger cualquier número en el medio». En el cuadro se suman en la columna de la izquierda las opiniones que se ubican en los puntos 1, 2 y 3 de la escala, en el centro las opiniones 4, 5, 6, y 7 y las que no responden, y en la columna de la derecha las opiniones 10, 9 y 8.

	“El trabajo duro por lo general trae consigo una vida mejor”	Opiniones intermedias	“El trabajo duro por lo general no trae consigo éxito y depende más de la suerte y de los contactos”
Uruguay	25 %	46 %	29 %
Argentina	38 %	51 %	11 %
Brasil	51 %	27 %	22 %
Holanda	32 %	57 %	11 %
Nueva Zelanda	53 %	38 %	9 %
Suecia	42 %	49 %	9 %

Fuente: EMV, 2011.<sup>39</sup>

Comparativamente, aquellos uruguayos que creen en las consecuencias positivas del esfuerzo en el trabajo son mucho menos que en otros países con mejores índices de desarrollo humano; por ejemplo, en Nueva Zelanda el 53% de la población cree que el trabajo duro implica mayores retornos; en Suecia, el 42%, y en Holanda, el 32%. Aún más importante, en estos países la población decididamente escéptica acerca del esfuerzo, representa apenas uno de cada diez, mientras que en Uruguay es el triple. Incluso comparado con sus vecinos Argentina y Brasil, Uruguay tiene el porcentaje más alto de quienes no creen en las consecuencias positivas de esforzarse en el trabajo para conseguir buenos resultados, y a su vez el porcentaje más bajo de quienes sí creen en el esfuerzo en el trabajo.

Este es un problema grave que depende de muchos factores sociales, económicos y culturales y en muchos casos estructurales; y merece ser abordado directamente en cualquier estrategia de política pública sobre cultura del trabajo y el futuro del país. Uno de los principales factores debe estar relacionado con la movilidad social y económica existente en Uruguay. Araya encuentra que en Uruguay los niveles de movilidad intergeneracional de ingresos salariales son menores que en Argentina y Chile, y muy por debajo de los países nórdicos.<sup>40</sup> Las sociedades que tienen baja movilidad, habitualmente, son aquellas donde la situación económica de las personas termina dependiendo más de las circunstancias exógenas

en las cuales se desarrolla su vida que del esfuerzo individual en los ámbitos laborales y/o educativos. Al mismo tiempo, es posible que los uruguayos subvaloren estos niveles de movilidad ya bajos por cuestiones idiosincráticas y culturales, motivando aún más la asociación subjetiva respecto de que el esfuerzo por desarrollarse en el mercado de trabajo no está asociado a mejoras en las condiciones económicas. Así se configura una relación endógena donde los niveles de baja movilidad existentes desincentivan el esfuerzo en el desarrollo profesional y laboral, lo que al mismo tiempo profundiza los bajos niveles de movilidad. En definitiva, para la gran mayoría de las personas, el trabajo es el medio para subsistir económicamente y es un aspecto central en sus vidas; pero quienes creen que vale la pena esforzarse en el ámbito laboral son menos que quienes piensan que el esfuerzo no es recompensado.

Finalmente, el lado complementario de una cultura del trabajo es la *cultura empresarial*. Sobre ésta, según Marcos Supervielle, podríamos distinguir al menos tres tipos: *el rentista, el especulador y el innovador*.<sup>41</sup> El empresario *rentista*, según Supervielle la concepción más tradicional en Uruguay, es aquel que dirige su emprendimiento fundamentalmente orientado a la maximización de la renta a través de la ecuación salario-capital, de créditos estatales en condiciones muy ventajosas o clientelísticas, sin involucrarse con la innovación productiva.<sup>42</sup> El *especulador* sería aquel empresario que, a diferencia

39 La pregunta concreta de la encuesta es: «Cómo colocaría sus puntos de vista en esta escala: 1 significa que usted está de acuerdo con la frase a la izquierda y 10 que usted está completamente de acuerdo con la frase a la derecha; y si su manera de pensar está entre las dos, puede escoger cualquier número en el medio». En el cuadro se suman en la columna de la izquierda las opiniones que se ubican en los puntos 1, 2 y 3 de la escala, en el centro las opiniones 4, 5, 6, y 7 y las que no responden, y en la columna de la derecha las opiniones 10, 9 y 8.

40 Araya, 2017.

41 Esta tipología empresarial surge del trabajo de Marcos Supervielle realizado específicamente para esta investigación que, además, es ampliada en el mismo artículo académico citado en la nota al pie 20.

42 Se sugiere ver lo referido en V.5.

del anterior, salta de un emprendimiento a otro dependiendo de las condiciones de rentabilidad y sin asumir compromisos de continuidad, que naturalmente afecta a los empleados cada vez que se cambia de rubro y se cierra la empresa. Finalmente, el tercer tipo de cultura empresarial sería aquella que está en sintonía con la *innovación*, para que el emprendimiento sea cada vez más eficiente y alcance mejores niveles de organización y de productividad, involucrando a los trabajadores en un compromiso colectivo de continuidad y cambio.

En Uruguay, la configuración del empresariado moderno estuvo muy relacionada con el proceso de industrialización en el período neobatllista. La política de incentivos a la producción industrial sustitutiva de importaciones (isi) habría incentivado el desarrollo de una mentalidad empresarial específica. Como plantea Zurbriggen, la selectividad por parte de la política de promoción industrial en este período generó una red de empresarios rentistas que maximizaban la rentabilidad de sus negocios vía influencia política en estos procesos de definición de beneficios comerciales.<sup>43</sup> Uruguay se destacó de manera temprana por tener empresarios rentistas, y esta característica, si bien se ha visto cuestionada en las últimas décadas, todavía persiste y se puede observar en algunos discursos.

La tendencia del mundo del trabajo del siglo XXI está completamente determinada por la innovación tecnológica y la aceleración de los cambios en las actividades productivas que estarán vinculadas a las tecnologías de la información y del conocimiento. Los grandes desafíos para adaptarnos culturalmente al trabajo futuro nos abren una serie de interrogantes sobre las que reflexionar: ¿Qué lugar ocuparán dos de las tradiciones más ricas en el país como la dignidad y la solidaridad? ¿Cómo acompañarlas a algunos cambios sustanciales como aumentar el *nivel educativo*, pero con un tipo de aprendizaje que permita manejar las principales variables del trabajo de la era del conocimiento? ¿Cuál será el concepto de profesionalismo en el empleo y cómo se incorporará en el mismo la evaluación del destinatario del servicio/producto? ¿Cambiará la expectativa de conseguir un trabajo de por vida por una que implique asumir la necesidad de *adaptarse a la velocidad* de los cambios? Ninguna de las interrogantes anteriores tendría sentido sin la *mejora en las condiciones*

*de vida* de los trabajadores haciendo un esfuerzo colectivo de la sociedad a través del Estado (y de las empresas) para el acceso a una buena salud, vivienda, transporte y dignidad del salario.

Así como se requieren cambios en la cultura del trabajo, se precisan cambios en la cultura empresarial, fundamentalmente desincentivando al empresario tradicional, sea el rentista o sea el especulador, y en cambio promoviendo decididamente al empresario innovador que desempeña su rol con responsabilidad social.

Al mismo tiempo, la adaptación de la cultura del trabajo debe acompañarse con nuevas regulaciones capaces de proteger los derechos de los trabajadores frente a las modalidades de trabajo antes inexistentes. La dificultad de parte de los Estados para reaccionar rápidamente ante nuevas formas de trabajo se suele ejemplificar en los emprendimientos de Uber y Airbnb.<sup>44</sup> Ambas se expandieron muy velozmente creando miles de puestos de trabajo, amenazando otros tantos y compitiendo fuertemente con las formas más tradicionales del taxímetro, de alquiler de viviendas y de hoteles. Tendremos mucho más de esto en el futuro inmediato.

## V.2. Cultura, crecimiento económico y distribución de la riqueza

Una de las particularidades históricas de la sociedad uruguaya es la de haber construido parte de su identidad en torno a un *ethos* igualitario. Este consiste en un conjunto de creencias y valores estructurados en torno al ideal de igualdad, que tiene la función de guiar normativamente la realización de dicho ideal.<sup>45</sup> Las raíces de esta idea de la igualdad social las encontramos en diversos relatos históricos sobre el ser de los uruguayos. Por ejemplo, se percibe en una de las frases más célebres de Artigas, cuando dijo: «Los más infelices serán los más privilegiados»; o en el dicho popular «Naidas es más que naidas», que, según relataba el historiador Juan Pivel Devoto, tuvo su origen cuando, en el puerto de Montevideo, un inmigrante europeo le preguntó a un paisano por qué habría de quedarse en nuestro país y éste le respondió con esa frase.<sup>46</sup>

43 Zurbriggen, 2005.

44 Sin embargo, en Uruguay se reaccionó bastante más rápido que en otros países. Montevideo fue de las primeras ciudades en regular el servicio ofrecido por Uber.

45 Pereira, 2017.

46 Arocena y Caetano, 2011.

«Dentro de la cultura democrática de la sociedad uruguaya, la igualdad ha desempeñado a lo largo de su historia, y desempeña en la actualidad, un rol articulador de tal orden que bien podría decirse que sin una fuerte referencia a este concepto difícilmente un ciudadano uruguayo podría reconocerse como tal. A esta cultura igualitaria le debemos, no solamente la forma en que nos autocomprendemos como ciudadanos, sino también cómo entendemos el desarrollo, la desigualdad y la pobreza.»<sup>47</sup>

En tal sentido, en tanto este *ethos* asume la tradición de cómo la sociedad uruguaya ha llevado adelante la igualdad, es lógico que esté sujeto a cambios y reinterpretaciones que darán cuenta de los distintos momentos históricos en los que se realiza. Las interrogantes por las que busca transitar este apartado son las siguientes: ¿Cuáles son los valores que tiene la sociedad uruguaya respecto de la pobreza y la riqueza? ¿Qué tanto desearían los uruguayos vivir en una sociedad más igualitaria? ¿Cuál es la valoración que se hace de las políticas que lleva adelante el gobierno en relación con esto?

Existe evidencia para pensar que esta característica histórica de la identidad uruguaya sigue vigente. Por ejemplo, en términos de autopercepción, si miramos la retórica en torno a la clase social, vemos que los uruguayos se colocan en posiciones de clases medias y bajas, alejados de los lujos y solidarios hacia los más desfavorecidos. Según la EMV, en 2011, un 73% se reconocen pertenecientes a la «clase media baja» o «clase obrera». La misma encuesta nos muestra que un 72% de la población dice no parecerse mucho o nada a alguien que tuviese como algo importante en su vida «ser rico, tener mucho dinero y cosas lujosas».

Algunos datos confirman que la relación entre el *ethos* igualitario y la efectiva igualdad en Uruguay es importante. Por ejemplo, en la Encuesta Armonizada de Hogares de América Latina y el Caribe (ALC) del BID, de 2014, el 62% de la población uruguaya se encontraba en la clase media, es decir, ganando entre 12 y 62 dólares estadounidenses por día. Esto coloca al país en el primer lugar en proporción de clase media en la región, casi 9 puntos porcentuales arriba de Argentina, que lo secunda.

Sin embargo, las valoraciones y percepciones que tiene una sociedad, así como sus individuos particulares, sobre la igualdad que existe y, al

mismo tiempo, lo que desearían para la sociedad donde viven, no son completamente estáticas. En ese sentido, existe una extensa literatura en las ciencias sociales que ha tenido como objetivo interpretar cuáles son los factores que hacen que estos valores se modifiquen en la población. Además de los factores que tienen raíces culturales, religiosas y/o étnicas que inciden en los valores más estructurales de la población, existen otros asociados a la trayectoria económica y política de los individuos, y de la sociedad en su conjunto, que los alteran en distintas direcciones. Por ejemplo, los cambios en la situación económica del país, así como la efectiva desigualdad que hay en la sociedad, alteran las percepciones en torno de ella, así como las preferencias que asignan los individuos el rol que deben tener las políticas públicas que tienen como objetivo la redistribución del ingreso o la riqueza. El de Meltzer y Richard es considerado uno de los textos pioneros que teorizaron sobre la relación entre la situación económica, la desigualdad y las preferencias por la redistribución. Los autores plantean que en las democracias debería encontrarse una relación positiva entre desigualdad y preferencias por la igualdad. A mayor desigualdad, existiría una mayor parte de la población con ingresos bajos, los que bajo un supuesto de racionalidad económica deberían tener preferencias más fuertes por una sociedad igualitaria y por la existencia de políticas redistributivas progresivas, ya que serían beneficiarios de los efectos de estas políticas. Es por lo tanto esperable que, en contextos de democracia, estas mayores preferencias por la redistribución se asocien con una efectiva mayor redistribución de los ingresos a través de las políticas públicas.<sup>48</sup>

Entre 1999 y 2002, Uruguay sufrió una de sus peores crisis económicas, cuyas consecuencias sociales y culturales fueron muy fuertes y marcaron un antes y después en el país. El crecimiento del PIB del Uruguay fue negativo a lo largo de cuatro años consecutivos y una crisis bancaria terminó de rematar ese proceso de debacle económica. Sin embargo, desde el 2003 hasta el 2017 inclusive, la economía del país ha crecido sostenidamente con un promedio anual del 4,34%. Por su parte, el Banco Mundial clasificó a Uruguay como país de renta alta en 2013. Según su metodología, para 2015, el ingreso nacional bruto per cápita ascendía a 15.574 dólares estadounidenses, considerablemente por encima del promedio de ALC, que es de 8.371 dólares.

47 Pereira, 2017, pp. 36–37.

48 Meltzer y Richard, 1981.

Estos cambios macroeconómicos, como la teoría predice y ha sucedido en otros países, fueron acompañados de transformaciones en las percepciones sobre la situación económica, tanto a nivel del país como a nivel individual. Los uruguayos fueron modificando sus opiniones en un sentido muy similar a los cambios y mejoras que arrojaban los datos de la economía en su conjunto; aumentando sus sentimientos de seguridad y estabilidad respecto a la situación económica de la sociedad. En este sentido, los uruguayos valoraban que la situación económica del país, y también la personal o familiar, iban siendo cada vez más favorables. Según datos del Latinobarómetro, en el 2003 las percepciones positivas (buena o muy buena) sobre la economía del país alcanzaban solo al 4%, mientras que el 71% tenía opiniones negativas (mala o muy mala); en 2015, en cambio, las opiniones positivas representaban el 47% y las negativas apenas el 9%. En términos de la situación económica personal, las opiniones positivas pasan del 10% en 2003 al 51% en 2015. Acompañando esta tendencia, en 2003, solo un 27% de la población uruguaya consideraba que el dinero le «alcanza justo, sin grandes dificultades», mientras que un 70% de la población decía que no le alcanzaba y tenía dificultades o grandes dificultades. Para 2015, la situación es casi inversa, ya que un 68% de la población dice que le alcanza bien o justo (dentro de ellos, un 8% dice que incluso puede ahorrar), mientras que un 31% dice que no le alcanza (de ellos, el 7% dice tener grandes dificultades).

A su vez, en este período la desigualdad y la pobreza se redujeron fuertemente. Entre el 2006 y el 2017 el porcentaje de personas ubicadas por debajo de la línea de pobreza pasó de 32,5% a 7,9%, al tiempo que la pobreza extrema o indigencia pasó prácticamente a desaparecer al reducirse de 2,5% a 0,1% (INE-ECH). Entre los años 2007 y 2017, el índice de Gini pasó de 0,456 a 0,38, teniendo una baja sostenida entre ese primer año de la serie y el 2017.<sup>49</sup>

El crecimiento económico del país a partir del último trimestre del 2003 fue acompañado a partir del 2005, a instancias del gobierno del Frente Amplio, de una serie de medidas que buscaban mayor igualdad de la ciudadanía, favoreciendo a los estratos más pobres con el fin de reducir la desigualdad. Esto comienza a verse con fuerza a partir del 2008 y continúa actualmente. Entre las medidas

a destacar resaltan las netamente redistributivas, como el impuesto a la renta, el financiamiento progresivo del sistema de salud y los programas de transferencia condicionada de ingresos, así como la expansión del gasto público social en general. Como lo evidencian varias investigaciones, estas políticas tuvieron un claro impacto redistributivo progresivo.<sup>50</sup> Sin embargo, ese impacto progresivo de estas reformas no ha variado significativamente desde su implementación, reduciendo la desigualdad cada año en una magnitud similar. Entre 2009 y 2014, por ejemplo, la redistribución vía Gasto Público Social (GPS) permitió que el índice de Gini fuera 9 o 10 puntos menor respecto de la esperable sin ese gasto.

Sin embargo, la desigualdad de ingresos final en Uruguay sí siguió disminuyendo, lo que se explica principalmente por una caída en la desigualdad de los ingresos primaria. Por ejemplo, de 2009 a 2014, la desigualdad medida por el índice de Gini sin considerar la reforma de la salud ni la expansión del gasto público en educación y transferencias sociales (conocido como el índice de Gini sin GPS), pasó de un 0,49 a 0,44.<sup>51</sup> Esto no implica que el Estado no haya intervenido en esta distribución primaria del ingreso: el aumento sostenido del salario mínimo y la reinstalación de los consejos de salarios han incidido fuertemente en la reducción de la desigualdad salarial y, por lo tanto, en la reducción de la desigualdad primaria del ingreso.<sup>52</sup> Lo que queremos destacar aquí es que, en general, las personas tienden a atribuir a su propio desempeño individual en el mercado de trabajo la generación de sus ingresos brutos (los ingresos nominales, antes de que operen las políticas redistributivas) y no a las políticas públicas que regulan el mercado de trabajo (salario mínimo y consejos de salarios). Esta situación genera que el Estado no sea visto como un agente que tuvo un rol clave en las mejoras distributivas del ingreso primario, lo que habilita cierto espacio discursivo para argumentos que se oponen a que intervenga para reducir las desigualdades, ya que entenderían que este proceso de reducción de la desigualdad que existió fue debido a que el mercado está ofreciendo las posibilidades para que los que se esfuerzan, mejoren sus ingresos.

Dado el fuerte *ethos* igualitario que la ha caracterizado históricamente, al menos en el plano discursivo, podríamos esperar que la sociedad uruguaya tienda a seguir expresando opiniones

49 Cabe mencionar que en el año 2012 el índice de Gini presentó una caída mayor llegando a 0,379; sin embargo, son varios los especialistas que consideran que, con el panorama actual, ese año merece ser considerado un dato atípico en la serie.

50 Llambí *et al.*, 2010; Querejeta *et al.*, 2018.

51 Querejeta *et al.*, 2018.

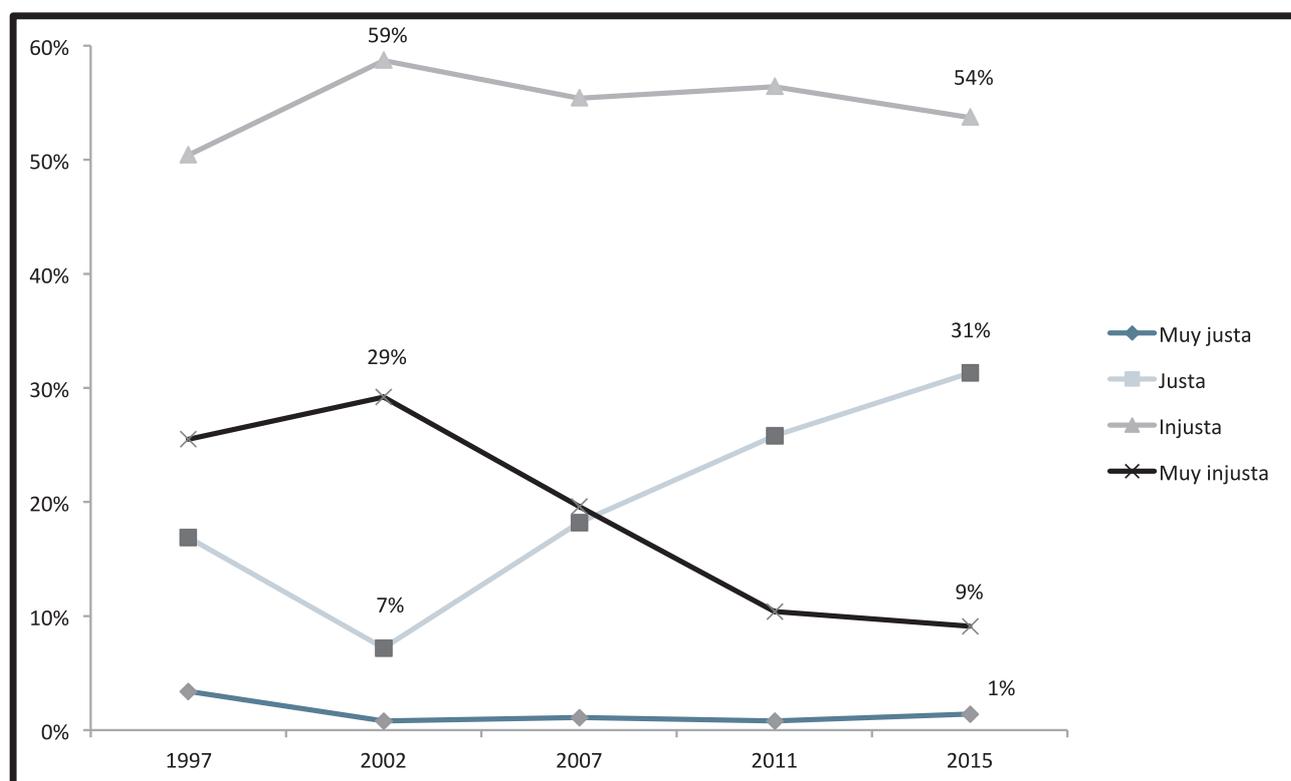
52 Maurizio y Vázquez, 2016, y Zunino, 2009, respectivamente.

muy favorables sobre las políticas redistributivas y la disminución de la pobreza, al tiempo que muy desfavorables sobre la concentración de la riqueza y la desigualdad. En principio, la idea de que se puede crecer económicamente y distribuir los ingresos al mismo tiempo parece haber calado en la población. Mientras en 1996 un 19% pensaba que la riqueza era solo a expensas de otros, en 2011 bajó a un 12%. Al mismo tiempo, mientras que en 1996 un 37% pensaba que se podía crecer y repartir entre todos, en 2011 esa opinión se extiende a un 42% de la población.<sup>53</sup> Además, los datos de Latinobarómetro nos muestran que entre el 2007 y el 2015 hubo un cambio importante en la percepción ciudadana, donde los uruguayos reconocen que existe mucha más «solidaridad» con las personas en esas situaciones de «necesidad». Mientras en el primer año de la serie quienes pensaban que la «solidaridad» hacia esas poblaciones estaba garantizada eran el 54%<sup>54</sup> de la población y quienes pensaban que estaba poco o nada garantizada eran el 43%, en el último año de la serie, el primer grupo aumentó a 67% de la población, al tiempo que el segundo se redujo al

31%. Esto da cuenta de que los uruguayos se sienten solidarios, y que al mismo tiempo entienden que los más vulnerados están recibiendo el apoyo de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, al mismo tiempo, producto de la interpretación que se haga del proceso de reducción de la desigualdad, se podría observar algún síntoma de reducción del *ethos* igualitario en la población. Según el Latinobarómetro, mientras en 2002 el 29% de los uruguayos pensaba que la distribución del ingreso era «muy injusta» y solo un 8% la consideraba «justa o muy justa», en 2015 las cifras cambian sustantivamente, ya que solo el 9% sigue pensando que es «muy injusta» y el 32% piensa que la distribución es «justa o muy justa». Es importante hacer notar que, a pesar de lo anterior, aún la mayoría de uruguayos piensa que la distribución es «injusta» (a secas) y esa cifra se ha mantenido con variaciones no muy significativas en comparación con los números antes mencionados, ya que en 2002 esta representaba al 59% de la población y, en 2015, baja al 54%.

**GRÁFICO 1. PERCEPCIÓN SOBRE LA JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN URUGUAY**



ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: LATINOBARÓMETRO.

53 Concretamente se le dice al encuestado que se ubique en una escala donde 1 significa «Las personas solo pueden acumular riqueza a expensas de otros» y 10, «La riqueza puede crecer de manera que haya para todos». Los porcentajes mencionados corresponden a la agrupación de los valores de la encuesta en tres grupos; el primero es la suma de los puntos 1, 2 y 3 de la escala; el segundo, la suma de las opiniones intermedias ubicadas en 4, 5, 6, y 7; y el tercero, la suma de las opiniones con valores 8, 9 y 10.

54 Corresponde a la suma de las opiniones «completamente garantizadas» y «algo garantizadas».

Esto nos aventura en dos interpretaciones para nada contrapuestas. Por un lado, que más de la mitad de los uruguayos sigan considerando que la distribución es «injusta» puede asociarse a ese *ethos* igualitario uruguayo, donde los ciudadanos de este país se reconocen a sí mismos en discursos que tiendan a mayores niveles de justicia e igualdad. Es decir, más allá de los vaivenes de la economía, siempre habrá un gran contingente de uruguayos que piense que la distribución es injusta dado que el *ethos* igualitario de nuestro país es muy fuerte. Por otro lado, el cambio de opiniones muy desfavorables hacia opiniones mucho más favorables respecto de la justicia distributiva podría encontrar parte de su explicación en la reducción de la desigualdad y las mejoras en las políticas públicas redistributivas en la materia, como las mencionadas más arriba. Del Latinobarómetro se desprende que en 2015 el 43% de los uruguayos considera que la justa distribución de la riqueza está garantizada (completamente o algo), mientras que en 2007 estas opiniones representaban al 28% de la población.<sup>55</sup> Estas mediciones vienen a confirmar que la ciudadanía ha incorporado a sus discursos la comprensión de que la distribución de la riqueza es más justa y está más garantizada que años atrás.

La interrogante que se nos plantea ahora para comprender cómo evolucionará el mencionado *ethos* igualitario es la de si estas consideraciones respecto de qué tan equitativo es el país están asociadas, a su vez, con una disminución en el apoyo a políticas que redistribuyen el ingreso. Cuánto la población atribuye el descenso que hubo en la desigualdad y la pobreza a las políticas públicas y la intervención del Estado o a factores externos y cuánto al desempeño individual de las personas, es esperable que tenga consecuencias diferentes sobre las valoraciones y posiciones que los individuos asumen respecto de lo justa que es la distribución, y el apoyo que manifestarán a nuevas medidas redistributivas.

Según la EMV, en 1996 el 52% de las personas creía que el gobierno debería tomar más acciones para asegurar ingresos necesarios para toda la población, mientras que el 14% creía que lo debían hacer las personas como responsabilidad individual (el resto se posiciona de manera intermedia).<sup>56</sup> Los valores para 2011 se han modificado, aumentando a un 33% los que le asignan la responsabilidad al Estado y a un 27% los que se la asignan a los individuos. Por otro lado, cuando se les pregunta a los uruguayos en general si consideran que los ingresos deberían ser más iguales, 38% se mostraba de acuerdo, mientras 30% declaraba que debía haber mayor desigualdad para así incentivar el esfuerzo individual.<sup>57</sup> En 2011, el acuerdo con el deseo de mayor igualdad disminuyó a 33%, mientras que el apoyo a la idea de que debería haber más diferencias de ingresos pasó a 27%. Ambas preguntas dan cuenta de un proceso de cambio de valores por el que una parte de la población se continúa mostrando fuertemente adscripta a los valores de igualdad y por lo tanto apoya la redistribución del ingreso, mientras otra parte cada vez encuentra menos justificada la reducción de la desigualdad a partir de la intervención por parte de las políticas públicas y piensa que los ingresos deberían depender de cuestiones más individuales —asociadas al esfuerzo y la autorresponsabilidad— que de decisiones colectivas.<sup>58</sup> Además, se evidencia cierta polarización de las opiniones, ya que las posiciones intermedias aumentan y luego disminuyen fuertemente entre las tres oleadas de mediciones (1996, 2006 y 2011) mostrando un corrimiento hacia concepciones más individualistas sobre la responsabilidad. La razón detrás de este proceso es posible que la encontremos en cómo los uruguayos valoran las mejoras distributivas vividas en los últimos años, y sobre todo, cuál creen que es la principal razón que explica este proceso: las políticas públicas o el desempeño individual de las personas.

55 La pregunta en cuestión es: ¿Hasta qué punto la «justa distribución de la riqueza» está garantizada en Uruguay?

56 Concretamente, se le dice al encuestado que se ubique en una escala donde 1 significa «El gobierno debe tomar más responsabilidad en asegurar que todos estén provistos económicamente» y 10, «Las personas deben tener más responsabilidad en mantenerse económicamente por ellas mismas». Los porcentajes referidos corresponden a la agrupación de los valores de la encuesta en tres grupos; el primero es la suma de los puntos 1, 2 y 3 de la escala; el segundo, la suma de las opiniones intermedias ubicadas en 4, 5, 6, y 7; y el tercero, la suma de las opiniones con valores 8, 9 y 10.

57 En esta pregunta se les consulta a las personas sobre su ubicación en una escala donde 1 significa «Los ingresos deben ser más iguales» y 10, «Necesitamos diferencias más grandes en los ingresos para incentivar el esfuerzo individual». Para agrupar las respuestas se siguió el mismo criterio utilizado en la pregunta anterior.

58 Este resultado se refuerza con el análisis de otra pregunta en la EMV. A nivel internacional, Uruguay se destaca por ser un país donde se asocia la democracia con la redistribución del ingreso desde las personas ricas hacia las más pobres a través de las políticas. En 2011, 30% de las personas consideraban que «Los gobiernos cobran impuestos a los ricos y subsidian a los pobres es una característica esencial de la democracia», valor similar a los de los países desarrollados. Sin embargo, cuando comparamos dentro del mismo Uruguay los cambios entre 2006 y 2011, vemos un movimiento muy significativo a posiciones que consideran que gravar a los ricos para subsidiar a los pobres no es una característica esencial de la democracia, ya que esta opinión pasa de representar al 18% de la población en el primer año al 27% en el último.

Así como se han observado cambios en la manera cómo los uruguayos se posicionan respecto de la distribución de la riqueza y el ingreso, lo mismo podríamos esperar que pasara respecto de la interpretación que se hace del fenómeno de la pobreza, en una coyuntura donde disminuyó pronunciadamente. Qué concepción se tiene sobre las causas de la pobreza puede mostrar qué tanto las personas creen que sigue siendo justificada la intervención del Estado para su reducción. Cuando entramos en detalle respecto de *las opiniones sobre las acciones del gobierno en la ayuda a los pobres*, se observa que han experimentado un corrimiento muy fuerte. Según datos de la EMV para Uruguay,<sup>59</sup> en 1996, el 80% de los uruguayos pensaba que las acciones que se hacían para ayudar a los pobres eran «muy pocas» y solo un 17% pensaba que eran «adecuadas» o «más de las necesarias» (4%), mientras que en 2011 solo un 25% considera que lo que se hace es «muy poco» y un 63% considera que es «adecuado» o «más de lo necesario» (20%, más de lo necesario). Esto parece ir confirmando el cambio en las valoraciones sobre el lugar que debe ocupar la pobreza en la agenda de las políticas públicas una vez que se ha visto reducida y se ha adquirido cierta estabilidad económica.

Otra cuestión a observar es la consideración de los uruguayos respecto de las *posibilidades de salir de la pobreza*. Aquí también hay un marcado cambio de opinión, ya que, según la misma encuesta, mientras en 1996 el 73% de las personas pensaban que había muy pocas posibilidades de escapar de esa situación desventajosa, en 2011 el 60% de la población piensa que sí es posible hacerlo. Es dable esperar que al haberse reducido la pobreza tan significativamente entre 2006 y 2015, las opiniones de los uruguayos se inclinen a pensar en este sentido; sin embargo, la cuestión de fondo es saber a qué le atribuyen nuestros ciudadanos la existencia de pobres en el país, dadas estas tres cuestiones clave donde se ven cambios tan marcados en las opiniones.

En términos generales, existen al menos dos tipos de explicaciones para la existencia de la pobreza: una individualista, que culpabiliza a los pobres, y otra estructural, que responsabiliza a la sociedad.<sup>60</sup> La opinión de los ciudadanos respecto a una u otra causa es clave a la hora de entender el bienestar social, dado que condicionará buena parte de las oportunidades que esa misma sociedad brinda para la movilidad social, facilitándoles las cosas a los más desfavorecidos o estigmatizándolos al colocarlos

en posiciones de desventaja que en última instancia parecen depender de su sola voluntad.

En este sentido, concepciones más estructurales le asignarían muchas responsabilidades al Estado a la hora de asegurar el sustento de los pobres y así equilibrar los problemas causados por el conjunto de la sociedad; y concepciones más individualistas le restarían importancia a las causas sociales y al rol del Estado en el sustento de todos, adjudicando la responsabilidad a los individuos para que se sustenten a sí mismos. Como vimos más arriba, los datos de la EMV, nos muestran que los uruguayos, entre 1996 y 2011, pasan de tener opiniones más estructurales sobre la pobreza a unas más individualistas, ya que, en el primer año, el 52% le adjudicaba más responsabilidad al Estado y el 14% se la adjudicaba a los individuos; mientras que en el último año quienes le adjudican mayor responsabilidad al Estado se reducen al 25% y quienes la refieren a los individuos pasan a representar al 27%. Finalmente, en esta búsqueda de cuáles piensa la ciudadanía que son las causas de la existencia de pobres en el país, ante las opciones de adjudicarle un trato injusto de la sociedad o falta de voluntad, el cambio ha sido muy profundo en nuestra sociedad. Mientras en 1996 el 78% de los uruguayos pensaba que se debía a un trato injusto por parte de la sociedad en su conjunto y sólo el 12% pensaba que se debía a causas individuales de «flojera y falta de voluntad», en 2011 el primer grupo se reduce al 34% (menos de la mitad) y el segundo aumenta al 45%.

Esto nos deja algunas señales de cambios: nuestro *ethos* igualitario aún encuentra sustento en los números macro y en muchos de los discursos en los que se reconocen los uruguayos. Sin embargo, están apareciendo significativas grietas verificables en discursos que entienden que las medidas redistributivas ya son suficientes y hasta excesivas, que la pobreza es algo circunstancial, algo de lo que las personas pueden salir por sí mismas, y en una reconceptualización de la pobreza por fuera de las fallas o carencias provocadas por la sociedad, atribuida básicamente a falta de voluntad y esfuerzo personal. Este es el sustento de los discursos estigmatizantes hacia los beneficiarios de las políticas sociales, especialmente los programas de transferencia. Sin embargo, todavía falta un escalón más de interrogación, observando con mayor profundidad si los uruguayos creen que esta cuestión de responsabilidad individual sobre la situación económica se debe a que las políticas públicas han

59 Datos disponibles en la publicación OPP-DUCSA y equipos Consultores, «Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio», 2016.

60 Van Oorschot y Halman, 2000.

logrado otorgar un piso común para que cada uno sea mucho más responsable de los éxitos y fracasos económicos de su vida, o si estas posibilidades en realidad están dadas porque el mercado ha logrado generar oportunidades de desarrollo para todos los individuos. El análisis que realizamos permite esbozar que las dos interpretaciones están presentes y que, además, ambas se están reforzando, en dirección a auspiciar cierta polarización de opiniones respecto de si el Estado debe tener un rol más activo en la disminución de la desigualdad.

Son varios los estudios que sugieren que los países cuyas sociedades tienen opiniones favorables sostenidas en relación con las políticas redistributivas e igualitaristas son aquellos cuyos Estados de bienestar son más robustos, estables y desarrollados.<sup>61</sup> Uruguay cuenta con una larga tradición igualitarista, con un *ethos* preponderantemente igualitario, pero dependerá de los uruguayos mismos ir hacia posturas más acusatorias y estigmatizantes de la pobreza mientras esa tradición igualitaria permanece en lo discursivo, o si elegir profundizar en la redistribución de la riqueza, así como han profundizado y ampliado la asunción de derechos.

### V.3. Cultura y hábitos de consumo

En décadas pasadas, una buena porción de los uruguayos, la mayor parte de la llamada clase media, adoptaba prácticas de consumo conservadoras que, con el paso del tiempo, austeridad y mucho esfuerzo, podían traducirse en la compra de la casa, el auto familiar y tal vez la casa afuera para los más privilegiados. El consumo no era para nada excesivo, sino que por el contrario se limitaba a todo aquello que permitiese cumplir con esos grandes objetivos, que las más de las veces alcanzaban realización sobre la última parte de la vida. La crisis económica 1999–2002 deja una huella profunda en la sociedad uruguaya. La población hubo de cambiar, por lo

general, sus hábitos y formas de consumo, y esas formas ya «conservadoras» se acotaron aún más: por ejemplo, quienes compraban productos importados comenzaron a consumir productos nacionales que, a causa de la propia crisis, eran mucho más baratos que los demás.<sup>62</sup>

En efecto, el Uruguay vivió, si no la peor, una de las peores crisis económicas de su historia en el año 2002 y luego tuvo, desde 2003 hasta 2017 inclusive, un crecimiento económico sostenido año a año, con tasas muy altas para la historia económica local, que en promedio fueron casi del 4,34% anual. En este contexto, se observó un fuerte incremento en los niveles de empleo y de los salarios reales en Uruguay.<sup>63</sup> Estos elementos se conjugaron para generar un notable incremento de los ingresos de los hogares que ha sido acompañado por un cambio cultural en los consumidores uruguayos. En estos años de bonanza económica se produjeron marcados cambios, y pudo verse cómo buena parte de aquellos uruguayos comenzaron a modificar su actitud hacia lo económico, al punto de que este tema paulatinamente dejó de estar entre los principales problemas del país según las encuestas de opinión.<sup>64</sup> Es dable pensar que si estas cuestiones dejan de estar tan presentes en el imaginario cotidiano, se habilitan espacios para darse gustos, para probar lo nuevo, para consumir. Y al «emparejar» las formas de consumo con las de economías más fortalecidas, los uruguayos fueron poco a poco dejando atrás el «atalo con alambre». En este sentido, según la Encuesta Continua de Hogares (ECH) que elabora el INE, la cantidad de elementos de confort a los que tuvieron acceso los hogares uruguayos mostró un importante incremento en estos quince años, lo que evidencia la búsqueda de una mejor calidad de vida, a través del acceso a nuevos bienes y servicios.<sup>65</sup> Otro de los factores que propiciaron el incremento del consumo ha estado asociado a la expansión del crédito.<sup>66</sup> La sensación de seguridad económica de la que hablamos en el apartado anterior también hace a las formas en las que se consume.

61 Jæger, 2006; Blekesaune, 2007; Bublitz, 2016.

62 Mientras las importaciones se redujeron un 28,3%, el consumo lo hizo un 16,1% (Instituto de Economía, 2003), lo que da cuenta de un desplazamiento hacia la compra de bienes nacionales desde los que eran importados.

63 La tasa de empleo era de 54,1% en 2006 mientras que en 2017 se encuentra en 57,9%, teniendo un pico en 2011 de 60,7%. Por otro lado, el salario real aumentó más de un 40% en el mismo período (datos del INE).

64 Según datos de Latinobarómetro, por ejemplo, a partir de 2007–2008 se ve un cambio muy significativo en este sentido. Progresivamente hasta el 2015, la «desocupación/desempleo» y la «economía/problemas económicos/financieros» van perdiendo lugar de importancia como problemas principales (del 30% al 11% en el primero y del 15% al 4% en el segundo), y asuntos como «delincuencia/seguridad pública» y «problemas de la educación» van ganando lugar (del 7% al 37%, en el primero y del 4% al 13%, en el segundo).

65 Para comprobar algo de esta afirmación, se puede visitar «Estimación puntual del porcentaje de hogares con disponibilidad de algunos elementos de confort», disponible en [http://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=d18d3b17-21b7-4327-be4e-388214365c8d&groupId=10181](http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=d18d3b17-21b7-4327-be4e-388214365c8d&groupId=10181)

66 El *stock* de crédito a las familias ha ido en aumento desde 2012: pasó de un poco más de 5.000 millones de dólares en marzo de 2012 a 7.780 en marzo de 2018, aunque cabe señalar que el crecimiento del crédito se ha ido desacelerando los últimos años (Pronto!, 2018).

.....

Cuando por el año 2011 salió a luz la publicidad «el nuevo uruguayo», de la empresa de televisión por cable para abonados Nuevo Siglo, hubo un revuelo generalizado en varios ámbitos de la sociedad porque ponía de manifiesto nuevas prácticas de consumo que se hacían cada vez más evidentes. Lo que tenía intenciones de ser una simple campaña publicitaria para promocionar y vender más paquetes de canales en alta definición, en realidad estaba tocando la fibra de un cambio cultural significativo del Uruguay del nuevo milenio. Por supuesto, no se trata de una esencia del ser uruguayo que se reconfigura a través de sus hábitos de consumo, para determinar una nueva ontología; se trata de un nuevo relato que tiene que ver con nuevas prácticas y nuevas sensibilidades fuertemente vinculadas a los hábitos de consumo, aunque no se agota en ellos.

En este punto, es conveniente revisar algunos aspectos que reflejen y ejemplifiquen claramente esos cambios en los hábitos y formas de consumo. La publicidad del «nuevo uruguayo» hablaba de que los ciudadanos de este país no veían el auto *cero kilómetro* tan lejano. Según datos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, en 2006 se vendieron 15.143 autos nuevos. La venta fue aumentando progresiva y aceleradamente hasta 2013, cuando se vendieron 57.333 autos nuevos; a partir de allí hubo tres años (2014–2016) de caídas consecutivas en las ventas del 6%, 8% y otro 8% respectivamente; finalmente, en 2017 se dio una recuperación y aumento de ventas del 20% respecto al año anterior.<sup>67</sup> Estos datos dan cuenta de una suba constante de la venta de automóviles y por tanto de una dinámica de consumo mucho más acelerada de uno de los bienes muebles de mayor valor y mayor depreciación (dado el permanente avance tecnológico, la alta competitividad y la mejora de los precios que la alimenta). En este punto, es importante agregar que ese aumento del consumo de automóviles en Uruguay puede estar explicado por el alto componente de

bien posicional que tiene en nuestra sociedad; los uruguayos adquieren automóviles también como forma de exhibir determinado *status* social.<sup>68</sup> Es decir, en términos de hábitos de consumo, por un lado se verifica el cambio en la aceleración del consumo sobre un bien de alto costo y alta depreciación y, por otro, en el consumo de ese bien como elemento posicional y de diferenciación.

Otro ejemplo significativo de cambio en los hábitos de consumo es el turismo emisivo, es decir, el que se hace en el exterior del país. En 2010, la cantidad de viajeros al exterior<sup>69</sup> fue 1.027.205 y el gasto total correspondiente, 418.964.198 dólares.<sup>70</sup> Para 2015, los viajeros fueron 2.216.569, un 116% más que en el 2010, y el gasto ascendió a 1.161.867.118 dólares, es decir, 177% más que en 2010. Estos números nos dicen que el uruguayo se anima más a salir del país, que está mucho más dispuesto a invertir su dinero en cuestiones cuyo retorno sólo puede encontrarse en la satisfacción individual, y que las posibilidades de viajar se han ampliado más allá de una élite muy reducida.

Un tercer ejemplo es el de las compras por internet. Aunque se estima que los niveles de compras por internet aún no son grandes y las tiendas físicas aún representan el grueso de las ventas, sí vienen aumentando sostenidamente en los últimos años. Según la Dirección Nacional de Aduanas, en 2016 las compras en el exterior según el régimen de franquicia<sup>71</sup> fue de 346.596 encomiendas, es decir, un 38% más que en 2015. Por su parte, según el procesamiento hecho por Matías Dodel de la Encuesta Continua de Hogares 2015,<sup>72</sup> del 62,1% de los uruguayos que declara haber utilizado internet en el mes previo a ser encuestados, solo un 13,9% dijo haberlo hecho para «comprar u ordenar productos o servicios». La cifra no parece muy grande, pero a pesar de las dificultades metodológicas para hacer este relevamiento,<sup>73</sup> la cantidad es significativa. Un punto fundamental son los perfiles de quienes compran por internet. Los montevideanos son los

67 Datos de la Asociación del Comercio Automotor del Uruguay (ACAU), disponibles en <http://www.acau.com.uy//index>

68 Gorga et al. 2016.

69 Aquí se cuenta la cantidad de personas residentes en el país al exterior. Una misma persona puede realizar varias salidas del país, cada una se cuenta individualmente.

70 Todos los números son datos de las Estadísticas oficiales de turismo en Uruguay del Ministerio de Turismo, disponibles en <http://www.mintur.uy/index.php/es/estadistica/itemlist/category/191> (enero de 2017).

71 El Régimen de Franquicias está estipulado en el decreto 336/2015 del Poder Ejecutivo, vigente a partir del 1 de enero del 2016, que vino a modificar el decreto 356/2014, estableciendo que las compras bajo este régimen tienen que cumplir los siguientes requisitos: hasta 200 dólares para los envíos recibidos por correo expreso y hasta 50 dólares para los recibidos por correo no expreso; deben ser sin fines comerciales, se pueden realizar hasta cuatro veces en el año, no deben exceder los 20 kilos y deben ser recibidos por personas físicas mayores de edad con documento de identidad uruguayo.

72 Matías Dodel, «Cyber–lunes para pocos. ¿Quiénes son los uruguayos que compran en internet?», portal Razones y Personas, 8 de diciembre de 2016. Disponible en <http://www.razonesypersonas.com/2016/12/cyber-lunes-para-pocos-quienes-son-los.html>

73 Dos ejemplos: a) al tratarse de la ECH, quedan por fuera muchísimas prácticas privadas del uso de internet; y b) el entendimiento de los términos, qué interpreta el entrevistado por «comprar u ordenar» por internet puede dejar afuera algunas consideraciones (las aplicaciones para ordenar comida, solicitar un taxi, etc.).

que más usan internet y también son los que más compran mediante el comercio electrónico en relación al resto del país. Las personas de ingresos más altos compran mucho más que las de ingresos más bajos; así por ejemplo, los del quintil más alto de ingresos compran diez veces más que los del quintil más bajo. La franja de compradores de entre 31 y 44 años lo hace más intensivamente, seguramente porque tienen más incorporada la herramienta y cuentan con la autonomía económica suficiente para decidir con mayor libertad sobre sus gastos, en relación con los otros grupos etarios.

Un cuarto y último ejemplo de cambios en los hábitos de consumo de los uruguayos, y de las formas en que lo ejercemos, lo encontramos revisando cómo hemos incorporado los descuentos y las ofertas a nuestra vida cotidiana. Los Descuento del IVA y Noche de los descuentos (por parte de dos grupos empresariales) devinieron en días de los descuentos que trascendieron a los *shopping* y abarcaron barrios enteros.<sup>74</sup> Se han creado empresas cuya finalidad es centralizar y promocionar ofertas y descuentos de cientos de locales comerciales, y más recientemente se ofrecen aplicaciones para celular que alertan sobre los descuentos en cada local, georreferenciadamente y según la tarjeta de débito o crédito que uno le marque poseer. Otro de los factores que propiciaron el incremento del consumo ha estado asociado con la expansión del crédito. En efecto, el *stock* de crédito para consumo a las familias creció a una tasa real de 13% promedio anual entre 2009 y 2014, según datos del Banco Central del Uruguay.

Estos ejemplos pretenden echar luz sobre nuevos valores, creencias y actitudes hacia el consumo, que al menos crean un nuevo relato, una nueva sensibilidad. Esta nueva sensibilidad está fundada sobre una bonanza económica muy significativa para el país, pero no sólo descansa en ella; también se ha sedimentado mediante la pérdida del miedo al cambio, la asunción del riesgo a través de la satisfacción de más gustos fútiles y relacionados con placeres mucho más inmediatos. A esta nueva sensibilidad también la acompaña una actitud hacia el consumo que exige mucho más que antes, que quiere mayor calidad a menor precio. El que solo puede consumir determinadas opciones, no puede comparar con otras, las constataciones de que esto

o aquello es de mejor calidad solo se adquieren en el acceso a un consumo cada vez más variado.

Sumado a esto, existe evidencia empírica de que en los últimos años parte del consumo de los uruguayos está explicado no solo por la satisfacción personal como proyecto de autorrealización, sino porque además les permite posicionarse con un *status* social deseado. La proporción del consumo de bienes visibles, que son aquellos que permiten posicionarse hacia el resto de las personas con determinado *status*, aumenta a medida que aumentan los ingresos de los hogares.<sup>75</sup> Además, cuando se considera el ingreso por grupos de referencia, se observa que, cuanto menor es el ingreso grupal, mayor es el consumo posicional, los grupos más pobres en términos relativos consumen más posicionalmente.<sup>76</sup> Este factor es relevante además para explicar la presión que algunos grupos de individuos sienten en dirección de obtener los medios necesarios (legal o ilegalmente) para llevar adelante ese consumo.

En 2015 se vio un freno considerable en las tasas de crecimiento del país, lo que puso en alerta a las consultoras, los políticos y los académicos de cara al 2016. En este sentido, estos últimos dos años hicieron las veces de prueba en torno al cambio de estos hábitos de consumo. Dada una desaceleración económica y una especie de alarma pública frente a una posible crisis, el 2016 particularmente se convirtió en el año donde los uruguayos pusieron a prueba sus aprendizajes relacionados con el consumo, sus nuevas formas de ejercerlo y sus nuevas costumbres y actitudes hacia él.

Ya vimos, con algunos de los datos esbozados en este texto, que no hubo grandes modificaciones. De hecho, la incorporación de los uruguayos de esta nueva sensibilidad parece haber sido muy grande, y esto se refleja claramente en sus conductas de consumo ante las vicisitudes de la economía, buscando más promociones y ofertas y decidiendo en función de las fechas y posibilidades reales de hacer efectivas sus compras a un menor precio.<sup>77</sup> Esto va acompañado de una cada vez mayor información de estas promociones y ofertas, y el considerable impacto de la ley de inclusión financiera y el proceso de bancarización facilitaron el acceso a promociones y ofertas en forma mucho más ampliada, como forma de fidelización de sus clientes.

74 Los días de los descuentos ahora son del «Centro, Cordón y Ciudad Vieja» y de «Carrasco, Pocitos, Punta Carretas y Zona Diseño (Parque Rodó)».

75 Esto implica que en el caso de Uruguay son clasificados como bienes suntuarios, no necesarios, como era de esperar.

76 Gorga et al., 2016.

77 Verónica Massonier, consultada por *El País*: <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/nuevo-uruguayo-cambia-habitos-consumo.html>, febrero de 2017.

Queda como contrapunto el cuestionamiento de quiénes son los uruguayos que se han apropiado de ese relato llevándolo como bandera de su accionar y qué pasa con ese gran contingente de la población que tiene mayores dificultades para acceder a las ofertas y promociones, para viajar al exterior, para adquirir un vehículo, nuevo o usado.

Estas reflexiones nos dejan algunas interrogantes de futuro: ¿A quiénes incluyen o excluyen estos relatos? ¿Cuáles son los sectores de la sociedad que se han apropiado de estos discursos? ¿Cuál es el límite entre una actitud agresiva e inteligente para consumir y el mero consumismo? ¿Estamos en un momento de tránsito entre valores de consumo más tradicionales del uruguayo a otros que son importados o foráneos; o es una adaptación local a unas formas de consumo que son globales?

#### V.4. Cultura, ciencia, tecnología e innovación

Pensar la tríada de ciencia, tecnología e innovación (en adelante, CTI) como un fenómeno indiviso es riesgoso ya que se trata de tres ámbitos distintos, con procesos y tránsitos propios. Existe cierta forma lineal de concebir la relación entre estos tres fenómenos que pareciera establecer que la cuestión va de la ciencia a la tecnología y de ella a la innovación. Pero la realidad es mucho más compleja, y si a esto sumamos la idea de mirar el objeto desde lo cultural a través de los valores, las creencias y las actitudes que tenemos los uruguayos en relación a la tríada CTI, el asunto se hace aún más complejo. Sin embargo, existen muchísimos puntos en común entre las tres áreas, que hacen posible pensarlas y problematizarlas juntas.

¿Qué entienden los uruguayos por cada uno de estos conceptos? Según los datos de Uruguay de la última oleada (2010–2014) de la Encuesta Mundial de Valores, el 48% de los uruguayos cree que «la ciencia y la tecnología están haciendo nuestras vidas más saludables, más fáciles y más cómodas», un 40% tiene posiciones intermedias al respecto y apenas

un 5% está en desacuerdo.<sup>78</sup> Por su parte, según la Tercera Encuesta de percepción pública sobre ciencia, tecnología e innovación del Uruguay, de 2014, el 27% de la población asocia la ciencia con un área del conocimiento y una disciplina específica como la «salud y la medicina»; el 37% asocia el concepto de tecnología con la «informática, computadoras, hardware e internet»; y el 40% asocia la innovación con «algo nuevo, cambios y novedad».<sup>79</sup>

Es interesante la vinculación entre la CTI, la medicina y la salud. La encuesta sobre percepciones ya mencionada nos muestra que el problema cotidiano al que la CTI puede contribuir a resolver es «salud–medicamentos» ya que 20% de los uruguayos lo destaca como primera mención y, a su vez, un 24% destaca «salud–medicina» como ejemplo de políticas en CTI para problemas cotidianos. Sumado a esto, un 35% de la población entiende que la aplicabilidad de la investigación realizada en el país está asociada a curar y/o prevenir enfermedades de la población; y finalmente, un 78% de los uruguayos dice estar de acuerdo o muy de acuerdo con que «la ciencia y la tecnología ayudan a curar enfermedades como el SIDA, el cáncer, etc.». En un sentido muy diferente, otro punto que vale la pena no pasar por alto es que solo un 28% de los uruguayos está de acuerdo o muy de acuerdo con que la ciencia y la tecnología ayudan a acabar con la pobreza y el hambre en el mundo. Esto pareciera colocar la CTI en un camino paralelo al de la inclusión social y la reducción de la pobreza, donde su contribución en este sentido pasa desapercibida y no es apropiada por la ciudadanía.

Los cambios tecnológicos de las últimas décadas y su penetración tan fuerte en nuestra vida cotidiana (sin ir más lejos, llevamos en nuestros bolsillos dispositivos de alta complejidad como los celulares) han colocado a la CTI en un lugar preponderante tanto de la agenda política como del imaginario colectivo. Si bien todos los países participantes de la última oleada de la EMV consideran que el mundo está mejor gracias a la ciencia y la tecnología, hay variaciones bastante significativas. Así por ejemplo, un 38% de los uruguayos creen que el mundo es mejor gracias a la ciencia y la tecnología, mientras que en Suecia es un 57%.

78 Concretamente, en la EMV se le dice al encuestado que indique su acuerdo o desacuerdo con la afirmación utilizando una escala donde 1 significa «completamente en desacuerdo» y 10, «completamente de acuerdo». Los valores mencionados corresponden a la agrupación de los valores de la encuesta en tres grupos; el primero, «en desacuerdo», a la suma de los puntos 1, 2 y 3 de la escala; el segundo, «opiniones intermedias», a la suma de las opiniones ubicadas en 4, 5, 6, y 7; y el tercero, «de acuerdo», a la suma de las opiniones con valores 8, 9 y 10.

79 La pregunta está formulada de la siguiente manera: «Cuando se habla de ciencia ¿cuál es la primera palabra en la que usted piensa? ¿Y la segunda? Lo mismo se hace para tecnología e innovación. Los porcentajes corresponden solamente a la primera mención.

	El mundo está peor debido a la ciencia y la tecnología	Opiniones Intermedias	El mundo está mejor debido a la ciencia y la tecnología	NS/NC
Uruguay	11 %	46 %	38 %	5 %
Argentina	8 %	50 %	39 %	3 %
Brasil	19 %	39 %	40 %	2 %
Holanda	1 %	53 %	45 %	1 %
Nueva Zelanda	4 %	45 %	50 %	3 %
Suecia	3 %	37 %	57 %	3 %

FUENTE: EMV, 2010-2014<sup>80</sup>

Esas visiones de un mundo que está mejor gracias a la CTI son complementadas con visiones de futuro también muy esperanzadoras. Por ejemplo, según la encuesta de percepciones, un 78% de los uruguayos está de acuerdo con que «*las aplicaciones de la ciencia y la tecnología generan oportunidades de trabajo para las nuevas generaciones*». Por su parte, a través de la EMV también podemos ver una valoración muy positiva sobre el futuro y la CTI, ya que un 56% de la población uruguaya está de acuerdo con que ella generará más oportunidades para las generaciones futuras.<sup>81</sup>

En Uruguay, la preocupación política y las acciones de esa esfera para con la CTI tuvieron un desarrollo muy similar al del resto de los países de la región, volcado principalmente al fortalecimiento de las capacidades científicas mediante la formación de los investigadores en el exterior, ya que el país no podía ofrecer estudios superiores al grado en algunas áreas. En ese contexto surge el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICYT) en el año 1961, y a partir de allí una serie de iniciativas que tuvieron lugar principalmente luego de la dictadura (1973-1985), con la recuperación de varios científicos exiliados y la creación de instituciones en la materia. Esto se profundizó a partir del comienzo del nuevo milenio con la creación del nuevo Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (que también

pasó a denominarse CONICYT) y de la Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología (DINACYT)<sup>82</sup> en la Ley de Presupuesto de 2001. En 2005, la reformulación del marco institucional para el fomento de la CTI tuvo un nuevo empuje con la creación en 2005 del Gabinete Ministerial de la Innovación que promovió la elaboración del primer Plan Estratégico Nacional en la materia (PENCTI),<sup>83</sup> la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Además, se han creado: la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE), el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología.

En este marco, según la encuesta de percepción pública sobre CTI mencionada más arriba, un 32% de la población cree que existen instituciones que apoyan el desarrollo de la CTI; sin embargo, más de la mitad de ellos no puede mencionar ninguna y solo unos pocos mencionan a la ANII. Posiblemente esto esté muy relacionado con que solo un 30% de los uruguayos se sienten muy o bastante informados en temas de ciencia y tecnología, cuando en temas como deportes, alimentación y consumo, medicina y salud o política las cifras son bastante más elevadas. Las principales razones que argumentan quienes declaran estar poco o nada informados en CTI son el no entendimiento (20%) y la falta de interés (32%), evidenciando una cierta lejanía de la ciudadanía con respecto a estos temas.

80 La pregunta concreta de la encuesta fue: «¿Usted diría que el mundo está mejor o está peor debido a la ciencia y la tecnología? Por favor, dígame cuál se acerca más a su punto de vista en esta escala: 1 significa que «el mundo está mucho peor» y 10 significa que «el mundo está mucho mejor». En el cuadro se muestra una agrupación exactamente igual a la explicada en la nota al pie 2.

81 El 5% está en desacuerdo, el 34% tiene opiniones intermedias y el 5% restante no sabe o no contesta. Aquí concretamente se le pedía al encuestado que se colocara en una escala donde 1 significaba «completamente en desacuerdo» y 10, «completamente de acuerdo». La agrupación es nuevamente igual a la de la nota al pie 2.

82 El 5% está en desacuerdo, el 34% tiene opiniones intermedias y el 5% restante no sabe o no contesta. Aquí concretamente se le pedía al encuestado que se colocara en una escala donde 1 significaba «completamente en desacuerdo» y 10, «completamente de acuerdo». La agrupación es nuevamente igual a la de la nota al pie 2.

83 Aprobado en febrero del 2010.

Entre el 2000 y el 2015, no solo crecieron la cantidad de instituciones y se cambiaron las formas en las que funcionaban e interrelacionaban, sino también el presupuesto. Así, por ejemplo, el presupuesto destinado como inversión a I+D aumentó significativamente en ese período, pasando de ser el 0,24% del PIB en el primer año del período al 0,36% en el último. Sin embargo, el gasto en I+D sobre el PIB de nuestro país está en el grupo medio de Iberoamérica,<sup>84</sup> algo menos de la mitad del promedio de la región. A su vez, el promedio regional es ya bastante bajo, alcanza un valor de 0,78% del PIB, y está muy por detrás del promedio de los países de la OCDE, que es de 2,4%, mostrando a las claras una significativa dilación en la materia. La ciudadanía uruguaya parece tener esto bastante claro ya que el 73% de la población está de acuerdo o muy de acuerdo con que «la ciencia y la tecnología aumentan las diferencias entre los países ricos y los países pobres».<sup>85</sup>

Un aspecto clave en todo esto es la forma del gasto y quién asume las responsabilidades y riesgos. Iberoamérica se caracteriza por tener una inversión preeminentemente pública en I+D (signada sobre todo por los países latinoamericanos), cuando en los países de la OCDE la relación es exactamente al revés, son las empresas las que más invierten. En Uruguay, para el año 2015, la inversión en I+D por parte del Gobierno corresponde al 29% del total del sector; un 59% lo hace la Educación Superior, mientras que las empresas —públicas y privadas— solo invierten el 5% del total. A nivel iberoamericano, lo que invierten los gobiernos corresponde el 54% del total, las empresas representan el 33% y la educación superior solo representa un 4% del total de inversiones.<sup>86</sup>

Las diferencias entre los valores de Uruguay e Iberoamérica nos presentan al menos tres puntos importantes para nuestro país: el rol del Estado, la alta inversión de la educación terciaria y la escasa participación empresarial. El primero se vislumbra ya desde los párrafos anteriores, y tiene que ver con el rol preponderante del Estado en materia de CTI como interventor clave. En este sentido, la inversión por parte del gobierno parece ser reforzada por la percepción de la ciudadanía, ya

que, según la encuesta mencionada, un 84% de los uruguayos entiende que «la investigación científica y el desarrollo tecnológico deben ser apoyados por el Gobierno, aun cuando los beneficios no sean inmediatos». Sumado a esto, nuestro país tiene una larga tradición regularista, con un Estado que interviene delimitando los campos de acción en varios ámbitos de la realidad social y productiva del país; la I+D no es ajena a este fenómeno y al ser la participación estatal tan significativa en términos económicos, parece aún más justificado que así sea. En este sentido, las políticas que se implementen influirán fuertemente sobre las capacidades de innovación de la economía, estimulándolas, coartándolas o ambas cosas.

Un segundo aspecto a destacar en este sentido es la cuantiosa inversión que hace la educación superior en nuestro país en relación con el resto de la región, ya que buena parte de la misma la hace la Universidad de la República (UdelaR) y, por tanto, si bien no son inversiones del gobierno como tal porque la universidad tiene autonomía y cogobierno, sí se aplican dineros públicos. Tradicionalmente en el Uruguay, la UdelaR ha ocupado un rol prevalente en materia de investigación, tanto en los hechos como en el imaginario ciudadano. Por ejemplo, el 26% de los estudiantes de grado de esa universidad están en el área de la salud y un 35% de los uruguayos ve de utilidad hacer investigación para curar y prevenir enfermedades, un 25% de los estudiantes de grado son del área de las tecnologías y ciencias de la naturaleza y el hábitat, al tiempo que un 38% de la población ve de utilidad la investigación en la esfera productiva, tanto para aumentar la producción como para mejorar la calidad de los productos. Sumado a esto, un 82% de la población cree que nuestro país «puede hacer investigación científica propia y vale la pena que la haga» y la educación terciaria es el ámbito por excelencia para ello en Uruguay.<sup>87</sup>

El tercer y último punto es el referido al lugar que otorgamos a la innovación. Según la encuesta de percepción sobre CTI, entre 2011 y 2014 se pasó de un 20% a un 43% de la población que opina que la innovación es un área donde el país se destaca internacionalmente (ANII, 2015). Sumado a esto, la

84 Todos los datos son tomados de la página de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). El último año disponible es el 2015, donde están medidos 16 países (no hay datos de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela).

85 Dato extraído de la «Tercera Encuesta de Percepción Pública sobre Ciencia, Tecnología e Innovación Uruguay», 2014.

86 Los porcentajes restantes lo componen la inversión extranjera y la que hacen las organizaciones privadas sin fines de lucro. Los datos se encuentran disponibles en RICYT: <http://dev.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicador=GASIDSFPER>

87 Los datos de la matrícula de la UdelaR son extraídos del trabajo de Isabel Bortagaray y corresponden al año 2012; y los datos de las percepciones son de la Tercera encuesta de percepción pública sobre ciencia, tecnología e innovación del Uruguay del año 2014.

misma encuesta nos dice que el 75% de los uruguayos opinan que el desarrollo económico y social del país depende en buena medida de la innovación. Sin embargo, la falta de demanda de conocimiento e innovación de las empresas que no apuestan a esto como forma de ganar competitividad —recordemos que solo el 10% del total de inversión en I+D lo hacen las empresas públicas y privadas— coloca al país en una posición de adaptador de tecnología (fenómeno característico de la región). Tanto es así que, según la encuesta de actividades de innovación de 2010–2012, solo el 24% de las empresas realiza alguna actividad de innovación, y de ellas la gran mayoría son incrementales a través de la adquisición de bienes de capital. Esta característica sugiere que el empresario innovador no es muy mayoritario en Uruguay, y que debe existir todavía una preponderancia mayor de empresarios rentistas que demandan transferencias de ingreso más directas,<sup>88</sup> y no tanto apoyo para desarrollar proyectos de innovación propios como caminos para mejorar su rentabilidad.

Sin pretender establecer una relación de causalidad, sino con la idea de sugerir una posible hipótesis final, nos preguntamos si esta dificultad para la innovación no está asociada a ciertos valores, creencias y actitudes de la sociedad uruguaya que guarden relación con miedos a lo ignorado, a lo que está por venir, al cambio.

Pero entonces, ¿qué tan afectos somos al cambio y a asumir nuevos riesgos?, ¿qué tanto miedo le tenemos a la incertidumbre, a lo desconocido? Para la primera cuestión contamos con datos de la EMV, donde se puede ver con claridad que la población uruguaya es bastante reacia a identificarse con personas a las que les guste «el riesgo y la aventura»: el 33% de la población uruguaya dice que «no se parece nada» a una persona así, mientras que en Argentina y Brasil son el 13% y el 22% respectivamente, al tiempo que, entre el grupo de países no latinoamericanos elegido para comparar, en Nueva Zelanda son solo el 10% de su población, en Suecia, el 15% y en Holanda, el 19% quienes dicen lo mismo.

	Se parece mucho a mi	Es parecida a mi	Se parece algo a mi	Se parece un poco a mi	No se parece a mi	No se parece nada a mi	NS/NC
<b>Uruguay</b>	6 %	10 %	9 %	15 %	26 %	33 %	1 %
<b>Argentina</b>	7 %	15 %	23 %	23 %	17 %	13 %	2 %
<b>Brasil</b>	5 %	14 %	13 %	11 %	35 %	22 %	0 %
<b>Holanda</b>	2 %	6 %	12 %	19 %	38 %	19 %	4 %
<b>Nueva Zelanda</b>	6 %	13 %	17 %	21 %	31 %	10 %	3 %
<b>Suecia</b>	7 %	12 %	19 %	19 %	28 %	15 %	1 %

FUENTE: EMV, 2010–2014.<sup>89</sup>

88 Por ejemplo, vía disminución de impuestos y aumentos del tipo de cambio.

89 Concretamente se le pedía al entrevistado que indicara qué tanto se parece a una persona hipotética para quien fuese importante «la aventura y correr riesgos; llevar una vida emocionante». Para ello, se le presenta una tarjeta con las siguientes opciones: 1. «Se parece mucho a mí»; 2. «Es parecida a mí»; 3. «Se parece algo a mí»; 4. «Es un poco parecida a mí»; 5. «No se parece mucho a mí»; 6. «No se parece nada a mí». Por su parte, las apreciaciones de «no sabe» y «no contesta» se representan con «-1» y «-2» respectivamente, aunque no se brindan como opciones al entrevistado.

Por su parte, el profesor Geert Hofstede, quien conduce uno de los estudios más abarcativos sobre cómo los valores en los espacios de trabajo son influenciados por la cultura, creó a partir de esas investigaciones, junto a su equipo, un abordaje para estudiar la cultura de las naciones adoptando seis dimensiones, entre las cuales tomamos las que referiremos aquí: *evitación de lo desconocido* y *orientación de largo plazo*,<sup>90</sup> para continuar esta línea descriptiva. Si bien los datos que presentamos a continuación no tienen un muestreo representativo para toda la sociedad, sí nos dan una pauta que viene más o menos en la misma línea argumental que venimos manejando. En efecto, Uruguay tiene un puntaje muy alto (99 en 100) en la categoría «evitar lo desconocido», lo que nos coloca entre las sociedades que más miedo le tienen a lo desconocido y a la incertidumbre. Es decir, entre aquellas que más se abrazan a la ansiedad producida por lo que está por venir, pero que no se puede controlar, y se sienten amenazadas por ello. En estas sociedades, dice Hofstede, la innovación encuentra muchas restricciones y la seguridad es un elemento fundamental en la motivación individual. A su vez, Uruguay tiene un puntaje muy bajo (26 en 100) en la categoría «orientación a largo plazo», lo que nos coloca entre las sociedades más afectas a las tradiciones y las normas y con mayor desconfianza por los cambios sociales.

La CTI está muy bien valorada por la ciudadanía, principalmente en temas de salud y medicina. La evidencia pareciera indicar que los uruguayos estarían dispuestos a que el Estado siga invirtiendo fuertemente en CTI a efectos de crear oportunidades para las generaciones futuras. Sin embargo, habrá que ver qué rol ocupan las empresas que parecen estar sumamente rezagadas en cuanto a asumir riesgos innovadores más allá de las adquisiciones de bienes de capital. En este sentido, será preciso revisar permanentemente el lugar que ocupa el Estado en un espectro que parece encontrarse entre la estimulación, la regulación y la habilitación de la

innovación. La institucionalidad de la CTI está en pleno proceso de cambio, que determinará buena parte de las posibilidades del futuro. Sumado a esto, parece imperioso esclarecer y comunicar las implicaciones que tiene la CTI con la sustentabilidad y la inclusión social, comunicar mejor y hacer apropiable para la ciudadanía su incidencia en la vida cotidiana y, así, estimular la participación y el diálogo para enfrentar lo que está por venir lo mejor preparados posible y en forma colectiva. Los desafíos para las próximas décadas son inmensos para nuestro país, que invierte poco en I+D, en una región que en su conjunto tampoco lo hace. En este contexto, favorecer un cambio en la matriz de la innovación en Uruguay, apostando a procesos creativos y diseños novedosos en lo educativo, en la investigación, en lo empresarial y en lo institucional, será uno de los grandes desafíos para ganar competitividad y salir de la cultura de la repetición.

Si bien lo anterior es vital, también es necesario entender que la innovación no es apenas algo vinculado con lo que hacen los científicos y las políticas. La creatividad y la innovación son actitudes y valores que toda la población puede o no asumir como desafíos en su actividad. Innovar y crear van de la mano con el riesgo y éste con el posible error.

Algunas interrogantes que se abren con estas ideas son: ¿Qué implica de cara a imaginar las posibilidades del futuro de la CTI que los uruguayos las relacionen con la salud y la medicina? ¿Cómo conviven la visión esperanzadora que se tiene sobre su rol en la creación de oportunidades de futuro para las nuevas generaciones y el miedo a la pérdida y desaparición de empleos por la automatización? ¿Cuál es el lugar que debe ocupar el Estado en el fomento de las CTI? ¿Cuál es el rol que deben ocupar los empresarios y cuáles son las causas de su falta de inversión en innovación? ¿Existe un temor generalizado ante la asunción de riesgos por parte de la sociedad uruguaya que impide innovar más? ¿O estamos en un tránsito y eso cambiará?

90 Él y su equipo se han dedicado, desde 1967 hasta el presente, a recolectar y analizar datos sobre los valores de los trabajadores en 76 países del mundo. La definición de cada una de las seis dimensiones se encuentra disponible en <http://geerthofstede.com/culture-geert-hofstede-gert-jan-hofstede/6d-model-of-national-culture/> países del mundo. La definición de cada una de las seis dimensiones se encuentra disponible en <http://geerthofstede.com/culture-geert-hofstede-gert-jan-hofstede/6d-model-of-national-culture/>

## V. 5. Cultura y medio ambiente

La preservación de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente han ganado suficiente terreno como para que hoy en día no haya paradigma de desarrollo que no los incluya entre sus objetivos centrales. Por eso, el derecho de las generaciones futuras a contar con suficientes recursos naturales es reconocido como uno de los puntos más importantes del desarrollo sostenible; las generaciones presentes tenemos el deber de hacer el máximo esfuerzo para respetarlo.

Este aspecto central del desarrollo no tiene una vida muy prolongada. Transcurrieron cuarenta años desde la primera semilla plantada en 1972 en la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente, donde fue puesto de manifiesto el deterioro del planeta y se afirmó que «el mundo es uno solo». A partir de allí, la conciencia de la preservación de los recursos de la Tierra no ha hecho más que aumentar junto a la posibilidad de la destrucción del ecosistema que hizo posible la vida del *homo sapiens*. En este sentido, el combate al cambio climático se ha vuelto hegemónico y marca la agenda de desarrollo a nivel global y nacional luego de la cumbre de París de 2015. Las conclusiones de esa cumbre, firmadas por 175 partes (174 países más la Unión Europea) y ratificadas por 146 (Estados Unidos anunció su retiro en junio de 2017),<sup>91</sup> comprometen a cada uno de ellos a disminuir las emisiones de carbono y medir los avances en este sentido con planes quinquenales que lo demuestren.

La construcción de este consenso, a lo largo de un proceso de cuarenta años de discusiones, por primera vez logra que los países ricos y los pobres se pongan de acuerdo sobre este punto, y que los países ricos asuman su responsabilidad como los principales emisores históricos, contribuyendo con un fondo económico global para disminuir el calentamiento global. Pero el esfuerzo debe ser asumido por todos y, de ahí, el compromiso que el instrumento confiere a los estados nacionales para implementar medidas concretas en esta dirección.

La construcción de este entramado institucional internacional en relación con el cambio climático y la preservación del medio ambiente en todas sus facetas (protección de la flora, la fauna, la descontaminación de suelos, mares y aire, la sustitución de combustibles fósiles por energías renovables, el control de los agroquímicos en la producción de alimentos, etc.) representan avances en una carrera que enfrenta a la humanidad consigo misma. Las medidas que se adopten, los fondos que se destinen y la institucionalidad que se diseñe, acciones absolutamente necesarias todas ellas, no serán suficientes sin un cambio en el estilo de consumo que nos ha colocado en la encrucijada actual. Como fue mencionado, por ejemplo, a contrapelo de las tendencias ecológicas y de transporte urbano de los países más desarrollados, en Uruguay el parque automotor (que usa combustibles fósiles) ha crecido significativamente.

	<b>Se debería dar prioridad al cuidado del medio ambiente, aunque ello provoque un enlentecimiento del crecimiento de la economía y cause alguna pérdida de puestos de trabajo</b>	<b>El crecimiento de la economía y la creación de puestos de trabajo deberían ser la prioridad, aunque el medio ambiente sufra en alguna medida</b>
<b>Uruguay</b>	<b>64 %</b>	<b>27 %</b>
<b>Suecia</b>	<b>63 %</b>	<b>32 %</b>
<b>Brasil</b>	<b>60 %</b>	<b>30 %</b>
<b>Argentina</b>	<b>54 %</b>	<b>32 %</b>
<b>N. Zelanda</b>	<b>43 %</b>	<b>39 %</b>
<b>Holanda</b>	<b>41 %</b>	<b>50 %</b>

FUENTE: EMV, 2011.

91 A pesar del anuncio del presidente Donald Trump manifestando la intención de salirse del pacto, Estados Unidos no podrá hacerlo legal hasta noviembre de 2019, ya que ningún país puede manifestar su intención de no participar más de manera oficial hasta esa fecha y luego debe esperar un año más para salirse por completo tal como estipula el mismo acuerdo firmado en París.

En Uruguay, el tema medio ambiental parece tener un lugar destacado en el imaginario relacionado con el desarrollo del país. Según datos de Latinobarómetro de 2015, 47,6% de los uruguayos creían que el medio ambiente es uno de los temas más relevantes en este sentido, en segundo lugar tras las políticas sociales, remarcadas por el 56,2% de los entrevistados.<sup>92</sup>

Una de las hipótesis que manejamos es que la cuestión ambiental aparece como un valor social en la percepción del público; es decir, el uruguayo se autopercebe sumamente atento ante los proyectos de gran escala que pueden comprometer el medio ambiente. Así por ejemplo, las dos terceras partes, el 64% de la población, manifiesta que se debe dar prioridad al cuidado del medio ambiente por sobre el crecimiento económico, mientras que una minoría del 27% piensa lo opuesto: que el crecimiento debe ser la prioridad aunque vaya en desmedro del medio ambiente. Muy significativo es que ese sólido porcentaje mayoritario es más alto que en muchos países con mejores índices de desarrollo y, viceversa, la minoría que prioriza solamente el crecimiento es la menor de los países comparados. Incluso la opinión ha mejorado desde la última EMV realizada entre los años 1995 y 1998: por entonces, el 57% priorizaba el cuidado del medio ambiente, contra el 64% actual, dato que se orienta en el sentido antes mencionado y parece reforzar la idea de que los uruguayos están alertas ante los nuevos megaemprendimientos económicos y exigen el cuidado máximo del medio ambiente.

Este valor o postura de alerta de la sociedad uruguaya ha tenido expresiones fuertes en la última década. Así por ejemplo, se puede destacar que, si bien el despliegue de la cadena agroindustrial —a partir de la ley de forestación de los ochenta y la exportación de madera chipeada— había ya levantado algunas discusiones en torno del cultivo de eucaliptus en las áreas de prioridad forestal, esas fueron desde la percepción general apenas parte de una controversia entre especialistas. Sin embargo, la implantación de la primera planta de celulosa de la finlandesa Botnia en 2005 (ahora UPM) y las disputas con la vecina Argentina a raíz de ella<sup>93</sup> llevaron la discusión medioambiental, con muchos

ribetes nacionalistas agregados, más allá del ámbito de los especialistas, hacia un espacio de debate social ampliado, más bien valorativo y de opinión no experta. Posteriormente, la cadena fue intensificada con la creación de una segunda planta de celulosa, mayor que la primera, por el consorcio de la chilena Arauco y la sueco-finlandesa Stora Enso, y lo será aún más con la proyección de una tercera planta finlandesa que aún se encuentra en negociación. Los controles sobre las plantas instaladas permiten afirmar que el impacto medioambiental está dentro de los parámetros aceptables y que efectivamente fue posible impulsar un emprendimiento nuevo muy significativo para el país desde el punto de vista económico, con un balance adecuado del cuidado del ambiente. Ello no obstante, el conflicto inicial con Argentina y la movilización de los grupos ambientalistas despertaron entre los uruguayos una atención mucho más profusa, no solo ante ese proyecto en particular, sino también ante los grandes emprendimientos productivos en general, orientada hacia una no afectación del medio ambiente, al menos dentro de valores admitidos por la normativa.

Esta capacidad de alerta a la que nos referimos fue activada posteriormente ante la potencial instalación de la compañía de capitales indios Aratirí. Su proyecto de minería a cielo abierto, de mucho mayor riesgo en relación con el impacto ambiental, fue analizado con lupa por las instituciones públicas. Sin embargo, se generó una relevante movilización en sentido contrario por parte de quienes presumían que no ofrecía las garantías necesarias. Finalmente, la compañía minera abortó el proyecto y se retiró, en parte debido a la caída del precio internacional del hierro y quizá también por la percepción de una opinión pública orientada al contralor del equilibrio medioambiental. En 2011, se llevó a cabo un debate, en la modalidad de Juicio Ciudadano sobre Minería, y entre las conclusiones se sostuvo: «Entendemos que el Uruguay se debe una discusión en profundidad, con la más alta participación y el mayor nivel técnico posible, a los efectos de decidir sobre este y otros proyectos de inversión. Si bien el futuro de un país es una construcción permanente, debemos sentar las bases y los mecanismos para encaminar los proyectos que nos permitan alcanzar el mejor y más consensuado desarrollo posible.»<sup>94</sup>

92 A las personas se les decía: «De la siguiente lista de temas, dígame cuáles son los más importantes para el desarrollo de su país: medio ambiente, infraestructura, instituciones, integración al mundo, políticas sociales, ninguna de las anteriores». La persona podía elegir múltiples respuestas.

93 Recordemos que desde el 2006 al 2010 la Asamblea Ambientalista de Gualleguaychú mantuvo bloqueado el puente internacional que une las ciudades de Fray Bentos (Uruguay) y Puerto Unzué (Argentina). El principal argumento esgrimido por ese colectivo era que la producción de pasta de celulosa no era sustentable con el ecosistema del Río Uruguay.

94 Disponible en <http://www.juiciociudadano.org/mineria/wp-content/uploads/2012/03/CONCLUSIONES-del-PANEL-CIUDADANO-2-.pdf>

Otro aspecto en reciente relevancia respecto del medio ambiente ha sido la discusión sobre cómo se ha modificado la calidad del agua en los últimos años. El nitrógeno y el fósforo han ingresado como fuentes difusas al sistema natural mediante la fertilización que implica la agroindustria, esto produce floraciones y cianobacterias nocivas, que aumentan los costos de potabilización del agua, al tiempo que deterioran su calidad.<sup>95</sup> La prolongación de este fenómeno hace que los sistemas lleguen a un estado de contaminación orgánica (o estado trófico). En la cuenca del río Santa Lucía, por ejemplo, se pueden observar estados de alto riesgo y contaminación orgánica, desde eutrófica hasta hipereutrófica.<sup>96</sup> Aunque los indicadores<sup>97</sup> siguen marcando que la potabilidad del agua es la correcta, la preocupación por estos aspectos es sumamente alta y ha mantenido a la academia y a la ciudadanía atenta al estado ambiental de los cauces naturales de agua.

La contracara del fenómeno resaltado en las líneas anteriores es la atención que la población otorga al medio ambiente en su vida cotidiana: a las prácticas de cuidar la limpieza de la ciudad, a la costumbre de reciclar la basura doméstica, o a los hábitos de consumo que tomen en consideración los materiales menos dañinos para el medio ambiente. Si bien es escasa la investigación científica en cuanto a las actitudes de los uruguayos con el medio ambiente en su vida cotidiana, existe el discurso general, sobre todo en Montevideo, de que tienen hábitos poco amigables con el ambiente en su día a día. Ello tiene asidero en la realidad, cuando aún se puede ver gente arrojando papeles en la vía pública, cuando se comprueba que todavía son muy pocas las personas que reciclan, y cuando se advierte la dificultad que tienen los gobiernos de las ciudades para implementar en forma definitiva sistemas de reciclaje eficientes, a pesar de los reiterados esfuerzos y de iniciativas sumamente actualizadas,<sup>98</sup> a las que pareciera enfrentarse una cierta resistencia involuntaria de parte de la ciudadanía.

Uruguay se ha embarcado en iniciativas y esfuerzos institucionales importantes en relación con el cuidado del medio ambiente y, comparativamente, el país está mucho mejor que otros; esto debería ser un incentivo para mejorar más y fomentar una

cultura nacional de respeto a la naturaleza y al ambiente entre la población.

Aquí son varias las interrogantes que se nos plantean relacionadas con los valores, creencias y actitudes. Por ejemplo, ¿qué implicaciones tiene a futuro esta contradicción entre la preocupación medioambiental ante los grandes proyectos y la falta de ella en la vida cotidiana? ¿Qué desarrollo de país es posible sin incorporar ese cuidado medioambiental para todos los días y cómo haremos en los próximos años para asimilar los hábitos saludables con el medio ambiente en nuestro diario accionar?

## V. 6. Cultura, diversidad, tolerancia y discriminación

El siglo *xxi* comienza como el siglo de la diversidad cultural y ello se percibe a nivel global, en América Latina y en nuestro país en particular. Nunca antes en la historia de la humanidad hubo tanta movilidad global de personas y, según datos del Banco Mundial, se estima que hay aproximadamente 250 millones de migrantes habitando en países diferentes del de nacimiento; las migraciones son una de las tres principales causas de la diversidad cultural. A nivel latinoamericano, a las migraciones se suman la movilización, mediante organización y demandas de reconocimiento, de dos grupos poblacionales históricamente invisibilizados, como las poblaciones originarias y los afrodescendientes, que han logrado que sus culturas y sus identidades sean objeto de derechos culturales, en el curso de una lucha política intensa. Podríamos señalar como una tercera causa de la diversidad cultural a la revolución sexual; comenzada en los años sesenta en Europa, ha avanzado de manera significativa, y es plasmada en reconocimientos de derechos para homosexuales y transexuales, a los que se suman los reivindicados por las mujeres contra las estructuras patriarcales.

Inmigrantes, poblaciones originarias, afrodescendientes y nuevas identidades sexuales conforman un nuevo escenario de multiculturalidad a nivel mundial, que resignifica espacios, derechos y demandas desde una semántica que ahora parece

95 Masciadri, 2018.

96 El Índice de Estado Trófico (iet) es uno de los indicadores más importantes de la calidad del agua. Para ampliar información se sugiere consultar [https://www.dinama.gub.uy/indicadores\\_ambientales/ficha/oan-indice-estado-trofico/](https://www.dinama.gub.uy/indicadores_ambientales/ficha/oan-indice-estado-trofico/)

97 Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO5) y Concentración de Fósforo Total (PT). Ambos pueden ser consultados en [https://www.dinama.gub.uy/oan/?page\\_id=53](https://www.dinama.gub.uy/oan/?page_id=53)

98 Recordemos la instalación de las plantas de tratamiento de residuos orgánicos y de clasificación de residuos secos del gobierno montevideano, las experiencias de Soriano en la recolección diferenciada, o la adquisición de maquinaria para el tratamiento de residuos por parte de la mayoría de las intendencias a partir de 2012, a instancias de acuerdos en el Congreso de Intendentes.

tener mucho más oídos y fuerza que otrora. Por supuesto, Uruguay no es ajeno a este fenómeno. Este cambio cultural no es sencillo y resulta muchas veces en una fuente de enfrentamientos y conflictos. Uruguay, con menos intensidad que otros países de la región en alguno de estos aspectos mencionados, también vive este proceso de transformaciones, por lo que nos proponemos analizar brevemente cuáles han sido algunos de los cimientos de la «matriz» histórica de la diversidad cultural en el país, para luego detenernos en los cambios más recientes, estimar los niveles de tolerancia cultural del presente y plantearnos los desafíos a futuro.

Durante buena parte del siglo xx, el Uruguay se percibió como un país homogéneo, sin poblaciones originarias, sin poblaciones afro y muy tolerante ante los inmigrantes que llegaron aluvionalmente a partir de fines del siglo xix. Esta fue la identidad nacional que se forjó a comienzos del siglo pasado: una república de clase media, europeizada y más avanzada en sus derechos sociales que otros países de la región. El relato nacional está cambiando sustancial y rápidamente, percibiéndose que lo anterior, en el mejor de los casos, fue una verdad a medias. En primer lugar, porque la poca presencia de pueblos originarios se debió al genocidio de los charrúas y la asimilación de los guaraníes a través de la evangelización católica.<sup>99</sup> En segundo lugar, porque la población afro, a pesar de que ha integrado una parte sustancial de la historia nacional, ha sido históricamente invisibilizada en los relatos nacionales.<sup>100</sup> En tercer lugar, la ley de inmigración de 1890 y un decreto de 1902 prohibían la entrada de africanos y asiáticos porque degradarían la raza nacional, un argumento explícitamente racista.<sup>101</sup> En cuarto lugar los datos sobre discriminación étnico-racial construidos en los últimos quince años concluyen que existe un problema importante en el

país;<sup>102</sup> y en quinto lugar porque la desigualdad de género y violencia hacia las mujeres es aún dominante a pesar de los muchos avances que se han logrado.<sup>103</sup>

Este nuevo relato de un país que es más diverso que su imaginación, y que fue menos tolerante de lo que se creyó, tuvo impacto en la legislación y en un lapso de poco más de una década se han promulgado leyes de reconocimiento de la cultura indígena, de la cultura afrouruguaya, una nueva ley de inmigración moderna, y leyes de cuotas para afrodescendientes.<sup>104</sup> A éstas hay que sumar la ley de cuotas para la participación política de las mujeres y las tres leyes más recientes sobre derechos de última generación, como la de interrupción voluntaria del embarazo o ley del aborto, la ley de matrimonio igualitario y la de regulación del cannabis.<sup>105</sup>

Uruguay, está desmontando su identidad homogeneizadora, legitimada en una ideología patriarcal, machista y europeizada. Es común afirmar que en algunos sentidos nuestro país es uno de los más avanzados de la región en materia de tolerancia e, incluso más allá, en reconocimiento de la diversidad y las contribuciones y el derecho de grupos sociales históricamente discriminados o relegados. Algo de esto puede verse reflejado en una de las preguntas que se hacen en la EMV respecto de cualidades que se pueden alentar en los niños dentro del hogar. Dicha pregunta refiere a la importancia que tiene fomentar la «tolerancia y el respeto hacia otras personas». Más allá de la bondad del término «tolerancia», que es muy discutido como categoría analítico-teórica, esta pregunta se puede interpretar como una aproximación, en un sentido amplio, a la capacidad de aceptar y tolerar al resto. El Uruguay es uno de los países mejor situados a nivel mundial en este aspecto y se equipara con los países con mayor desarrollo humano, a considerable distancia de nuestros vecinos Argentina y Brasil.

99 Klein, 2007; Picerno, 2010.

100 Scuro, 2008.

101 Acerenza, 2005.

102 Scuro, 2008.

103 Aguirre, 2008.

104 «Las recordaremos ahora todas juntas, porque así se capta la decisión firme del Estado uruguayo por reconocer los derechos de estos grupos. La ley 18.059, aprobada en 2006, «Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial» establece en su artículo 2 que el Estado reconoce y valora «la contribución de la población afrodescendiente a la construcción nacional, y de su aporte a la conformación de la identidad cultural de la República Oriental del Uruguay»; la «Ley de Inmigración 18.250» de 2008 afirma que «el Estado respetará la identidad cultural de los inmigrantes y sus familias y fomentará a que mantengan vínculos con su país de origen» (artículo 14). Y en 2009 se aprobó también el Proyecto de Ley denominado «Día de la Resistencia de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena», en que se promueve «El reconocimiento del aporte y la presencia indígena en el proceso de nuestra conformación nacional». Finalmente, el Proyecto de «Ley de cuotas para la población afrodescendiente», aprobado en diputados en 2012, establece como «de interés general el diseño, implementación de acciones afirmativas ... dirigidas a los integrantes de la comunidad afrodescendiente ... para mitigar y contribuir a erradicar la discriminación». Y dispone «el 8% de las vacantes laborales del Estado para personas afrodescendientes». (Arocena, 2013).

105 Ley 18.987 de Interrupción voluntaria del embarazo, ley 19.075 de Matrimonio igualitario, ley 19.172 de Regulación del cannabis.

	<b>Es importante fomentar tolerancia y respeto con otras personas</b>	<b>No mencionan la tolerancia y el respeto como algo importante a fomentar en los niños</b>
<b>Uruguay</b>	<b>82 %</b>	<b>18 %</b>
<b>Holanda</b>	<b>86 %</b>	<b>14 %</b>
<b>Nueva Zelanda</b>	<b>83 %</b>	<b>17 %</b>
<b>Suecia</b>	<b>87 %</b>	<b>13 %</b>
<b>Argentina</b>	<b>42 %</b>	<b>58 %</b>
<b>Brasil</b>	<b>64 %</b>	<b>36 %</b>

**FUENTE: EMV, 2011. LAS CIFRAS SON LOS PORCENTAJES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL.**

Si miramos la evolución en las respuestas de la ciudadanía uruguaya respecto de esta interrogante, vemos un marcado cambio entre la primera medición en 1996 y las dos últimas, en 2006 y 2011. En la primera, el 70% de los encuestados marcaba la tolerancia y el respeto con otras personas como algo importante a fomentar en los niños dentro del hogar, mientras que un 30% no lo mencionaba como algo importante; en la oleada siguiente, la primera cifra aumenta al 82% de la población y la segunda disminuye al 18%, valores que se mantienen en la tercera oleada.

Sin embargo, como en la mayoría de las transiciones y cambios en materia de valores, creencias y actitudes, aún existen fuertes señales que encienden alertas sobre las que hay que estar sumamente atentos de cara al futuro. Por ejemplo, a pesar de que la inmigración en el país ha descendido sistemáticamente desde comienzos del siglo xx y el censo de 2011 registró el mínimo histórico de apenas 2,3% de extranjeros, en las últimas dos décadas han llegado al país algunos grupos de inmigrantes poco numerosos pero significativos. Peruanos, indios, dominicanos, venezolanos y cubanos han venido llegando a nuestro país en distintos momentos de las últimas tres décadas. Entre la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la Dirección Nacional de Migración, del Ministerio del Interior, han expedido unas trece mil residencias (entre permanentes y temporales) en 2017, cuando hace unos cinco o seis años expedían solo 3.500 por año. Sin embargo, muchos de estos inmigrantes recientes decidieron

no quedarse en el país por diversas razones, entre las que se invocan como causa actitudes discriminatorias por parte de la población uruguaya. Según la Encuesta Nacional de Opiniones y Actitudes hacia la Inmigración y el Retorno realizada en 2015–2016,<sup>106</sup> aunque un 57% de los uruguayos concuerda con la afirmación de que «la llegada de inmigrantes enriquece la vida cultural del país», la visión no es totalmente positiva. Hay un 45% en desacuerdo con la afirmación de que «en general es bueno para el país que lleguen inmigrantes extranjeros a vivir aquí», y aparece como una de las principales consecuencias el argumento de que «es negativo porque compiten con los uruguayos por los puestos de trabajo», con un 43% de los encuestados que optan por esa afirmación. Una encuesta nacional más reciente, de marzo de 2018, realizada por la consultora CIFRA, muestra que la percepción general sobre la inmigración en el país parece haberse modificado: un 55% de los uruguayos ve como «positivo» o «muy positivo» que vengan inmigrantes a vivir y trabajar aquí, mientras un 32% lo ve «negativo» o «muy negativo».<sup>107</sup> Es decir, por un lado los entrevistados reconocen que la inmigración puede enriquecer la vida cultural, mientras, por otro, muchos no ven su llegada como algo bueno en términos generales, básicamente porque temen que se puedan quedar con sus puestos de trabajo o los de otros compatriotas, aunque esta situación se ha modificado positivamente en los últimos dos o tres años, posiblemente asociada con el sensible aumento de extranjeros en el país durante este breve período.

<sup>106</sup> Realizada por el GEDEMI (Grupo I+D de Estudios en Migración) del Programa de Población de la Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

<sup>107</sup> Datos disponibles en <https://www.cifra.com.uy/index.php/2018/03/27/la-actitud-de-los-uruguayos-hacia-los-inmigrantes/>

Entre 1996, 2006 y 2016, la población afrodescendiente pasó de representar el 5,9% del total de la población del país, al 9,1% y el 10,1%, respectivamente, para cada año, según la Encuesta Continua de Hogares.<sup>108</sup> No se trata solo de una cuestión de mayor reproducción de la población afrodescendiente de Uruguay, o al menos no principalmente, ya que esto nunca podría explicar estas diferencias en tales períodos de tiempo, sino de lo que aparece como cambio de valores. Las identidades étnico-raciales no son algo fijo y estanco, sino que responden a los contextos que estimulan o desestimulan la autopercepción,<sup>109</sup> por lo que, en un contexto de reconocimiento de derechos y apertura de mayores espacios simbólicos, es posible que la autopercepción y el autorreconocimiento dentro de un grupo étnico-racial aumente. Sin embargo, persisten brechas muy importantes entre la población afro y la no-afro de nuestro país, de las que destacaremos dos: la situación socioeconómica y el nivel educativo. Según los datos del fascículo 2 del *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*,<sup>110</sup> mientras el 51,3% de los afrodescendientes tienen al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), el 32,2% de los no afrodescendientes están en las mismas condiciones de necesidad.<sup>111</sup> Sumado a esto, si utilizamos los datos de la ECH 2016, vemos que las brechas de ingreso también son sumamente significativas entre las personas con ascendencia afro y las que no la tienen. Mientras el 37% de los afro se encuentra en el quintil más pobre, sólo el 7% se ubica en el quintil más rico. En relación con el nivel educativo, según datos del fascículo 2 del *Atlas* mencionado, mientras que, entre los no afrodescendientes, uno de cada dos jóvenes de 18 años abandonó el sistema educativo formal, entre los afrodescendientes abandonaron dos de cada tres. Al

mismo tiempo, para los afrodescendientes mayores de 24 años de edad, el 15,3% culminó bachillerato y solo el 9,3% la educación terciaria, mientras que entre los no afro las cifras aumentan a 20,4% y 18,6% respectivamente.

Más allá de la aprobación de la Ley de Matrimonio Igualitario como el gran hito que es, la ciudadanía uruguaya parece haber hecho un proceso de cambio hacia la aceptación primero y hacia la incorporación o naturalización de la diversidad sexual, luego, como parte de la historia de vida de cualquier persona. Así por ejemplo, según datos de la EMV en 1996, el 45% de la población uruguaya sostenía que la homosexualidad nunca se justificaba, pero ese porcentaje cayó al 18% en 2006 y se mantuvo en la misma cifra en 2011. (En Holanda, Nueva Zelanda, Suecia, Argentina y Brasil los porcentajes de quienes nunca justifican la homosexualidad son 12%, 20%, 8%, 17% y 34%, respectivamente). Otro aspecto interesante al respecto es el aumento de participantes y de cobertura en los medios de comunicación que ha tenido la Marcha de la Diversidad en el país, desde 2004 organizada por una coordinadora de instituciones que trabajan sobre la diversidad en un sentido amplio (no solo diversidad sexual); según sus propios datos, en 2015 participaron unas setenta mil personas.<sup>112</sup> Si bien estos avances, y otros que por cuestión de espacio no podemos resaltar,<sup>113</sup> son ciertos y han ganado lugar, aún existen fuertes discursos discriminatorios, situaciones de violencia física por la identidad de género de las personas y persisten situaciones de vulnerabilidad muy fuertes, como las del colectivo de mujeres trans.<sup>114</sup>

Por su parte, en relación con las mujeres y los valores, creencias y actitudes que rodean sus representaciones y roles en la sociedad uruguaya, las percepciones de la ciudadanía han ido cambiando

108 Según los datos del Censo del 2011 la población afrodescendiente en Uruguay representa al 8,1% y, al tratarse de un censo, esta sería la mejor medición a tomar en cuenta en tanto medición exhaustiva de la población. Sin embargo, al usar la ech podemos ver variaciones a lo largo de dos décadas; con ello procuramos mostrar los cambios en la autopercepción que de otra forma pasan desapercibidos.

109 Agier y Quintín, 2003; Espinosa et al., 2017.

110 «La población afro-uruguaya en el Censo 2011», fascículo 2 del *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay*, INE, 2014.

111 Esta situación es especialmente preocupante en Montevideo, donde el porcentaje de población afro con al menos una NBI es 1,8 veces el de la población no afro con al menos una NBI.

112 Si bien no contamos con datos de participantes para las ediciones de 2016 y 2017 que hayan sido brindados por la organización a la prensa, es muy posible que la cifra haya aumentado. Un apunte importante a destacar en términos de memoria es que la marcha comenzó en 1993 como marcha del Orgullo Homosexual, con la participación de unas 700 personas.

113 Por ejemplo:

– Ley 18.246 (2007) de Unión Concubinaria: reconoce a las parejas del mismo sexo.

– Modificación de disposiciones referidas a la adopción, protegiendo e igualando los derechos de los hijos e hijas de familias lgbt al permitir la adopción conjunta por parte de parejas en unión concubinaria a través de la Ley 18.590 (2009) Código de la Niñez y la Adolescencia

– Ley 18.620 (2009) de Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios, que permite a la población trans obtener un documento acorde con su identidad de género.

114 En el 2016 se realizó el primer censo de personas transexuales en Uruguay. Allí se identificaron 853 personas de las cuales el 90% son mujeres. Del total de personas trans, solo el 16% pasa los 50 años de edad; el 88% de estas personas declara haber sido discriminada a nivel general; la franja etaria promedio en la que se produce el abandono del hogar es entre los 14 y los 16 años, edad que coincide con el abandono del sistema educativo; solo el 60% tiene el ciclo básico completo; y el 67% declara haber realizado trabajo sexual en algún momento de su vida.

positivamente, según datos de la EMV. Así por ejemplo, se pasó de un 70% de la población que estaba en 2006 de acuerdo o muy de acuerdo con que «*ser ama de casa es tan satisfactorio como el trabajo remunerado*», a un 53% que en 2011 sigue afirmándolo. Esto da cuenta de un mayor reconocimiento a la importancia de las mujeres en el mercado laboral (OPP, DUCSA y Equipos Consultores; 2016).<sup>115</sup> Otra valoración de los uruguayos es el desacuerdo que presentan en relación con la afirmación «*la educación universitaria es más importante para un hombre que para una mujer*»: entre 89% y 86% de desacuerdo, en 2006 y en 2011, respectivamente. Esto se refuerza si vemos además que la matrícula universitaria del Uruguay está feminizada desde hace varias décadas: mientras en 1960 las mujeres representaban el 41% del estudiantado universitario, en 2014 son el 64%; sumado a esto, en el período 2005–2014 ingresaron 1,8 mujeres por cada varón, y en los egresos la cifra es de 2,1 mujeres por varón para el año 2013.<sup>116</sup>

Otra opinión que ha evolucionado favorablemente según la EMV es la de que «*una mujer necesita tener niños para realizarse*», ya que, mientras en 1996 el 55% de los uruguayos consideraba que esto debía ser así y un 38% consideraba que no, en 2011 la primera valoración pasa a representar al 38% y la segunda, al 49%. Es claro que, si bien el cambio es muy positivo, aún existe una buena porción de la población que sigue considerando que una mujer se realiza teniendo niños. Un último cambio muy favorable registrado en muy poco tiempo es el que nos muestra la EMV sobre la valoración acerca de que «*los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres*»: mientras en 2006 solo el 16% estaba «muy en desacuerdo» con la afirmación, en 2011 lo está el 51%.<sup>117</sup>

Sin embargo, a pesar de estas mejoras, y muchas otras que por cuestión de espacio tampoco podemos dejar sentadas aquí, persisten brechas sumamente significativas como en el salario donde las mujeres perciben en promedio el 73,7% de lo que perciben los varones<sup>118</sup> a pesar de tener en promedio mayor nivel

educativo. Como dice el informe de Estadísticas de Género 2016 del Instituto Nacional de la Mujer del MIDES, esta diferencia en los ingresos «responde a que, en promedio, las mujeres trabajan remuneradamente menos horas que los varones, producto de la alta carga de trabajo no remunerado que constituye una barrera para la inserción plena de las mujeres en el mercado de empleo». Aquí se nos presenta otra de las dos grandes brechas, la del trabajo no remunerado (al que asociamos una tercera que es la del ejercicio de los cuidados). Según dicho informe, en 2013, dos tercios del tiempo de trabajo de las mujeres es dedicado al trabajo no remunerado (64,6%) y el tercio restante al remunerado (35,4%). En el caso de los varones, estas proporciones se invierten, es decir, un tercio del tiempo se dedica al trabajo no remunerado (31,9%) y dos tercios al trabajo remunerado (68,1%). Respecto al año 2007, los varones aumentan levemente (de 28 a 32%) su proporción de carga de trabajo no remunerado, mientras que para las mujeres la distribución del tiempo se mantiene prácticamente idéntica entre el trabajo remunerado y el no remunerado. En Batthyány *et al.*, 2015, además se presentan datos sobre la carga global de trabajo para Uruguay, que incluye el remunerado y no remunerado, y se observa que en 2013 las mujeres trabajan 56 horas semanales en promedio mientras los hombres 50 horas. En definitiva, las mujeres trabajan más y al mismo tiempo ganan mucho menos que los hombres, generándose una situación de desigualdad pronunciada. Por su parte, en relación al ejercicio de los cuidados de personas dependientes, el 35,2% de las mujeres declara realizar ese tipo de actividades, mientras que de los varones es el 24,3% que declara hacerlo.<sup>119</sup>

Otra cuestión que no podemos dejar de mencionar es la violencia doméstica, que tiene como principal víctima a las mujeres. Según datos del Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, las denuncias por violencia doméstica pasaron de ser 6.853 en 2005 a 31.184 en 2015.<sup>120</sup> Esto evidencia lo alarmante del fenómeno en nuestra

115 Inglehart *et al.* (2002) dicen que el rol de la mujer como ama de casa o responsable de los cuidados familiares es más débil en las sociedades que se encuentran en períodos de crecimiento o estabilidad económica. «Considerando el ingreso de la economía uruguaya en una fase de prosperidad en la última década, la idea del aumento del acuerdo con el establecimiento de un rol más tradicional para la mujer debería ir perdiendo terreno, como efectivamente ocurre en la medición» (OPP, DUCSA y Equipos Consultores; 2016, p. 41).

116 Datos extraídos del «Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo Tendencias en la educación de varones y mujeres en Uruguay» disponible en [https://www.opp.gub.uy/images/G%C3%A9nero\\_con\\_foco\\_en\\_educaci%C3%B3n.pdf](https://www.opp.gub.uy/images/G%C3%A9nero_con_foco_en_educaci%C3%B3n.pdf)

117 La Ley 18.476 (y la 18.487), conocida como la Ley de Cuotas de Participación política femenina, establece la «participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos y en la dirección de los partidos políticos» y obliga a incluir personas de ambos sexos en la integración de las listas de candidatas (titulares y suplentes), cada tres lugares sucesivos, ya sea para elecciones internas como para todo proceso de tipo electoral donde los partidos políticos elijan a sus autoridades.

118 Es justo mencionar que esa brecha se achicó entre 2006 y 2016, pasando de una situación donde las mujeres ganaban en promedio un 66,6% de lo que ganaban los varones en el primer año, a percibir el ya mencionado 73,7%. Sistema de Información de Género Inmujeres – MIDES, «Estadísticas de género 2016».

119 INE, 2014.

120 Véase anexo «Violencias de género», en *Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo*, p. 1.

## V. 7. Cultura y familia <sup>123</sup>

sociedad mostrando que este tipo de violencia sigue instalada con fuerza, a pesar de los avances sociales e institucionales en la materia (desde la legislación hasta la creación de instituciones específicas) que han logrado que este tipo de violencia sea cada vez más denunciada. Sumado a esto, según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de CEPAL–Naciones Unidas, el promedio anual de femicidios en números absolutos en Uruguay entre el 2008 y 2016 es de 27, lo que representa 1,5 femicidios por cada 100 mil mujeres.<sup>121</sup> Según los datos del Ministerio del Interior, en 2017 hubo 29 mujeres víctimas de homicidios consumados perpetrados por (ex)parejas y familiares.<sup>122</sup>

En suma, Uruguay se ha descubierto recientemente como más diverso que su imaginación histórica y ha desandado un camino de negación de la diferencia no solamente tolerando, sino *reconociendo derechos* de grupos poblacionales discriminados como las mujeres, los afrodescendientes, descendientes de indígenas, los colectivos LGTBII y los inmigrantes. En todos los casos se legisló positivamente. Como dijimos también, hay señales de alarma que denotan la persistencia de actitudes de intolerancia, racismo, conservadurismo ante la diversidad y machismo; pero el sustrato básico de una sociedad democrática y los valores que se piensa que hay que transmitir a las futuras generaciones sientan una base sobre la que navegar la diversidad creciente del siglo XXI.

Como en casi todos los apartados que venimos trabajando, se nos abren una serie de interrogantes a futuro. ¿Qué podríamos esperar si recibiéramos una gran ola de inmigración de diversas procedencias en los próximos años? ¿Cuáles serán los siguientes pasos en materia de derechos de última generación que deberíamos dar y cómo llegar a ellos anticipadamente? ¿Es posible construir un relato del Uruguay, aunque sea múltiple, en la diversidad? ¿Qué roles tienen que tomar el Estado y la ciudadanía para ello?

La familia continúa siendo una de las instituciones más importantes en la vida de las personas en todo el mundo; independientemente del desarrollo económico del país, de la religión dominante, o del continente en que se ubique. En Uruguay el 98,6% dice que la familia es muy o bastante importante en sus vidas. Sin embargo, lo que se entiende por ella puede ser muy distinto y, por lo tanto, la importancia que se le atribuye también podrá tener razones variadas. En el mundo contemporáneo de la sociedad posindustrial y de la posmodernidad la multiplicidad de arreglos familiares ha explotado y conviven modelos muy distintos.

En nuestro país, el primero en legalizar el divorcio por la sola voluntad de la mujer en Latinoamérica en 1913, hoy en día son muchísimos los casamientos que terminan disolviéndose en divorcios.<sup>124</sup> Esto implica que la mayoría de la población vive en múltiples arreglos familiares: primero con sus padres, luego con sus padres divorciados y las nuevas parejas, luego forma su propia familia, la disuelve, construye una nueva. Convivimos con familias monoparentales (casi siempre mujeres), familias divorciadas, familias con matrimonios de personas del mismo sexo<sup>125</sup>, familias más tradicionales y personas que viven solas.<sup>126</sup> Esta verdadera revolución cultural de lo que es una familia en el siglo XXI obviamente no tiene antecedentes y al no tenerlos implica que los roles intrafamiliares haya que definirlos y construirlos mientras transcurre la vida, no existen modelos sobre los que apoyarnos para orientar de manera clara la forma en que nos ubicamos como hijas, madres, maridos, hermanos, abuelas. La familia patriarcal, nuclear, machista, y vertical, llegó a su fin como discurso hegemónico y existe inmensa diversidad de formas para vincularse familiarmente.

121 El pico más alto se dio en 2010 con 35 femicidios y una tasa de 2,0 cada 100 mil mujeres, mientras que el más bajo fue en 2016, con 24 femicidios y una tasa de 1,3 cada 100 mil mujeres.

122 Datos disponibles en: [https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2017/homicidios\\_2017.pdf](https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2017/homicidios_2017.pdf)

123 Se sugiere leer este apartado junto con el de «Cultura, diversidad, tolerancia y discriminación», puesto que lo expuesto allí se hace fundamental para tener una visión un poco más amplia de los cambios que se pretenden ilustrar.

124 Cabella *et al.*, 2015. Para el año 2002, el INE estimó que el 35% de los matrimonios realizados ese año se divorciarían y, aunque no se ha calculado nuevamente este indicador de divorcios, las estadísticas del INE muestran que los divorcios siguieron aumentando luego de ese año hasta llegar a un pico en el 2011.

125 En el entorno de las 1500, según el censo de 2011, ya sea casadas o en unión libre.

126 Según el Informe 2015 de Estadísticas de Género que realiza el Sistema de Información de Género del Instituto Nacional de las Mujeres del MIDES, la distribución de los tipos de hogares se ha mantenido más o menos estable desde el 2006 hasta ese año, presentando las siguientes características: Compuesto, 1,7%; Unipersonal, 19,9%; Pareja sin hijos/as, 17,8%; Biparental con hijos/as de ambos, 27,9%; Biparental con al menos un hijo de uno, 6,5%; Monoparental femenino, 10,8%; Monoparental masculino, 1,9%; y Extendido, 13,4%.

Según la Ley 19.075, aprobada en el año 2012, el matrimonio «implicará la unión de dos contrayentes, cualquiera sea la identidad de género u orientación sexual de estos, en los mismos términos, con iguales efectos y formas de disolución que establece hasta el presente el Código Civil». Si bien no existen datos oficiales a nivel nacional, dado que el Registro Civil no contabiliza por separado los matrimonios entre personas del mismo sexo, a mediados del año 2014 la agencia EFE de noticias informaba que desde aprobada la ley hasta ese momento se habían celebrado 200 bodas entre personas del mismo sexo (según datos aportados por aquella oficina).

Aunque algunos estudios aportan referencias sobre la institucionalización del matrimonio homosexual en algunas sociedades del pasado,<sup>127</sup> las consecuencias de la ley aprobada serán sin duda revolucionarias para la sociedad uruguaya, ya que modifica radicalmente las estructuras de parentesco vigentes.

A modo de ejemplo, es interesante destacar algunos cambios en los valores de la sociedad uruguaya. En el marco de la EMV, Equipos Consultores agregó la siguiente consulta en las tres olas en que

participó Uruguay: *Si una mujer quiere tener un niño siendo madre soltera, pero no quiere tener una relación estable con un hombre ¿Usted lo aprueba o desaprueba?* La gente que declara aprobar ha ido aumentando entre 1996 y 2011, pasando de ser el 66% en el primer año al 82% en el segundo; a su vez, la desaprobación ha ido decreciendo, pasando del 15% al 12%. Si bien esto es solo un ejemplo, la intención es ilustrar un cambio en la concepción de la familia, que entiende el término en forma más diversa y que trasciende el modelo nuclear de padre, madre y dos o tres hijos/as.

Por otro lado, en este contexto de arreglos familiares más diversos, se hace imperioso indagar en el conjunto de valores y actitudes que se podrían transmitir a los hijos. Según la EMV, los uruguayos priorizan el sentido de responsabilidad y la tolerancia como los valores más importantes. En segundo orden se destacan como importantes para transmitir en la familia los valores de generosidad, obediencia, independencia, autodeterminación y perseverancia. Ya muy por debajo en importancia en relación a los anteriores se mencionan el trabajo duro, el ahorro, la imaginación y la fe religiosa.

Muy importante transmitir a los hijos	Uruguay	Argentina	Suecia
Sentido de responsabilidad	82 %	43 %	83 %
Tolerancia	82 %	42 %	87 %
Generosidad	53 %	58 %	30 %
Obediencia	52 %	65 %	12 %
Independencia	48 %	44 %	70 %
Autoexpresión	39 %	85 %	38 %
Perseverancia	35 %	75 %	34 %
Trabajo duro	22 %	59 %	14 %
Cuidar dinero y ahorro	21 %	87 %	39 %
Imaginación	20 %	69 %	47 %
Fé religiosa	16 %	77 %	4 %

FUENTE: EMV, 2011. LA PREGUNTA ES:

«DE LAS SIGUIENTE LISTA DE CUALIDADES QUE SE PODRÍAN ESTIMULAR EN LOS HIJOS, CUÁL DE LAS SIGUIENTES LE PARECE ESPECIALMENTE IMPORTANTE». LAS CIFRAS SON LOS PORCENTAJES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL.

127 Eskridge 1993.

Esta configuración de los valores familiares nos aleja mucho, paradójicamente, de nuestro vecino Argentina donde se destacan el ahorro, la autoexpresión y la fe religiosa en los tres primeros lugares; y nos acerca a países más distantes como Suecia y Holanda (donde también la responsabilidad y la tolerancia están en los dos primeros lugares de importancia y la fe religiosa en el último en ambos países). A su vez, estos datos nos muestran mucha coherencia con aspectos mencionados en apartados anteriores. Así, por ejemplo, al igual que son pocos los uruguayos que creen que el trabajo duro trae consigo una vida mejor, también son pocos los que creen que ese sea un valor muy importante para transmitir a los hijos; lo mismo sucede con la fe religiosa en el país más laico de América Latina. Lo mismo podríamos decir relacionando la falta de fomento de la imaginación con la aversión a la innovación que presenta la sociedad uruguaya; así como el bajo fomento del cuidado del dinero y el ahorro con el cambio de valores respecto al consumo. En los valores que sí se priorizan para ser fomentados también podemos observar esa coherencia con aspectos destacados en apartados anteriores; así por ejemplo la generosidad y la tolerancia fácilmente los podemos asociar al ethos igualitario de la sociedad uruguaya, y ambos, así como la responsabilidad, a los avances sociales en materia de derechos y el fomento a la diversidad.

Los arreglos y las estructuras que definen a la familia y sus roles son múltiples y, como se dijo, ahora se construyen sobre la marcha porque no hay modelos fijos. Ante tanta variabilidad algunos especialistas proponen apartarse del concepto de familia y adoptar el de espacio familiar. Lo familiar admite esas heterogeneidades y se centra en la importancia de los afectos y las emociones. Todos precisamos para nuestro crecimiento como personas saludables del afecto, del amor y de la confianza de otros a los que consideramos significativos. El lazo íntimo especial que se construye en el espacio de lo familiar priorizando las emociones podría constituirse en el cimiento que operase ante el presente tan volátil, incierto y permeado por las influencias del mercado, del consumo y los riesgos del cambio acelerado de la vida. En este sentido los valores que se fomenten, independientemente del arreglo familiar en cuestión o el tipo de hogar en

el que vivan las futuras generaciones, cobran una fuerza sustantiva de cara al futuro, puesto que lo que prima en el espacio de lo familiar son los tipos de vínculo entre las personas y la seguridad que ellos brindan independientemente de la relación de consanguinidad.

Lograr esta nueva configuración de lo familiar, donde los objetivos del espacio familiar y sus cambios se concentren en los afectos y las emociones de sus miembros, requiere diversos cambios culturales, pero, al mismo tiempo, condiciones objetivas de vida que permitan que el móvil de lo familiar no se concentre en la mera supervivencia económica. Muchas veces, los espacios familiares se conjugan en relación a este tipo de necesidades económicas, y eso es en particular lo que pasó en la crisis del 2002 en Uruguay, donde los hogares extendidos y compuestos fueron los más afectados por el aumento de la pobreza;<sup>128</sup> esto fue particularmente reforzado en tanto los arreglos familiares de las personas de menos ingresos también se modificaron hacia este tipo de hogares, producto de esa coyuntura económica. Sin embargo, en el proceso posterior de crecimiento económico esta configuración parece no haberse revertido, ya que siguen existiendo fuertes diferencias entre los tipos de hogar según situación socioeconómica. Por ejemplo, en el período 2010–2015 los hogares extendidos eran entre 31 y 33% del total de hogares del primer quintil de ingresos, mientras que en el quinto quintil eran tan solo entre 6 y 7%, no observándose mayores diferencias año a año.<sup>129</sup> Las condiciones socioeconómicas influyen significativamente la conformación del espacio familiar, y en algunas circunstancias pesan más que los vínculos afectivos, dejando poco margen para la elección de con quién vivir.

En este sentido, la primera y posiblemente la más contundente pregunta que surge de este apartado es: ¿quiénes son los que tendrán mayores posibilidades de adoptar estos conceptos de lo familiar en su diario accionar, dado que aún persiste un contingente de uruguayos en situaciones de vulnerabilidad muy importante? Por otro lado, ¿cómo operan las representaciones de género a la hora de plantearse estos cambios? ¿Qué contribuciones se pueden hacer desde la órbita estatal y qué nuevos planteos y desafíos logrará sintetizar sobre estos temas la ciudadanía organizada?

128 Bucheli y Furtado, 2004.

129 Datos del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/index.php>, acceso 07/06/2018.

## V. 8. Cultura y religión

El modelo de laicidad francesa es pionero y paradigma de unas formas posibles de vínculo entre la religión y otras esferas de la vida social, como la política o la educación. Ese modelo, en su vertiente jacobina, es el que ha construido las bases de la modernidad uruguaya, siendo aún un elemento distintivo de nuestro país, determinando así buena parte de las formas a través de las cuales nos relacionamos con las creencias religiosas en particular y con la alteridad en general.<sup>130</sup>

Uno de los espacios donde se hace más fácilmente visible una tradición laica es en la educación y en las posibilidades que tiene lo religioso de hacerse enunciable en esos ámbitos. En nuestro caso, la impronta varelana, con su fuerte énfasis en la construcción de una escuela laica y homogeneizante, queda evidenciada al observar datos de la Encuesta Mundial de Valores de 2011, que muestra

tajantemente las opiniones de los uruguayos respecto al vínculo entre religión y educación, con un fuerte rechazo a la posibilidad de que esos espacios entren en contacto. Como se ve en el siguiente cuadro, solo un 2% de los uruguayos está completamente de acuerdo con que «todas las religiones deben ser enseñadas en las escuelas públicas». A su vez, más del 60% de la población se muestra «en desacuerdo» o «completamente en desacuerdo» con esa posibilidad, cifras únicamente superadas por Nueva Zelanda, en relación a los países con los que hemos comparado nuestro país a lo largo del documento. En comparación con la región, los uruguayos que se expresan «completamente de acuerdo» con la posibilidad de que se enseñen las religiones en las escuelas públicas son, porcentualmente, cuatro veces menos que los argentinos. Por otro lado, la comparación que se muestra con Brasil es más acentuada cuando en ese país el 66% de la población está «completamente de acuerdo» o «de acuerdo» con esa posibilidad.

	Completamente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo	NS/NC
Uruguay	2 %	22 %	36 %	26 %	14 %
Argentina	9 %	23 %	29 %	27 %	13 %
Brasil	22 %	44 %	24 %	8 %	3 %
Holanda	6 %	32 %	24 %	25 %	13 %
Nueva Zelanda	5 %	19 %	38 %	27 %	12 %
Suecia	43 %	42 %	8 %	4 %	2 %

FUENTE: EMV, 2011. LA PREGUNTA ES:

«TODAS LAS RELIGIONES DEBEN SER ENSEÑADAS EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS». LAS CIFRAS SON LOS PORCENTAJES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL.

Un aspecto que muestra este particular vínculo de los uruguayos con lo religioso es el hecho de ser el país con menor porcentaje de autodefinidos católicos en América Latina (24% según EMV 2011; 41% según Latinobarómetro 2014; 42% según Pew Research Center, 2014) y a su vez, el de mayor porcentaje de autodeclarados ateos, agnósticos o sin afiliación (61%; 38%; 37% según las mismas fuentes). En nuestro país, la relevancia política de la Iglesia Católica ha sido mucho menor que la que tuvo o tiene en otros países de la región. El Uruguay se ha construido históricamente, como un país donde lo religioso no adquiere la relevancia que se le da en

otros países como Argentina o Brasil.

Cuando en Uruguay se piensa en términos de religión, la importancia que se le da a ella en la vida cotidiana es significativamente menor a la que se le da en los países vecinos. Los datos de la EMV nos ubican muy próximos a Nueva Zelanda y muy distantes a Brasil, donde el 90% de la población entiende que la religión es «muy importante» o «algo importante» en sus vidas. De todos modos, otro dato significativo de observar es que en Uruguay, para el 38% de la población, la religión es «muy importante» o «algo importante» en sus vidas.

130 Da Costa, 2011.

	Muy importante	Algo importante	No muy importante	Nada importante	NS/NC
Uruguay	20 %	18 %	30 %	31 %	1 %
Argentina	24 %	32 %	25 %	18 %	2 %
Brasil	52 %	38 %	7 %	3 %	0 %
Holanda	11 %	15 %	29 %	44 %	2 %
Nueva Zelanda	19 %	17 %	28 %	31 %	5 %
Suecia	8 %	18 %	39 %	34 %	1 %

FUENTE: EMV, 2011. LA PREGUNTA ES :

«¿CUÁN IMPORTANTE ES LA RELIGIÓN EN SU VIDA?». LAS CIFRAS SON LOS PORCENTAJES SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL. HAY MUY POCAS RESPUESTAS «NO SABE» QUE SE SUMARON A LA COLUMNA CENTRAL.

Si bien Uruguay es una excepción en su región, es justo mencionar también que el país acompaña las tendencias continentales de: 1. caída del catolicismo (evidente y constante desde la década de 1970), 2. aumento del protestantismo (redinamizado con las iglesias pentecostales y neopentecostales, estas últimas visibles a partir de la misma década de 1970) y, 3. aumento de los creyentes que se autodenominan sin afiliación, sin iglesia.<sup>131</sup> Este último grupo, sin embargo, es bastante más grande en Uruguay. Con su laicismo característico, pero acompañando las tendencias regionales, en Uruguay también se han observado puntos de inflexión en las pugnas entre los sectores más laicistas y quienes abogan por una mayor presencia de lo religioso en el espacio público.

A partir de la última década del siglo pasado, junto a un proceso mundial de acelerada globalización y de fortalecimiento de las reivindicaciones por derechos de minorías y valorización de la diversidad, las formas de autodeterminación religiosa se inscriben en el más amplio escenario de una mayor complejidad en los procesos de construcción de identidades individuales y colectivas. En ese contexto, las pertenencias religiosas y las formas de vivenciar la espiritualidad y la religiosidad tienden a una marcada individualización de los procesos de construcción de significados. Se identifican trayectorias religiosas que escapan de algún modo a las institucionalidades clásicas detentoras de los grandes relatos de las creencias

y se construyen espiritualidades y religiosidades de muy diversa índole, donde cada vez es menos necesaria la intervención institucional y, en cambio, pasan a ser los mecanismos individuales (mayormente mediados por las tecnologías de la información y la comunicación y las redes sociales) los que construyen las formas contemporáneas de la religiosidad en un campo sumamente dinámico.

Entrado el siglo XXI es impensable negar la importancia de las creencias religiosas o de la construcción de espiritualidades que reclaman nuevas formas de comprender la laicidad. En este sentido, el Uruguay ha ido dando pasos en dirección al reconocimiento de la diversidad religiosa y se encuentra en momentos de evidentes tensiones entre diferentes modos de comprender esa característica de laicidad del Uruguay. En la medida en que se hace posible construir libremente las afiliaciones religiosas y manifestarlas públicamente, se va dando un gradual conocimiento y reconocimiento de la diversidad religiosa en tanto derecho humano. En este sentido, Uruguay camina hacia la posibilidad de hacer cada vez más reconocible la presencia de lo religioso.

En este punto, ¿cómo adoptará discursiva y actitudinalmente la sociedad uruguaya esa diversidad religiosa? ¿Qué valores, creencias y actitudes se promueven desde los distintos lugares de esa diversidad? ¿Cómo fomentar colectivamente aquellos que son más beneficiosos para la sociedad al tiempo que se desincentivan los que no lo sean?

131 Datos de The Pew Forum on Religion & Public, Pew Research Center, disponibles en <http://www.pewforum.org/2014/11/13/religion-in-latin-america/>

## V. 9. Cultura y educación <sup>132</sup>

Pensar en educación conduce rápidamente a pensar en el sistema formal de instituciones educativas y de formación docente. Como se decía en las primeras páginas de este trabajo, existe una opinión bastante extendida de que la educación se ha deteriorado. Tal es así que, según datos del informe *Educación en Uruguay. ¿Qué opinan los uruguayos?*,<sup>133</sup> basado en la Encuesta de opinión pública sobre educación obligatoria en Uruguay 2015, un 51% de los entrevistados dice que la educación ha empeorado en los últimos diez años.

Esto evidentemente se puede inscribir sobre un fondo de cambios en torno de los valores, creencias y actitudes que la ciudadanía tiene respecto de la educación. Y, si bien en este apartado no se pretende abarcar la totalidad del sistema institucional que compone la educación, sí se busca señalar o exponer sobre la mesa algunos fenómenos de características muy generales que podrían dar cuenta de esos cambios de valores, creencias y actitudes relacionados con el sistema educativo. Para tal fin, utilizaremos principalmente la educación primaria y la educación media como unidades de análisis, dejando planteadas algunas de sus características básicas y cómo estas han determinado buena parte de las configuraciones actuales de valores.

La escuela ocupa un lugar destacado tanto en la trayectoria de vida de las personas como en el imaginario social; es el dispositivo más importante de una nación para la socialización de sus ciudadanos. La obligatoriedad y el universalismo de la escuela la convierten en la institución más relevante para el desarrollo de un estado-nación moderno. Las escuelas modernas serían, entonces, además de espacios de transmisión de conocimientos, importantes dispositivos disciplinarios y reproductores de las historias nacionales dominantes. En las escuelas se adquieren hábitos, disciplina, técnicas para el desarrollo de la lectoescritura y el razonamiento abstracto, y también conocimientos básicos en diferentes áreas, como la geografía y la historia, elementos esenciales para la reproducción de las ideas y los valores de la nacionalidad.

Con estas características de la escuela, sería lógico encontrar reflejados en ella muchos de los principales elementos constructores de las

mitologías nacionales, en un simultáneo proceso de retroalimentación: escuela productora y reproductora de las narrativas sobre la historia de la nación. La construcción de un imaginario nacional en tanto país laico, homogéneo, fuertemente democrático e igualitarista se ha vehiculado a través de la educación y, principalmente, en las escuelas. El Uruguay laico y democrático históricamente construido ha depositado en sus instituciones estatales y en los partidos políticos una gran confianza, una «fe secularizada» en el Estado, que puede (y debe) ser expresada públicamente. La reforma vareliana del último cuarto del siglo XIX sobre la educación nacional ocupa un lugar de mito fundacional de una nación laica, igualitaria, democrática e ilustrada. Quizá sea una de las formas más relevantes en las que se materializó el pionero progresismo social uruguayo. Un punto importante de la reforma vareliana, con fuerte presencia hasta nuestros días, es el subrayado igualitarismo de nuestro sistema educativo (y, por extensión, de nuestra cultura en general).<sup>134</sup>

Sin embargo, lo que se propone aquí es hacer una revisión actual de qué nos implica ese igualitarismo en la educación de tan larga data, en términos de valores, creencias y actitudes. Un punto a observar es si esa tradición igualitarista, no hace que por momentos se confundan las individualidades y se desatiendan las necesidades particulares, los desafíos puntuales o las motivaciones y capacidades personales, haciendo pasar por encima de esas particularidades un igualitarismo que a veces puede distar de los principios de equidad, haciendo comparables o sometiendo a los mismos procesos a personas diferentes con motivaciones y contextos también diferentes.

Algo de esta situación dual del igualitarismo ligado a la educación se refleja en la educación secundaria. Su surgimiento y su posterior desarrollo histórico, hasta la expansión de su matrícula, nos aportan algunos indicios de ese carácter igualitarista dual. En su origen, en la órbita de la Universidad de la República, tuvo una lógica sumamente propedéutica, preuniversitaria y enciclopedista; luego, los rectorados de Alfredo Vásquez Acevedo le imprimieron un impulso muy significativo, con la adopción de un programa específico, bibliografía y materiales, además de la creación del edificio que

132 Vale la pena aclarar que este apartado es una primera aproximación a la temática por parte de la Dirección de Planificación, que tiene prevista la realización de otros estudios específicos en el área.

133 Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), *Educación en Uruguay. ¿Qué opinan los uruguayos?*, 2017.

134 Tornaría, 2002.

alojaría la Sección de Enseñanza Secundaria (hoy liceo IAVA). Posteriormente, entre 1900 y 1930, se dio una paulatina expansión de la educación media, con la creación de más liceos en el interior y en la capital, la creación de los liceos nocturnos, la creación de la Sección de Enseñanza Secundaria y Preparatoria para Mujeres, la transformación de la Escuela de Artes y Oficios<sup>135</sup> y con la gratuidad. La impronta batllista caracterizó este período, a partir del rol fundamental que se atribuía a la participación del pueblo, para la cual debía estar instruido, mediante las herramientas necesarias que el Estado estaba llamado a proveer. En 1935, en el marco de la dictadura de Gabriel Terra, se da la definitiva separación de la educación media de la órbita universitaria y se crea el Consejo de Enseñanza Secundaria, bajo los argumentos de hacer cumplir la autonomía que la Constitución otorgaba a las distintas ramas de la enseñanza (por lo que se creaba el ente autónomo que la sustrajera de la dependencia de la Universidad y la subordinación a sus decisiones) y de concebir a esta enseñanza como un fin en sí misma, como un ciclo de formación cultural para las juventudes y no apenas como un medio para arribar a la Universidad, buscando formar un hombre apto para la vida en sociedad y no necesaria o exclusivamente orientado a lo profesional.<sup>136</sup> A partir de la década de 1940, y particularmente a instancias del plan de estudios de 1941, se da el proceso de expansión más significativa de la educación secundaria. La matrícula «pasó de 19.309 alumnos en 1942 a 79.510 en 1963, lo que representó un crecimiento del 411,18 % del alumnado». Aquí se generó un gran cuello de botella, cualitativamente distinto de los resultados anteriormente, vinculado con la deficiencia de recursos otorgados (edilicios, docentes, materiales, etc.) para atender esa expansión de la matrícula, situación reflejada en una tasa promedio del 20% de repetición.<sup>137</sup>

Ya en nuestro contexto, el informe sobre la opinión de los uruguayos respecto de la educación<sup>138</sup> nos dice que la educación secundaria es la peor evaluada, ya

que solo un 33% de los entrevistados considera que está «bien o muy bien», cuando, por ejemplo para la educación inicial, esa valoración la hace 63%. A su vez, un 25% de los entrevistados considera que la educación secundaria está «mal o muy mal» y solo un 6% tiene esa valoración para la educación inicial. Además, el *Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay 2015–2016* nos muestra que la situación educativa de los jóvenes de 17 años se divide prácticamente en tres porciones con cifras bastante similares: un 34% cursa el grado esperado para su edad, un 39% está rezagado y un 27% no estudia.

Buena parte de los discursos sobre la educación secundaria alegan que presenta serias dificultades para adecuar su propuesta pedagógica y sus contenidos a las necesidades y deseos de quienes se encuentran en edad de transitarla. De hecho, las dificultades en el aprendizaje y la preferencia por aprender cosas diferentes a las impartidas en los centros educativos son las principales razones que los jóvenes expresan como causantes del abandono.<sup>139</sup> En la educación secundaria aparecen las mayores dificultades, y por lo tanto, los mayores desafíos para una transformación del sistema que garantice resultados razonables de escolarización y aprendizaje. El desestímulo de los jóvenes en edad liceal es considerable. El abandono se produce mayormente entre quienes han sido reprobados en algún año de escolarización, factor que atenta contra la continuidad de los jóvenes en el sistema educativo, según el estudio PISA–L 2009–2014, solo el 6% de los estudiantes con uno o más años de rezago evaluados por PISA en 2009 habían logrado acreditar la educación media superior seis años más tarde, mientras que sí lo hicieron el 69,1% de quienes no habían tenido experiencias de rezago. A esto sumamos que solo el 15% de los jóvenes de hasta 22 años de los hogares del quintil de ingresos más bajo culmina la educación obligatoria, mientras que en los jóvenes del quintil más alto es el 71%.<sup>140</sup> Además, existe evidencia empírica de una gran desigualdad en los resultados educativos de los estudiantes que no abandonan

135 En 1915, asume Pedro Figari la dirección de la institución e impulsa una gran reforma que vinculaba el arte con la industria, no como compartimentos estancos que se pueden asociar, sino como conceptos inseparables que constituyen parte del terreno educacional. La reforma además pretendía sacar a esa escuela de una lógica disciplinar dirigida en primera instancia a «menores infractores, pobres y jóvenes a los que no les da la cabeza» (Nahum, 2008, p. 19).

136 Más allá de que la Ley 9.523 decía en su artículo segundo: «Tendrá como fin esencial la cultura integral de sus educandos. Tenderá a la formación de ciudadanos conscientes de sus deberes sociales. La Enseñanza Secundaria será continuación de la Enseñanza Primaria y habilitará para los estudios superiores», lo que sucedió con la ley es que se cambiaba la forma del gobierno sobre la educación secundaria, pero no se modificaban los aspectos pedagógicos. De manera que no perdió su carácter enciclopedista, los contenidos seguían tan inabarcables como incoherentes, así como se mantenía democrática para el acceso pero elitista para el egreso; las fallas que se le adjudicaban estando en la órbita universitaria quedaban incambiadas (Nahum, 2008).

137 Nahum, 2008.

138 INEED, 2017, ob. cit.

139 De Melo, Failache, y Machado, 2015.

140 INEED, 2017.

el ciclo educativo.<sup>141</sup> Muchos son los factores que inciden en esta desigualdad en resultados educativos, las propias características de los estudiantes y su entorno familiar, así como la segregación existente entre centros educativos. Los estudiantes de bajos recursos concurren a centros donde mayormente concurren estudiantes que también son de bajos recursos, no existiendo la necesaria heterogeneidad entre estudiantes que sería deseable para cumplir con el objetivo de igualdad en el sistema, que se plasma en relación a los pares con los que se comparte el centro educativo.<sup>142</sup> En este sentido, Llambí *et al.* (2009) muestran que el sistema educativo secundario no reduce la desigualdad de oportunidades que existen entre los estudiantes, debida a sus condiciones socioeconómicas desiguales preexistentes al ingreso en este ciclo educativo; por su parte, Méndez y Zerpa (2011) encuentran que la desigualdad educativa se amplía en este nivel por la forma inequitativa en la cual se distribuyen los recursos.<sup>143</sup>

Tomando todos estos datos, es posible afirmar que el igualitarismo educativo que nos caracteriza como sociedad hoy está puesto en cuestionamiento, mostrándonos que no necesariamente tiene los efectos deseados de equidad.

Si bien partimos de una educación primaria prácticamente universal y con un egreso prácticamente universal (y del 90% de los alumnos de 13 años, estudiantes sin rezago), a medida que se avanza en los niveles educativos, las tasas de participación y aprobación van descendiendo de manera significativa. Para el ciclo básico el egreso es del 70% (incluso con tres años de rezago considerados), en tanto solo un 40% logra culminar la educación media superior, incluso considerando seis años siguientes a la edad teórica de egreso. Es decir, a los 24 años hay un 60% de la población que no ha logrado culminar la educación obligatoria.<sup>144</sup>

Una hipótesis que podríamos manejar en términos de valores, creencias y actitudes es que el sistema educativo formal medio parecería apuntar

principalmente a la formación para ingresar a carreras universitarias, con una propuesta pedagógica y con contenidos que no se adecuarían a las expectativas de un gran contingente de jóvenes cuyos discursos (y los de los adultos que hablan por ellos) se centran en la falta de ofertas que propendan al desarrollo de oficios y conocimientos prácticos, en los que encuentran mayor utilidad y una salida más veloz hacia el mercado laboral.<sup>145</sup> Los datos de la encuesta de opinión sobre educación en Uruguay<sup>146</sup> nos dicen que solo un 37% de los entrevistados considera que la educación uruguaya logra transmitir «mucho» o «bastante» «habilidades para el trabajo» a los alumnos, mientras que un 58% dice que es «poco» o «nada» lo que se logra transmitir en ese sentido. Sumado a esto, la irrupción de las tecnologías de la información y la comunicación, y la facilidad para su acceso y utilización, complejizan aún más el asunto, al facilitar a los jóvenes posibilidades de ser testigos e informarse en los asuntos que consideren más relevantes para su vida, de modo que la motivación dentro del aula y respecto de las currículas que se les presentan sea todavía más dificultosa.

Pero el cambio no se da únicamente por el acceso a las tecnologías. Existen también una serie de transformaciones sociales que hacen que las relaciones deban ser reconsideradas. Los procesos de reconocimiento de las individualidades y alteridades, la ampliación de derechos, la búsqueda de profundizar y ampliar al máximo el sentido democrático, la promulgación de leyes que apuntan a la emancipación de los cuerpos y las conciencias (aborto, matrimonio igualitario, marihuana, por citar las más notorias) producen efectos y subjetivan a quienes llenan las aulas del sistema educativo. No se trata únicamente de que el estudiante puede acceder individualmente a contenidos (mediados por tecnologías) y de que, por lo tanto, disminuya la esencialidad de que ese contenido se transmita en la institución educativa.<sup>147</sup> Se trataría de buscar la forma para que el ámbito educativo (la

141 Doneschi, 2017,

142 INEED, 2015.

143 Las autoras dicen: «En Uruguay, se identificaron tres factores que inciden positivamente en los resultados: la proporción de docentes con título habilitante; el grado en que los docentes del centro dedican esfuerzos a desarrollar habilidades en los alumnos para sus estudios post-secundarios; y el tamaño de clase (un mayor tamaño de clase tiene un efecto positivo hasta cierto punto, a partir del cual un aumento del número de estudiantes tiene efectos negativos sobre los resultados). Si estas características fueran homogéneas en todos los centros educativos, se podría obtener una reducción de la desigualdad de entre un 8% y un 10% según la disciplina. Estos resultados indican que la distribución actual de estas variables entre centros es parte de lo que explica la desigualdad de los resultados. Estas estimaciones suponen una distribución homogénea, pero podría esperarse una reducción mayor de la desigualdad si compensara en mayor medida a los centros con peores desempeños» (Méndez y Zerpa, 2011, p. 185).

144 INEED, 2017.

145 De Melo *et al.*, 2015.

146 Encuesta de opinión pública sobre educación obligatoria en Uruguay 2015.

147 El Plan Ceibal ha sido una de las maneras por las que esta forma de ver el proceso educativo estuvo fomentada en el sistema educativo uruguayo.

institución) sea capaz de contener y reproducir los valores de respeto y pertenencia, donde el diálogo sea en todas direcciones y se promueva que los jóvenes sean creativos y corresponsables de sus propios devenires.

¿Cómo podemos entonces contemplar la diversidad y construir puentes entre un sistema educativo cuyo modelo es del siglo XIX, con docentes formados en el siglo XX y estudiantes del siglo XXI, y una sociedad que cambia a velocidad acelerada?

Ante los escenarios de cambios globales, con una transformación importante en las formas de trabajo futuras, y con un acceso prácticamente universal a las tecnologías de la información y la comunicación, un desafío para el Uruguay se presenta en la formación que apunte a la adaptabilidad y al cambio. En ese sentido, el igualitarismo al que se hizo referencia puede tener una faceta negativa en el sentido de hacer pasar por iguales personas o cosas que no lo son. Es decir, ese igualitarismo anula de cierta forma las posibilidades de producción de competencias y desafíos, de innovaciones y diferencias que apunten a la adaptación al mundo futuro, desde la posibilidad de desafiar las creatividades y los deseos de los niños, adolescentes y jóvenes en edades de transitar el sistema educativo formal.

Finalmente, cabe preguntarse ¿cuán importante es la educación para la sociedad uruguaya? Es decir, ¿cuánto se valora lo que se puede conseguir a través de la educación formal para ampliar los horizontes y la visión sobre los posibles rumbos personales, la diversidad cultural y el conocimiento en general, así como un buen empleo y un ingreso más alto? La respuesta a esta pregunta es en alguna medida

contradictoria. Lo es porque, en primer lugar, la educación es uno de los temas que más preocupa a la población según diversos estudios de opinión pública, pero al mismo tiempo las expectativas puestas en el retorno de la educación no son demasiado elevadas.<sup>148</sup>

Evidentemente, las interrogantes que podríamos plantear son muchas, al igual que para los apartados anteriores. Sin embargo, y a los efectos de dar continuidad a lo propuesto en este, dejaremos algunas de carácter general pero asociadas a las hipótesis planteadas.

¿Es deseable cambiar el igualitarismo educativo histórico del Uruguay, o más bien se hace imperioso acompañar las formas a los tiempos actuales sin perder el espíritu igualitarista? Otra forma de plantear lo mismo sería: ¿Cómo mantener el espíritu igualitarista de la educación uruguaya adaptando la práctica a lo que parecen demandar los tiempos actuales de diversidad y cambio permanentes? ¿Hasta qué punto la idea de *m'hijo el doctor* ha permeado el imaginario sobre la educación y así las instituciones que lo conforman? ¿Qué valores, creencias y actitudes promueve el sistema educativo sobre sí mismo, qué tan presente está la mítica de que el fin es llegar a ser universitario? ¿Cómo continuar los caminos más auspiciosos en este sentido, incorporando la adaptabilidad y el cambio como ejercicio permanente? ¿Qué creencias sostienen los uruguayos en torno de la educación y cómo modificarlas en el sentido de mejorar su valoración, como componente fundamental de la vida de todas las personas y no solo de quienes vayan a seguir una carrera universitaria?

148 Como muestran diversas investigaciones, uno de los mayores motivos atribuidos para no asistir a la educación media es la baja atribución que le otorgan los jóvenes para la rentabilidad futura de educarse (véase por ejemplo Filardo y Mancebo, 2011).

---

## VI. Conclusiones

Estamos atravesando una nueva etapa en la historia de la humanidad. El aspecto clave de esta nueva era es que la revolución tecnológico-informacional se constituye como nuevo paradigma transversal. Del mismo modo que se hablaba de la era industrial por la revolución en la transformación de la energía, la era de la información se caracteriza por la revolución en los procesos tecnológicos de la información y la comunicación. De forma análoga a como la revolución tecnológica de la energía en la industrialización favoreció un cambio social, la revolución tecnológica de la información y de la comunicación dará lugar a un nuevo tipo de sociedad. La organización social más funcional para esta nueva etapa es la organización en red: la sociabilidad en red, la educación en red, la política en red. Por eso, la espina dorsal es la red de redes, es decir internet. Esta nueva manera de organizarse en red parte de estructuras mucho más flexibles, horizontales, multidimensionales, locales y globales al mismo tiempo. En este contexto, el desarrollo pasa a ser entendido por las personas como la capacidad para obtener autonomía, para poder elegir lo que uno quiere ser.

Estos tres pilares del contexto actual —la revolución tecnológica informacional, la organización en red y el valor de la autonomía de la persona y sus derechos individuales— impactan sobre todas las instituciones que heredamos de la era industrial o de la modernidad: sobre la política y los partidos, sobre el trabajo y las empresas, sobre las familias y la sexualidad, sobre la religiosidad, sobre la autoridad y la tolerancia, sobre el consumo y la desigualdad. Atravesamos una transformación acelerada de cómo se produce conocimiento, cómo se organizan las personas y qué cosas se valoran. Estas transformaciones impactan con la misma velocidad en la cultura entendida como el conjunto de creencias, actitudes y valores. El avance de la era de la información implica cambios

en la cultura, pero también para adaptarse al avance de la era de la información se requieren cambios culturales profundos.

Tomando en cuenta diversos índices internacionales, nuestro país se destaca positivamente en la región (es el que mejor distribuye su riqueza, el más sustentable, el de mayor proporción de clase media, el de mayor producto por habitante) y en el mundo (es de los más democráticos, de los menos corruptos y presenta un desarrollo humano alto). En un contexto nacional de crecimiento económico, disminución de la pobreza, baja de la desigualdad e índices de desempleo controlados, una de las razones invocadas, no la única por cierto, pero fuerte y reiteradamente para explicar las causas de fondo de lo que se percibe como deterioro del país, es «la cultura y el cambio de valores».

Este trabajo ha buscado indagar en estos asuntos, analizando aspectos de lo que podríamos llamar la «matriz cultural del país»<sup>149</sup> —cuáles son los valores, creencias y actitudes que parecen permanecer en el tiempo—, mirando cómo han ido cambiando y adaptándose, así como también observando e indagando acerca de factores de cambio identificados en los últimos años en esa «matriz». Para su análisis se decidió abordar la cultura transversalmente, en el capítulo anterior, respecto de nueve áreas de la vida social y productiva del país.

Del examen de estas nueve dimensiones de vinculación entre cultura y desarrollo (trabajo, distribución de la riqueza, consumo, tecnología, familia, tolerancia, cultura y medio ambiente, educación y religión), podemos resumir algunos de los principales desafíos generales a los que se enfrentará la sociedad uruguaya de los próximos años.

Uruguay se ubica en una posición que, dentro de América Latina, es auspiciosa para pensar el futuro.

---

149 Como ya dijimos, se elige este término a falta de uno mejor, ya que como imagen ilustrativa de la intencionalidad del trabajo se nos hace muy útil. Sabemos, sin embargo, que no es posible determinar la matriz cultural de ningún colectivo humano, prácticamente, puesto que de la diversidad y multiplicidad de formas de entenderse es que se hacen las sociedades, especialmente en el siglo XXI.

.....

Como muestra la EMV, nuestro país es el más secular y al mismo tiempo se acerca a una configuración cultural de mayor valoración de los derechos de las personas. El Uruguay está en un momento bisagra entre los valores de una sociedad industrial moderna y los de una sociedad posindustrial. Las instituciones centrales que caracterizaron la modernidad están en crisis, fueron instituciones construidas burocrática y verticalmente en un contexto patriarcal para la sociedad de masas en una economía industrial. Nuestro país está en plena transición de una sociedad industrial a una sociedad de la información. En este proceso, la cultura cambia sustancialmente y al mismo tiempo es vehículo necesario del cambio.

La nueva era del conocimiento exige la adaptación de las viejas maneras de entender las instituciones básicas de la sociedad, desde los partidos políticos a la educación, desde la familia al trabajo, desde la religión al consumo, desde la delincuencia y las cárceles a los sistemas de innovación, desde las relaciones de género a la capacidad de interactuar con otros en un mundo cada vez más diverso, hiperconectado y con información disponible en internet.

La población uruguaya está procesando este cambio acelerado, se observan nuevas pautas culturales que modifican una tradición cultural de más larga duración que conviven con algunos de los valores que caracterizaron lo que en varios imaginarios colectivos entendemos que nos define como país y nos otorga identidad.

Vemos que hay una enorme disposición al

cambio cultural en la sociedad actual, porque es completamente consciente de la necesaria apertura para adaptarse al futuro y para lograr mayores niveles de autonomía en relación con lo que cada uno quiere ser. Esos cambios no deberían socavar algunos de los valores que la ciudadanía entiende como más preciados.

Algunas instituciones actuales del país parecen ir muy por detrás y avanzar mucho más lentamente que la disposición al cambio de la población y las necesidades del futuro. Pero, al mismo tiempo, esa disposición al cambio de valores en la cultura permitió situar al país otra vez a la vanguardia en la región y en el mundo en cuanto a expansión de derechos. Uruguay abrió camino a comienzos del siglo xx con la ley laboral de ocho horas, la abolición de la pena de muerte y la legalización del divorcio. Hoy vuelve a la vanguardia en el siglo xxi con tres leyes revolucionarias como las de matrimonio igualitario, de aborto por decisión de la mujer y de regulación del cannabis. Tendremos muchos más cambios culturales en el futuro próximo que, si se manifiestan de manera acorde, generarán una nueva ola de reformas que permitirán al Uruguay posicionarse en una senda de desarrollo integral y sostenible a mediano y largo plazo. Para ello, comprender, discutir y poner en cuestión algunos de los valores, creencias y actitudes que nos definen como sociedad, a nivel discursivo, es sumamente difícil y engorroso, pero al mismo tiempo, absolutamente fundamental y clave de cara a las discusiones que implica ir hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050.

.....

---

# Bibliografía

- ACERENZA, SYLVIA. «Los siriolibaneses y la Ley de 1890: El racismo como ordenador de la política inmigratoria», en *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay*, 2005, pp. 59–66.
- AGENDA 21 DE LA CULTURA. Foro Universal de las Culturas, Barcelona, 2004.
- AGIER, MICHEL; QUINTÍN, PEDRO. «Política, Cultura y Autopercepción: las identidades en cuestión», en *Estudos Afro-Asiáticos*, vol. 25, n° 1, pp. 23–41. Universidad Cândido Mendes, Río de Janeiro, 2003.
- AGUIAR, SEBASTIÁN. «Acercamiento a la segregación urbana en Montevideo», tesis doctoral en sociología (tutores: Verónica Filardo y Nicolás Guigou), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2016.
- AGUIAR, SEBASTIÁN; FILARDO, VERÓNICA. «Segregación espacial en Montevideo. Posiciones sociales en la ciudad», en *El Uruguay desde la sociología*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, vol. 7, 2009, pp. 121–144.
- AGUIAR, SEBASTIÁN; FILARDO, VERÓNICA. «Dimensiones de la segregación residencial en Montevideo», en *El Uruguay desde la sociología*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, vol. 13, 2015, pp. 31–54.
- AGUIRRE, ROSARIO (ED.). *Las bases invisibles del bienestar social*. UNIFEM, Uruguay, 2008.
- ALBA, RICHARD D.; NEE, VICTOR. *Remaking the american mainstream: assimilation and the new immigration*. Cambridge, Harvard University Press, 2003.
- AMARANTE, V.; DEAN, A. *Estudio sobre el subsidio por enfermedad en Uruguay*. CEPAL, Montevideo, 2017.
- ANII. III *Encuesta de percepción pública sobre ciencia, tecnología e innovación uruguay, 2014. Informe de resultados*. Unidad de Evaluación y Monitoreo, Agencia Nacional de Investigación e Innovación, 2015.
- ARAYA, FEDERICO. «Una aproximación a la movilidad intergeneracional de los ingresos laborales en Uruguay», trabajo monográfico para la Maestría en Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, 2017.
- AROCENA, FELIPE; AGUIAR, SEBASTIÁN. «Menant la marche: l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes», en *Cahiers des Amériques latines*, París, 2014, octubre.
- AROCENA, FELIPE; AGUIAR, SEBASTIÁN. *Multiculturalismo en Uruguay*, Trilce, Montevideo, 2007.
- AROCENA, FELIPE; PORZECANSKI, RAFAEL. «Desarrollo sustentable. Reflexiones sobre su alcance conceptual y su medición», en *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 26, 2010, Montevideo.
- AROCENA, FELIPE. «¿Por qué no vienen los chinos a Uruguay?», en Gerardo Caetano y Rodrigo Arocena (eds.), *La aventura uruguaya*, Random House Mondadori, t. II, Montevideo, 2011.
- AROCENA, FELIPE (ED.). *Regionalización cultural del Uruguay*, Universidad de la República–Naciones Unidas–AECID, Montevideo, 2011.

- AROCENA, FELIPE. «Un país más diverso que su imaginación. Una interpretación del censo de 2011», en *Revista de Ciencias Sociales*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, n° 33, 2014.
- AROCENA, RODRIGO; CAETANO, GERARDO (EDS.). *La aventura uruguaya*, Random House Mondadori, t. II, Montevideo, 2011.
- BATHYÁNY, KARINA. *Los tiempos del Bienestar Social*. INMUJERES MIDES, Montevideo, 2015.
- BLEKESAUNE, MORTEN. «Economic conditions and public attitudes to welfare policies», en *European Sociological Review*, n° 23, vol. 3, 2007, pp. 393–403.
- BRUNDTLAND, GO HARLEM Y COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO. *Nuestro futuro común. «Informe Brundtland»*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- BUBLITZ, ELISABETH. «Misperceptions of income distributions: Cross-country evidence from a randomized survey experiment», *Hamburg Institute of International Economics (hwwi), Research Papers*, n° 178, 2016.
- BUCHELI, MARISA; FURTADO, MAGDALENA. *Uruguay 1998–2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?*, CEPAL, Oficina de Montevideo, 2004.
- CABELLA, WANDA; FERNÁNDEZ SOTO, MARÍA; PRIETO, VICTORIA. *Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011*, Trilce, Montevideo, 2015.
- CABELLA, WANDA; NATHAN, MATHIAS; TENENBAUM, MARIANA. «La población afro-uruguaya en el Censo 2011», fascículo 2 del *Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad en Uruguay*. Trilce, Montevideo, 2013.
- CAETANO, GERARDO (COORD.). *Veinte años de democracia. Uruguay 1985–2005. Miradas múltiples*, Taurus, Montevideo, 2005.
- CALVO, JUAN JOSÉ, ET AL. *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad de Uruguay. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*, Trilce, Montevideo, 2013.
- CASTELLS, MANUEL. *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, vol. 1, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- CASTELLS, MANUEL. *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Fin del milenio*, vol. 3, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- CASTELLS, MANUEL. «Modelos de desarrollo en la era de la información: globalización, tecnología y empresa red», conferencia en el Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación, Buenos Aires, 2016.
- COMIN, FLAVIO. «Beyond the HDI? Assessing alternative measures of human development from a capability perspective», en *UNDP Human Development Report*, 2016.
- DA AGRA (ED.) et al. *La seguridad en la sociedad del riesgo: Un debate abierto*. S.A. Atelier Libros, 2003.
- DA COSTA, NÉSTOR. «El fenómeno de la laicidad como elemento identitario. El caso uruguayo», en *Civitas. Revista de Ciências Sociais*, 2011.
- DE MELO, G.; FAILACHE, E.; MACHADO, A. «Adolescentes que no asisten a ciclo básico: caracterización de su trayectoria académica, condiciones de vida y decisión de abandono», en *Páginas de Educación*, vol. 8, n° 2, 2015, pp. 225–257.
- ESPINOS PEZZIA, AGUSTÍN; SOARES DA SILVA, ALESSANDRO; CONTRERAS IBÁÑEZ, CARLOS; CUETO, ROSA MARÍA; GARCÍA RENGIFO, ALDO; VALENCIA, JUAN; VERA RUÍZ, ÁNGELA. «Identidad nacional y sus relaciones con la ideología y el bienestar en cinco países de América Latina», en *Avances en psicología latinoamericana*, Universidad de Rosario, Bogotá, vol. 32, n° 2, 2017, pp. 351–374.

- ESI—*Environmental Sustainability Index 2005*, [www.yale.edu/esi](http://www.yale.edu/esi).
- ESKRIDGE, WILLIAM. «A history of same sex marriage», en *Faculty Scholarship Series*, New Haven, Yale Law School, 1993, documento 1504.
- FRASER, NANCY. «Redistribución, reconocimiento y participación: hacia un concepto integrado de justicia», en *Informe mundial sobre la cultura. Diversidad cultural, conflicto y pluralismo*, UNESCO, Madrid, 2001.
- GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR. *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*, Gedisa, Barcelona, 2004.
- Glazer, Nathan. «Is Assimilation Dead?», en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, University of Pennsylvania, Philadelphia, vol. 530, n° 1 (noviembre), 1993, pp. 122–136.
- GEERTZ, CLIFFORD. *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona, 1990.
- GIMÉNEZ, GILBERTO. *Estudios sobre la cultura y las identidades sociales*, ITESO, México, 2007.
- GORGA, R.; LEITES, M.; VIGORITO, A.. *El consumo de bienes visibles y el rol del grupo de referencia. Un análisis para cuatro países latinoamericanos*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay, Serie Documentos de Trabajo n° 13, 2016.
- GUDYNAS, EDUARDO. *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible*, Coscoroba ediciones, Montevideo, 2002.
- HARRISON, LAWRENCE Y HUNTINGTON, SAMUEL. *La cultura es lo que importa. Cómo los valores dan forma al progreso humano*, Ariel, Buenos Aires, 2000.
- HARVEY, EDWIN. «Los derechos culturales. Instrumentos normativos internacionales y políticas culturales nacionales». Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Ginebra, 2008.
- INE. «Encuesta uso del tiempo y trabajo no remunerado en Uruguay 2013». Disponible en <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/340523/Uso+del+Tiempo+y+Trabajo+No+Remunerado+2013/5c21b33e-ddde-41cd-a638-4d73e3f75a8d>, 2014.
- INE. «Informe Módulo Raza. Encuesta Continua de Hogares 1996–1997». Instituto Nacional de Estadística. Disponible en [http://www.ine.gub.uy/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f92d495e-3161-4aa1-86aa-0bf5993059e9&groupId=10181](http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=f92d495e-3161-4aa1-86aa-0bf5993059e9&groupId=10181), 1998.
- INEED. *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015–2016*, INEED, Montevideo, 2017.
- INGLEHART, RONALD, ET AL. *Human Values and Beliefs*, The University of Michigan Press, 2001.
- INGLEHART, RONALD; NORRIS, PIPPA; WELZEL, CHRISTIAN. «Gender Equality and Democracy», en *Comparative Sociology*, vol. 1, n° 3–4, 2003, pp. 321–346.
- INGLEHART, RONALD; CHRISTIAN WELZEL. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, 2005.
- INSTITUTO DE ECONOMÍA. *Informe de Coyuntura, Uruguay 2002–2003*. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, 2003.
- JÆGER, MADS MEIER. *Welfare regimes and attitudes towards redistribution: The regime hypothesis revisited*, en *European Sociological Review*, vol. 22, n° 2, 2006, pp. 157–170.
- JARAMILLO, ALEJANDRA. *Bogotá imaginada*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá, 2003.
- KESSLER, GABRIEL. *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires, 2010.
- KLEIN, FERNANDO. «El destino de los indígenas del Uruguay», en *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, Madrid, vol. 15, n° 1, 2007.

- KLIKSBERG, BERNARDO; TOMASSINI, LUCIANO (COMPS.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID, Buenos Aires, 2000.
- KOOLHAAS, MARTÍN; PRIETO, VICTORIA; ROBAINA, SOFÍA. *Los uruguayos ante la inmigración. Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes extranjeros y retornados*. Documento de Trabajo N° 1. Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Montevideo, 2017. Disponible en <http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wp-content/uploads/sites/6/2017/09/Documento-de-trabajo-N%C2%BA1.pdf>
- KYMLICKA, WILL. *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996.
- KYMLICKA, WILL. *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Nueva York, 2007.
- LÉVI-STRAUSS, CLAUDE. *Las estructuras elementales del parentesco*, Paidós, Barcelona, 1969.
- LLAMBÍ, CECILIA; ODDONE, GABRIEL; PERERA, MARCELO; VELÁZQUEZ, CECILIA. «Estudio sobre impacto distributivo del gasto público social», en *Notas Técnicas #IDB-TN-189*, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud, 2010.
- MASCIADRI, SILVIA. «Medio ambiente, recursos naturales y cambio climático», en *Reporte Uruguay 2017*, Ministerio de Desarrollo Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2018.
- MAURIZIO, R.; VÁZQUEZ G. «Impactos distributivos del salario mínimo en América Latina. Los casos de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay», en *Revista Internacional del Trabajo*, 2016, n° 135, pp. 105-142.
- MELTZER, A.; RICHARD, S. «A rational theory of the size of government», en *Journal of Political Economy*, vol. 89, n° 5, 1981, pp. 914-927.
- MERTON, ROBERT K. «Social Structure and Anomie», en *American Sociological Review*, vol. 3, n° 5, 1938, pp. 672-682.
- MORÁS, LUIS EDUARDO. *Los enemigos de la seguridad: desigualdades y privación de libertad adolescente*. FCU, Montevideo, 2016.
- NAHUM, BENJAMÍN (DIR. ACAD.). *Historia de Educación Secundaria 1935-2008*. Consejo de Educación Secundaria, Administración Nacional de Educación Pública, Montevideo, 2008.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. *Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio*, Montevideo, 2015.
- OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. *Prospectiva de la participación laboral, Uruguay 2050. Escenarios de la oferta laboral bajo diferentes hipótesis demográficas, educativas y de cierre de brecha de género*, Montevideo, 2018.
- PARRIS, THOMAS; KATES, ROBERT; LEISEROWITZ, ANTHONY. «What is Sustainable Development?», en *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 47, n° 3, 2005, pp. 8-21.
- PATERNAIN, RAFAEL. «La Inseguridad en Uruguay: genealogía básica de un sentimiento», en Paternain, Rafael; Rico, Álvaro (coords.), *Uruguay, inseguridad, delito y Estado*, Trilce, Montevideo, 2012.
- PEET, RICHARD. *Theories of Development*, The Guilford Press, New York, 1999.
- PEREIRA, GUSTAVO. «Cultura democrática: la proyección de la igualdad», en *Revista de Ciencias Sociales*, n° 41, 2017, pp. 35-54.
- PICERNO, J. E. (2008). *El genocidio de la población charrúa: Documentación y análisis*. Montevideo.

- PIERRI, NAÍNA; FOLADORI, GUILLERMO (EDS.). *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Trabajo y capital, Montevideo, 2001.
- PNUD. *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales*, Montevideo, 2008.
- PORTES, ALEJANDRO; ZHOU, MIN. «The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants», en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Filadelfia, University of Pennsylvania, vol. 530, n° 1, 1993, pp. 74–96.
- PRONTO!. *Monitor de mercado de crédito al consumo*, abril–junio, 2018.
- QUEREJETA, MARTINA; RUDNITZKY, FANNY; TENENBAUM, MARIANA. «Ingresos, desigualdad, pobreza y gasto social», en *Reporte Uruguay 2017*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto–Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo, 2018.
- REDCLIFT, MICHAEL; WOODGATE, GRAHAM (EDS.). *The International Handbook of Environmental Sociology*, Edgard Elgar Publishing Limited, Londres, 1997.
- SACHS, WOLFGANG (COORD.). *Equidad en un mundo frágil. Memorandum para la cumbre mundial sobre desarrollo sustentable*, Johannesburgo, Fundación Heinrich Böll, Chile, 2002.
- SCURO SOMMAM, LUCÍA (COORD.). *Población afrodescendiente y desigualdades étnico-raciales en Uruguay*. PNUD, Uruguay, 2008.
- SEN, AMARTYA. «Capabilities, Lists and Public Reason: Continuing the Conversation», en *Feminist Economics*, vol. 10, n° 3, 2004, pp. 77–80.
- SEN, AMARTYA. *Identity and Violence*, Penguin Books, Londres, 2006.
- SEN, AMARTYA. «La cultura como base del desarrollo contemporáneo», Instituto Veracruzano de Cultura–UNESCO, Jalapa, 1998.
- SUPERVIELLE, M.; P. ROBERTT. «Observación etnográfica en un contexto industrial: aplicación práctica de algunos principios de investigación», en *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, vol. 3, n° 5, 2013, pp. 69–78.
- SUPERVIELLE, M. «Las nociones de cultura de trabajo en Uruguay. Ensayo sociológico», en *Revista de Ciencias Sociales*, n° 41, 2017, pp. 15–34.
- TORNARÍA, CARMEN. «La modernización de la educación tecnológica y universitaria en Uruguay a comienzos del siglo XXI», en *Proyecto Agenda Uruguay, Educación para la sociedad del conocimiento. Aportes hacia una política de Estado*, Trilce, Montevideo, 2002.
- UNDP. «Cultural Liberty in Today's Diverse World», en *Human Development Index*, 2004.
- VAN DIJK, TEUN (COORD.). *Racismo y discurso en América Latina*, Barcelona, Gedisa, 2007.
- VAN OORSCHOT, W.; HALMAN, L. «Blame or fate, individual or social?», en *European Societies*, vol. 2, n° 1, 2010, pp. 1–28.
- WORLD VALUE SURVEY. Disponible en <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>
- ZUASNÁBAR, IGNACIO ET AL. *Los valores en Uruguay*, Universidad Católica, Montevideo, 2010.
- ZUNINO, M. «Impacto de la restauración de los Consejos de Salarios sobre distribución salarial en Uruguay: análisis y perspectivas». Tesis de grado, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo, 2009.
- ZURBRIGGEN, C. *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales*. Eberhard–Karl–Universität, Tübingen, 2005.





Dirección de Planificación  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

---

Torre Ejecutiva - Pza. Independencia 710 - Piso 6  
Tel. (+598 2) 150 3560 - [planificacion@opp.gub.uy](mailto:planificacion@opp.gub.uy)  
Montevideo - Uruguay

[opp.gub.uy](http://opp.gub.uy) - octubre 2018