

Octubre de 2024

El **capital humano** como la clave para aumentar el crecimiento potencial de Uruguay

Premio Academia Nacional de Economía 2024

Ec. Gonzalo Avellanal | Lic. Mateo Severi



Agradecimientos

Agradecemos especialmente a Alejandro Cid, Ignacio Munyo, Leonardo Veiga y Javier Lasida por prestarnos su generoso tiempo y contribuir de forma valiosa a nuestro trabajo.

Agradecemos mucho a Santiago Pantín por el diseño de la carátula.

Ec. Alejandro Cid, PhD

Decano FCEE de la Universidad de Montevideo

Ec. Ignacio Munyo, PhD

Director Ejecutivo de CERES

Profesor de Economía en IEEM, Universidad de Montevideo

Cr. Leonardo Veiga, PhD

Profesor de Economía en IEEM, Universidad de Montevideo

Lic. Javier Lasida, PhD

Presidente del Instituto Nacional de Evaluaciones Educativas (Ineed)

Lic. Santiago Pantín

Licenciado en Diseño Multimedia, Universidad ORT

Índice

Resumen ejecutivo	4
Introducción	5
La importancia de las condiciones externas en el crecimiento	7
Perspectivas globales	7
Contexto histórico	8
Uruguay en la Trampa del Ingreso Medio	10
Desafíos de Uruguay hacia el futuro	12
Estimación del crecimiento potencial	13
¿Cómo aumentar el crecimiento potencial y salir de la trampa del ingreso medio?.....	14
La delicada situación de las finanzas públicas	17
El drama de la primera infancia	23
La importancia de invertir en primera infancia	27
Transferencias monetarias: surge una oportunidad	27
Apoyo a madres embarazadas: un debe	29
La importancia de diseñar programas escalables	30
Políticas de empleo	30
Capital humano de mayor calidad	33
Principales problemas en la educación	34
Inasistencia escolar es muy alta	35

Abandono masivo de estudiantes	37
Un camino posible	37
Malos niveles de aprendizaje	38
Avanzar hacia una educación de mayor calidad	39
La importancia de tener buenos docentes	40
Escuelas de tiempo completo	42
Educación y mundo del trabajo	43
Avanzar hacia la formación dual	44
Mercado Laboral	45
Por qué Uruguay debe apostar a la Inmigración	48
Conclusión	50
Bibliografía referenciada	51
Anexo	55

Resumen ejecutivo

Uruguay enfrenta múltiples desafíos hacia adelante, pero uno crucial es duplicar el crecimiento potencial de su economía.

Consideramos que, si bien hay diferentes estrategias para impulsar el crecimiento económico, fortalecer la calidad del capital humano es una de las claves, ya que esto puede impulsar la productividad, factor clave para aumentar el crecimiento a largo plazo.

En nuestro trabajo damos especial énfasis a darle prioridad a la primera infancia, mejorar la crítica situación de la educación -que no está preparando adecuadamente a los jóvenes para el mercado laboral- así como enfrentar el impacto de la automatización y la inteligencia artificial -que amenaza con destruir cientos de miles de empleos en los próximos años- mediante la capacitación laboral.

Entre todos los desafíos que el país enfrenta hacia adelante el Estado tendrá un papel central, pero existe una importante restricción presupuestaria que pone en duda de si todo esto se va a poder implementar. Los recursos son limitados y por eso se debe cuidarlos y destinarlos de forma eficiente. Por eso, una de las acciones prioritarias está en hacer una profunda revisión del gasto público. Al mismo tiempo, en el trabajo procuramos hablar de medidas que se pueden implementar sin aumentos grandes de presupuesto, principalmente en educación.

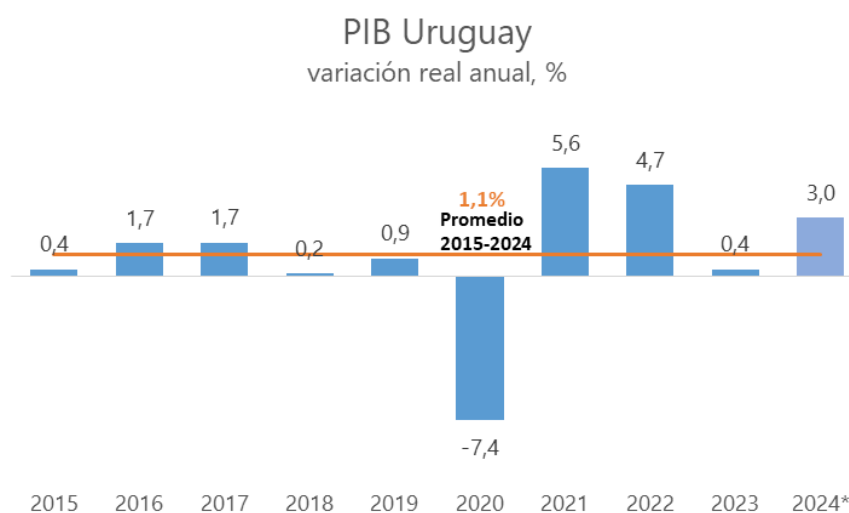
Si Uruguay no logra crecer a tasas mayores es difícil que el Estado logre conseguir los recursos que se necesitan para atender todas las demandas sociales, comprometiendo seriamente la paz y cohesión social que caracteriza a nuestro país, constituyéndose otro desafío más.

Introducción

Uruguay enfrenta un desafío crucial: aumentar el crecimiento potencial de su economía.

Aumentar el crecimiento potencial implica aumentar la capacidad de producir bienes y servicios de manera sostenible a largo plazo.

Hace 10 años que el país prácticamente no crece económicamente. Desde el 2015 al 2024, Uruguay habrá crecido a una tasa promedio de tan sólo 1,1% real por año, un promedio muy bajo para lo que el país necesita.



Fuente: *elaboración propia en base a Banco Central del Uruguay (BCU) y Banco Mundial (BM)*

Los indicadores económicos de Uruguay se reflejan en un desarrollo social mediocre. Por una parte, en 2023 cerca de 548.000 ocupados (33% del total) percibieron remuneraciones inferiores a 25.000 pesos líquidos al mes por 40 horas de trabajo semanal¹. Por otro lado, Uruguay tiene una tasa de pobreza por método del ingreso del

¹<https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2024/6/cuesta-duarte-hay-100000-veinticincomilpesistas-mas-q-ue-en-2019/>

9,1% para el primer semestre de 2024², una cifra que se mantiene rígida en la última década, y que podría ser mayor al considerar que muchas personas viven en condiciones no diferentes que aquellas definidas estadísticamente como pobres. En 2019 ese número ascendió a 516 mil uruguayos³. Además, alrededor de 200 mil personas viven en asentamientos, con una alta proporción de mujeres y niños. Son alrededor de 400 mil las personas que reciben las transferencias de Asignaciones Familiares del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)⁴. Por último, cabe destacar que a inicios de 2024, alrededor de 800 mil uruguayos se encontraban en situación de “default” en sus préstamos⁵.

Si Uruguay no empieza a crecer a tasas mayores la población tendrá peor calidad de vida y seguiremos teniendo estadísticas económicas y sociales igual o peor de mediocres que las actuales. Además, el Estado tendrá menores recursos para políticas sociales, comprometiendo seriamente la cohesión social que destaca a nuestro país.

Las proyecciones actuales estiman un crecimiento potencial de la economía uruguaya del 2,5% para 2024-2033. Sin embargo, existen dudas de si será posible alcanzar estas tasas de crecimiento y más aún, duplicarlas.

Para crecer, en primer lugar, se debe cuidar lo bueno que tenemos. **Uruguay se destaca por ser una de las democracias más sólidas del mundo**, siendo la única democracia plena de América del Sur (tan sólo el 7,8% de la población mundial vive en una) y la primera de América Latina, según el ranking elaborado por The Economist. A su vez, Uruguay tiene paz social, un activo muy valioso que en América Latina es cada vez más escaso. Todo esto es muy valorado por los uruguayos y por los de afuera y se debe cuidar mucho. Junto con la seguridad jurídica y un entorno macroeconómico estable, esto permite que se genere interés por el país y logre atraer inversiones, además de personas que quieran radicarse en el país.

²<https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/estimacion-pobreza-metodo-del-ingreso-primer-semester-2024>

³CERES. (2020). *La Delgada Línea de la Pobreza*.

⁴<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-beneficiarios-asignaciones-familiares-del-plan-equidad-total-pais>

⁵<https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Hay-una-epidemia-de-mas-de-800-000-personas-en-default--segun-un-estudio-uc61166>

La importancia de las condiciones externas en el crecimiento

Uruguay, al igual que el resto de países de América Latina, es muy dependiente de las **condiciones externas**. Estos factores incluyen la tasa de interés internacional, los precios de los alimentos, el precio del petróleo y la actividad económica en la región (Brasil y Argentina). Es importante destacar esto, ya que en el corto plazo buena parte de nuestra suerte está jugada por condiciones que no dependen del país.

Históricamente, los años de mayor crecimiento de estas economías ocurrieron cuando hubo precios de commodities altos y tasas de interés internacionales bajas. Por ejemplo, del 2004 al 2014 la economía uruguaya se benefició por altos precios de alimentos y bajas tasas de interés, que le permitieron a la economía crecer a un ritmo históricamente alto (5,4% promedio real por año).

A partir de 2014, el bajo crecimiento de Uruguay se explicó en parte porque el contexto externo no fue favorable. En esta última década, los precios de los alimentos cayeron fuertemente, al mismo tiempo en que el país se encareció en relación al resto del mundo, afectando la competitividad. A su vez, las tasas de la FED se incrementaron a partir de 2022 por la inflación históricamente alta a la que llegó EEUU, desincentivando la llegada de inversiones al país, así como encareciendo el financiamiento.

La CEPAL advirtió que **en América Latina se acaba de completar la peor etapa de crecimiento desde la “década perdida” de 1980**, con una tasa promedio del 0,9% entre 2015 y 2024, y podría perder una tercera si no realiza profundos cambios estructurales.

Perspectivas globales

En el corto plazo, se espera una baja de las tasas de interés internacionales, por el inicio del ciclo de recortes de la FED, lo cual beneficia a Uruguay. Sin embargo, las tasas no serán tan bajas como hace dos años atrás, cuando el costo del financiamiento internacional era prácticamente 0. A esto se le suma el papel de China, donde recientemente el gobierno aprobó una serie de estímulos fiscales y monetarios para

impulsar su actividad económica. Se espera por parte de China un mayor protagonismo comercial, incluso en América Latina en los próximos años. Un dólar más débil a nivel global, en conjunto con mayor demanda de China podría hacer subir el precio de los commodities, algo también beneficioso para el país, en especial por los alimentos, como la soja, la carne, el arroz, cereales y lácteos.

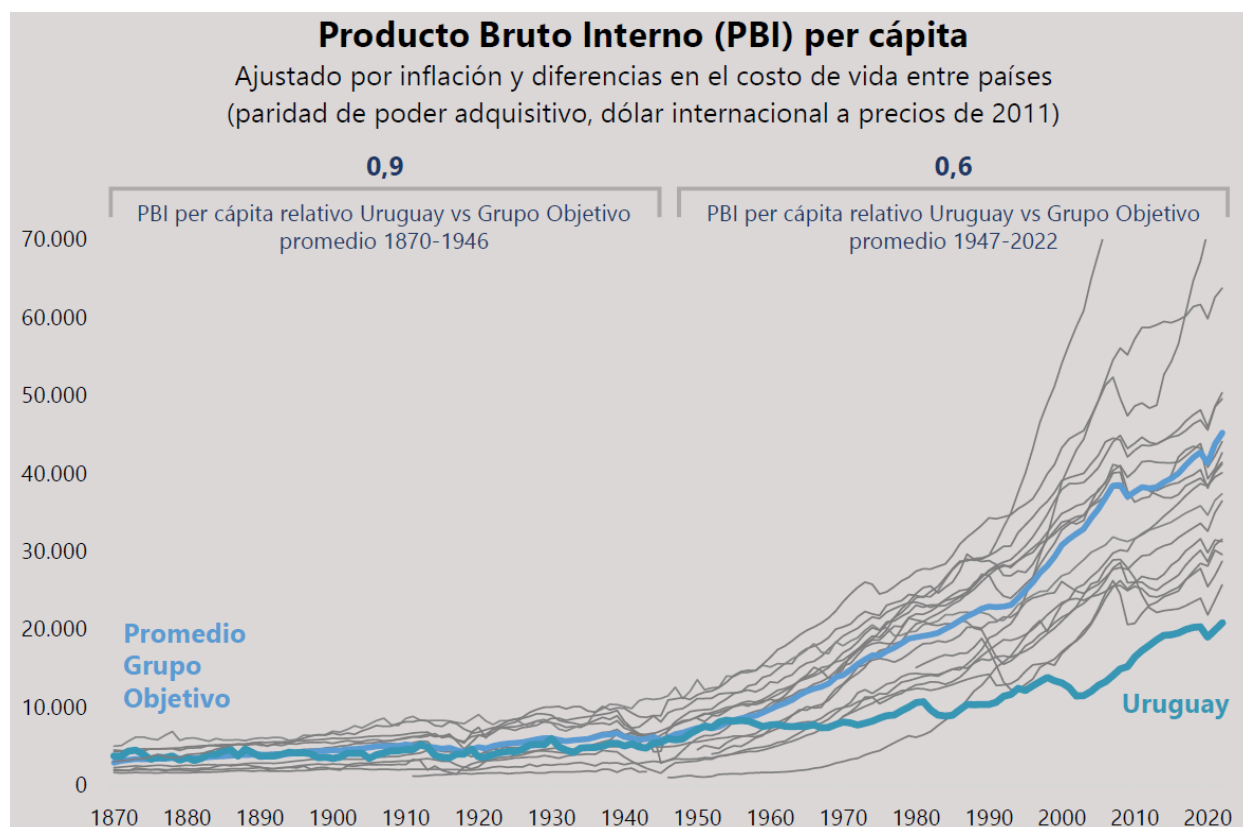
En el mediano plazo, se proyecta un futuro con mucha incertidumbre. El crecimiento económico mundial se está debilitando y podría empeorar con posibles crisis financieras. Al mismo tiempo, las **tensiones geopolíticas** están transformando el mundo en más cerrado y fragmentado, donde la guerra de Ucrania y Rusia, así como el conflicto en Medio Oriente, ya nos está afectando. A su vez, el **cambio climático** es otro gran desafío. Tanto la seguridad energética como la seguridad alimentaria se están convirtiendo en temas clave a nivel global y Uruguay tiene mucho para ofrecer al mundo aprovechando sus recursos naturales, su producción de alimentos y su capacidad de generar energía renovable. Por último, la **inteligencia artificial (IA)** y los riesgos cibernéticos constituyen enormes desafíos a nivel global.

Contexto histórico

Hasta mediados del siglo XX, Uruguay mantenía un nivel de PIB per cápita similar, e incluso en algunos casos superior, al de varios países que hoy son desarrollados. Sin embargo, a partir de 1955, su crecimiento económico comenzó a frenarse, produciéndose un retroceso en términos de productividad y desarrollo económico, mientras que esos otros países siguieron avanzando. Esto generó un fenómeno llamado "divergencia", que aumentó la brecha económica entre Uruguay esos países. Esto terminó afectando la calidad de vida de los uruguayos, ya que, en términos relativos, el país se empobreció frente a aquellos que continuaron su crecimiento sostenido.

En el siguiente gráfico elaborado por CERES puede observarse la evolución del PIB per cápita de Uruguay en comparación con el promedio de un grupo de países

comparables con Uruguay (prósperos en su desarrollo, con población o territorio similar y democráticos⁶).



Fuente: *Monitor de Desarrollo - CERES, 2024*

Algunos autores atribuyen este rezago a una serie de barreras a la productividad que Uruguay se autoimpuso, tanto institucionales como operativas, regulatorias y comerciales, lo que lo alejó de los niveles de productividad de los países desarrollados (Caliendo & Munyo, 2008). Otros, explican que el declive de la economía se explica por la debilidad de las instituciones y una mala calidad de las políticas públicas (Oddone, 2008).

⁶ CERES define un grupo objetivo comparable con Uruguay: prósperos en su desarrollo, con población o territorio similar y democráticos. Lo integran: Suiza, Noruega, Islandia, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Finlandia, Bélgica, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Israel, Eslovenia, Austria, Estonia, República Checa, Grecia y Portugal. CERES. (2024). *Monitor de Desarrollo*.

Uruguay en la Trampa del Ingreso Medio

Existe consenso entre los economistas que **Uruguay se encuentra atrapado en lo que se conoce como la “trampa del ingreso medio”**. Esta situación ocurre cuando una economía de ingresos medios se encuentra en una situación donde los **costos son demasiado altos** para competir internacionalmente en productos estandarizados que requieren mucha mano de obra -característico de los países de bajos ingresos- pero al mismo tiempo, tampoco puede competir en actividades de mayor valor agregado debido a la **baja productividad** en términos relativos, como sí logran hacerlo las economías de altos ingresos.

Esta trampa se caracteriza por **salarios relativamente altos y una productividad relativamente baja**, lo que impide a estos países innovar y expandirse en mercados de mayor sofisticación y valor agregado, resultando en un crecimiento económico lento y un limitado potencial para mejorar el nivel de vida de su población. Si bien según la clasificación del Banco Mundial Uruguay es considerado país de ingreso per cápita alto, es consistente con la descripción de esa trampa.

Como explica el CED⁷:

“Si hubiera que definir cuál es el gran desafío de Uruguay en esta etapa del desarrollo sería **ganar competitividad sin renunciar a niveles de bienestar**. El enorme desafío es ser competitivos sin ser baratos, por el contrario, debemos lograr ser competitivos por tener altos estándares de productividad”.

Uruguay se encuentra en una situación de **encarecimiento relativo** del que es muy difícil salir en el corto plazo, ya que esta situación revela problemas grandes de competitividad que exceden a lo monetario o cambiario.

Según el economista Julio de Brun⁸:

⁷ CED. (2023). *Un salto al desarrollo: Agenda 2025-2030*. Centro de Estudios para el Desarrollo. El CED es una organización sin fines de lucro que investiga y analiza temas políticos y económicos de Uruguay para contribuir al debate informado y a la adopción de mejores políticas públicas.

⁸<https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/Julio-de-Brun-ve-el-atraso-cambiario-como-un-problema-que-r-esurge-por-falta-de-divisiones-formativas--uc60720> Julio de Brun es un destacado economista uruguayo, ex presidente del Banco Central del Uruguay (2000-2005) y experto en política monetaria y finanzas.

“Uruguay si tiene un pequeño empuje y se acerca a lo que podría ser su producto potencial, nuestros costos explotan en comparación internacional. Esto es debido a que **al país le falta gente, sobre todo, calificada**. Tiene que pagar salarios de mercados para traerla o incluso para evitar que se vayan los que están calificados. Y la contrapartida de un salario alto en dólares es el atraso cambiario. Evidentemente, **este es un problema que está en el funcionamiento del sistema educativo uruguayo** y que no resolverán ni el Ministerio de Economía ni el Banco Central”.

Esto nos muestra la importancia que para Uruguay debería tener el capital humano para aumentar genuinamente la competitividad del país y salir de la trampa de ingreso medio en la que se encuentra estancado.

Desafíos de Uruguay hacia el futuro

Uruguay enfrenta múltiples desafíos de cara al futuro. Los principales incluyen combatir la pobreza -especialmente la pobreza infantil-, mejorar la crítica situación de la educación, enfrentar el impacto de la automatización y la inteligencia artificial en el empleo, así como enfrentar la caída demográfica. También abordar el problema de la inseguridad -incluyendo la reinserción de los presos en la sociedad- ya que esto puede terminar afectando el crecimiento económico⁹.

Ricardo Pascale (2023) resaltaba que el país no tiene una estrategia clara de crecimiento y desarrollo a largo plazo:

“Uruguay transita en paradigmas basados en las cantidades producidas y bajo progreso tecnológico aplicado, cuyos precios los fijan otros centros y, por tanto, determinan nuestro nivel de bienestar. Esas ideas no son un sendero aconsejable para poder converger, por el contrario, por ese camino solo se divergirá más. Debería Uruguay ingresar en paradigmas de crecimiento acordes con la realidad de la tercera década del siglo XXI, los de aquellos que valorizan

⁹<https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/05/06/pr-24139-uruguay-staff-concluding-statement-of-the-2024-article-iv-mission>

ideas originales capaces de ser explotadas originalmente. Para converger con las economías avanzadas, Uruguay necesita transitar hacia un modelo basado en la innovación, el conocimiento y la creatividad, elementos fundamentales para impulsar la productividad y la competitividad”.

Si bien estamos muy lejos de ingresar en una *economía del conocimiento* como propone Pascale, consideramos que esto tiene que ser la mirada hacia el largo plazo. Para alcanzarlo, es fundamental que el país implemente reformas estructurales profundas para lograr aumentar su tasa de crecimiento potencial.

Estimación del crecimiento potencial

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) calcula el crecimiento potencial para Uruguay en base a proyecciones de un Comité de Expertos, conformado por doce instituciones¹⁰.

En concreto, para estimar el crecimiento potencial de la economía se utiliza el Modelo de crecimiento de Solow (Solow, 1956), que describe cómo los factores productivos influyen en el crecimiento económico; estos factores son el **capital**, el **trabajo** y el **progreso tecnológico**. La función de producción utilizada es la Cobb-Douglas¹¹.

Al progreso tecnológico se lo llama **Productividad Total de los Factores (PTF)** y es una medida de la eficiencia con la que una economía utiliza sus recursos (capital y trabajo) para producir bienes y servicios. La PTF capta el efecto del progreso tecnológico y otras mejoras en la eficiencia productiva que no se explican por el aumento en la cantidad de capital o trabajo. Según el modelo, **en el largo plazo, el crecimiento económico depende principalmente de la productividad total de los factores**, ya que el capital y el trabajo enfrentan rendimientos decrecientes. **Las instituciones también aparecen entre las causas fundamentales del crecimiento a largo plazo**, como la educación y la I+D (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2001; Pascale, 2023).

¹⁰ <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/politicas-y-gestion/integracion-comite-expertos>

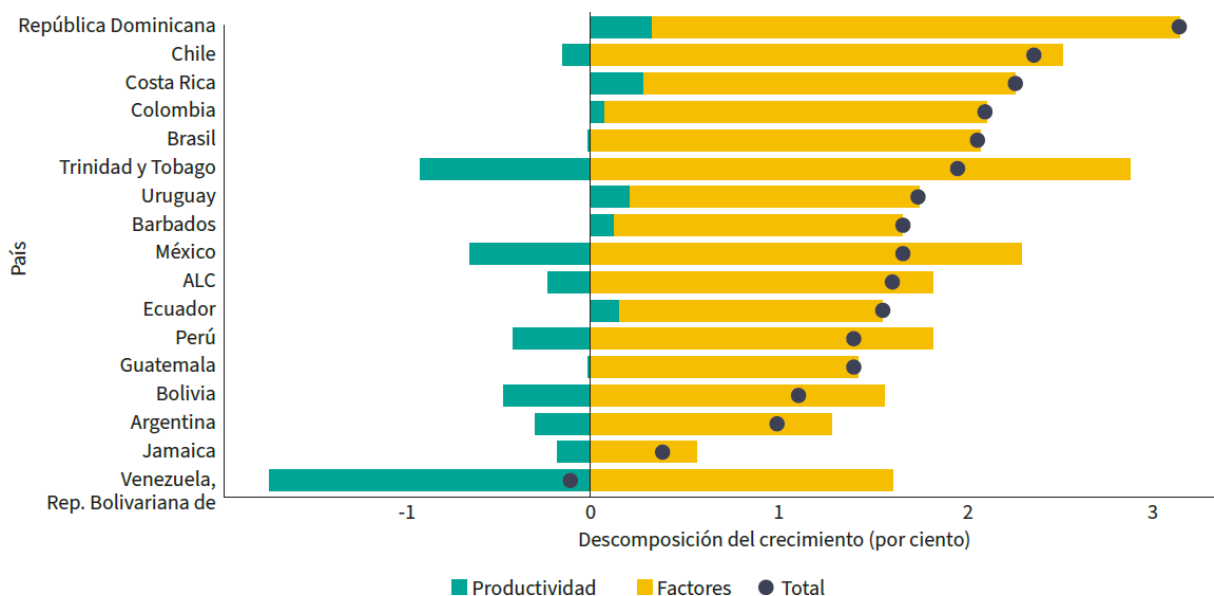
¹¹ Ver Anexo.

En el siguiente gráfico vemos que la productividad ha contribuido poco en el crecimiento económico en Uruguay, al igual que el resto de países de América Latina, por lo que existe un enorme desafío para lograr aumentarla.

Figura 2.5.

La productividad contribuye poco o negativamente al crecimiento de largo plazo de la producción en ALC

Descomposición del crecimiento de la producción per cápita, 1962-2017, anualizado



Fuente: Fernández-Arias y Fernández-Arias (2021); datos de Penn World Table (versión de la base 9.1). <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/pwt-releases/pwt9.1>. ALC = América Latina y el Caribe.

Fuente: *Banco Mundial, 2024*¹²

¹² Competencia: ¿el ingrediente que falta para crecer?
<https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099062724232512316/p5038731d940300ed180b419117bf3ae968>

¿Cómo aumentar el crecimiento potencial y salir de la trampa del ingreso medio?

El desafío de aumentar el crecimiento potencial, bajo el enfoque del Modelo de crecimiento de Solow, implica aumentar los factores de producción: **el stock de capital, la fuerza laboral y la productividad.**

En cuanto al stock de capital, **se necesita más inversión, la cual es baja comparada internacionalmente.** La inversión tanto pública como privada representa un 16% del PIB, niveles muy alejados de países desarrollados (que tienen una inversión en torno al 25%) y menores que otros países de América Latina como Perú, Ecuador, Paraguay y Chile. En ese sentido, creemos que para fomentar la inversión se deben adoptar medidas concretas, como modernizar la **regulación laboral**, al mismo tiempo que seguir avanzando en otras **reformas estructurales** como la educación para que la inversión crezca de manera sostenida. Impulsar el mercado de capitales para que empresas uruguayas se puedan financiar, así como realizar reformas para impulsar el crédito bancario¹³ deberían ser aspectos a abordar en el corto plazo. El régimen de promoción de inversiones también se debe revisar y mejorar para que traiga los mayores beneficios posibles al país. Al mismo tiempo, el Impuesto Mínimo Global se presenta como una fuerte amenaza.

Por el lado de la **fuerza laboral**, no hay perspectivas favorables de que ésta pueda aumentar para el mediano y largo plazo, ya que la tasa de natalidad continúa descendiendo. Por eso, se debe continuar avanzando en fomentar la **inmigración**, sobre lo que hablaremos más adelante. Incluso, se deben diseñar estrategias para evitar la **fuga de cerebros**. En ese sentido, repensar el sistema tributario sería un buen camino.

Para aumentar la **productividad total de los factores** hay que hacer reformas en diversos frentes como lo son aumentar la competencia en todos los sectores de la economía, lograr una mayor inserción internacional, mejorar el capital humano e invertir más en ciencia, tecnología e innovación.

¹³ CERES. (2023). *Crédito Bancario en Uruguay*.

Uruguay, al igual que el resto de América Latina, tiene una **falta muy grande de competencia en buena parte de los sectores económicos**¹⁴. El Banco Mundial explica que la competencia es una de las claves para aumentar la productividad y “desbloquear” el crecimiento en esta región del mundo. Levantar barreras regulatorias y fomentar la competencia empresarial en el país mejoraría este problema y al mismo tiempo lograría bajar costos para las empresas y beneficiaría a todos los uruguayos con un **costo de vida menor** (Eilender, Iturralde, Roldán, & Umpierrez, 2023; CPA Ferrere, 2023).

Por otro lado, la **inserción internacional** es otro factor clave para aumentar la productividad. La misma juega un rol clave en el crecimiento, ya que abrirse al mundo a competir con otras empresas obliga a ser más eficientes y productivos, e incluso fomenta la innovación (Dotta & Munyo, 2019). El país no ha logrado avances significativos desde hace más de 20 años cuando se firmó el último Tratado de Libre Comercio con México. A su vez, en los últimos años, a pesar de los esfuerzos, no se han concretado acuerdos comerciales destacables. Por eso, se debe repensar seriamente la estrategia internacional de Uruguay para los próximos años, en un mundo cada vez más proteccionista y fragmentado.

Otro aspecto aquí muy relevante para aumentar la productividad es la **inversión en ciencia, tecnología e innovación**. El BID explica que la innovación “es la salida” para Uruguay a la trampa del ingreso medio¹⁵. Uruguay invierte 0,4% de su PIB en investigación y desarrollo, un número estancado hace muchos años, muy alejado de los países que crecen.

Ricardo Pascale insistía en que “Uruguay necesita transitar hacia un modelo basado en la innovación, el conocimiento y la creatividad, elementos fundamentales para impulsar la productividad y la competitividad” (Pascale, 2023). En ese sentido, consideramos que es importante aprovechar el **Uruguay Innovation Hub**, ya que impulsa la

¹⁴<https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/099062724232512316/p5038731d940300ed180b419117bf3ae968>

¹⁵<https://www.busqueda.com.uy/economia/bid-la-innovacion-es-la-salida-uruguay-la-trampa-del-ingreso-medio-n5392933>

investigación, el desarrollo, la creatividad y la competitividad internacional, al tiempo que promueve la colaboración entre los sectores público y privado (CED, 2023).

Sin embargo, en donde consideramos que es esencial hacer grandes reformas e inversiones es en el **capital humano**. Mejorar esto no sólo aumenta la productividad individual de la fuerza laboral, sino que también aumenta la productividad total de los factores, ya que permite que los recursos de la economía (capital y trabajo) se utilicen de manera más eficiente. Por eso, consideramos que Uruguay debe tener como prioridad **mejorar la calidad y cantidad del capital humano**, ya que es clave para aumentar la productividad, factor esencial para aumentar el crecimiento de largo plazo de la economía.

No sólo es necesario mejorar la educación de las nuevas generaciones para un nuevo mundo laboral, sino que también es vital capacitar a los actuales trabajadores y que en un futuro muy próximo podrían ver comprometidos sus puestos de trabajo por el avance de la automatización y la inteligencia artificial. También esto contribuye a reducir la pobreza, en especial la pobreza infantil.

La delicada situación de las finanzas públicas

Es fundamental que Uruguay logre una asignación mucho más eficiente del gasto público en áreas clave, como educación, primera infancia, investigación y desarrollo, capacitación, vivienda y seguridad.

Sin embargo, la situación fiscal no permite seguir aumentando el déficit, que ha implicado alcanzar un nivel de deuda pública muy alto. Según nos explicaba el economista Ignacio Munyo¹⁶, la política de endeudamiento continuo que ha tenido Uruguay en los últimos años explica en parte el encarecimiento relativo del país (“atraso cambiario”), ya que cuando se sale a emitir deuda implica ingresos de dólares

¹⁶ Ignacio Munyo, PhD es Director Ejecutivo del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) y es profesor de Economía en la Escuela de Negocios (IEEM) de la Universidad de Montevideo.

al país, que termina deprimiendo al tipo de cambio, lo que nos vuelve menos competitivos.

Uruguay tampoco puede permitirse tomar más deuda (71,4% del PIB a junio de 2024) si no quiere poner en riesgo sus niveles de **calificación crediticia**, actualmente las mejores de su historia (según las principales calificadoras de riesgo como Moody's, Fitch y Standards and Poor's). Actualmente, el nivel de deuda es incluso mayor que los países de la misma escala de calificación. Caer de grado de calificación implica tener mayor riesgo país (hoy el menor de su historia y el menor de América Latina), lo cual se traduce en pagar mayores intereses por la deuda que se emite, teniendo menor margen para invertir en otras áreas que son prioritarias para el país. Esto al final, repercute en menor crecimiento económico. Por lo tanto, resulta imprescindible cuidar este activo importante, ya que la calificación crediticia es muy difícil de recuperar una vez que se deteriora. Uruguay perdió el grado inversor en la crisis del 2002 y lo recuperó en 2012, diez años después, y costó otros diez años en subir de escalón de calificación.

Para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, en 2020 se introdujo una “regla fiscal” con tres pilares, con el objetivo de tener una menor discrecionalidad y prociclicidad del gasto público y para llevar la deuda a una trayectoria de crecimiento sostenible. El pilar 1 es la **meta de resultado fiscal estructural (RFE)**, donde se buscó aislar el resultado fiscal del ciclo de la economía. El pilar 2 es el **tope de incremento del gasto**, ligado al crecimiento económico potencial. Finalmente, el pilar 3 es el **tope de endeudamiento neto**, buscando hacer sostenible la deuda. Existe consenso de que la introducción de la regla fiscal ha sido positiva, pero la misma requiere de mejoras concretas, como dotar de mayor autonomía e independencia a los grupos técnicos externos, incorporar mecanismos de corrección ante desvíos, así como fijar un nivel prudente de deuda.

Es importante mirar con atención lo que las calificadoras de riesgo advierten sobre Uruguay al momento de actualizar la calificación. Moody's, en septiembre de 2024, destacó que Uruguay tiene un **marco institucional muy sólido**, un perfil favorable de

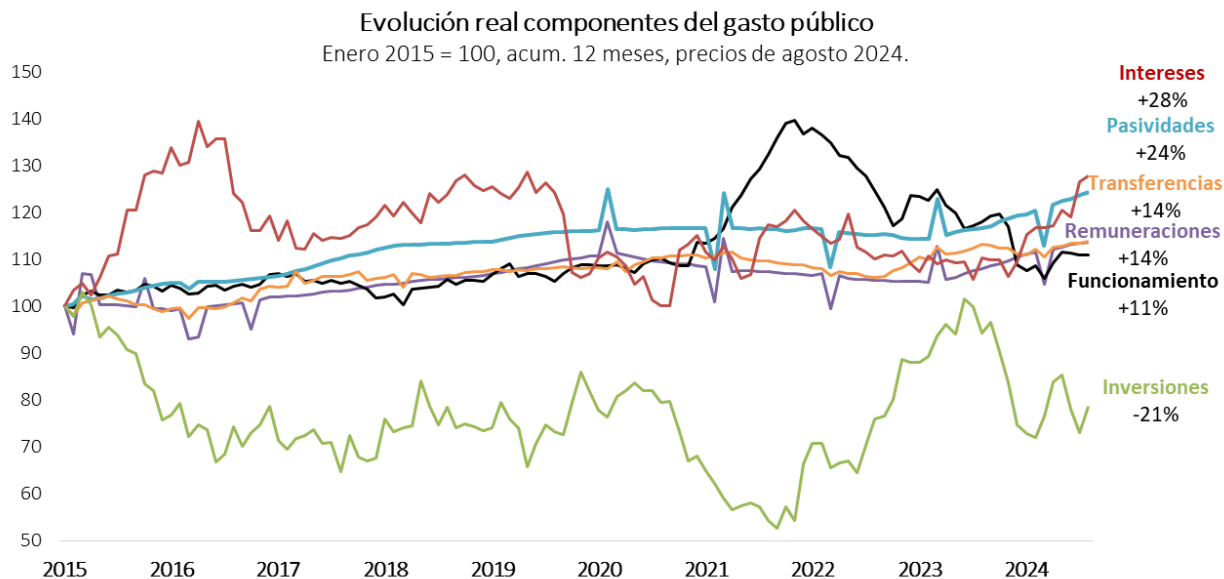
vencimientos de deuda y necesidades moderadas de financiación pública. Sin embargo, como puntos negativos marcó las **rigideces estructurales del gasto público**, porcentaje relativamente elevado, aunque decreciente, de **deuda denominada en moneda extranjera y bajos niveles de inversión**. A su vez, Fitch, en junio de 2024, advirtió que la calificación se ve limitada por las **débiles perspectivas de crecimiento económico a medio plazo**, afectadas por los **problemas de competitividad**, una carga de la deuda pública sensible a las fluctuaciones del tipo de cambio, un largo historial de **elevada inflación** (aunque está mejorando) y una flexibilidad política limitada por la dolarización, la indexación y la escasa profundidad financiera.

Con respecto a la **inflación**, este indicador ha ingresado dentro del rango meta del Banco Central del Uruguay (BCU) (entre 3% y 6%) en junio de 2023 y se ha mantenido en ese rango desde entonces, alcanzando los registros más bajos en casi 20 años, en un país históricamente afectado por alta inflación. Controlar la inflación es crucial para proteger a los más vulnerables y fomentar el crecimiento económico. Un estudio reciente sugiere que Uruguay debería apuntar a una meta de inflación a largo plazo del 3,5%, con un rango entre 2% y 5% (Arnabal, García-Cicco, 2024). Para lograrlo, es esencial fortalecer la credibilidad del BCU avanzando con su independencia.

Un problema que tiene el gasto público es su **alta rigidez**, lo cual representa un verdadero desafío para poder liberar recursos para invertir en las áreas necesarias. Para esto podemos analizar brevemente la estructura del gasto público del Gobierno Central-BPS de Uruguay en el año 2023. Del total del gasto ejecutado en 2023, 31,9% correspondió a pasividades (USD 7.327 millones), 27,9% a transferencias (USD 6.418 millones), 16,5% a remuneraciones de los empleados públicos (USD 3.800 millones), 11,8% a gastos no personales o de funcionamiento (USD 2.722 millones), 4% (USD 922 millones) a inversiones y 7,8% (USD 1.791 millones) a intereses de deuda pública.

Sin ser por las inversiones, el resto de rubros son considerados muy rígidos, y hay muy poco espacio para actuar, lo que refuerza la idea de que Uruguay debe apostar por la calidad del gasto.

En el siguiente gráfico podemos observar la evolución real que han tenido los diferentes componentes del gasto público en los últimos 10 años (el gráfico inicia en enero de 2015). Los intereses de deuda fue el rubro que más aumentó respecto a enero de 2015, 28%. El segundo rubro de mayor aumento fueron las pasividades, con un 24%. Le siguieron transferencias y remuneraciones en la misma magnitud, aumentando 14%, mientras que los gastos de funcionamiento se incrementaron en 11%. Por último, observamos cómo las inversiones, que a pesar de haber tenido una importante recuperación entre 2021 y 2023, hoy se encuentran 21% por debajo de enero de 2015. El recortar presupuesto para inversiones afecta negativamente el crecimiento del país.



Fuente: *elaboración propia en base al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)*

Tampoco hay margen para suba de impuestos, ya que esto afecta negativamente la inversión y el consumo, lo que deriva en un menor crecimiento económico. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁷, Uruguay presenta una presión fiscal equivalente al 31,5% del PIB, situándose como el cuarto país con mayor carga tributaria en el continente. Esta realidad plantea un desafío significativo para la

¹⁷ <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/presion-fiscal-equivalente/>

economía uruguaya, que, dada su situación, no se encuentra en condiciones de soportar un aumento de impuestos.

Por lo tanto, **consideramos que el próximo gobierno debe tener como prioridad absoluta iniciar un proceso de revisión profunda de todo el gasto público**, con el fin de hacerlo más eficiente. Se debe buscar liberar o redistribuir recursos desde áreas que no sean tan necesarias o ineficientes hacia las áreas esenciales. Esta es una batalla compleja, que en Uruguay no se ha dado hace muchos años, pero que es muy necesaria.

En este sentido, en julio de 2024, CERES¹⁸ presentó el documento "**La Transformación del Gasto Público en Uruguay**"¹⁹, donde plantea un plan de acción para transformar el gasto público y lograr que sea más eficiente. Se determinan acciones concretas que Uruguay podría adoptar en el corto y mediano plazo, medidas que vienen adoptando la mayoría de países de la OCDE.

De forma **inmediata** plantean que se debe "**evaluar y gestionar fragmentaciones, superposiciones** de entidades y programas **y situaciones de duplicación**". Se debe evitar que múltiples dependencias del Estado tengan competencias u objetivos similares en la misma área de política pública. **Se debe asimismo buscar la mayor coordinación posible entre los diferentes organismos públicos (articulación)**. Por ejemplo, en el documento se muestra que en el tema de vivienda intervienen 10 entidades, con 1.786 funcionarios y en cuanto apoyo a Pymes, intervienen 11 entidades, con 1.165 funcionarios. Esto revela que existe oportunidad para articular mejor entre los organismos y de esta manera mejorar la eficiencia del gasto público.

El encargado de realizar esta tarea en Estados Unidos es la oficina GAO (Government Accountability Office), quien generó USD 70 mil millones en ahorros para el gobierno federal en 2023 (1,1% del gasto total). Por eso, se propone crear una oficina similar en

¹⁸ El Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) es un centro de estudios especializado en políticas públicas, independiente y sin fines de lucro. Se dedica al análisis económico y social, al diseño de políticas públicas y a promover su debate a nivel local e internacional.

¹⁹ CERES. (2024). *La Transformación del Gasto Público en Uruguay*.

Uruguay. Actualmente, hay una oficina dentro del MEF que se encarga de hacer esto cuando se arma el presupuesto quinquenal, pero debería permanecer en el tiempo.

En el corto plazo se plantea avanzar hacia la **revisión del gasto público**, algo que ya es implementado por la mayoría de países de la OCDE. Se recomienda hacerlo en el primer año del nuevo gobierno, integrándose en la elaboración del presupuesto (que se realiza de forma quinquenal), y luego hacer revisiones más limitadas en los siguientes años (por ejemplo, en las rendiciones de cuentas anuales).

La revisión del gasto público implica evaluar la pertinencia y vigencia de programas, así como evaluar la eficiencia del gasto (costo-eficiencia, uso de recursos humanos, etc.). A su vez, la oficina propuesta debería contar con técnicos independientes que se encarguen de **evaluar todos los programas**, algo a lo que no se suele hacer. Se deberían implementar planes piloto de los nuevos programas que se pretendan implementar y medir su impacto para ver si fueron eficientes y luego generalizarse si funcionaron, tal como sugiere la literatura (Card, Ibararán, & Villa, 2011; Gertler, Martinez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2016).

Para el mediano plazo se propone aplicar **presupuesto por resultados**, algo también implementado por la mayoría de los países de la OCDE. Aquí se vincula la asignación de recursos con el logro de resultados de objetivos claros, donde es importante que los responsables rindan cuentas.

Por otro lado, utilizar los mecanismos de **fideicomisos financieros** para diferentes proyectos puede ser una buena herramienta para lograr un uso más eficiente de los recursos. En los últimos años los fideicomisos han sido muy eficientes para concretar proyectos de vivienda, uso de energías renovables, electrificación rural, así como de infraestructura pública -incluyendo construcción de rutas, puentes y escuelas-, con la integración del sector privado. Este mecanismo probó ser muy eficiente para financiar importantes proyectos a largo plazo con un proceso más ágil y a un menor costo²⁰. En ese sentido, consideramos que impulsar el riego²¹ en Uruguay es otra de las acciones

²⁰ República AFISA, 2024. El Fideicomiso Una Herramienta Transformadora.

²¹ CERES. (2023). Riego y Productividad. Potenciales beneficios de la expansión del riego en Uruguay

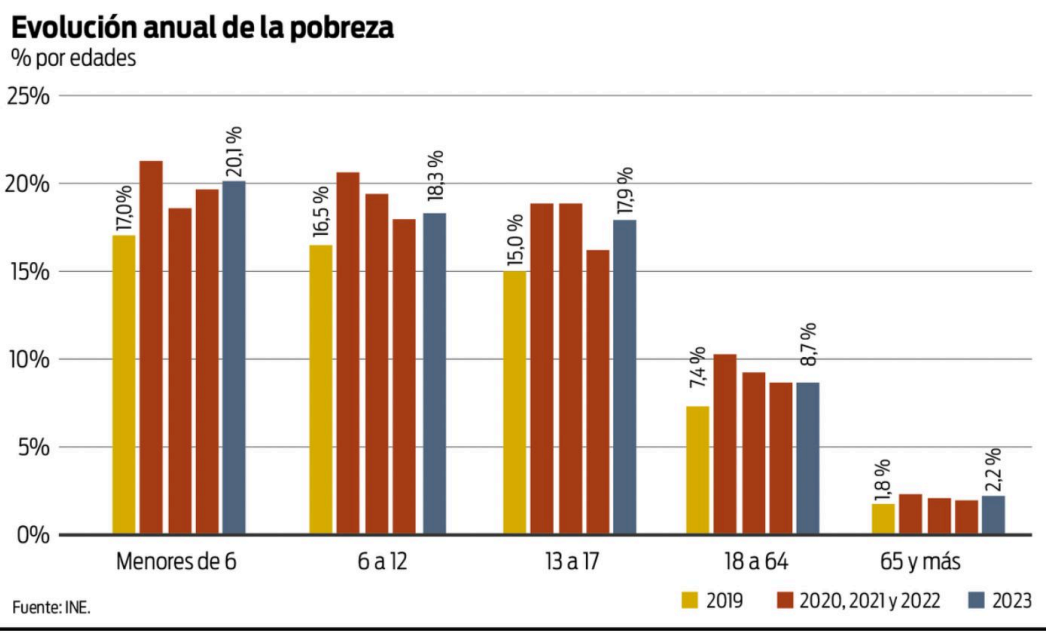
que Uruguay tiene que promover para aumentar la producción y protegernos ante eventos climáticos adversos, como la sequía.

Por eso, nos parece crucial tener en cuenta los **efectos del cambio climático** y su impacto negativo en las finanzas públicas. Cada vez son más frecuentes las inundaciones y sequías y otros fenómenos climáticos que requieren asistencia por parte del Estado. Son muchas las viviendas construidas sobre zonas inundables que posiblemente sufran mucho las consecuencias. Esto debería considerarse en el presupuesto nacional para evitar gastos imprevistos que eleven el nivel de endeudamiento público.

El drama de la primera infancia

Uruguay tiene un drama en cuanto a la primera infancia y existe un amplio consenso en que se debe invertir más en este grupo de la población, especialmente en los más pobres. Esto es necesario para intentar igualar oportunidades y para evitar que se incrementen las desigualdades que persisten en el tiempo.

Según datos del INE la pobreza infantil en Uruguay se encuentra en 20,1% (2023), es decir, 1 de cada 5 menores de 6 años son pobres. Esta cifra es de casi el doble de la pobreza general, que se ubicó en 9,1% según el último dato oficial y siendo casi 10 veces más que la pobreza en mayores de 65 años, ubicada en 2,2%, lo cual refuerza el argumento de por qué Uruguay debe priorizar la primera infancia.



Fuente: *La Diaria* en base al INE.

Por otro lado, 37,1% de los hogares del quintil más bajo sufren de **inseguridad alimentaria**²². Esto ocurre cuando una persona carece de acceso regular a suficientes alimentos saludables y nutritivos para llevar una vida activa y sana. Mientras que 62% de los niños en edad escolar están cubiertos por comedores, sólo el 10% de los adolescentes en hogares pobres lo están, por la poca cobertura de comedores en educación media (UNICEF, 2024). Para solucionar esto, UNICEF propone ofrecer alimentación en todos los niveles educativos -favoreciendo la asistencia a los centros educativos-, que también permitiría a las familias destinar más recursos a vivienda, ropa y educación.

Otro de los problemas relacionados con la primera infancia es el **sobrepeso y la obesidad**, un problema que prevalece en todas las edades, lo cual está vinculado principalmente al acceso limitado de las familias a alimentos saludables, pero también a la falta de ejercicio físico, así como al cumplimiento de reglas nutricionales. En 2022, se implementó el "Bono Crianza", para aumentar los ingresos y facilitar el acceso a

²² INE, MSP, MIDES, (2023). Segundo informe nacional de prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares - 2023

productos de primera necesidad para las familias que se encuentran en situación de extrema pobreza. Los beneficiarios de este programa son hogares donde viven mujeres embarazadas o niños pequeños de hasta 3 años de edad.

Además, **el nivel socioeconómico de las familias sigue teniendo un fuerte impacto en el desarrollo cognitivo y socioemocional** durante la primera infancia. Alrededor del 13% de los niños y niñas en esta etapa presenta dificultades en alguna área de su desarrollo, y esta cifra es casi el doble entre quienes viven en los hogares más pobres (UNICEF, 2024).

La realidad muestra que Uruguay ha avanzado mucho con la **cobertura de diferentes políticas sociales**, incluyendo educación y salud, transferencias, entre otras, que atacan la primera infancia y la pobreza, donde el Estado identifica y apoya a las familias y niños más vulnerables. Sin embargo, este apoyo no ha sido suficiente ni ha sido bien coordinado para transformar efectivamente la situación de estas familias. Estas políticas están en general descoordinadas, o mismo se cae en duplicaciones de esfuerzos, por políticas pensadas de manera aislada y falta de articulación existente entre los diferentes organismos que cubren al mismo grupo de personas. Al mismo tiempo, los datos de una persona se encuentran desperdigados por bases de datos de diferentes ministerios, ante lo cual resulta imposible tener una trazabilidad de esa persona y entender por qué técnicos está siendo seguida ese individuo. Según la economista Ana Balsa²³, esto revela problemas de **fragmentación** en los servicios de apoyo social que ofrece el gobierno, ante lo cual obliga a **mejorar la gobernanza de la primera infancia en Uruguay**. Ella cita el caso de Nueva Zelanda, un ejemplo de cómo las diferentes políticas públicas evitan pisarse, ya que buscan articular todas las prestaciones.

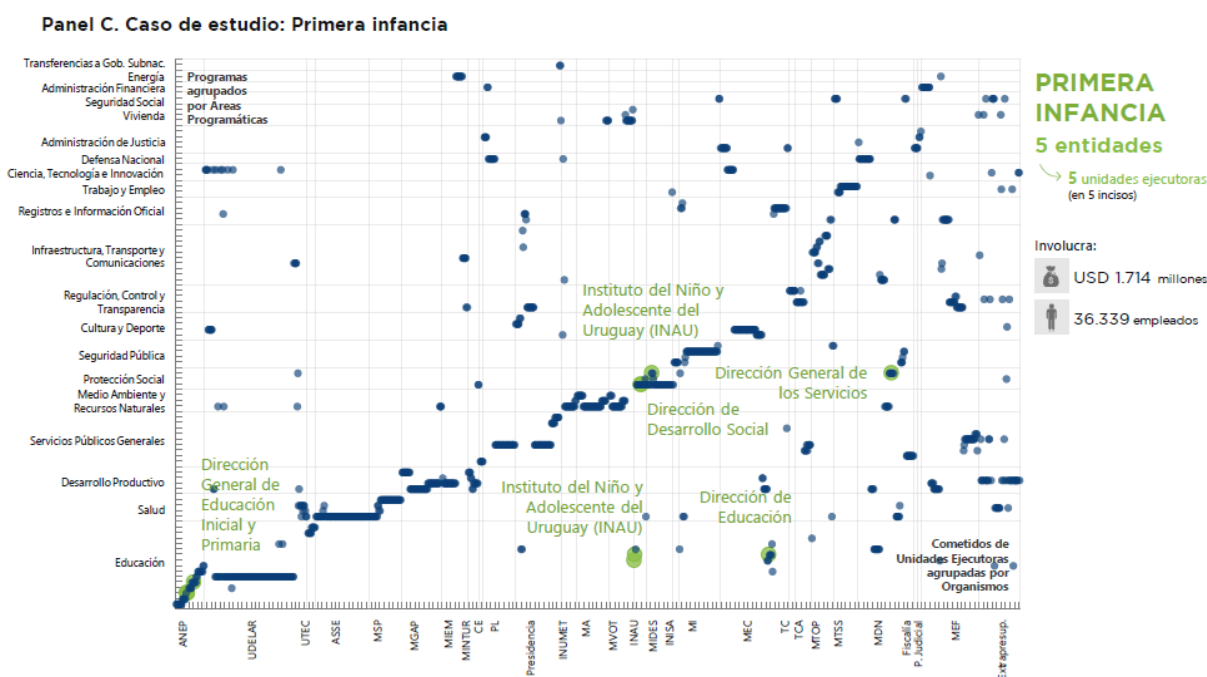
Actualmente, Uruguay destina USD 1.714 millones (2% del PIB) por año a la primera infancia, involucrando a 5 entidades del Estado y más de 36.000 empleados²⁴. A pesar

²³ Ana Balsa, PhD es profesora de la Universidad de Montevideo. Se especializa en las áreas de Economía de la Salud y Economía de la Educación.

<https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2020/10/ana-ines-balsa-inversion-en-primera-infancia-creo-qu-e-podemos-apuntar-a-mas/>

²⁴ CERES. (2024). *La Transformación del Gasto Público en Uruguay*.

de esto, las realidades de muchos niños siguen estancadas. En particular, las entidades del Estado que cubren esto son el INAU, la dirección de Desarrollo Social, Dirección General de los Servicios, Dirección de Educación y Dirección General de Educación Inicial y Primaria. En el siguiente panel se observa la fragmentación que existe en el Estado vinculado con este tema, algo que se debe apostar por mejorar.



Fuente: CERES, 2024.

Resulta imprescindible ir hacia un **único organismo que se ocupe de articular todo lo vinculado con la primera infancia**. Recientemente se aprobó en el Parlamento una ley que va en ese sentido. Al mismo tiempo, se establece en esta nueva ley un **Sistema de Información para el Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SIGSEPI)** que integrará sistemas existentes para garantizar la trazabilidad y control de la atención de los niños desde el embarazo.

Es una gran necesidad contar con **una base de datos integrada** entre todos los organismos del Estado, que tenga toda la información de cada individuo cubierto por alguna de las diferentes políticas (educativas, de salud, vivienda, transferencia social,

etc.). AGESIC debería ser clave en este proceso²⁵. Esto va a permitir abordar al individuo de una forma más integrada y eficiente, logrando aprovechar mejor los recursos disponibles.

La importancia de invertir en primera infancia

La evidencia muestra que **en las etapas más tempranas de la vida es cuando la inversión tiene mayor rendimiento**, ya que tiene un impacto significativo y duradero en múltiples aspectos del desarrollo personal, como el rendimiento educativo, las oportunidades y éxito en el mercado laboral, la salud a lo largo de la vida y la capacidad de integración social (Heckman, 2000). Estudios recientes sugieren que los ingresos familiares en esta etapa influyen incluso directamente en la **formación cerebral**, con posibles efectos a largo plazo en el desarrollo del individuo (Troller-Renfree et al., 2022). Las inversiones tempranas en los niños pueden llevar hasta un menor uso del sistema de justicia penal y, por tanto, a ahorros significativos para los gobiernos y la sociedad en general (Holzer et al., 2008).

Según Ana Balsa, **las desigualdades que se generan en los primeros cinco años de vida son muy difíciles de revertir después**. Incluso, la escuela no logra revertir esas diferencias. Explica que las características del niño y su familia al momento de ingresar a la escuela tienen tanto poder predictivo en la explicación de logros futuros, como los años de educación que alcance ese niño. Es decir, haber estudiado 12 años tiene casi el mismo peso que lo que ocurrió durante los cinco primeros años de vida.

Todo esto, plantea la necesidad de **darle mayor prioridad a la inversión en primera infancia**. Lo que sucede en Uruguay, al igual que en muchos países de ingresos medios y bajos, es que la inversión para este tramo etario es poca y llega cuando ya es

²⁵La Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic) busca mejorar los servicios al ciudadano a través de las TIC, promoviendo la inclusión digital y fortaleciendo las habilidades tecnológicas en Uruguay.

tarde, y Uruguay no es la excepción (UNICEF, 2023²⁶). Por lo tanto, resulta esencial reorganizar ese gasto para darle prioridad a los primeros años de vida de los niños. Sin embargo, esto no es sencillo y requiere un debate profundo como sociedad. Ana Balsa explica que si bien los políticos comienzan a entender que esto es importante, aún las prioridades están en otros lugares. Por eso, sugiere empoderar más a los padres y que tengan conciencia de la importancia que tiene esa inversión.

Transferencias monetarias: surge una oportunidad

La herramienta más efectiva para reducir la pobreza infantil en el corto plazo son las **transferencias monetarias**. Los hogares en situación de pobreza reciben un promedio mensual de \$6.700 a través de transferencias, como las Asignaciones Familiares y la Tarjeta Uruguay Social, representando alrededor del 15% de sus ingresos (UNICEF, 2024). Recientemente UNICEF ha propuesto una duplicación de los montos de las transferencias monetarias del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), ya que permitiría una reducción de 32% de la pobreza monetaria infantil, siendo el costo aproximado de esta medida de USD 380 millones (0,5% del PIB).

Ana Balsa considera que en lugar de ir por una política de subsidios universales, preferiría una **estrategia focalizada**. Ella explica: “en Uruguay nacen unos 30.000 niños por año. Si el 20% vive en situación de pobreza, estamos hablando de 6.000 niños. Perfectamente estamos en condiciones de identificar a esos 6.000 niños y a sus familias. Entonces, en lugar de transferencias para todos, enfoquemos las transferencias en los niños más pobres (que las necesidades básicas, al menos, las tengan cubiertas)”²⁷. Ante los pocos recursos que tiene el Estado, esta parece ser una estrategia adecuada.

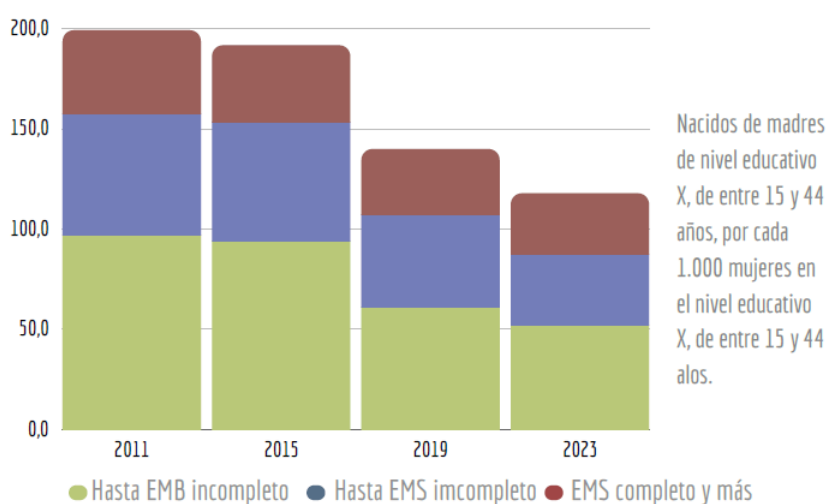
²⁶ <https://www.unicef.org/innocenti/media/2851/file/UNICEF-Too-Little-Too-Late-Report-2023.pdf>

²⁷ <https://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/cual-es-el-mejor-foco-y-articulacion-para-las-transferencias-y-otras-politicas-sociales>

En la misma línea de razonamiento, el economista Alejandro Cid²⁸ explica que estamos frente a una **oportunidad**: “no son muchos y ya existe una buena base de intervenciones sociales en nuestro país. Quizás podemos enfocarnos en hacer mejor lo que ya hacemos. En otras palabras, ¿cómo podemos ser más eficientes en las transferencias, en la red de cuidados, en los apoyos alimentarios?”.

En el siguiente gráfico podemos observar la reducción de la natalidad de Uruguay según el nivel educativo. En donde se observan mayores reducciones son en los hogares con menor educación. Se puede ver que las madres con educación media básica (EMB) incompleta ha bajado notoriamente entre 2011 y 2023.

Tasas según nivel educativo



Fuente: Elaboración propia a partir de MSP, Estadísticas Vitales e INE, Encuesta Continua de Hogares

Fuente: *Ineed en base a MSP y ECH*

Por lo tanto, si bien estamos frente a algo dramático como la caída de la natalidad, por otro lado tenemos una gran oportunidad que hay que aprovechar: **Uruguay está en condiciones de garantizar a cada niño las condiciones de vida necesarias para que pueda desarrollar su potencial al máximo.** Se debe apostar por brindar un

²⁸ Alejandro Cid es decano y profesor de la Facultad de Ciencias Empresariales y Economía (FCEE) de la Universidad de Montevideo. Sus áreas de investigación son Microeconomía Aplicada y Evaluación de Impacto de Programas Sociales, especialmente temas de Primera Infancia, Economía del Comportamiento, Delito, y Desarrollo.

acompañamiento personalizado para todos los niños que lo necesiten, especialmente para los que tengan problemas en su desarrollo.

Para esto, es fundamental que se simplifiquen los procesos para que **todas las familias vulnerables con menores a cargo puedan acceder a las prestaciones sociales**. Debido a que es necesario que los adultos de los hogares pobres cuenten con un trabajo formal para recibir la prestación de Asignaciones Familiares, muchos hogares no la reciben. Incluso, dentro de los hogares que se encuentran en situación de pobreza en 2024, sólo la mitad (49,5%) está cobrando asignaciones familiares, según una reciente investigación del semanario Búsqueda²⁹. Esto representa el desafío de facilitar el acceso a las prestaciones para aquellos niños que hoy no están pudiendo acceder.

Otra oportunidad que observamos para la crianza de los menores es que **cada vez hay más adultos educados en hogares con al menos un integrante entre 0 y 2 años**, lo cual favorece el acompañamiento. En esos hogares, cada vez más hay menos adultos con educación media básica (EMB) incompleta, aumentando la proporción de hogares que tienen educación media básica superior (EMS) incompleta y educación media superior completa y más (Ineed, 2024).

Apoyo a madres embarazadas: un debe

Otro aspecto de la crianza es que en Uruguay **no hay una política clara de apoyo a las mujeres embarazadas**. Uruguay está en falta en el período en que la madre está embarazada hasta los primeros 6 meses de vida, según explicó el investigador de UNICEF Dominic Richardson³⁰. A su vez, las mujeres más pobres tienen baja asistencia a programas educativos prenatales **para el parto, la lactancia y la crianza**, con menos del 20% en el tercil más bajo, frente al 60% en el tercil más alto (UNICEF, 2024). Por lo tanto, aquí también se debería hacer más hincapié. Así como es clave

²⁹<https://www.búsqueda.com.uy/economia/la-mitad-los-hogares-pobres-no-cobra-asignaciones-familiares-n5393452>

³⁰<https://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/cual-es-el-mejor-foco-y-articulacion-para-las-transferencias-y-otras-politicas-sociales>

para el desarrollo cognitivo y económico de la persona lo que pase en los primeros 5 años de vida del niño, **también es muy relevante como se desarrolle el embarazo de la madre y los primeros 6 meses de vida del niño** (Almond & Mazumder, 2013; Almond & Currie, 2011; Carneiro, Kraftman, Mason, Moore, Rasul, & Scott, 2021; Attanasio, Bernal, Giannola & Nores, 2020).

La importancia de diseñar programas escalables

El programa Uruguay Crece Contigo (UCC) es una política pública del MIDES que apoya a familias con niños chicos (de 0 a 4 años) mediante visitas domiciliarias, que han demostrado ser efectivas. Sin embargo, según explica el investigador Alejandro Cid³¹, esto es muy caro (es necesario visitar cada hogar con alta frecuencia, se requiere dos técnicos por hogar y el problema es que existen decenas de miles de hogares en situación de vulnerabilidad). Para hacer el programa más accesible, comenzó a utilizarse WhatsApp, lo que reduce costos y permite enviar a las familias mensajes personalizados y automáticos. Este enfoque ha demostrado ser efectivo, ayudando a las familias a acceder a beneficios sociales y mejorar la crianza y el desarrollo infantil. También se comprobó la efectividad de la mensajería en otro programa llamado “Crianza Positiva”, para mejorar la inversión parental y el lenguaje en los niños (Bloomfield, Balsa, & Cid, 2022; Balsa, Boo, Bloomfield, Cristia, Cid, & De La Paz Ferro del Luján, 2021). Consideramos seguir impulsando este tipo de programas, ya que son efectivos, escalables y viables económicamente.

Políticas de empleo

Una de las estrategias más efectivas para reducir la pobreza -especialmente la pobreza infantil- son las políticas de empleo que le permitan a las personas que viven en hogares vulnerables conseguir un trabajo formal que logre mejorar la situación de vida de ellos y sus familias. Como se mencionó, el no poseer un trabajo formal deja a muchas familias sin cobertura del Estado, sin recibir transferencias, y mucho menos subsidios por maternidad o paternidad, enfermedad o desempleo.

³¹<https://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/los-buenos-resultados-del-mides-con-teleasistencia-e-inteligencia-artificial-para-atender-familias-de-bajos-recursos>

Así lo explica UNICEF en su último informe para Uruguay³²:

“La tasa de actividad laboral de los adultos que viven en hogares bajo la línea de pobreza es la misma que la del resto de los adultos, pero sus ingresos son muy bajos, de \$13.700 mensuales en promedio en 2023. Siete de cada diez no tienen cobertura por enfermedad, accidentes o maternidad, ni, incluso, la protección de recibir el salario mínimo nacional. Varios factores limitan sus posibilidades de mejorar la inserción laboral, entre ellas, vivir lejos de las principales fuentes de trabajo, un bajo nivel educativo y el tiempo que deben dedicar a traslado y cuidados”.

Es por esto que se deben adoptar diferentes estrategias para que las personas que viven en hogares vulnerables puedan acceder a trabajos de mayor calidad, especialmente entre los jóvenes, que son quienes más sufren el desempleo. Una estrategia son las **políticas de capacitación laboral**. También promover subsidios a la contratación de personas con difícil acceso al mercado laboral, puede ser una buena medida.

Otra de las estrategias es **ampliar los servicios de cuidado de primera infancia**, sobre todo en **extensión horaria**, ya que esto permite que los adultos responsables puedan cumplir con todo lo que implica una jornada laboral, en especial para muchas mujeres pobres con niños y adolescentes a cargo.

Uruguay se destaca por tener una **amplia cobertura en centros de primera infancia** (“CAIF”) en todo el territorio, incluso mayor comparado con el resto de América Latina. En términos de cobertura, en los últimos 10 años la asistencia a un centro educativo en estas edades pasó del 27,1% en 2012 al 42,6% en 2022 (Ineed, 2023).³³

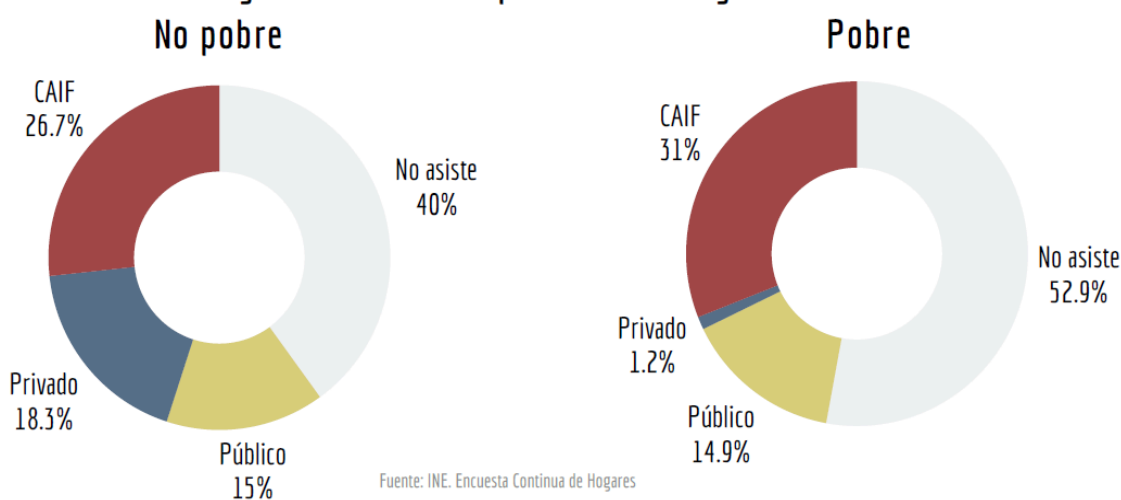
Sin embargo, en conjunto con el acceso se debe mejorar la calidad de asistencia hacia los niños que asisten a esas instituciones, de la que no se dispone de información.

³² <https://www.unicef.org/uruguay/documents/la-infancia-como-prioridad>

³³ INEE (2023). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022. Tomo 1. <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2021-2022/Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-Tomo1.pdf>

Si bien los CAIF están pensados para cubrir a los hogares de mayor vulnerabilidad, la realidad muestra que persiste menor cobertura educativa en niños de hogares pobres. En concreto, **más de la mitad (52.9%) de los niños de 0 a 3 años de hogares pobres no asiste a ninguna institución y sólo un 31% de esos niños asiste a un CAIF**. Esto se da en contraposición a los niños no pobres, que asisten en casi la misma proporción a esos centros (26.7% a CAIF y 15% a públicos).

Cobertura de niños de 0 a 3 años, por tipo de institución, según condición de pobreza del hogar. 2023.



Fuente: *Ineed en base a INE, Encuesta Continua de Hogares (ECH)*

Todo esto representa un verdadero desafío para aumentar la asistencia a estos centros de niños pertenecientes a hogares más vulnerables, permitiendo que sus responsables puedan acceder a mejores oportunidades de trabajo, pero sin descuidar la atención de niños del resto de los hogares.

Al mismo tiempo, **se debe apostar por aumentar la cantidad de escuelas de tiempo completo** sobre las cuales profundizaremos en el siguiente capítulo.

Capital humano de mayor calidad

Uruguay tiene una situación crítica respecto a la calidad de su capital humano. Es claro que el crecimiento económico se ve fuertemente afectado por la educación del país (Hanushek & Woessmann, 2012). Aunque en las últimas décadas Uruguay ha conseguido prácticamente garantizar el acceso universal a la educación en las edades obligatorias, no ha logrado mejorar los resultados educativos, lo cual afecta negativamente el crecimiento económico actual y compromete seriamente el crecimiento económico futuro. Consideramos que **si se pretende aumentar el crecimiento potencial del país, abordar la política educativa debe estar entre las prioridades.**

Ignacio Munyo explica:

“La escasez de recursos humanos de calidad en sectores de alto valor agregado limita las decisión de inversión. Es esperable que Uruguay al ser un país chico, tenga problemas de escala, en este y otros aspectos, pero **las bajas tasas de egreso en educación media y la baja calidad educativa de quienes la culminan agravan enormemente los problemas”** (Munyo, 2023³⁴).

Analizando el estado actual de la educación, en Uruguay existe un problema grande de **incongruencia entre varios de los datos educativos con aspectos socioeconómicos del país**, según la visión del presidente del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed), Javier Lasida. “En lo que refiere a PIB per cápita, calidad de la democracia, índice de GINI, IDH, etc, Uruguay aparece en las primeras posiciones de los rankings en América Latina. Sin embargo, en egreso de educación media el país se ubica en el tercer cuarto peor país de América Latina; en distancia entre los que aprenden más y aprenden menos también está entre los peores países. En algunos datos de violencia, Uruguay incluso está peor que otros países más pobres con menor desarrollo humano. En la mayoría de los países del mundo estos datos están alineados, pero Uruguay es una rara excepción”, nos afirmaba Lasida.

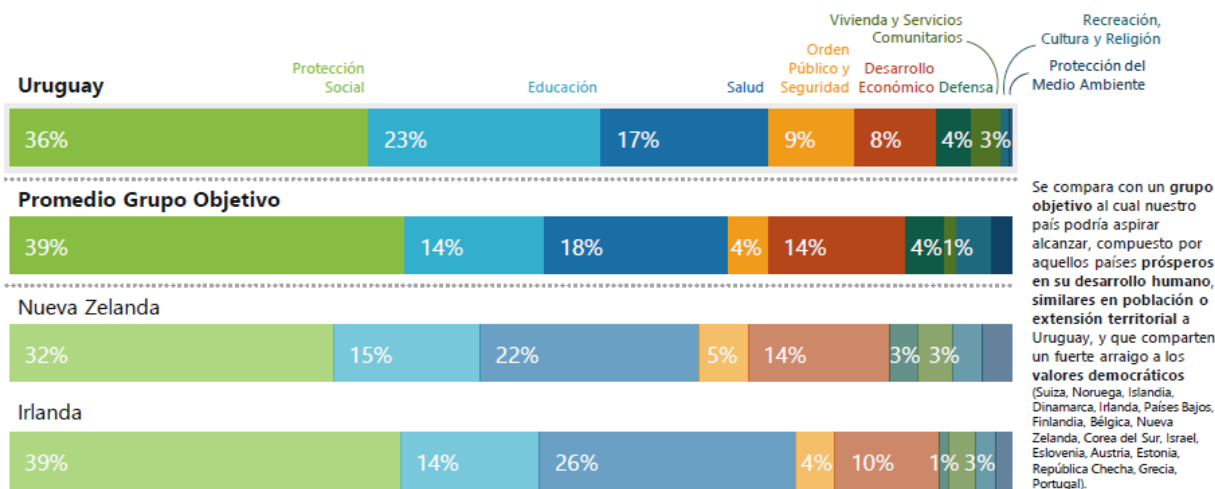
³⁴ Munyo, I. (2023). *La Construcción de la Esperanza*.

Incluso, Uruguay destina mayor porcentaje de su presupuesto a educación que países más avanzados, pero aún así estamos muy lejos de los resultados de esos países.

FIGURA 4

Comparación internacional del gasto público

Estructura del gasto ejecutado según categorías de la Clasificación de las Funciones de Gobierno (COFOG), excluyendo "Servicios Públicos Generales", 2022



Fuente: Bases de datos de crédito presupuestal del Portal de Transparencia Presupuestaria de OPP para Uruguay; Eurostat, OCDE y FMI para el Grupo Objetivo. Notas: Para hacer coherentes los resultados de gasto, para Uruguay se utilizan los montos presupuestales ejecutados (\$772 mil millones en total, 95% del crédito asignado). Los datos para Uruguay corresponden al Gobierno Central, mientras que para el Grupo Objetivo se reportan los resultados del Gobierno General, para contemplar la estructura subnacional predominante (en áreas como educación y salud). No obstante, también se presentan los porcentajes del Gobierno Central de Nueva Zelanda e Irlanda, cuya estructura de distribución entre Gobierno Central y Subnacional es similar a la uruguay. "Servicios Públicos Generales" se excluyó del total debido a su alta participación en el gasto de Uruguay (28%) en comparación con el Grupo Objetivo (12%), lo cual distorsionaba los porcentajes de las demás categorías, asociadas directamente a diferentes áreas de la sociedad más allá del Estado. Con relación a ello, aunque los datos corresponden al Gobierno Central para Uruguay y al Gobierno General para el Grupo Objetivo, al comparar con el Gobierno Central de Nueva Zelanda e Irlanda, la participación de esta categoría también es relativamente baja (9% en Nueva Zelanda y 12% en Irlanda). A su vez, cabe tener en cuenta que en Uruguay dentro de "Servicios Públicos Generales", la partida de "Diversos Créditos" de la Dirección General de Secretaría (MEF) en el programa de Recaudación y Fiscalización representa el 43% del gasto. Asimismo, al excluir de "Servicios Públicos Generales" la subcategoría de Intereses y otros gastos de la deuda, dicha categoría representa 22% en Uruguay y 9% en el Grupo Objetivo.

Fuente: CERES, 2024.

Principales problemas en la educación

Los mayores problemas del sistema educativo evidentes son que **los estudiantes no aprenden**, hay una **inasistencia escolar muy alta** y además, hay un **abandono masivo** de estudiantes que se refleja en las bajas tasas de **finalización de secundaria**. A esto se le suma una **alta inequidad** y un **divorcio de la educación con el mundo del trabajo**. Entre problemas menos evidentes se encuentran **graves problemas de gestión** (centros sin docentes, alta rotación), **graves problemas de información** (sobre todo vinculado a la asistencia de los alumnos) y **centralismo corporativista** (ANEP, 2023³⁵).

³⁵ ANEP, 2023. *Uruguay en PISA 2022. Reporte ejecutivo*. Administración Nacional de Educación Pública.

En primer lugar, existen **serios problemas en la gestión de la información educativa** (INEEd, 2024³⁶), algo que termina teniendo consecuencias en muchos aspectos. Actualmente, **la información está dispersa en múltiples sistemas**, lo que complica su uso, provoca duplicación de registros y dificulta el flujo de datos entre subsistemas. Además, no existen indicadores que incluyan un seguimiento histórico de las trayectorias, los desempeños y el contexto sociocultural de los estudiantes a lo largo de su educación obligatoria, así como tampoco hay información clara de los docentes, por ejemplo, de **permanencia, movilidad y asistencia**. A esto se suma que muchos directores y profesores no utilizan las herramientas tecnológicas por falta de formación, lo que las deja subutilizadas. Por lo tanto, es urgente implementar un **sistema de información único y robusto** que centralice datos sobre alumnos, docentes y contenidos. Un sistema integrado mejoraría notablemente la gestión de mucha información valiosa.

Inasistencia escolar es muy alta

En Uruguay hay un **problema grande de inasistencia** de los alumnos en todos los niveles educativos. Es claro que si los estudiantes no asisten a clase es muy difícil que logren aprender, lo que también perjudica su continuidad y por lo tanto, esta es una de las causas de los malos resultados educativos del país. Consideramos que lograr que todos los alumnos asistan a clase todos los días del año debería de ser una de las prioridades. A su vez, el hecho de asistir a clase les permite a muchos alumnos -sobre todo de hogares más vulnerables- acceder a la alimentación que ofrecen las escuelas, mejorando la calidad de su nutrición. Por lo tanto, **es fundamental cumplir el objetivo de que todos los alumnos asistan a clase todos los días**.

En Uruguay, **siete de cada diez estudiantes de primaria es “ausente crónico”**³⁷, es decir, alumnos que cuentan con, por lo menos, 10% de inasistencias en el año (entre 18 y 20 faltas anuales aproximadamente), medida que se usa a nivel internacional para

³⁶ INEEEd (2024). *Trayectorias educativas de los estudiantes: herramientas y necesidades de información para su acompañamiento desde los centros educativos*.

³⁷<https://ceibal.edu.uy/institucional/articulos/ceibal-obtiene-una-mencion-especial-por-su-estudio-piloto-para-reducir-el-ausentismo-escolar-en-la-educacion-primaria/#:~:text=En%20Uruguay%2C%20siete%20de%20cada,y%2020%20faltas%20anuales%20aproximadamente>).

definir cuándo las inasistencias comienzan a tener un impacto en el proceso de aprendizaje. Se estima que a lo largo de los seis años de educación primaria, **los niños pierden casi un año en promedio por faltas** (UNICEF, 2024). En educación secundaria, los problemas de inasistencia son aún mayores, pero esto no es públicamente conocido por la falta de registro de las asistencias, según nos contaba el presidente del Ineed.

A su vez, **la mayor cantidad de inasistencias se produce en los contextos más vulnerables**, aumentando las desigualdades educativas. Según el presidente del Ineed, las familias de bajos recursos tienen problemas de organización de rutina, lo cual incide claramente en la asistencia. Otro problema es que en general, los padres no son conscientes de la cantidad de faltas que tienen sus hijos, según nos explicaba Alejandro Cid. Todo esto representa un desafío de las políticas públicas para abordarlo desde diferentes ámbitos para lograr solucionar este problema.

La realidad es que el problema de la inasistencia a clase es un problema **complejo y multicausal**.

Luego de la pandemia, la asistencia bajó a nivel global, y Uruguay no fue la excepción. Según el presidente del Ineed, la pandemia “aflojó” la importancia de asistir a clase.

Al mismo tiempo, existen **problemas de salud mental en adolescentes**. Las pruebas Aristas Media 2022³⁸ mostraron que respecto a 2018 aumentaron los problemas de conducta ligados a manifestaciones de comportamientos ansiosos, depresivos y problemas somáticos. También hubo un aumento de problemas de conducta vinculados con hiperactividad, agresividad y conductas opositoras, disminución de la motivación para realizar actividades que antes les gustaban y un mayor pesimismo frente al futuro. Esto en parte muestra los **efectos de la pandemia** en la salud mental de los estudiantes, donde hay evidencia de que a nivel mundial hubo un aumento de ansiedad y depresión. También existe evidencia del impacto en la salud física y social (Chaturvedi, Vishwakarma & Singh, 2021).

³⁸ <https://www.ineed.edu.uy/aristas-media-2022/>

Entre otros aspectos ocurre que **los estudiantes se sienten inseguros en los centros educativos**. Las pruebas Aristas Media de 2022 revelaron que la percepción de inseguridad de los estudiantes aumentó respecto a 2018, principalmente dentro del centro educativo (pasillos, patio y baños), entre quienes asisten a centros de contexto muy desfavorable y a formación profesional básica. A su vez, en las afueras del centro educativo y en los baños es donde los estudiantes dicen sentirse menos seguros.

Abandono masivo de estudiantes

Uruguay tiene un **grave problema de deserción del sistema educativo y de finalización de secundaria**.

Aunque el acceso a la educación es prácticamente universal, un 8% de los adolescentes de entre 15 y 17 años no está inscrito. Entre los adolescentes del quintil más bajo, este porcentaje se duplica al 16% (UNICEF, 2024).

Según el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineed), **solo el 51,6% de los jóvenes de 21 a 23 años completó la educación media superior, y en el quintil más pobre, sólo un 30% lo hizo**, situando a Uruguay en los últimos puestos de América Latina en este aspecto. La tendencia de los últimos años muestra avances, pero el país está muy lejos de la universalización del egreso del nivel medio. Además, los escasos alumnos que lo logran ingresan a la formación terciaria con niveles muy bajos de matemáticas, de comprensión y redacción de textos.

Una de las principales razones que mencionan los adolescentes para dejar la educación formal es que **no les resulta útil**, sumado a su **ingreso al mundo laboral**. Esta percepción tiene algo de fundamento, ya que no se observan grandes diferencias en las tasas de desempleo entre aquellos que terminan el liceo y quienes no lo hacen (CED, 2023³⁹). Además, investigaciones realizadas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar indican que, en contextos desfavorecidos, continuar en el sistema educativo no necesariamente lleva a mejoras salariales en el futuro (Munyo, 2023).

³⁹ CED. (2023). *Un salto al desarrollo: Agenda 2025-2030*. Centro de Estudios para el Desarrollo.

Un camino posible

Uno de los mayores problemas vinculado con la asistencia es que **no hay sistemas de alerta** efectivos para poder avisarles a las familias de los niños o adolescentes que están faltando mucho. No existe una respuesta masiva de las escuelas o liceos que llamen a las familias que esos niños o adolescentes están faltando. Y una de las causas es que están fallando los sistemas de información que registran las asistencias de los estudiantes. Para mitigar este problema, en 2023 junto con **Plan Ceibal** se realizó un plan piloto para mejorar la asistencia. Los investigadores identificaron que no hay conciencia en los padres de la cantidad de faltas que tienen sus hijos y por eso se comenzó a mandarles cartas con mensajes personalizados a los padres avisando de la cantidad de faltas tenían sus hijos así como también cómo estaban en relación a los otros niños. Este plan piloto fue efectivo, ya que logró una reducción significativa de las inasistencias. Consideramos que se debe escalar esta iniciativa a todos los centros educativos del país en todos los niveles para **bajar la inasistencia y evitar el abandono escolar**.

Sin embargo, entendemos que para mejorar esta realidad de alto abandono del sistema y bajas tasas de finalización se debe mejorar la **calidad de la enseñanza** en conjunto con una mayor conexión de los estudiantes con el **mundo del trabajo**. Esto haría a los estudiantes tener mejores perspectivas laborales y salariales que los motive a permanecer dentro del sistema y querer finalizar secundaria para luego continuar con estudios técnicos o terciarios.

Malos niveles de aprendizaje

Las pruebas PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) son una de las evaluaciones más objetivas de los resultados educativos en Uruguay, quien participa desde 2003. Este proyecto, impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se realiza cada tres años en más de 80 países y evalúa a estudiantes de tercero de liceo. En las pruebas PISA 2022, el 59% de los estudiantes uruguayos alcanzaron los niveles mínimos en lectura y el 60% en ciencias. Estos porcentajes superan el promedio de América Latina (46% en lectura,

42% en ciencias), pero son inferiores al promedio de la OCDE (74% en lectura, 76% en ciencias). En matemáticas, menos de la mitad de los estudiantes de Uruguay muestra competencias mínimas (un 44%). Si bien el dato de Uruguay es mejor al del promedio de América Latina, donde tan sólo el 25% de los estudiantes alcanza un nivel mínimo, es bastante peor que los países de la OCDE, donde esta cifra asciende a 69% (ANEP, 2023). Resultados similares se observan en las Pruebas Aristas Media.

Estos resultados al mismo tiempo revelan importantes **inequidades** en los resultados educativos por nivel socioeconómico, representando una clara amenaza hacia el objetivo de igualar oportunidades. En el quintil más bajo del índice de contexto socioeconómico de PISA, solo uno de cada cuatro estudiantes alcanza el nivel mínimo de competencia en la prueba de matemáticas. Esta proporción también es muy baja en el segundo quintil, con aproximadamente uno de cada tres estudiantes, y va aumentando gradualmente hasta llegar a tres de cada cuatro en el quintil más alto, lo que evidencia una marcada desigualdad (ANEP, 2023)⁴⁰.

Por lo tanto, resulta urgente priorizar los sectores más vulnerables no sólo desde la educación, sino que desde otras políticas públicas para abordar este problema.

Avanzar hacia una educación de mayor calidad

La calidad de la educación tiene un impacto mucho más significativo en el crecimiento económico que simplemente la cantidad de años de estudio (Pascale, 2023). Sin embargo, los resultados educativos de Uruguay muestran un panorama muy preocupante.

Ignacio Munyo explica:

“En definitiva, las pruebas PISA arrojan edición tras edición un diagnóstico desalentador: **cerca de la mitad de las personas formadas en Uruguay que entran al mercado de trabajo no está en condiciones de cumplir con tareas que requieran tomar decisiones complejas.** Son funcionalmente analfabetos:

⁴⁰ ANEP, Uruguay en PISA 2022, Reporte Ejecutivo, pág. 36.

saben leer y escribir, pero no pueden procesar información para resolver un problema ni hacerse preguntas relevantes para aprender en el proceso”.

En la misma línea, un reciente estudio del Ministerio de Trabajo concluyó que a los jóvenes “les **falta compromiso y creatividad en los empleos**”, así como “falta de capacidad de resolución y de responsabilidad”. Los consultores encargados del estudio concluyeron que este perfil “en el mediano plazo no va a cambiar⁴¹”.

Por lo tanto, es urgente hacer un cambio drástico en la calidad de la educación.

Según el presidente del Ineed, el marco curricular de la “Transformación Educativa” va en ese sentido, pero avanza a un ritmo muy lento. Los programas se estructuran con base en diez competencias: comunicación, pensamiento creativo, pensamiento crítico, pensamiento científico, pensamiento computacional, metacognitiva, relación interpersonal, orientación a la acción, relación con los otros y ciudadanía. Las asignaturas se complementan con proyectos en los que los alumnos, guiados por docentes, donde **aprenden en forma colaborativa**.

Se debe fomentar la creatividad de los estudiantes, una habilidad que será cada vez más necesaria en el mundo laboral. Igualmente, es necesario identificar herramientas específicas que contribuyan a **mejorar los resultados en lectura, escritura y matemáticas**, ya que estas áreas son fundamentales para el desarrollo de habilidades más avanzadas. Se podría aprovechar nuevas herramientas de **inteligencia artificial** que ayuden a los alumnos de manera más personalizada para mejorar el aprendizaje.

La importancia de tener buenos docentes

Los docentes son la clave para tener una educación de calidad. Y mejorar la formación de los docentes es más efectivo que contratar más docentes. Así lo muestra la evidencia internacional. Pascale explica que en muchos países referentes en educación se acepta tener clases más grandes, ya que se piensa que “es mejor tener

⁴¹<https://www.busqueda.com.uy/economia/estudio-del-ministerio-trabajo-concluye-que-los-jovenes-l-es-falta-compromiso-y-creatividad-empleos-n5392114>

clases más grandes impartidas por excelentes profesores, que pequeñas impartidas por mediocres” (Pascale, 2023).

Uruguay está teniendo algunos avances en este sentido. En marzo de 2022, se aprobó el proceso de acreditación de los 32 institutos de formación docente de la ANEP para que sean centros universitarios y se espera que en 2023 comience la carrera de Licenciatura en Pedagogía, que incluirá especializaciones en enseñanza primaria y secundaria.

La baja formación docente se puede observar en los datos del cuestionario a escuelas de las pruebas PISA 2022: si comparamos a las escuelas de Uruguay respecto a la región y los países de la OCDE, la cantidad de docentes full-time en las escuelas respecto al total de docentes es mucho menor en Uruguay. Y al analizar por nivel educativo máximo de los docentes, los que trabajan full-time en Uruguay que tienen nivel educativo máximo licenciatura, máster o doctorado tienen muy poca representatividad, como lo muestra la siguiente tabla⁴².

% Nivel de educación máxima de los docentes part-time y full-time			
	Uruguay	Región	OCDE
Part-time con certificación	72,5	21,75	8,27
Full-time con certificación	11,6	23,79	35,83
Part-time nivel licenciatura	10,7	20,6	5,33
Full-time nivel licenciatura	2,3	24,13	23,48
Part-time nivel máster	2,0	1,8	4,6
Full-time nivel máster	0,5	6,84	21,12
Part-time nivel doctorado	0,3	0,4	0,25
Full-time nivel doctorado	0,1	0,69	1,12

Fuente: *elaboración propia a partir de datos de PISA 2022, cuestionario a escuelas*

⁴² En Uruguay, 11 de cada 100 docentes son full-time con un certificado (en la región son el doble (23.79) y en la OCDE el triple (35.83)), 2 de cada 100 son docentes full-time con nivel licenciatura (en la región son 24 y en la OCDE 23, es decir 12 veces más en proporción) y 1 de cada 100 tienen nivel máximo máster (en la región 6.84 y 21.12 en la OCDE). Nota: un docente full-time está empleado al menos el 90% del tiempo como docente durante todo el curso escolar. Los demás docentes se consideran part-time.

Como se dijo, en Uruguay existe una importante inequidad en los aprendizajes según el nivel socioeconómico. Parte está explicado porque en los barrios más vulnerables terminan eligiendo los docentes con menor experiencia, habiendo una muy alta rotación de profesores cada año. Aún no están alineados los incentivos para favorecer a los estudiantes de los barrios más humildes. Al mismo tiempo Uruguay tiene un problema de alta rotación de docentes entre instituciones en el día, lo que se conoce como “profesores taxi”. Por lo que aquí hay también mucho espacio para avanzar.

En los países donde los centros educativos tienen una mayor autonomía respecto a los temas de enseñanza y a la forma en que se evalúa a los estudiantes, **éstos tienden a tener un mejor rendimiento**, siempre que se realicen rendiciones de cuenta (OCDE, 2011⁴³). Sin embargo, **en Uruguay todas las decisiones se toman fuera de las escuelas**, dejando poco margen de acción a los propios directores y profesores de los centros educativos. PISA estima un **índice de autonomía de los centros** y entre los 81 países participantes, **Uruguay ocupa el último lugar** (ANEP, 2023⁴⁴), distinguiéndose el país por sus muy bajos niveles de autonomía en la gestión académica y no académica de los centros educativos. Esto limita mucho a los profesores, ya que les impide innovar en la forma de enseñar a los estudiantes. Seguramente, una de las acciones para mejorar la calidad de la educación venga por este lado.

Escuelas de tiempo completo

Una de las soluciones para intentar abordar el problema de la inequidad, así como el de la deserción escolar han sido las **escuelas y liceos de tiempo completo, que han probado ser mucho más efectivos**.

En 2021, comenzaron a funcionar los centros María Espínola en áreas desfavorecidas, ofreciendo jornada completa, un currículo moderno y apoyo personalizado para los estudiantes. Estos centros fueron más efectivos, según datos preliminares que maneja el presidente del Ineed. En la actualidad hay 60 centros.

⁴³ PISA IN FOCUS 2011/9 (Octubre) – © OCDE 2011

⁴⁴ ANEP. (2023). *Uruguay en PISA 2022. Reporte ejecutivo*. Administración Nacional de Educación Pública.

Otras iniciativas similares que han tenido muy buenos resultados en barrios vulnerables han sido los de **centros de educación secundaria, autogestionados y gratuitos**, dirigidos a adolescentes con muy bajos recursos económicos, como “Jubilar”, “Impulso”, “Los Pinos”, etc. Se encontraron impactos positivos significativos en las tasas de promoción y las competencias en matemáticas de los estudiantes. Además, tuvo un efecto positivo y sólido en las expectativas académicas tanto de los jóvenes como de sus padres, en comparación con el grupo de control (Balsa, Cid, & Zardo, 2022).

Es claro que esta iniciativa requiere una gran demanda de recursos. Sin embargo, es crucial avanzar en esta dirección, priorizando a los sectores de menores ingresos.

Educación y mundo del trabajo

No sólo la mala calidad de los aprendizajes dificulta que muchos estudiantes tengan una buena inserción en el mercado laboral sino que el claro **divorcio entre secundaria y el mundo laboral** dificulta aún más esta situación. No es extraño entonces que las tasas de desempleo juvenil -sobre todo entre 18 y 24 años- sean las más altas del país.

Los informes del Ineed⁴⁵ muestran una clara diferencia en el enfoque de la educación secundaria y la educación técnica en cuanto al acompañamiento de la trayectoria y la conexión con el mundo laboral. La educación técnica es mucho más efectiva ya que está relacionada con una inserción laboral más rápida. Sería beneficioso que secundaria también ofrezca mayor apoyo a los estudiantes para ingresar al mercado laboral, ya que ellos también lo necesitan.

Se destaca que según los directores, el 83,4% de los centros de educación técnica cuenta con un espacio específico que brinda orientación vocacional o laboral, mientras que en secundaria este porcentaje es de apenas 37,5%. Por otro lado, **en secundaria casi el 70% de los centros no tienen nunca actividades que involucran a empresas**, productores, cooperativas, entre otros (69% secundaria contra 41,5% educación técnica). En el informe se señala que, sin importar el contexto

⁴⁵ INEEEd (2024). Adolescentes, jóvenes y empleo en la educación media.

socioeconómico al que pertenecen, en más de la mitad de los centros no se realizan actividades que involucren a actores del mercado laboral (Ineed, 2024).

Avanzar hacia la formación dual

De los proyectos que probaron ser más efectivos para conectar a los estudiantes con el mundo del trabajo ha sido la experiencia de los programas de **Ánima**. Esta es una institución educativa para jóvenes de entre 14 y 29 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica que cuenta con formación dual, combinando formación académica y laboral. Se comprobó que participar en los bachilleratos de Administración o Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que ofrece la institución genera un impacto positivo y significativo en las trayectorias educativas de los jóvenes uruguayos, ya que incrementa considerablemente las probabilidades de completar la educación secundaria (90% finalizan), continuar con estudios terciarios e insertarse en el mercado laboral, según las investigadoras Micaela Garrido y Ana Balsa.

Ánima se ha destacado por la implementación de un **bono de impacto social**, una innovadora herramienta financiera que facilita la canalización de capital privado para impulsar cambios sociales. Este mecanismo de pago por resultados, desarrollado junto al PNUD, Mides, Inefop y el BID, ha permitido a la institución acceder a fondos que el Estado sólo desembolsa si se logran los objetivos establecidos, asegurando así la eficiencia en el gasto público⁴⁶. Consideramos que esta herramienta de financiación debería ser tomada en cuenta para las diferentes políticas públicas en materia de educación.

Por lo tanto, ir hacia una educación dual que combine lo académico con lo laboral para ser el camino más eficiente para lograr que más estudiantes finalicen la educación media superior, se integren con mayor éxito al mercado laboral y continúen estudios terciarios.

⁴⁶<https://www.elpais.com.uy/vida-actual/la-formacion-dual-de-anima-aumenta-exitos-educativos-y-laborales-en-jovenes-uruguayos>

Mercado Laboral

El mercado laboral en Uruguay enfrenta muchos problemas, con muchos empleos de muy baja remuneración, alto desempleo juvenil, dificultades para que las personas mayores encuentren un nuevo empleo, entre otros. A su vez, la productividad laboral es baja, producto de la baja calidad en la educación.

Existe un consenso en que tenemos una **regulación laboral muy rígida** que perjudica la contratación de personas y así la atracción de inversiones a Uruguay. Se identifican varios obstáculos como la rigidez y obsolescencia de las categorías laborales, rigideces en las regulaciones sobre jornada laboral y descanso, entre otros⁴⁷.

Sin embargo, el mayor desafío que enfrenta Uruguay de cara al futuro en el mercado laboral es la **automatización de puestos de trabajo**, que ya está avanzando. Un estudio del Banco Mundial (BM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴⁸ señala que la inteligencia artificial generativa (GenAI) puede llegar a afectar a 601.703 puestos de trabajo en Uruguay (37% del total de los empleos) y el 5% de los puestos se podrían automatizar completamente por los grandes modelos de lenguaje (LLM), estando las trabajadoras mujeres más expuestas que los hombres.

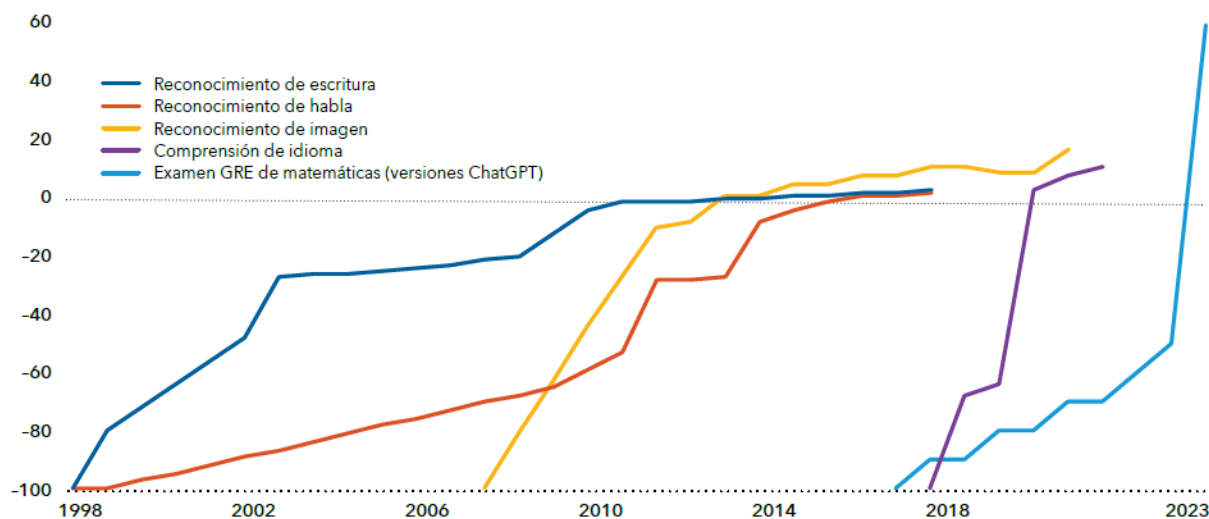
Es importante tener claro que los trabajos del futuro van a ser en esencia **complejos** y van a tender a desaparecer aquellos empleos que sean sencillos, rutinarios y fáciles de automatizar. En la siguiente imagen podemos observar el desempeño de la Inteligencia Artificial en tareas humanas, viendo cómo la IA ha alcanzado mejor desempeño que los humanos en tareas como reconocimiento de escritura, de habla, de imágenes y comprensión de idioma.

⁴⁷Veiga, L., Madalena, S., Fratocchi, V., & Harguindeguy, S. (2024). *Más y mejor trabajo*. Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y Pharos, IEEM.

⁴⁸<https://www.ilo.org/resource/other/employment-exposure-generative-artificial-intelligence-latin-america-and>

Gráfico 1.4. Los efectos de la inteligencia artificial en el empleo podrían ser profundos

(desempeño de la IA en tareas humanas; nivel de referencia humano = 0; desempeño inicial de la IA = -100)



Fuente: FMI Reporte Anual 2024

Este es un fenómeno mundial que obliga a repensar las políticas sociales. En particular, los gobiernos van a tener que invertir mucho en la reconversión laboral de trabajadores, así como el acceso universal a las tecnologías digitales. Esto es muy necesario para que muchas personas no queden por fuera del mercado laboral y así evitar problemas sociales más graves en el futuro.

Los principales organismos internacionales, como el Banco Mundial, explican que los gobiernos y las empresas deben apostar por el *upskilling*⁴⁹ y *reskilling*⁵⁰ de los trabajadores. Ambos enfoques son vitales para las empresas que buscan adaptarse a los avances tecnológicos y a la evolución de las demandas del mercado.

En Uruguay, la institución del Estado que se encarga de fomentar la empleabilidad y la capacitación laboral es el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (**INEFOP**). Su objetivo es mejorar las capacidades de los trabajadores, tanto

⁴⁹ **upskilling** se refiere a capacitar a empleados con nuevas habilidades para mejorar su desempeño en su rol actual y prepararlos para avanzar en sus responsabilidades

⁵⁰ **reskilling** se refiere a capacitar a empleados para asumir nuevos roles o funciones diferentes, ayudándolos a adaptarse a cambios en el mercado laboral o la organización

empleados como desempleados, para que puedan acceder a mejores oportunidades laborales y adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo. INEFOP ofrece una variedad de cursos y capacitaciones en diversas áreas, así como orientación laboral y programas para emprendedores. A su vez, ofrece a empresas capacitaciones específicas según su situación laboral.

Uno de los programas destacados es AWS re/Start, que forma a jóvenes en tecnologías de la información, específicamente en habilidades relacionadas con la nube. Este programa tiene como objetivo capacitar a personas sin experiencia previa en tecnología para desempeñar roles iniciales en TI, como soporte técnico y confiabilidad de sitios web. Otro esfuerzo significativo es la **alianza entre INEFOP y Coursera**, una plataforma de aprendizaje en línea que ofrece cursos y programas de grado creados por universidades y organizaciones líderes. INEFOP ofrece 50.000 licencias gratuitas para acceder a una amplia gama de cursos en línea, cubriendo áreas como ciencias de datos, desarrollo personal, y tecnologías de la información. Esta iniciativa ha permitido a miles de uruguayos mejorar su perfil laboral con certificaciones internacionales. Evaluar los efectos de estos programas debería ser esencial, así como publicar resultados de los mismos.

A su vez, es necesario ver programas que han funcionado en otros países y replicar si es posible. En Colombia aplicaron un programa llamado “**Jóvenes en Acción**” de capacitación para jóvenes desempleados entre 18 y 25 años de los sectores más pobres de la población. El programa tenía tres componentes clave: **cursos de capacitación, experiencia laboral real y acompañamiento en el desarrollo de un proyecto de vida**. Resultó efectivo y con muy buenos resultados: aumentó el empleo formal, los ingresos y la calidad laboral de los participantes, y los efectos se mantuvieron a lo largo del tiempo (Attanasio, Kugler & Meghir, 2011).

Por qué Uruguay debe apostar a la Inmigración

Desde hace más de una década que la población de Uruguay está estancada. De acuerdo con el último censo, entre el año 2011 y el año 2023 la población creció sólo 1% y **si no fuera por la inmigración, la población hubiera disminuido**.

Por lo tanto, vemos en la inmigración una importante apuesta que **el país debe hacer para impulsar el crecimiento de la población**. Además, representa una oportunidad para aumentar la oferta de capital humano, así como atraer mano de obra calificada, que hace falta.

La literatura es clara en los grandes beneficios económicos de la inmigración para el crecimiento económico de los países. La inmigración aumenta la población en edad de trabajar y aporta habilidades al país, contribuyendo al desarrollo del capital humano y al progreso tecnológico (OCDE, 2014⁵¹). A su vez, la diversidad cultural, producto de la inmigración, influye en el crecimiento del PIB per cápita (Bove, Elia, 2017). Es muy importante difundir este conocimiento, para que la población sea más proclive a aceptar inmigrantes y perder el miedo a que le quiten trabajo.

En los últimos años, **Uruguay ha recibido principalmente inmigrantes jóvenes con educación terciaria**, que valoran la mejora en la calidad de vida y la estabilidad sociopolítica en comparación con su país de origen. Sin embargo, muchos de ellos critican una burocracia excesiva que impide que tengan mayores oportunidades para su desarrollo profesional (Munyo, 2023). Si se hace un ranking de las llegadas entre 2011 y 2023, lo lideran los venezolanos (27%), seguido de argentinos (22%) y cubanos (20%).

Uruguay no tiene una política de inmigración clara, sino que algunas iniciativas aisladas. En los últimos años han habido algunos avances en cuanto a medidas para fomentar la inmigración, vinculadas principalmente a cambios en los requisitos para

⁵¹ https://www.oecd.org/en/publications/is-migration-good-for-the-economy_ee27eb0d-en.html

obtener residencia y residencia fiscal, así como la agilización de estos trámites (CERES, 2024⁵²). Desde este año 2024 está vigente la “Ley de talentos”, que ofrece incentivos para atraer trabajadores de IT (tecnologías de la información), con menores aportes y no obligatoriedad de aportar a la seguridad social. Se está haciendo un plan piloto con esta iniciativa que ya logró la radicación de unas 500 personas en su mayoría ingenieros y técnicos en informática. Para los próximos cuatro años se busca posicionar a Uruguay como un "hub tecnológico regional".

Existen diversas estrategias que los países están aplicando en el mundo para atraer inmigrantes. Algunos países europeos, como **Portugal** con su **Golden Visa**, ofrecen la opción de obtener la residencia a extranjeros que realicen ciertos tipos de inversión en el país. Países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda utilizan **sistemas de puntos** para evaluar y seleccionar a los migrantes, considerando factores como la edad, educación, experiencia laboral, dominio del idioma local y otros criterios para medir las competencias de quienes los solicitan. Los candidatos que alcanzan un puntaje mínimo requerido son elegibles para obtener la residencia o permiso de trabajo.

Por otra parte, países como Estados Unidos, Reino Unido y Alemania aplican **políticas de migración basada en habilidades** (H-1B, Global Talent Visa y Blue Card, respectivamente) que han sido muy efectivos en **atraer a trabajadores en sectores estratégicos** como tecnología, ingeniería, salud y ciencias.

Canadá, por ejemplo, aplica políticas de **reunificación familiar**, permitiendo que los migrantes que ya residen en el país puedan **traer a sus familiares de manera más sencilla**. Uruguay tiene que seguir apostando para que vengan las familias de los migrantes que han venido en los últimos años.

En resumen, son muchas las acciones que Uruguay podría tomar para fomentar la inmigración.

⁵² CERES. (2024). *Monitor de Desarrollo*.

Conclusión

Duplicar el crecimiento potencial de Uruguay no es tarea sencilla. Sin dudas que hay muchos frentes que se deben atacar simultáneamente. Sin embargo, consideramos que el capital humano tiene que estar dentro de las políticas prioritarias.

Dentro del capital humano tenemos problemas tanto de cantidad como de calidad. Los datos muestran que la natalidad continúa descendiendo y el único factor que hizo crecer a la población en los últimos años ha sido la inmigración, política que se debe fomentar con mayor ímpetu para contrarrestar los bajos nacimientos, así por todos los beneficios económicos que brinda al país. Por otro lado, tenemos un problema grave de baja calidad de capital humano, algo que ya nos está afectando y nos puede perjudicar mucho más ante la irrupción acelerada de la inteligencia artificial, que amenaza con destruir cientos de miles de puestos de trabajo. Ante lo cual, las políticas de capacitación laboral serán claves, en conjunto con brindar una educación de mayor calidad y abordar el serio problema de la primera infancia. Todo esto, amenaza seriamente la forma de convivencia que Uruguay se ha caracterizado, donde la paz social es de los activos más valorados dentro y fuera del país.

Implementar los cambios estratégicos que el país necesita requiere muchos recursos, y las finanzas públicas están comprometidas. Por eso, proponemos avanzar hacia el uso más eficiente posible del gasto público.

Por último, los desafíos que Uruguay tiene hacia delante son enormes y no hay tiempo que perder. Las reformas planteadas requieren tiempo, ya que los resultados no se ven en el corto plazo. Por eso, planteamos la necesidad de fijar una estrategia de largo plazo entre todos los actores involucrados para generar los más amplios consensos que permitan avanzar rápidamente en la dirección correcta.

Bibliografía referenciada

1. Almond, D., & Currie, J. (2011). Killing me softly: The fetal origins hypothesis. *Journal of Economic Perspectives*, 25(3), 153-72.
2. Almond, D., & Mazumder, B. (2013). Fetal origins and parental responses. *Annual Review of Economics*, 5(1), 37-56.
3. ANEP. (2023). *Uruguay en PISA 2022. Reporte ejecutivo*. Administración Nacional de Educación Pública.
4. Angrist, J. D., & Pischke, J. S. (2014). *Mastering 'metrics: The path from cause to effect*. Princeton University Press.
5. Arnabal, L. R., & García-Cicco, J. (2024). Optimal inflation target in small open economies: The role of asymmetric nominal rigidities. *Documento de trabajo del Banco Central del Uruguay*, 002-2024.
6. Attanasio, O., Kugler, A., & Meghir, C. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188–220.
7. Attanasio, O., Bernal, R., Giannola, M., & Nores, M. (2020). Child development in the early years: Parental investment and the changing dynamics of different dimensions (No. w27812). *National Bureau of Economic Research*.
8. Attanasio, O., Kugler, A., & Costas, M. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 188-220.
9. Balsa, A., Boo, F. L., Bloomfield, J., Cristia, A., Cid, A., De La Paz Ferro, M., & del Luján, M. (2021). Effect of Crianza Positiva e-messaging program on adult–child language interactions. *Behavioural Public Policy*, 1-37.
10. Bloomfield, J., Balsa, A., & Cid, A. (2022). Using behavioral insights in early childhood interventions: The effects of Crianza Positiva e-messaging program on parental investment. *Review of Economics of the Household*, 1-36.
11. Bove, V., & Elia, L. (2017). Migration diversity and economic growth. *World Development*, 89, 227-239. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.08.012>

12. Caliendo, L., & Munyo, I. (2008). *Una historia de divergencia continua*. Academia Nacional de Economía.
13. Card, D., Ibararán, P., & Villa, J. M. (2011). Building in an evaluation component for active labor market programs: A practitioner's guide.
14. Carneiro, P., Kraftman, L., Mason, G., Moore, L., Rasul, I., & Scott, M. (2021). The impacts of a multifaceted prenatal intervention on human capital accumulation in early life. *American Economic Review*, 111(8), 2506-2549.
15. CERES. (2020). *La delgada línea de la pobreza*. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. https://ceres.uy/index.php/estudios/ficha_estudio/3
16. CERES. (2023). *Crédito bancario en Uruguay*. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. https://ceres.uy/index.php/estudios/ficha_estudio/80
17. CERES. (2023). *Riego y productividad. Potenciales beneficios de la expansión del riego en Uruguay*. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. https://ceres.uy/index.php/estudios/ficha_estudio/50
18. CERES. (2024). *La transformación del gasto público en Uruguay*. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. https://ceres.uy/index.php/estudios/ficha_estudio/143
19. CERES. (2024). *Monitor de desarrollo*. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. https://ceres.uy/index.php/estudios/ficha_estudio/109
20. Chaturvedi, K., Vishwakarma, D. K., & Singh, N. (2021). COVID-19 and its impact on education, social life, and mental health of students: A survey. *Children and Youth Services Review*, 121(C).
21. CPA Ferrere. (2023). *Barreras a la importación de frutas y verduras, impacto en el nivel de precios y volatilidad del IPC*. <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/estudios/Paginas/Detalle.aspx?itm=64>
22. Dotta, V., & Munyo, I. (2019). Trade openness and innovation. *The Innovation Journal*, 24(1), 1-15.
23. Eilender, D., Iturralde, A., Roldán, F., & Umpierrez, I. (2023). *Desvíos a la Ley de un Sólo Precio (LOP) en Uruguay*.

<https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/estudios/Paginas/Detalle.aspx?itm=63>

24. Fondo Monetario Internacional. (2024). *Informe anual 2024*.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2024/spanish/>
25. Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2016). *Impact evaluation in practice*. World Bank Publications.
26. Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, 17(4), 267-321.
27. Heckman, J. (2000). Early childhood education: Pathways to beneficial effects on social behavior and academic achievement. *Investment in Early Childhood Education* (pp. 31-74). University of Chicago Press.
28. Holzer, H., Whitmore, D., Duncan, G., & Ludwig, J. (2008). The economic costs of childhood poverty in the United States. *Journal of Children and Poverty*, 14(1), 41-61.
29. INE, MSP, MIDES. (2023). *Segundo informe nacional de prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares*.
30. INEEd. (2023). *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022. Tomo 1*.
<https://www.ineed.edu.uy/images/ieeu/2021-2022/Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-Tomo1.pdf>
31. INEEd. (2024). *Adolescentes, jóvenes y empleo en la educación media*.
<https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/Adolescentes-jovenes-empleo-educacion-media.pdf>
32. INEEd. (2024). *Trayectorias educativas de los estudiantes: herramientas y necesidades de información para su acompañamiento desde los centros educativos*.
<https://www.ineed.edu.uy/images/publicaciones/informes/Trayectorias-educativas-estudiantes-herramientas-necesidades-información-acompanamiento-centros-educativos.pdf>

33. Maloney, W., Garriga, P., Meléndez, M., Morales, R., Jooste, C., Sampi, J., Thompson Araujo, J., & Vostroknutova, E. (2024). *Competencia: ¿el ingrediente que falta para crecer?* Informe Económico América Latina y el Caribe (Abril). Washington, DC: Banco Mundial. doi: 10.1596/978-1-4648-2112-7.
34. Munyo, I. (2023). *La construcción de la esperanza*. Penguin Random House.
35. Oddone, G. (2008). *El declive: Una historia de la economía uruguaya en el siglo XX*. Ediciones de la Banda Oriental.
36. OECD. (2011). PISA IN FOCUS 2011/9 (Octubre).
37. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k9h362kcx9w-en.pdf?expires=1729468909&id=id&accname=guest&checksum=E56071FD97C741A05790919436FD5E28>
38. OECD. (2014). *Is migration good for the economy?* https://www.oecd.org/en/publications/is-migration-good-for-the-economy_ee27eb0d-en.html
39. Pascale, R. (2023). *El Uruguay que nos debemos*. Editorial Planeta.
40. República AFISA. (2024). *El fideicomiso: una herramienta transformadora*.
41. Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65-94. <https://doi.org/10.2307/1884513>
42. Troller-Renfree, S. V., Costanzo, M. A., Duncan, G. J., & Noble, K. G. (2022). The impact of a poverty reduction intervention on infant brain activity. *Proceedings of the National Academies of Sciences*. <https://doi.org/10.1073/pnas.2115649119>
43. UNICEF. (2023). *Too little, too late: An assessment of public spending on children by age in 84 countries*. UNICEF Innocenti – Global Office of Research and Foresight. <https://www.unicef.org/innocenti/media/2851/file>
44. Veiga, L., Madalena, S., Fratocchi, V., & Harguindeguy, S. (2024). Más y mejor trabajo. Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) y Pharos, IEEM.

Anexo

El **modelo de crecimiento de Solow** (1956) es uno de los pilares de la teoría económica moderna, particularmente en el análisis del crecimiento económico a largo plazo. Su fórmula clave está representada por una **función de producción agregada** de tipo Cobb- Douglas que incluye tres factores principales: **trabajo (L)**, **capital (K)** y **tecnología (A)**. La función tiene la siguiente forma:

$$Y(t) = A(t) \cdot K(t)^\alpha \cdot L(t)^{1-\alpha}$$

Donde:

- $Y(t)$: Producto total o PIB en el tiempo t .
- $A(t)$: Nivel de tecnología (también llamado "productividad total de los factores") en el tiempo t . Se asume que mejora de manera exógena con el tiempo.
- $K(t)$: Stock de capital en el tiempo t .
- $L(t)$: Mano de obra en el tiempo t .
- α : Participación del capital en el producto (donde $0 < \alpha < 1$).