

ANEXO i del Marco de Asociación entre España y Uruguay  
**BASES PARA LA APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA**



## INDICE

Resumen Ejecutivo .....	4
Objetivos y Metodología .....	4
Contexto socioeconómico de referencia .....	5
Políticas Sectoriales analizadas .....	7
Apreciaciones generales de la nueva Agenda Política .....	8
2. Análisis del contexto nacional.....	10
a) Presentación general.....	10
b) Principales indicadores económicos.....	11
c) Mercado de trabajo y empleo.....	13
d) Pobreza y desigualdad.....	15
e) Educación.....	18
g) Ciencia y tecnología.....	23
h) Gobernabilidad democrática.....	25
i) Agua y Saneamiento.....	29
j) Medio Ambiente y Cambio Climático.....	32
k) Descentralización, Desarrollo Local, Ordenamiento Territorial.....	34
l) Cultura y desarrollo .....	35
m) Género y desarrollo.....	36
3. Avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	39
a) ODM1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre: .....	39
b) ODM2 Alcanzar la educación primaria universal: .....	39
c) ODM3 Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer: .....	39
d) ODM4 Reducir la tasa de mortalidad infantil:.....	40
e) ODM5 Mejorar la salud materna: .....	40
f) ODM6 Lucha contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades prevalentes:..	40
g) ODM7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente:.....	40
4. Agenda Nacional de Políticas Públicas .....	50
a) Educación .....	50
b) Salud .....	51
c) Trabajo .....	52
d) Vivienda.....	54
e) Seguridad Ciudadana.....	55
f) Planes y programas de combate a la pobreza y protección social. ....	57

g) Infancia, Adolescencia y Juventud. ....	59
h) Planes y políticas de Género. ....	61
i) Cultura .....	64
j) Políticas de Derechos Humanos (DDHH) y de equidad étnico – racial. ....	65
k) Agua y saneamiento .....	67
l) Medio Ambiente y Cambio Climático.....	69
m) Descentralización, Desarrollo Local, Ordenamiento Territorial.....	71
5. Conclusiones.....	72
6. Referencias bibliográficas. ....	75
7. MATRIZ DE APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA Y RESULTADOS DE DESARROLLO .....	83

## RESUMEN EJECUTIVO

### Objetivos y Metodología

El presente informe tiene como objetivo fundamental dotar de las bases para la apropiación democrática en el proceso de la negociación del Marco de Asociación entre España y Uruguay. La apropiación es el principio según el cual *los países socios ejercen una autoridad y liderazgo efectivos sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, y coordinan las acciones de desarrollo que de ellas derivan reduciéndose el protagonismo de los donantes*. Es decir, hay un liderazgo del socio local en torno a una estrategia de lucha contra la pobreza, con mayor o menor implicación de todos los actores locales y una disminución progresiva de la influencia externa (financiera, técnica, política).

Uruguay no tiene Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, por lo que por medio de este documento se ha realizado un breve análisis de la agenda de políticas públicas enfocadas hacia la cohesión social que el actual gobierno uruguayo pretende instrumentar en el período 2010-2015, identificando las principales estrategias de acción, así como sus componentes, programas y medidas específicas:

- Políticas de Educación
- Políticas de Salud
- Política de Trabajo
- Políticas de Vivienda
- Política de Seguridad Ciudadana
- Planes y Programas de Combate a la Pobreza y Protección Social
- Políticas de Infancia, Adolescencia y Juventud
- Planes y Políticas de Género
- Políticas Culturales
- Políticas de Derechos Humanos y de Equidad Étnico - Racial
- Políticas de Medio Ambiente, Agua y Saneamiento
- Políticas de Descentralización, Desarrollo Local, Ordenamiento Territorial

El trabajo fue realizado en conjunto por la Oficina Técnica de Cooperación Española (OTC) y el Departamento de Cooperación Internacional de Uruguay, dependiente de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República durante los meses de mayo a julio de 2010. Para ello fueron contratados dos reconocidos consultores de la Universidad de la República del Uruguay, quienes junto con el personal técnico de OPP y AECID realizaron el siguiente trabajo de campo:

a.- relevamiento de la información socioeconómica, política e institucional del país en base a la utilización de fuentes secundarias de datos (bases de información del Instituto Nacional de Estadística (INE), informes especializados, anuarios estadísticos, entre otros<sup>1</sup>) que se plasmó en un apartado específico denominado “Análisis de Contexto Nacional”;

---

<sup>1</sup> Las fuentes de información consultadas se detallan en el apartado de bibliografía y fuentes de información del este documento.

b.- relevamiento de las estrategias de políticas públicas, con especial atención en los sectores anteriormente enumerados, recurriendo a información secundaria (Informes Sectoriales de Transición; evaluaciones de iniciativas y planes de alcance nacional acordados a fines del periodo de gobierno anterior; y la realización de entrevistas en profundidad a las nuevas autoridades a cargo de Ministerios, Direcciones y/o programas de interés para este estudio.

#### **Contexto socioeconómico de referencia.**

Uruguay es calificado, en el contexto Latinoamericano, como un país de ingresos medios, con áreas de intervención pública consolidadas, como la educativa, la de salud, la de empleo y seguridad social, entre otras. A la vez carece de experiencia en nuevos campos de actuación estatal, relativos a la problemática de infancia y juventud, género, DDHH y étnico-raciales. A estas dificultades se agregan otras referidas a las situaciones de pobreza e indigencia, las que si bien fueron reducidas y controladas en el período anterior de gobierno en base a la aplicación de una amplia gama de políticas públicas (económica, tributaria, laboral y programas específicos de atención a segmentos vulnerables), aún persisten.

Entre los indicadores socioeconómicos y poblacionales que caracterizan al Uruguay, figura su baja tasa de natalidad de 15,9 por cada mil habitantes y una tasa de mortalidad moderada de 9,3 por cada mil habitantes, lo que consolida una estructura demográfica envejecida, y a la vez genera rigideces en la distribución de gasto público según tramos etarios obstaculizando la redefinición de una matriz de políticas públicas renovadas.

Por otra parte, el país ha tenido un bajo desempeño económico en las últimas tres décadas (desde 1975 al año 2003), ya que su tasa de crecimiento anual del PBI fue de sólo un 1,2% en ese período. La crisis económica del año 2002 reforzó aún más su estancamiento económico y agudizó las situaciones de pobreza e indigencia que comenzaron a manifestarse con relativa intensidad en los años 90'. No obstante, Uruguay consiguió revertir este panorama a partir del año 2005, cuando se inicia un rumbo de crecimiento y moderación de sus niveles de pobreza, con un promedio anual de crecimiento de un 6,1% entre el 2005 y 2008, pese a la crisis económica mundial.

Las políticas públicas seleccionadas se encuentran íntimamente relacionadas con los principales problemas socioeconómicos y culturales que tiene el país. En este sentido, se constata en aquellos sectores de políticas públicas que cuentan con tradición, como educación, salud y seguridad ciudadana, tienen serias dificultades de reformular los servicios públicos instalados pese a que presentan "síntomas" de deterioro y/o inadecuación en su funcionamiento.

En el caso específico de la educación, se registran serios déficits de rendimiento y retención de la población estudiantil en todo el ciclo formativo, pero en una proporción significativamente mayor aún en el nivel intermedio o secundario. Esos problemas se encuentran íntimamente relacionados con la posición socioeconómica de los estratos sociales, siendo los más desfavorecidos, en un gran porcentaje afrodescendientes, los que obtienen las peores calificaciones y tienden a abandonar la educación formal. La presencia de estos rasgos sectoriales contribuye a la reproducción intergeneracional de las oportunidades educativas, tornando al sistema inequitativo en su conjunto.

En materia de salud, la situación tiende por el momento a ser más favorable que la anterior, en la medida que el país impulsó en el 2007 una reforma del área relativa a la provisión, financiamiento y regulación del sector, con miras a mejorar la cobertura, eficiencia y sobre todo disminuir la brecha de gasto y atención entre los diversos segmentos sociales. Se evidencia, a partir del año 2005 hasta el presente, una tendencia creciente del gasto público en salud que asciende del 3,4% a 4,5% del PBI. En términos de cobertura sanitaria, el 86% de la población urbana (localidades de más de 5.000 habitantes) es atendida por Instituciones de Asistencia Mutual Colectiva (IAMC) y por los servicios públicos de la Administración Nacional de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y un 4% del total no tiene cobertura de ningún tipo. En relación a los indicadores clásicos de desempeño en materia de salud, el país presenta muy buen desempeño regional, en la medida que su tasa de mortalidad infantil y de menores de 5 años en términos latinoamericanos es baja, ubicándose en el 2008 en un 10,6 y 12,6 respectivamente. A esto se agrega que la mortalidad materna también es reducida en clave regional, alcanzando entre los años 2005 y 2007 una tasa de 2,2 por cada 10.000 nacidos vivos.

En el campo laboral también se han registrado avances importantes en los últimos cinco años, producto del propio crecimiento económico arriba enunciado, así como también por la instalación de los Consejos de Salarios y la fuerte intervención pública en pro de la formalización del empleo. Como resultado de los procesos de negociación colectiva, los salarios reales acumularon un promedio de crecimiento de 7,3% en el año 2009 y se espera que en la segunda mitad del año 2010 aumenten un 5%. Además, el nivel de desempleo se redujo, ubicándose en el año 2009 en un 7,3%. No obstante, en esta situación favorable se constatan disparidades significativas cuando se consideran los niveles de actividad, empleo y desempleo según género y ascendencia étnica de la población. Respecto a la informalidad laboral también se registran bajas considerables en el año 2009, ubicándose en un 5,9%. Nuevamente se verifican desigualdades de género y etarias entre la población protegida, siendo las mujeres y las personas jóvenes, las que evidencian las peores condiciones de precariedad laboral.

Este contexto socioeconómico favorable ha repercutido en una importante mejoría de las situaciones de pobreza, indigencia y desigualdad. No obstante, deben considerarse en la menor incidencia de estas problemáticas una serie de políticas y reformas estructurales implementadas en el período anterior de gobierno, tales como: el *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social* (PANES); la mencionada reimplantación de los Consejos de Salarios, la reforma de Salud; en la instrumentación de la Reforma Tributaria y la puesta en marcha de una nueva política de atención a los sectores sociales vulnerables, el *Plan de Equidad*.

En el período post crisis, específicamente en el año 2004 las personas pobres se elevaban a un 31,9% y las indigentes a un 3,9% de la población nacional. En el año 2008 se verificaba una caída importante en la proporción de personas pobres e indigentes, ubicándose en un 20,9% y en un 1,6% el respectivamente<sup>2</sup>. De cualquier manera, pese a los avances constatados en este

---

<sup>2</sup> Al cierre de este informe el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), a través de minuta de prensa, comunicó que la pobreza y la indigencia continuaron su tendencia a la baja estableciendo que los hogares por debajo de la línea de pobreza en el año 2009 se ubican en 14,7% y los que se encuentran debajo de la línea de indigencia representan un 0,8% del total nacional. Importa añadir que estas cifras no fueron incluidas en el cuerpo del informe dado el

plano, los niveles de pobreza e indigencia son relativamente altos para la tradición del país, siendo mayores a los registrados en el año 2001. En relación a la concentración del ingreso, medida por el coeficiente de Gini se constata una leve disminución para todo el país urbano que estimado para el año 2008 en 0.424.

Los avances registrados en el conjunto de áreas socioeconómicas anteriormente mencionadas no se reflejan en la misma magnitud en aquellos sectores de políticas públicas de orientación integral, de operativa transversal y relacionadas con nuevas demandas sociopolíticas. En un estadio de desarrollo medio y/o incipiente se encuentran las temáticas de género, cultura, DDHH y étnico-raciales.

Respecto a la problemática de género, cabe destacar que en la administración política anterior se realizaron esfuerzos sostenidos por mitigar las importantes diferencias en el área laboral, económica y en el tratamiento de la violencia doméstica. De cualquier manera, los progresos son aún insuficientes para revertir el patrón de desigualdad de género instaurado en el país.

En el campo cultural, también se evidencian mejoras sustantivas, sobre todo referidas a la resignificación del tema de la cultura en la agenda política, acompañada de mayor asignación presupuestal. De cualquier manera, el país carece de experiencia acumulada en esta materia y por ende no cuenta con la capacidad institucional suficiente para sostener líneas de acción pública de cierta envergadura.

El tratamiento de las temáticas de DDHH y étnico-raciales son las que poseen un menor grado de desarrollo en el país, sobre todo porque se vinculan con situaciones políticas del pasado reciente y/o con una "hermética" matriz cultural que no admite diferencias sustantivas entre los habitantes de Uruguay. No obstante, cabe señalar que el gobierno anterior inauguró espacios institucionales especializados en estas problemáticas, pero éstos son débiles en el presente, producto de la propia juventud institucional así como de la incipiente capacidad organizativa.

### **Políticas Sectoriales analizadas**

Atendiendo específicamente los sectores públicos seleccionados para el Marco de Asociación, se identifican a grandes rasgos las siguientes estrategias de acción:

- Políticas de Educación. Mejoramiento del desempeño del sector a través de la instrumentación de la Ley de Educación aprobada en la Administración anterior y la profundización de medidas complementarias para favorecer el rendimiento de los estratos socioeconómicos desfavorecidos.
- Políticas de Salud: Profundización de la Reforma de Salud iniciada en el 2008, ampliando la inclusión de segmentos específicos de población (adultos mayores), reforzando áreas de intervención (género y promoción en salud).
- Política de Trabajo: Fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Departamentales en materia de empleo y capacitación laboral.

---

carácter preliminar del dato en tanto sólo se ha publicado en medio de prensa sin las correspondientes especificaciones metodológicas.

- Políticas de Vivienda: Mejorar la localización de poblaciones urbanas y favorecer el acceso a segmentos específicos de población, en particular a los y las jóvenes y estratos con dificultades de sostenerse en el mercado de alquileres.
- Política de Seguridad Ciudadana: Reforma del Sistema Penitenciario; Sistema Policial y revisiones de la normativa penal y legal vigente.
- Planes y programas de combate a la pobreza y protección social: La estrategia diseñada apunta a la reducción y/o eliminación de las situaciones de pobreza e indigencia. Para ello se plantea la ampliación de cobertura de planes en marcha (Plan de Equidad); inauguración de nuevas líneas programáticas (Plan de Erradicación de la Indigencia), Plan de Emergencia Habitacional (JUNTOS) y el diseño de un Sistema de Cuidados de la población en condiciones de dependencia (niños, adultos mayores, enfermos y discapacitados).
- Políticas de Infancia, Adolescencia y Juventud: Fortalecimiento y extensión de los planes vigentes dirigidos a la atención de esos segmentos etarios, esencialmente en primera infancia y los que abordan los problemas de la infancia y adolescencia con dificultades de inserción social (población en situación de calle; grupos pertenecientes a hogares con deficiencias socioeconómicas y población en conflicto con la ley). En materia de Juventud se plantea como línea fundamental de acción la introducción en la agenda pública la problemática de esta franja etaria, en tres áreas específicas: laboral, educativa y de participación en la toma de decisiones.
- Planes y políticas de Género: La propuesta estratégica apunta a continuar con programas de combate a la violencia doméstica; mejora en materia de salud sexual y reproductiva y sensibilización y capacitación en torno a la temática de género.
- Políticas Culturales: Las líneas estratégicas del sector buscan mejorar el acceso de los distintos grupos sociales a los bienes culturales y a la vez promover expresiones socioculturales de sectores vulnerables. En se marco, se prevé la instalación de fondos de apoyo a instituciones culturales existentes y/o proyectos en fase de formulación. Asimismo se plantea fortalecer la institucionalidad cultural a través de la creación de nuevas entidades especializadas y la aprobación de una Ley de Derechos Culturales
- Políticas de Derechos Humanos (DDHH) y de equidad étnico racial: Las propuestas fundamentales se orientan hacia la incorporación del enfoque de DDHH en las políticas esenciales al desarrollo a través de la puesta en marcha del Instituto de DDHH; de la armonización de la normativa nacional e internacional en la materia, y de la elaboración de un Plan Nacional de DDHH con un fuerte componente en el área de educación formal y no formal. En cuanto a los planes y políticas de equidad étnico – racial, la estrategia del sector se dirige a promocionar el tema confeccionando un plan interinstitucional que incorpore criterios étnicos- raciales en la mayoría de las políticas públicas.

### **Apreciaciones generales de la nueva Agenda Política**

En este primer análisis fue posible identificar en la actual Administración pautas de actuación e inversión pública para el período, a saber:



En la mayoría de las áreas públicas analizadas se constatan importantes líneas de continuidad entre el gobierno entrante y el saliente. En otras palabras, se verifican acciones acumulativas y cierto nivel de aprendizaje en el campo de las principales políticas públicas, que constituyen el “núcleo duro” de la estrategia de desarrollo nacional, evidenciándose así un amplio consenso político, más allá de la rotación de los elencos gubernamentales.

No obstante la apreciación, se advierten ciertas variaciones en la orientación de algunas medidas públicas programadas en sectores específicos, así como en la estructura organizativa que enmarca esas estrategias de acción.

Por otra parte, se evidencia una mayor precisión en la definición de las líneas de acción de aquellas políticas públicas clásicas, en las que el país cuenta con tradición o legado histórico (salud, educación, seguridad, economía), en relación a otras relativamente nuevas, de naturaleza intersectorial (pobreza, género, etnia, juventud, derechos humanos, entre otras), que se incorporaron en la agenda política postransición democrática. Este es un aspecto a tener en cuenta, a la hora de considerar la naturaleza de los sectores y la necesidad de promover el fortalecimiento de ciertas áreas específicas con miras a un desarrollo integral.

## 2. ANÁLISIS DEL CONTEXTO NACIONAL.

### a) Presentación general.

En el contexto latinoamericano Uruguay posee un buen desempeño en cuanto a las principales mediciones socioeconómicas internacionales. Así, es considerado como un país de “desarrollo humano alto”<sup>3</sup> y de “renta media alta”<sup>4</sup> por las Naciones Unidas y el Banco Mundial respectivamente.

A lo largo de prácticamente tres décadas (desde 1975 al año 2003) Uruguay ha tenido una baja tasa de crecimiento anual del PIB real del 1,2% en el período (PNUD 2008a:245), que le ha dado un escaso dinamismo a su economía. Este bajo nivel de actividad económica podría ser uno de los factores explicativos<sup>5</sup> de la alta propensión migratoria del país<sup>6</sup>. Además del saldo negativo de sus corrientes migratorias, la sociedad uruguaya presenta bajas tasas de crecimiento demográfico<sup>7</sup>, relativamente alta expectativa de vida al nacer<sup>8</sup> y un importante envejecimiento de su población<sup>9</sup>, factores estos que llevan a calificar que Uruguay avanza rápidamente por el proceso que se conoce como “segunda transición demográfica” (Calvo 2008)<sup>10</sup>.

Se trata de un país esencialmente urbano con un muy importante porcentaje de población que vive en la capital y el resto en las zonas litorales (próximas al océano atlántico y al río uruguayo). Las zonas de frontera del país (Artigas, Rivera, Cerro Largo y Rocha- (OPP – MIDES

---

<sup>3</sup> Según el Informe de Desarrollo Humano (PNUD 2008a) Uruguay se ubica en el puesto número 50 de los 182 países medidos por el índice, con un IDH de 0,85 (2004) que lo coloca detrás de Argentina y Chile en el contexto latinoamericano.

<sup>4</sup> El Banco Mundial clasifica a los países en función del Ingreso Nacional Bruto.

<sup>5</sup> Además del escaso dinamismo de la economía entre otros factores se podrían señalar los altos porcentajes de población con ascendencia no americana o los relativamente altos niveles educativos de su población.

<sup>6</sup> Según estimaciones oficiales, entre 1964 y 2004 han emigrado 584.000 uruguayos de los cuales el 52% son hombres y el 57% son personas que tienen entre 30 y 44 años (Reporte Social OPP – MIDES 2009).

<sup>7</sup> Además del alto número de personas que emigran, Uruguay posee bajas tasas globales de fecundidad (junto a la migración externa son los indicadores para dar cuenta del crecimiento demográfico), cuyo número (2 hijos por mujer en el año 2009) está por debajo de la tasa de reemplazo poblacional (2,1 hijos por mujer) (Ibíd.).

<sup>8</sup> Para el año 2005 la expectativa de vida del total de población es de 76 años y en cuanto a la expectativa según sexo, los hombres tienen 7 años menos (Ibíd.).

<sup>9</sup> A lo largo de la década del dos mil Uruguay viene teniendo leves reducciones en su tasa de dependencia demográfica, es decir, el número de personas menores de 15 años o mayores de 64 por cada 100 personas en edad activa –entre 15 y 64 años- (indicador del nivel de envejecimiento poblacional). Del año 2007 al 2008 bajó de 58,4 a 57,9.

<sup>10</sup> Según el autor, algunos de los elementos claves del proceso denominado como segunda transición demográfica son: “el aumento en el número de divorcios; la caída de la nupcialidad y de los nacimientos dentro de las uniones legales; los cambios en la formación y disolución de las parejas; la diversificación de los arreglos familiares; y la caída de la fecundidad por debajo del nivel de reemplazo.” (Ibíd.:5).

2009) y existen muy marcadas diferencias en términos de PIB entre la capital y la zona norte del país -Artigas, Rivera, Tacuarembó y Cerro Largo- (Comisión Europea 2007).

Por último, para finalizar esta breve presentación general, importa señalar que pese a los valores satisfactorios en los índices de calidad de la democracia, la transparencia y la estabilidad institucional<sup>11</sup>, el país aún registra puntos débiles en la protección integral de los derechos humanos. En ese sentido, las inequidades entre hombres y mujeres son un ejemplo claro de la debilidad del país en materia de protección de los derechos humanos. Tanto en el Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)<sup>12</sup> como en el Índice de Potenciación de Género (IPG)<sup>13</sup>, Uruguay presenta bajos valores.

#### **b) Principales indicadores económicos.**

Además del bajo promedio de crecimiento la peor característica de la economía uruguaya ha sido la falta de continuidad ya que los períodos de auge han sido culminados con crisis muy profundas a lo largo de la historia (PNUD 2008a). La crisis del año 2002 ocasionó una caída del Producto Interno Bruto (PIB) del orden del 10,8% y en la media década perdida (1998 – 2002) fue de un 5%.

Recién en el año 2006 Uruguay lograría recuperar los niveles de PIB previos al año 2002 en un proceso de altos niveles de crecimiento que aún se mantienen. Así, entre el año 2005 y el 2009 el promedio anual de crecimiento osciló el 6,1% y específicamente en el 2009 el desempeño económico fue de 2,9% (IECON 2010:9). Este último indicador resulta particularmente significativo si se toma en cuenta la aguda crisis internacional en la que se dio ese crecimiento nacional, la economía mundial se contrajo un 0,6% en el año 2009 (Instituto Cuesta Duarte 2010).

En términos de contribución de los diferentes sectores a la dinámica de crecimiento, el de transporte, almacenamiento y comunicaciones mantuvo su alta pauta del período (en términos de peso en la estructura del PIB pasó de 7,6% en el 2004 a 12,6% en el 2009). El sector que le siguió en contribución fue el de la construcción y también creció la actividad comercial, reparaciones, restaurantes y hoteles rubro este que se explica en gran medida por el aumento de turistas al país (principalmente uruguayos residentes en el exterior y personas de nacionalidad argentina), acompañado de un crecimiento de las divisas derivadas de esta actividad (IECON 2010). De manera complementaria, los altos niveles de consumo interno y el

---

<sup>11</sup> Entre otras medidas vale señalar que *Freedom House* califica al país como libre con puntajes de 1 en derechos civiles y políticos (<http://www.freedomhouse.org>); el Índice de Apoyo a la Democracia del *Latinobarómetro* del año 2008 continúa ubicando a Uruguay en el primer lugar de América Latina (Corporación Latinobarómetro 2008); y de calidad de las instituciones de *Transparencia Internacional* ya que Uruguay tuvo un puntaje de 6,7 y ocupó el lugar 25 de los 180 evaluados por esa organización en el año 2009 con su Índice de Percepción de la Corrupción (Transparency International 2009).

<sup>12</sup> El IDG “se compone de las mismas variables que el IDH, se centra en la desigualdad entre hombres y mujeres conjuntamente con el grado de adelanto medio de ambos sexos.” (PNUD 2008:87). El valor del Índice fue de 0.862 en el año 2008.

<sup>13</sup> El IPG “se compone de tres variables que reflejan la participación femenina en la toma de decisiones políticas, su acceso a oportunidades profesionales y su capacidad de obtener ingresos” (Ibid.).

mantenimiento de mercados externos ligados a las exportaciones tradicionales también coadyuvaron a sostener el nivel de actividad (Instituto Cuesta Duarte 2010).

En síntesis, “Con excepción del sector industrial, (...) todos los sectores productivos crecieron en 2009, siendo nuevamente el sector transporte, almacenamiento y comunicaciones uno de los de mayor crecimiento, junto con el sector suministro de electricidad, gas y agua, que presentó elevadas tasas de crecimiento una vez superado el déficit hídrico que afectaba al país desde 2008” (IECON 2010: 45). Independientemente del buen rendimiento económico en el último año, la especificidad de los sectores que más han contribuido al crecimiento económico vuelve a demostrar que la estructura económica uruguaya aún mantiene vulnerabilidades derivadas de su especialización productiva, basada en producción y exportación de productos primarios con poco valor agregado.

En líneas generales los objetivos de la política macroeconómica en el último período de gobierno fueron: “(...) mantenimiento de la prudencia fiscal con el resultado de las cuentas tendiendo al equilibrio, una menor y mejor estructurada deuda pública; control de la inflación apuntando a que se ubicara dentro del rango meta del Banco Central del Uruguay, y en paralelo alcanzar un nivel de competitividad relativamente estable y cercano a sus valores de equilibrio histórico” (IECON 2010: 78).

En el año 2009 el déficit del sector público fue de 1,7% del PIB<sup>14</sup>, explicado fundamentalmente por el del sector público no financiero en rubros claves como: remuneraciones, pasividades, transferencias y reforma de salud (IECON 2010). El endeudamiento del sector público creció en el año 2009 tanto en términos brutos como netos, ubicándose en un 69% y un 35% del PIB respectivamente. Dada la composición de los egresos, se puede inferir que gran parte del gasto público del año pasado se destinó a sostener el sistema de protección social y los compromisos asumidos en materia salarial (Instituto Cuesta Duarte 2010).

Es necesario destacar que el déficit del sector público comienza antes del año 2009 como consecuencia de la crisis energética mencionada y por los altos precios del petróleo (este factor sí se agravó como consecuencia de la crisis internacional). Importa añadir que la composición de la matriz energética nacional constituye otra de las vulnerabilidades estructurales del país ya que depende de forma primordial de la importación de petróleo<sup>15</sup>.

En otro de los objetivos macroeconómicos del gobierno pasado, y que mantiene el actual, cabe destacar que las metas inflacionarias vienen siendo cumplidas ya que en el año 2009 la tasa fue de 5,9 ubicándose dentro del rango previsto por el Banco Central del Uruguay (4 – 6) (IECON 2010). Los acuerdos de precios entre el gobierno y las empresas (que tuvieron lugar en el primer semestre del 2009), la caída del tipo de cambio real (que abarató los precios de los productos importados) así como el aumento de la oferta de alimentos fueron los principales

---

<sup>14</sup> Esta cifra empeora levemente a la registrada en el año 2008 en el que el déficit fue de 1,5% del PIB (IECON 2010).

<sup>15</sup> Según cifras de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Minería, la matriz energética uruguaya está compuesta por un 46% de petróleo, 15% leña, 22% de hidroenergía, 15% de biomasa y 2% de gas natural (en página electrónica de ANCAP).

factores que contribuyeron a la estabilidad de la inflación (Instituto Cuesta Duarte 2010). Paralelamente, si bien en el primer trimestre de 2010 se aceleró el ritmo de crecimiento de los precios, como se debió principalmente a razones estacionales es relativizado tanto por las autoridades monetarias (BCU) como por la central obrera uruguaya –Plenario Intersindical de Trabajadores-Confederación Nacional de Trabajadores (PIT – CNT)--.

En términos de desafíos de mediano y largo plazo la economía uruguaya presenta la doble necesidad de diversificación, por un lado de su estructura productiva hacia actividades intensivas en conocimiento que agreguen valor a la composición actual y, por otro, de su matriz energética dependiente en exceso de fuentes externas y no renovables. Otro asunto estratégico a considerar es la excesiva concentración de las principales actividades económicas en la capital y en algunas zonas en relación a la zona norte del país.

Por último, para concluir esta breve síntesis de la situación económica uruguaya, las metas del gobierno para el año 2010 son: aumento del PIB al 4%; en materia fiscal se proyecta un déficit de 1,2% y se prevé mantener el rango de inflación entre 4% - 6%” (IECON 2010).

### **c) Mercado de trabajo y empleo.**

En el marco de una amplia política de diálogo social, en el año 2005 se reinstalaron los Consejos de Salarios<sup>16</sup> como principal mecanismo de negociación colectiva. El proceso supuso reinstalación pero con innovaciones, dentro de las que cabe destacar la extensión a los trabajadores rurales y a la totalidad de los trabajadores públicos (cuyas mesas de negociación están previstas instalarse a lo largo del presente año). Este incremento del nivel de diálogo social implicó, que se creara un nuevo grupo de actividad para los consejos de salarios, el de las personas trabajadoras del servicio doméstico.

Como consecuencia de este proceso de negociación colectiva reiniciado en el período pasado, aumentó el número de personas sindicalizadas. En este sentido, en el año 2003 cotizaban al congreso del PIT CNT poco más de 100.000 personas y para el año 2009 la central estima que la cifra rondó las 320.000 personas sindicalizadas (Méndez et al 2009). A su vez, este proceso de crecimiento de la sindicalización conllevó la reversión de algunos procesos relativos a la composición sectorial de la fuerza sindical. Así, se redujo la sobrerrepresentación de trabajadores del sector público en el total estimándose, para el año 2008, casi la misma proporción del sector público (52%) y del privado (48%) (Ibíd.).

No obstante el acrecentamiento de la fuerza del movimiento sindical, en cuanto al número de personas afiliadas y a mayores protecciones legales<sup>17</sup>, no se produjo un incremento

---

<sup>16</sup> Órgano de integración tripartita creado por la ley 1943 que establece una instancia obligatoria de negociación salarial entre trabajadores y empresarios con la mediación del Estado que le da, por decreto del Poder Ejecutivo, carácter legal a lo acordado (Méndez et al 2009).

<sup>17</sup> En cuanto a mayores protecciones legales importa añadir que en el año 2006 entró en vigencia la Ley 17.940 de Libertad Sindical que aumentó la protección laboral de las personas sindicalizadas. *“Ésta declara la absoluta nulidad de cualquier discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical, previendo procedimientos especiales para hacer valer tales garantías, y se reconoce el derecho a la licencia sindical, así como facilidades para el ejercicio de la actividad gremial de los trabajadores”* (CNCPS 2009:75).

equiparable de la conflictividad laboral. En este sentido, el Índice de Conflictividad Laboral elaborado por el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU) muestra que en el año 2005 el índice fue 23, aumentando a 39 en el 2006 y a 47 en el 2007. Si bien, como se puede constatar, existió un aumento de la conflictividad laboral, ese fue el trienio de menor conflictividad desde 1995 –año que se comenzó a elaborar el Índice (Ibíd.)<sup>18</sup>.

También como resultado de los procesos de negociación colectiva, el ingreso medio de los hogares se incrementó, específicamente en el año 2009 creció 5,2 respecto del promedio del 2008 (IECON 2010). Los salarios reales acumularon un promedio de crecimiento de 7,3% en el año 2009 y se espera que en la segunda mitad del año 2010 aumenten un 5%. A lo largo de los cinco años del período de gobierno pasado los salarios reales tuvieron un crecimiento del 27% (Ibíd.).

La dinámica del mercado laboral ha llevado a resultados históricos en sus guarismos de actividad, empleo y desempleo como se puede apreciar en el cuadro 1 del Anexo 1. En términos de actividad laboral se registró, en el año 2009, un incremento de 0,7% respecto a la cifra del año anterior ubicándola en un 63,2%<sup>19</sup>. La mayor proporción del crecimiento se dio en la capital del país y en la oferta laboral femenina aunque se mantienen las tasas dispares en relación a la de los hombres ya que en el año 2009 fue de 57,9% y de 73,7% respectivamente (IECON 2010).

En cuanto a la demanda de trabajo medida a través de la tasa de empleo también ha continuado creciendo en el año 2009 (0,8) respecto a la registrada en el año 2008 con una creación de 32.300 nuevos puestos de trabajo. En términos de creación de empleo también fue mayor el incremento en la capital sobre el del interior del país pero existen diferencias según el sexo. Así, el empleo femenino creció más en la capital mientras que en el interior lo fue de los hombres (Ibíd.).

Los niveles de desempleo del mercado también continuaron su tendencia a la baja de los últimos años, en promedio la tasa de desempleo anual del año 2009 fue de 7,3%. Si bien el desempleo femenino se redujo más que el masculino, esta última tasa continúa doblando a la primera. En cuanto a criterios etarios aún persisten los estructurales mayores niveles de desempleo de los menores de 25 años y en ese grupo también son las mujeres las que más dificultades tienen para conseguir trabajo (IECON 2010).

También importa añadir que, según las últimas cifras disponibles, existen disparidades muy importantes al considerar los niveles de actividad, empleo y desempleo según el tipo de ascendencia étnica de la población. Como se puede apreciar en el cuadro 2 del Anexo 1 los

---

<sup>18</sup> El índice se constituye en un *proxy* de la conflictividad en tanto una serie de eventos no son captados dada la metodología que utiliza para la medición del número (considera horas de trabajo paralizadas dentro de la jornada laboral, pero no, por ejemplo, la paralización de horas extras) y el tipo de conflicto que se realiza (no considera otras formas de conflictividad distintas a la paralización de jornada laboral). De cualquier forma, no sólo es que es la medida de conflictividad laboral más utilizada en Uruguay sino que, según opiniones académicas, da un panorama general que se adecua al nivel general.

<sup>19</sup> La cifra implica que un 63,3% de las personas de 14 años y más tienen trabajo o están desocupadas.

grupos poblacionales con ascendencia negra e indígena son los que presentan los más bajos niveles en cualquiera de las tres tasas.

Si bien el mayor dinamismo de la economía y específicamente del mercado de trabajo ha disminuido los bajos indicadores laborales de los grupos poblacionales con peores guarismos (mujeres, jóvenes y personas con ascendencia étnica afro e indígena), aún persisten, como se puede constatar dadas las cifras expuestas, notorias dificultades de empleabilidad y de acceso a puestos de trabajo decentes.

El último de los niveles que interesa considerar respecto al mercado de trabajo es el relativo a la informalidad del empleo. También en este indicador se registran bajas considerables en el año 2009 (alcanzó un 5,9% en el año) aunque la importante cifra de no registro (30%) probablemente explique el alza registrada en el primer trimestre del 2010 que llevó a que el total de trabajadores no registrados en la seguridad social fue de 8,4%. *“(…) ampliando el análisis a otros períodos se observa que el subempleo se mantiene en niveles entre 8% y 10%, incluso mostrando una tendencia descendente”* (Instituto Cuesta Duarte 2010: 48). Las mujeres y las personas jóvenes son, nuevamente, los que presentan las peores condiciones de precariedad laboral (Ibíd.).

Para el resto del año 2010 se espera que continúe aumentando el empleo (0,8%) y el número de personas desocupadas, persistiendo el desafío de la mejora de las deficiencias laborales de algunos grupos poblacionales.

#### **d) Pobreza y desigualdad.**

Dado el efecto de la crisis económica, que tuvo principales repercusiones en términos de cifras en el año 2004, las personas en situación de indigencia alcanzaron una tasa de 3,9% y las personas en situación de pobreza llegaron a ser un 31.9%. A partir del año 2004 la incidencia de la pobreza y de la indigencia comenzó a bajar. Según la nueva metodología de análisis de la pobreza y de la indigencia (Metodología 2006)<sup>20</sup>, en el año 2009, se estima que la pobreza ronda 20,9 y 1,6 el porcentaje de personas bajo la línea de indigencia<sup>21</sup>. Esto supone una reducción respecto al 2008 de 1,6 en la pobreza y de 0,5 en indigencia. Y con respecto al 2006 supone una disminución de 12,6 en pobreza y 0,9 para indigencia (la evolución de las cifras para los años en que se comenzó a aplicar la nueva metodología de medición puede consultarse en el Cuadro 3 del Anexo 1). Pese a los avances registrados, vale señalar que los actuales niveles de pobreza e indigencia aún siguen siendo mayores a los registrados en el año 2001.

---

<sup>20</sup> En esta nueva línea se incorpora, para la definición de qué bienes y qué cantidades conforman la línea, información más reciente sobre los patrones de consumo. Otro aporte es que proporciona una línea para los hogares de las zonas rurales que no estaban representados. El otro punto importante es que se realizan ajuste por escalas de equivalencia en los gastos no alimentarios de cada hogar, como por ejemplo, vivienda, electricidad o agua, que crecen en relación al número de personas. La otra modificación es que se presentan las líneas de pobreza y de indigencia diferenciadas por regiones del país, Montevideo, Interior Urbano e Interior Rural (IECON 2010).

<sup>21</sup> Ver nota a pie de página Número 2 del presente informe.

Las características del modelo de desarrollo conllevaron a que en el período de la crisis se diera un proceso de importantes niveles de concentración del ingreso con una leve disminución al final del período de gobierno pasado. Así, la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini para todo el país urbano pasó de 0.432 en 2003, 0.424 en el 2005, 0.444 en el 2007 y, por último, para el año 2008 se estimó en 0.424 (Observatorio Social de Programas e Indicadores/MIDES).

La leve mejoría de los niveles de concentración del ingreso así como de los guarismos de pobreza e indigencia deben considerarse como resultado de la serie de políticas y reformas estructurales implementadas en el período 2005 – 2010, tales como: el *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)*<sup>22</sup> entre 2005 y 2007, la reimplantación de los Consejos de Salarios en 2005 (ya mencionados en la sección precedente), la implementación de la Reforma Tributaria<sup>23</sup> a partir del segundo semestre de 2007, y el *Plan de Equidad*<sup>24</sup> (en particular, la instrumentación del Seguro Nacional Integrado de Salud –SNIS-, la reforma del régimen de Asignaciones Familiares<sup>25</sup> y las pensiones a la vejez) a partir de 2008. El Plan de Equidad –monitoreado políticamente por el Ministerio de Desarrollo Social- se definió como una acción de largo plazo que más allá de la búsqueda en impactar en una amplia gama de desigualdades sociales, intenta modificar el desbalance intergeneracional en la distribución del Gasto Público Social marcadamente pro adulto del país.

Estudios recientes muestran que los objetivos políticos de estas reformas se han cumplido, en la medida que han generado mayores niveles de ingreso para más del 60% de la población especialmente en aquellas personas ubicadas por debajo del decil 8 de niveles de ingreso. Paralelamente, el mayor impacto se ha dado en las personas menores de 30 años pero

---

<sup>22</sup> “El PANES fue una política de coyuntura diseñada en base al ensamblaje de diversas prestaciones públicas. Entre las más importantes, cabe indicar, el Ingreso Ciudadano que consistió en una transferencia monetaria que cubrió a 102.353 hogares; Tarjeta Alimentaria que alcanzó a 68.500 hogares; y el Programa de Asistencia a los Sin Techo, -PAST-, que ofreció alojamiento y cuidado integral a través de la red de refugios, a ciudadanos en situación de calle (MIDES, 2009). La población objetivo de ese Plan fueron los sectores sociales en condiciones socioeconómicas calificadas de indigencia” (Midaglia y Castillo 2010: 12).

<sup>23</sup> La reforma reinstala el impuesto a la renta de las personas físicas, abandonado a mediados de la década del setenta (aunque con innovaciones), intentando dotar de mayor progresividad a la estructura tributaria.

<sup>24</sup> Para una mayor descripción de los programas sociales incluidos dentro del Plan de Equidad ver el Observatorio Social de Indicadores y Programas del Ministerio de Desarrollo Social, <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>.

<sup>25</sup> “Se aprobó un nuevo régimen de Asignaciones Familiares que forma parte del Plan de Equidad a través de la sanción de la Ley No 18.227 de febrero del 2008. El mismo se dirige a los menores 18 años pertenecientes a hogares que presentan una serie de atributos que los convierte en vulnerables, sin tomar en cuenta el tipo de inserción laboral de los adultos responsables. El monto de la transferencia es diferencial y escalonado según la edad y el grado de adscripción de los jóvenes al sistema de educación formal”. (Plan de Equidad, 2007: 38-39 citado en Midaglia y Castillo 2010: 13).



concentrándose en los niños, niñas y adolescentes y no en las personas que tienen entre 18 y 30 años (INJU – 2009). Así, las principales políticas y reformas implementadas parecen estar destinadas a atacar uno de los rasgos permanentes de los niveles de pobreza e indigencia del país, es decir, la mayor concentración en los tramos más jóvenes de población. Este conjunto de reformas se dieron en un contexto de crecimiento del Gasto Público Social que llevó a que en el año 2008 se ubicara en valores de 21,3 en relación al PIB y con marcado carácter procíclico (OPP – MIDES 2009).

Otro de los rasgos relevantes del perfil de la pobreza y la indigencia en Uruguay es el relativo a características demográficas diferenciales de las personas en esa condición en comparación con los del resto de la población. En este sentido lo primero que cabe resaltar es que la reducción de la tasa de fecundidad de la población uruguaya ha sido diferencial ya que las mujeres de los sectores pobres tienen, en promedio más cantidad de hijos e hijas que las de los sectores no pobres (Varela, Pollero y Fostik 2008). Esta mayor tasa de fecundidad de las mujeres de hogares de menores recursos conlleva mayores impactos si se tiene en cuenta la desigual distribución de tareas y uso del tiempo entre hombres y mujeres que genera profundas desigualdades de género en términos de bienestar de las mujeres en términos de uso de derechos sociales en sus estrategias de inserción laboral<sup>26</sup>.

Además de las inequidades etarias y de género importa considerar la desigualdad racial, en particular las personas que tienen ascendencia racial afro que constituyen el 9,1% del total de los habitantes del país (Bucheli y Cabela 2007). En este sentido, *“Los indicadores muestran una notoria peor situación de la población de ascendencia afro. En efecto, el 5% de esta población es indigente y la mitad es pobre. Para la población blanca en cambio, el peso de los indigentes y pobres es menos de 2% y 24% respectivamente. La población indígena tiene una situación intermedia: 32% está por debajo de la línea de pobreza”* (Ibíd.: 48).

Otro de los aspectos relevantes al considerar las cifras de pobreza e indigencia del país es el relativo a la concentración o distribución territorial de las personas en esa situación. Como se puede apreciar en el cuadro 3 del Anexo 1 no existen mayores diferencias entre el área rural, las localidades menores y el área urbana, es decir que la diferenciación urbano/rural no tiene gran significación. En cambio sí aparecen heterogeneidades cuando se consideran los niveles de desigualdad al interior de Montevideo y en otras ciudades del país. Los rendimientos económicos diferenciales (ya mencionados en el punto 1.1), los saldos de las corrientes migratorias internas así como los procesos de segregación residencial<sup>27</sup> ahondan la desigualdad entre barrios de la capital y de algunas ciudades del interior del país (fundamentalmente de los departamentos de la zona norte) respecto del promedio nacional.

---

<sup>26</sup> Para un análisis en profundidad de las desigualdades de género derivadas de la matriz de protección social uruguaya, estructurada sobre un tipo de división sexual del trabajo, ver: Aguirre, R. Ed. 2009.

<sup>27</sup> Para una consideración en profundidad de los procesos de segregación residencial ver: Kaztman, R. et al (2003): *“La ciudad fragmentada: Mercado, Territorio y Marginalidad en Montevideo”*. Working papers series – Princeton University, USA y Kaztman, R. y Retamoso, A. (2005): *“Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo”*. Revista Nº 85 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile.

En este punto es importante mencionar que existe una marcada relación entre niveles de pobreza y el hábitat de las personas. Desde mediados de la década del ochenta se viene dando un crecimiento importante del número de asentamientos irregulares<sup>28</sup> principalmente en la zona periférica de Montevideo pero también en algunos departamentos del interior del país<sup>29</sup>. Para el año 2006 un 6% de la población residía en los 676 asentamientos irregulares del total del país (aproximadamente 196.000). En términos de condiciones habitacionales del total de la población vale la pena decir que las peores situaciones se dan “(...) en las localidades pequeñas y país, donde casi uno de cada cuatro (unas 86.000 personas) habita en viviendas construidas con materiales de muy mala calidad o que tienen una situación deficitaria en el acceso al agua, el saneamiento o el acceso a la energía eléctrica” (OPP – MIDES 2009: 76)<sup>30</sup>.

En síntesis, la consideración de los niveles de pobreza e indigencia del país permiten identificar como claro desafío la consolidación de la red de protección social que se comenzó a instrumentar en el período pasado (a partir del Plan de Emergencia primero y del Plan de Equidad después) que contribuya, junto al mercado laboral, a reducir la pobreza y la inequidad (entre generaciones, de género, racial y territorial o espacial).

#### **e) Educación.**

En los últimos años la educación uruguaya ha logrado avanzar en Educación Inicial (fundamentalmente en términos de acceso<sup>31</sup>), un tanto menos en Educación Primaria<sup>32</sup> pero posee serios desafíos en Educación Secundaria. En este sentido, sobresalen el bajo nivel de egreso de la educación media<sup>33</sup> del total del país pero especialmente las del interior y la alta

---

<sup>28</sup> Los asentamientos irregulares son definidos como conjunto de viviendas, localizadas en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización de la persona propietaria y sin respetar la normativa urbanística (INE – PIAI 2006). Ello significa que la persona puede ser propietaria de la vivienda pero no del terreno.

<sup>29</sup> Para una profundización de las cifras sobre el número de asentamientos y su caracterización ver: INE-PIAI (2006).

<sup>30</sup> Para profundizar en el panorama general de la vivienda en Uruguay ver: INE 2006.

<sup>31</sup> En el año 2008 el 49,9% de los niños de 3 años, el 81,2% de los de 4 y el 96,4% de los de 5 años de edad, asistían a algún establecimiento educativo (MEC 2009).

<sup>32</sup> La tasa de repetición en escuelas públicas descendió de 20.9% en 2001 a 16.8% en 2007 en 1er. año, y de 10.4% a 7.7% desde 1º a 6º grado (MEC 2008).

<sup>33</sup> Para el total del país un 68,1% de la población de 17 y 18 años culminó primer ciclo de educación media y un 37,1 de la que tiene 21 a 22 años finalizó segundo ciclo. En el caso de los establecimientos del interior las tasas bajan a 67,9 para los que culminaron primer ciclo y a 30,5 para los que finalizaron segundo ciclo (MEC 2009).

tasa de repetición<sup>34</sup>. En cuanto a la Educación Universitaria aparece como un dato preocupante la relación entre ingresos y egresos de la Universidad pública (que posee más del 80% de la matrícula universitaria total) porque da cuenta de la eficiencia del sistema<sup>35</sup>.

Al observar las inequidades del sistema educativo uruguayo se constatan datos preocupantes en términos socioeconómicos, raciales y territoriales. La brecha educativa entre los estratos de mayor nivel socioeconómico en relación a los de menor (medida tanto por asistencia, desvinculación y rendimiento) se da tanto en primaria, secundaria como en educación terciaria<sup>36</sup>. En el mismo sentido, existen claras diferencias de matrícula, pero fundamentalmente, de rendimiento educativo desfavorable de aquellas personas que asisten a establecimientos del interior del país en relación al que poseen los que concurren a centros de la capital (en cualquiera de los niveles de enseñanza). Este fenómeno genera que la educación sea uno de las principales causas de movilidad y migración en la población joven. En cuanto a inequidades raciales las diferencias se aprecian en la asistencia a la educación<sup>37</sup>, en los resultados educativos<sup>38</sup>, a lo que habría que añadir la pregunta acerca de cómo está operando la transmisión de valores del sistema en su conjunto (en cuanto a posibles modelos culturales discriminatorios).

Un punto interesante que conviene mencionar brevemente es la necesidad de profundizar (en otro tipo de trabajo distinto al que aquí se presenta) los análisis de inequidad de género del sistema educativo. Por un lado, existen diferencias en el perfil de formación o en las disciplinas a las que acceden hombres y mujeres. Paralelamente, pueden existir tratos discriminatorios hacia las mujeres tanto de forma directa como en transmisión de valores o pautas culturales. Pero cabe preguntarse cómo describir en términos de género cifras de cobertura y

---

<sup>34</sup> Para el año 2007 “en los primeros años de la educación media, cerca de uno de cada cinco adolescentes (y en primer año uno de cada cuatro) repite.” Rossel, C. (2009): “Adolescencia y Juventud en Uruguay: elementos para un diagnóstico integrado. Viejas deudas, nuevos riesgos y oportunidades futuras”. Documento elaborado para el proceso de construcción de “Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes” del Instituto Nacional de Juventud/MIDES, Montevideo. Acceso en página electrónica [www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy). Página 26.

<sup>35</sup> En 2008 los egresos (5038 personas) de la Universidad de la República fueron un 27,4% de los ingresos (18374 personas) (MEC 2009).

<sup>36</sup> A modo de ejemplo vale señalar que a los 3 años la tercera parte de los niños de hogares más pobres asisten a centros educativos y, en cambio, casi el 90% de los niños de los hogares más ricos. Paralelamente, existe una distancia de 12,3 puntos porcentuales entre los y las jóvenes de 14 y 15 años de edad que culminaron los estudios primarios favorable a los quintiles superiores de ingreso (Ibíd.).

<sup>37</sup> El 69.4% de los y las niñas de 3 a 5 años con ascendencia afro asiste a centros educativos frente al 74.5% con ascendencia blanca de las mismas edades. Paralelamente, el 29.8% de jóvenes de 18 a 20 años con ascendencia afro concurren a establecimientos educativos frente al 49.4% del resto de la población en esas edades (Bucheli y Cabela 2007).

<sup>38</sup> Un 48.3% de las personas con ascendencia afro completó el Ciclo Básico de Educación Media frente al 70% de población con ascendencia blanca (Ibíd.).

rendimiento educativo que son notoriamente favorables por parte de las mujeres en relación a las que exhiben los hombres en las mismas edades para los mismos niveles educativos<sup>39</sup>.

En líneas generales se puede decir que si bien la educación uruguaya muestra niveles importantes de cobertura en la atención socioeducativa de los y las niñas de 0 a 3 años, los déficits existentes impactan diferencialmente a la población de menores recursos y a las mujeres más que a los hombres ya que las afecta negativamente en su incorporación al mercado de trabajo y, por tanto, genera inequidad entre géneros.

El sistema en su conjunto (tanto público como privado) presenta serias dificultades para garantizar el egreso de la Educación Media y niveles adecuados de rendimiento. En el nivel terciario la baja tasa de egreso puede estar denotando dificultades de calidad al interior del subsistema y, si se le suma el bajo porcentaje de egreso de educación media, se puede estar dando un sesgo favorable hacia los sectores de mayor nivel socioeconómico de la población, lo que contribuye a reproducir los mecanismos de transmisión inter-generacional de las oportunidades educativas.

Con relación a las políticas y reformas impulsadas a partir de 2005, con el objetivo de mejorar la calidad y fortalecer la equidad de la educación, corresponde destacar entre otras: el incremento sostenido del gasto público en educación hasta alcanzar el 4.5% del PBI en 2009, la instrumentación de programas para mejorar el rendimiento educativo, prevenir la deserción y/o promover la reinserción de las personas desvinculadas de la enseñanza<sup>40</sup>, el desarrollo del “Plan CEIBAL” con el propósito de universalizar la alfabetización digital y, por último, la sanción de un nuevo marco legal para la educación.

En relación al nuevo marco legal el sistema educativo uruguayo, a partir de la aprobación parlamentaria de la Ley General de Educación Nº 18.437, se estructura en niveles:

Nivel	Descripción	Características
0	A) Educación en primera infancia	Atiende población de 0 a 3 años de edad. Incluye a la red de centros de educación infantil (mayoritariamente privados), los establecimientos del Plan CAIF/INAU.
	B) Educación inicial	Atiende el desarrollo afectivo, social, motriz e intelectual de la población de 3 a 5 años de edad
1	Educación primaria	Modalidades común y especial (discapacidad) de forma gratuita y obligatoria
2	Educación media básica	Provee formación teórico – práctica de las disciplinas artísticas, humanísticas, biológicas, científicas y tecnológicas a través de las modalidades de: Ciclo Básico General, Enseñanza Técnica (Ciclo Básico Tecnológico) y el programa 7mo. – 8vo y 9no grado de Ciclo Básico Rural (dependiente de Enseñanza Secundaria pero impartido en centros de educación primaria del interior del país).
3	Educación media superior	Orientada a la especialización del estudiantado. Incluye tres modalidades: educación general, educación tecnológica y formación técnica profesional.
4	A) Educación terciaria	Incluye cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas y educación tecnológica

<sup>39</sup> Obviamente que muchas explicaciones pueden haber (por ejemplo en relación a la necesidad de un mayor capital educativo “exigido” a las mujeres para acceder a los mismos puestos laborales que los hombres), pero la pregunta que aquí se introduce es simplemente ¿cómo debe leerse, en términos de relaciones de género, los niveles educativos notoriamente superiores de las mujeres frente al de los hombres?

<sup>40</sup> Entre otros cabe mencionar al Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU) del Consejo de Educación Secundaria (CES) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Programa Aulas Comunitarias co- ejecutado por el Programa INFAMILIA/MIDES y el CES/ANEP.

		superior. Sector público: Centro de Diseño Industrial (en proceso de incorporación a la Universidad de la República), la Escuela Militar, la Escuela Militar de Aeronáutica, la Escuela Naval (dependientes del Ministerio de Defensa), la Escuela Nacional de Policía (dependiente del Ministerio del Interior) y la Escuela Municipal de Arte Dramático (dependiente de la Intendencia de Montevideo). Las entidades privadas deben solicitar al MEC reconocimiento legal.
	B) Formación en educación con carácter universitario	Formación de maestros, maestros técnicos, profesores, profesores de educación física y educadores sociales. La oferta pública incluye los cursos y carreras de los Institutos de Formación Docente y del Centro de Formación y Estudios del INAU.
	C) Educación terciaria universitaria	Obtención de títulos de grado. Sector público: UdelaR. Sector privado: Universidades e institutos universitarios.
5	Educación de postgrado	Obtención de títulos de especialización, diplomas, maestrías o doctorados. Sector público: UdelaR. Sector privado: Universidades e institutos universitarios.

f) Salud.

En este sector Uruguay avanzó rápidamente por la fase demográfica conocida como segunda transición. Posee una de las tasas de natalidad más bajas de la región de 15,9 por cada mil habitantes para el período 2005 – 2010<sup>41</sup>(CEPAL 2009), una tasa de mortalidad de 9,3 por cada mil habitantes en el mismo período (Ibíd.) y, como se estableció, una baja tasa de fecundidad<sup>4243</sup>. Su envejecida pirámide de población<sup>44</sup> genera rigideces no sólo para el diseño e instrumentación de políticas sociales (particularmente en las áreas de salud y seguridad social) sino también en cuanto a la distribución de su gasto público social. Dentro de las personas de 65 años y más se da una mayor proporción de mujeres que de hombres dados sus mayores niveles de longevidad (Rodríguez y Rossel 2009).

El análisis de la tasa de mortalidad infantil y de la mortalidad de menores de 5 años muestra una tendencia a la baja (apreciable, aunque con oscilaciones desde el año 1993) y, específicamente en el año 2008 se ubicó en 10,6<sup>45</sup> y 12,6 respectivamente (CNCPS – PNUD 2009). En cuanto a la mortalidad materna, Uruguay presenta las tasas más bajas de la región

---

<sup>41</sup> Para el período 2010 – 2015 la tasa de natalidad proyectada se reduce a 15,1 por cada mil habitantes (CEPAL 2009).

<sup>42</sup> Como se dijo en el año 2009 la tasa fue de 2 hijos por mujer y a lo largo del período 2005 – 2010 fue de 2,1 hijos por mujer (Ibíd.).

<sup>43</sup> Según se referencia en el Informe de progreso de cumplimiento de los Objetivo de Desarrollo del Milenio, “las variaciones en el período 1975-2006 muestran, para todos los tramos etarios, un descenso de la fecundidad, excepto para el grupo de 15 a 19 años donde los niveles se han mantenido relativamente estables. Esta situación es analizada con preocupación por las consecuencias que la maternidad en la adolescencia tiene sobre las posibilidades de emancipación de las mujeres, además de su impacto en el circuito de reproducción de la pobreza” (CNCPS – PNUD 2009: 67 – 68).

<sup>44</sup> Ver OPP – MIDES 2009, CEPAL 2009 y Rodríguez y Rossel 2010.

<sup>45</sup> Para el mismo año la tasa de mortalidad neonatal alcanzó un 5,8% y la posneonatal un 4,7% (Ibíd.).

(INMUJERES s/f y CNCPS – PNUD 2009) y, en los últimos trienios ha oscilado alcanzando 2,2 por cada 10.000 nacidos vivos en el correspondiente a 2005 – 2007 (CNCPS – PNUD 2009)<sup>46</sup>.

Con respecto a la situación sanitaria de la primera infancia interesa destacar la persistencia de problemas vinculados a la nutrición y al desarrollo sicomotor, a lo que habría que agregar la cantidad de personas de 0 a 17 años sin cobertura de salud. En cuanto al número de niños y niñas con bajo peso al nacer sobre el total de nacimientos, en el año 2006, se ubicó en 8,3% (Setaro y Koolhaas 2009) y la consideración de los niveles de desnutrición crónica (déficit de talla para la edad) muestra que la misma aumentó en el período 1999 – 2004 afectando más los niños y niñas más pequeños y en mayor medida a los de hogares de bajos niveles socioeconómicos (Ibíd.). En relación con el desarrollo sicomotor los mayores niveles de rezago y retraso afectan principalmente a niños y niñas pertenecientes a familias de escasos recursos (Ibíd.). Por último, la cobertura de salud de las personas que tienen entre 0 y 17 años va disminuyendo a medida que aumenta la edad (situación que se revierte a medida que se procesa el ingreso de la persona al mercado de trabajo) conllevando ello impactos problemáticos en términos de maternidad adolescente no deseada, controles de embarazo, entre otros<sup>47</sup>.

En Uruguay, las principales causas de muerte son las vinculadas al aparato circulatorio y respiratorio, a problemas oncológicos, a los accidentes de tránsito y a los suicidios. Aunque existen diferencias en cuanto al perfil de mortalidad considerando el sexo de las personas. *“Si bien los problemas circulatorios son la primera causa de muerte para ambos sexos, entre las mujeres están asociados en mucho mayor medida a enfermedades cerebrovasculares. Entre las causas oncológicas, en las mujeres predomina la mortalidad por tumores de mama y en los varones el cáncer de tráquea, bronquios y pulmones, seguido del cáncer de próstata. Por su parte, la mortalidad masculina por accidentes es sustancialmente más alta que la femenina.”* (OPP – MIDES 2009: 56).

En este punto interesa añadir que las enfermedades no transmisibles (hipertensión arterial, asma, diabetes, enfermedades mentales y reumáticas) son las que producen la mayor demanda de atención de la población adulta al sistema de salud<sup>48</sup>. Son altos los porcentajes de personas que padecen hipertensión arterial (17,7% de la población con mayor incidencia en las mujeres que en los hombres), asma (6% del total) y algo menor las personas que declaran tener diabetes en el año 2006 (5% en el total, nuevamente con una prevalencia en las mujeres respecto a los hombres (OPP – MIDES 2009). Este tipo de enfermedades, en el contexto de una pirámide poblacional envejecida, profundiza las rigideces para tomar decisiones de política pública ya que afectan en mayor medida a los tramos etarios más altos.

---

<sup>46</sup> No se citan las cifras del Sistema de Información de Género de INMUJERES (s/f) porque difieren de las exhibidas en el Informe de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, CNCPS – PNUD 2009.

<sup>47</sup> El porcentaje de niños y niñas sin cobertura de salud en el año 2007 se estimó en 1,8%, en 2,4% para las personas que tienen entre 6 y 12 años y en 3,2% para las que tienen entre 13 y 17 años (Setaro y Koolhaas 2009).

<sup>48</sup> Según el MSP más del 90% de la población presenta al menos un factor de riesgo (MSP 2009).

Entre los años 2005 y 2008 Uruguay presenta una clara tendencia creciente del gasto público en salud (de 3,4% a 4,5% del PIB<sup>49</sup>) acompañado de una baja en el promedio de habitantes por médico (CEPAL 2009), pero tiene niveles de estabilidad (a lo largo de la década del dos mil) en el número de camas de hospital por cada 1.000 habitantes (Ibíd.). En términos de cobertura sanitaria, el 86% de la población urbana (localidades de más de 5.000 habitantes) es atendida por Instituciones de Asistencia Mutual Colectiva (IAMC)<sup>50</sup> y por los servicios públicos de la Administración Nacional de Servicios de Salud del Estado (ASSE)<sup>51</sup> y un 4% del total no tiene cobertura de ningún tipo (OPP – MIDES 2009)<sup>52</sup>.

En el año 2005 comenzó a realizarse la reforma de salud que apuntó a la creación de un Seguro Nacional de Salud (SNS)<sup>53</sup> que tendiera a la incorporación de la población atendida bajo las distintas modalidades de servicios (públicos o privados) integrantes del denominado Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). El SNS que fue instrumentado a partir de enero de 2008 y es financiado a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA)<sup>54</sup> generó un aumento de cobertura de un 7% a partir del ingreso de los hijos de funcionarios públicos y de personas jubiladas de bajos ingresos fundamentalmente (ver cifras en MIDES – OPP 2009). Para finalizar, importa añadir que uno de los cambios fundamentales que introduce el FONASA es la mejora en la calidad de atención sanitaria de las personas menores de 18 años ya que aumentó la proporción de personas de esos tramos etarios atendidos por las IAMC (pasó de 22% en el año 2007 a un 46% en el 2008).

#### **g) Ciencia y tecnología.**

Según estimaciones internacionales Uruguay se ubica en el lugar 75 de 134 países evaluados en términos de competitividad global<sup>55</sup>. Dicho sitio varía según los distintos componentes del índice: requerimientos básicos (57), potenciadores de eficiencia (83) y factores vinculados a

---

<sup>49</sup> Ver: Observatorio Social de Indicadores y Programas del MIDES: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portal/Mides/portalMides/portal.php>

<sup>50</sup> Entidades privadas sin fines de lucro que ofrecen servicios sanitarios mediante seguros prepagos.

<sup>51</sup> Organismo público autónomo dependiente del Ministerio de Salud Pública (MSP) que ofrece servicios gratuitos o mediante cobro de aranceles diferenciales según niveles de ingreso de la población beneficiaria.

<sup>52</sup> El restante 10% es atendido bajo otros tipos de servicios públicos o privados (seguros privados parciales o totales).

<sup>53</sup> La reforma se plantea, entre otros fines de política, los siguientes objetivos: a) cambios en el modelo de atención (integralidad, promoción y prevención); b) redefinición del rol del Estado (del MSP y, específicamente, descentralización de ASSE); c) nuevo modelo de gestión (integración de usuarios a la Junta Nacional de Salud –JUNASA-); d) cambio en el financiamiento; e) pago a prestadores de servicios por cápita ajustadas por sexo, edad y por cumplimiento de metas de prestación (Rodríguez y Rossel 2009 en base a Banco de Previsión Social).

<sup>54</sup> El fondo recibe contribuciones de parte de los trabajadores (de forma proporcional a su nivel de ingresos), de los empresarios y del Estado.

<sup>55</sup> Índice de competitividad global elaborado por el Foro Económico Mundial, citado en Bianchi y Snoeck 2009.

innovación y sofisticación (82) (Bianchi y Snoeck 2009). El índice refleja cierta debilidad del nivel de desarrollo científico tecnológico del país nutridas por una serie de condicionantes estructurales de la matriz económica productiva.

En este sentido la sociedad uruguaya ha destinado, históricamente, un bajo porcentaje de gasto a las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D)<sup>56</sup> en relación al PIB (hasta el año 2005 se ubicó por debajo del 0,3%) aunque, en el bienio 2007 – 2008, se registra una tendencia en aumento que lleva a que en el año 2008 se ubique en 0,64%<sup>57</sup>. En la composición del gasto en ciencia y tecnología tiene una notoria preponderancia del sector público (cercano al 60%) y, concomitantemente, el escaso porcentaje de gasto del sector privado (24,6%) refleja la cultura empresarial nacional poco propensa a la innovación (Ibíd.) en el conjunto del Sistema Nacional de Innovación (SNI)<sup>58</sup>.

La infraestructura científico–tecnológica está excesivamente concentrada en pocas entidades<sup>59</sup> aunque resalta la instalación de una filial del Instituto Pasteur de Francia y del Polo Tecnológico de en la ciudad de Pando (departamento de Canelones). Esta concentración es acompañada por una comunidad académica muy reducida<sup>60</sup>, aglutinada en pocas instituciones (básicamente en la UdelaR), baja participación en el sector privado y con escaso desarrollo de redes de innovación. Paralelamente, interesa mencionar que, en términos de discriminación por género, existe una marcada estructura masculina en los niveles más altos del sistema nacional de investigadores que no tiene correspondencia con la composición por sexo del número total de integrantes del sistema.

El SNI uruguayo posee también algunas debilidades surgidas por la composición y rendimiento del sistema educativo. Así, existen carencias en la formación terciaria no universitaria<sup>61</sup>, un bajo número de posgrados además de las dificultades, ya mencionadas en el apartado específico, en la educación de nivel medio (tanto en términos de repetición, como de rendimiento).

---

<sup>56</sup> “La inversión en I+D es una medida de los recursos que un país destina para generar conocimiento científico y tecnológico” (Ibíd.: 173).

<sup>57</sup> Cifras consultadas en página electrónica de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII): [www.anii.org.uy](http://www.anii.org.uy)

<sup>58</sup> El sistema nacional de innovación es definido como: “Sistema de empresas, entidades y normas de comportamiento de una sociedad que determinan el ritmo de importación, generación, adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos en todos los sectores productores de bienes y servicios” (PNUD 2005: 172).

<sup>59</sup> Básicamente en la Universidad de la República (UdelaR), el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) y el Instituto de Investigaciones Básicas Clemente Estable (IIBCE).

<sup>60</sup> “(...) alrededor de 2 mil investigadores (0,6 por mil de la población activa en 2006)” (Bianchi y Snoeck 2009: 7).

<sup>61</sup> Típicamente vista, en la sociedad uruguaya, como destinada a brindar servicios educativos para los sectores de menor nivel socioeconómico.



En la pasada administración de gobierno se introdujeron una serie de reformas institucionales tendientes al desarrollo de las actividades de ciencia, tecnología e innovación. Se crearon el Gabinete Ministerial de la Innovación<sup>62</sup> y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)<sup>63</sup>. El mencionado Plan Ceibal y la instrumentación del Sistema Nacional de Investigadores se cuentan como avances significativos en términos de políticas de desarrollo de ciencia y tecnología en los últimos años. Sin embargo, aún persisten desafíos en cuanto al incremento de los niveles de innovación del sector privado y de su relacionamiento con la academia.

#### **h) Gobernabilidad democrática.**

Corrientemente se entiende a la gobernabilidad como “(...) un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001:36). Por un lado, el concepto se enmarca en el ámbito de la capacidad del gobierno para responder al conjunto de demandas procesadas, en mayor o menor medida, por el sistema político. Pero, por otro lado, la gobernabilidad también es condicionada por una serie de mecanismos que inhiben o posibilitan, también en mayor o menor medida, el accionar del gobierno. Los criterios de representación política, los niveles de participación, la configuración del sistema de partidos, los arreglos institucionales entre los tres poderes representativos de la ciudadanía (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) influyen en la configuración final que adquiere la gobernabilidad de un país determinado en un período de tiempo específico.

Dado el carácter polisémico del concepto y la amplia cantidad de dimensiones centrales para la política de un país que el mismo entraña, aquí se seleccionarán solamente un conjunto significativo de dimensiones a modo de panorama general. La razón fundamental estriba en que la difícil tarea que significaría abordar la gobernabilidad uruguaya desde un enfoque totalizador excede, con creces, los límites analíticos y de espacio del trabajo que aquí se presenta<sup>64</sup>.

La trayectoria (y la calidad) democrática de un país es uno de los primeros rasgos que se deben considerar al abordar el concepto de gobernabilidad. En este sentido, la trayectoria de las instituciones uruguayas lleva a que el país sea una de las democracias más sólidas en comparación con los países de la región, tanto en sus valores de desarrollo político democrático, estabilidad y valoración de la democracia electoral. De hecho, el Índice de

---

<sup>62</sup> El gabinete está integrado por los ministros de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), de Industria, Energía y Minería (MIEM), de Economía y Finanzas (MEF), el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), y de Educación y Cultura (MEC) quien tiene a su cargo la coordinación.

<sup>63</sup> Organismo encargado de diseñar e instrumentar programas orientados al desarrollo científico-tecnológico y de las capacidades de innovación. Para ver misión y cometidos de la ANII ver página electrónica: [www.anii.org.uy](http://www.anii.org.uy).

<sup>64</sup> Entre otros textos, la complejidad metodológica de abordar el concepto polisémico de gobernabilidad se puede ver: Mayorga, F. y Córdova, E. (2007).

Desarrollo Político (IDP) democrático lo coloca en el primer lugar de los países de América Latina<sup>65</sup>.

Sin embargo, el país ha atravesado en el período 1998 – 2002 por una de las peores crisis económicas de su historia deteriorando sus niveles de bienestar social (como puede desprender de la información de contexto presentada en los apartados anteriores) y, concomitantemente, afectando su calidad democrática o su progreso en términos de democracia de ciudadanía<sup>66</sup>.

La creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005 y las políticas dirigidas a atender la emergencia social, la reforma de la salud (ya mencionada) y la aprobación de una serie de normas laborales (para el relacionamiento entre trabajadores y empresarios –negociación colectiva-, para las personas trabajadoras en el medio rural y en servicios domésticos) constituyen *hitos* relevantes que el país ha realizado en pro de reconstituir sus niveles de bienestar social.

Una mención especial requieren las acciones emprendidas por la anterior administración para el abordaje de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la última dictadura cívico – militar (1973 – 1984). En este sentido, a diferencia de los gobiernos anteriores, se interpretó de manera distinta la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado<sup>67</sup> posibilitando la intervención del Poder Judicial y el inicio de una serie de procesos a individuos que ocuparon cargos de relevancia en la mencionada dictadura. También se aprobaron una serie de normas para la reparación, económica, de las personas que sufrieron violaciones de derechos en ese período e incluso unos años previos al mismo. Paralelamente, se intentó problematizar este período histórico de manera diferente a lo que se venía haciendo a través de la creación del Archivo Nacional de la Memoria y el Centro Cultural y Museo de la Memoria ambos en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura.

La anterior administración, como se puede constatar a través de numerosas fundamentaciones<sup>68</sup>, buscó diseñar sus políticas bajo un enfoque de derechos y, a la vez, creó algunas instituciones en la órbita pública para el monitoreo. En el año 2005 se creó la Dirección de Derechos Humanos bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, en el año 2008 se aprobó la Institución Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos que

---

<sup>65</sup> Para ver las cifras del IDP así como su metodología de construcción ver PNUD 2009: 259 – 263.

<sup>66</sup> La democracia de ciudadanía implica que, además de la consagración de la ciudadanía política se da “(...) la extendida existencia de otras ciudadanía: civil, social y cultural (PNUD 2007: 26).

<sup>67</sup> Interesa mencionar que dada la consideración del carácter inconstitucional de esta ley, algunos sectores de la sociedad civil propiciaron, mediante iniciativa popular, una consulta plebiscitaria a la ciudadanía (con cuestionamientos por su posterior instrumentación –porque se realizó en el mismo acto que las elecciones nacionales generales y sólo posibilitaba la expresión ciudadana en único sentido-) que mantuvo la norma en los términos en que fue aprobada en 1987.

<sup>68</sup> Entre otras la del Plan de Equidad o la expuesta en las leyes que instrumentan la reforma de salud.

depende del Poder Legislativo<sup>69</sup> y el Consejo Honorario, Consultivo y Asesor de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente en la órbita también del MEC<sup>70</sup>.

A tono con su histórica tradición de ratificación de normas internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, Uruguay se sometió, en mayo de 2009, al Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a la vez, registró un importante avance en términos de armonización legislativa nacional de los numerosos tratados internacionales que tiene ratificados<sup>71</sup>. Paralelamente, interesa mencionar que se corrigió el importante atraso que el país tenía en cuanto al informe pautado por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés).

También en materia e equidad de género se registró un avance, en marzo de 2009, mediante la aprobación de la ley N° 18.476 (conocida como “ley de cuotas”) que tiene como objetivo lograr una mayor representación política de las mujeres en los cargos electivos nacionales y departamentales y en la dirección de los partidos políticos. Las negociaciones políticas determinaron que esta ley se aplicara sólo en las elecciones internas partidarias en todo el proceso electoral 2009 – 2010 y, en las elecciones nacionales a partir del año 2014. En este punto interesa mencionar que la instrumentación de la ley que pensaba darle la Corte Electoral llevó a que la Bancada Bicameral Femenina presentara un proyecto de ley interpretativo con el fin de “(...) *que no se desvirtúe el claro propósito, espíritu y filosofía de la Ley N° 18.476, de 3 de abril de 2009, cuyo fundamental objetivo ha sido el de promover cabalmente la participación equitativa de ambos sexos en las elecciones a que aquella refiere*”<sup>72</sup>. De cualquier forma, transcurridas las elecciones nacionales la proporción de mujeres en el Parlamento sigue siendo baja en el total<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> El artículo V de la ley establece que la institución estará compuesta por cinco miembros buscando representar, de forma plural, a la sociedad civil respetando los principios de equidad de género y de no discriminación (Ley N° 18.846).

<sup>70</sup> En 2007 se instaló el Consejo que había sido creado por la Ley 17.823 del año 2004 (Código de la Niñez y la Adolescencia). Está integrado por representantes de: subsecretarías de Educación y Cultura y la de Desarrollo Social por parte del Poder Ejecutivo; del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU); de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP); del Poder Judicial; del Consejo Nacional de Intendentes y cuatro representantes de entidades de la sociedad civil. Sus competencias y fines están establecidos en el artículo 214 de la ley de creación.

<sup>71</sup> Como se puede apreciar en PNUD 2007 (pp. 472 – 474) Uruguay tiene ratificados 21 tratados internacionales de las Naciones Unidas.

<sup>72</sup> Exposición de motivos de la Ley N° 18.487 de 15 de mayo de 2009. “Participación equitativa de personas de uno y otro sexo en la integración de órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos. Modificación de la Ley N° 18.476” citada en Bancada Bicameral Femenina 2009.

<sup>73</sup> “En las elecciones nacionales de 25 de octubre de 2009, 19 candidatas fueron electas como titulares al Parlamento del Uruguay, 4 de ellas al Senado (30 bancas electas en una única circunscripción nacional y el Vicepresidente de la República, Presidente de la Asamblea General) y 15 a la Cámara de

Uruguay ha propiciado también avances tendientes a la profundización de la participación ciudadana. En este sentido, la aprobación de la Ley de Descentralización (Nº 18.567) que genera un tercer nivel de gobierno, los municipios, con autoridades electas por la ciudadanía, propicia un reconocimiento de las particularidades locales y un mayor acercamiento de instancias de gobierno a la ciudadanía en general. “los principios que explicita la ley y que la orientan son: *“1) la preservación de la unidad departamental territorial y política. 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización. 4) La participación de la ciudadanía. 5) La electividad y la representación proporcional integral. 6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.”* (Artículo Nº 3 de la ley de Descentralización citado en Cardarello et al 2010).

Paralelamente, interesa mencionar que a lo largo del período pasado se han inaugurado números ámbitos de diálogo y participación ciudadana y de coordinación interinstitucional de modo de lograr no sólo una profundización de la participación ciudadana en las políticas públicas sino también incrementar los niveles de eficiencia de las mismas. Entre los varios ámbitos que se crearon resaltan, en el nivel nacional: el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el mencionado Consejo Consultivo Honorario y Asesor de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, el Consejo Coordinador de Políticas de Género. Por otra parte, en los ámbitos locales también se crearon las Mesas Interinstitucionales, los Consejos Sociales y las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana<sup>74</sup> (los dos últimos dirigidos a fomentar el vínculo del gobierno con la sociedad civil). También hay que agregar que en el año 2005 se aprobó la ley 17.885 que promueve la participación de los y las ciudadanas voluntariamente en actividades de las entidades públicas<sup>75</sup>.

La situación del sistema de justicia aparece como una de las áreas de mayor debilidad de la gobernabilidad democrática uruguaya. Tanto el Poder Judicial, las fiscalías y defensorías de oficio como el accionar del Ministerio del Interior presentan dificultades que llevaron a que, en noviembre de 2009, la población considere a la seguridad ciudadana como uno de los principales problemas<sup>76</sup>.

---

Representantes (99 bancas electas en circunscripciones departamentales distribuidas entre los 19 departamentos del país).” En página electrónica:

<http://www.parlamento.gub.uy/externos/parlamentaria/mujeres.html>

<sup>74</sup> Más allá de que resulta obvio interesa subrayar que los ámbitos mencionados son a modo indicativo, no taxativo.

<sup>75</sup> Según la Encuesta Nacional de Voluntariado llevada adelante por el Instituto de Comunicación y desarrollo (ICD) el 20% de la población uruguaya mayor de 14 años lleva adelante actividades voluntarias (ICD 2009a).

<sup>76</sup> Según la empresa consultora Equipos MORI la población ubica a los principales problemas en el siguiente orden de primacía: inseguridad - delincuencia: 48%; desempleo – desocupación: 36%; problemas sociales – pobreza – hambre: 11% y situación económica: 9% (no suma 100 por respuesta

Las fiscalías y defensorías de oficio presentan problemas de escasos recursos humanos que impactan en los niveles de eficiencia del sistema de justicia y en el alto número de procesados sin sentencia del sistema penitenciario nacional. Paralelamente, el Poder Judicial no sólo posee debilidades de recursos humanos, materiales y presupuestarios sino que también exhibe notorias problemáticas de gestión organizativa que lleva a que no exista una clara estructura burocrático – jerárquica consolidada y procesos poco transparentes de designación de los cargos jerárquicos (Sarlo et al 2009).

En relación a la temática de seguridad ciudadana, desde el año 1985 se constata una tendencia creciente de aumento de las principales tasas de delito<sup>77</sup>.

A partir de la administración pasada las tasas de delitos tuvieron un comportamiento errático, ya que se suavizó la tendencia creciente en algunas (aunque continuaron creciendo) y se revirtió en otras<sup>78</sup>. Más allá de que en el contexto regional Uruguay sigue siendo uno de los países con menores tasas de delitos<sup>79</sup>, como se dijo, los indicadores de percepción ciudadana muestran altos niveles de preocupación. En este punto, un asunto, quizás no tan visualizado en términos de opinión pública, es el aumento de los indicadores de violencia doméstica. Las cifras de violencia doméstica se incrementaron desde el año 2005 pasando de 20,6 en ese año a 37,2 en el año 2008. Paralelamente, las mujeres asesinadas por sus ex parejas pasaron de 15 (en el período octubre – noviembre de 2008) a 20 (en el período noviembre – octubre de 2009). Estas cifras muestran un problema de más gravedad que el resto de las tasas de seguridad ciudadana aunque con menores impactos en términos de opinión pública.

#### **i) Agua y Saneamiento**

En el año 2004, la población hizo uso del recurso del plebiscito para manifestar su interés por defender el agua como de dominio público frente al impulso privatizador de los servicios de agua y saneamiento que se estaba instalando en el país desde 1993. Junto a las elecciones nacionales, el 64 % de los uruguayos habilitados a votar respaldó la iniciativa de modificar la Constitución respecto al derecho al suministro de agua, la prestación del servicio de saneamiento y la regulación normativa del recurso<sup>80</sup>.

---

múltiple a las preguntas: ¿Cuál diría que es el principal problema del país? ¿Y en segundo lugar?) (Equipos MORI 2009).

<sup>77</sup> La tasa de delitos “delitos contra la persona” pasó de 25.1 a 62.7, la de “homicidios” de 4 a 6.2, la de “lesiones” de 14.9 a 33.4, la de “delitos sexuales” de 25.1 a 41.3, al de “hurto” 16.6 a 30.4, la de “rapiñas” de 5.3 a 21.6, y la de “daños” de 19.2 a 36.4 (PNUD 2008: 57).

<sup>78</sup> A modo de ejemplo, la tasa de rapiña continuó aumentando (de 21,6 en 2004 a 27,6 en 2007) al tiempo que se redujeron las tasas de “homicidios” (de 6,2 a 5,8), la de “hurto” (de 30,4 a 30) y de “delitos sexuales” (de 36,4 a 35,7) entre otras (Ibíd.).

<sup>79</sup> Por ejemplo en términos de tasa de “homicidios” (indicador habitualmente utilizado para la comparación internacional de las situaciones de inseguridad y delito), Uruguay se ubicó, en el año 2004, detrás de Bolivia, como el país de América Latina con menor tasa de “homicidios” (4,7 frente a los 3,7 de Bolivia) (UNODC 2010).

<sup>80</sup> La Reforma del Artículo 47 de la Constitución, estableció que: “El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento constituyen

Esta iniciativa de participación directa fue impulsada por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) integrada por diversas organizaciones<sup>81</sup>, que se conformó en el año 2002 como respuesta a la firma de la Carta de Intención entre el gobierno uruguayo y el Fondo Monetario Internacional en la que se sugería la extensión de la privatización (iniciada en 1993) de los servicios de agua potable y saneamiento a todo el país.

La aprobación de la reforma constitucional trajo implícito el cese de las concesiones del servicio de agua potable y saneamiento de las empresas privadas que estaban cumpliendo funciones fundamentalmente en los departamentos de Maldonado y Canelones.

Actualmente, en la gestión de este recurso intervienen varias instituciones:

Organismo	Descripción
Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua (URSEA)	Órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo regulador de los servicios de energía (electricidad, gas y combustibles líquidos), agua potable y saneamiento.
Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA)	En la órbita del MVOTMA, deberá formular y proponer al Poder Ejecutivo las políticas respecto a la administración y protección del recurso hídrico, la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, contemplando metas para su universalización, inversiones y financiamiento, así como la eficiencia y calidad prevista, y proponer el marco normativo tendiente a evitar la multiplicidad de actores estatales involucrados.
Comisión Asesora de Agua y Saneamiento (COASAS)	Integrada por delegados de organismos públicos (Ministerios, OPP, el Congreso Nacional de Intendentes, OSE, URSEA y UdelaR) y privados, de la sociedad civil y usuarios.
Obras Sanitarias del Estado (OSE)	Organismo descentralizado con competencia en prestación del servicio público de abastecimiento de agua potable en todo el país, y saneamiento en todo el territorio, excepto Montevideo (corresponde a la Intendencia).
Dirección Nacional de Minería y Geología (DINAMIGE)	Unidad Ejecutora dependiente del MIEM que realiza perforaciones y estudios de aguas subterráneas, medición de caudales extraídos y determinación de su calidad.
Recursos Naturales Renovables (RENARE)	Pertenece al MGAP. Tiene como objetivo monitorear y gestionar los recursos naturales utilizados en la agricultura, como el agua.
Gobiernos Municipales	Tienen competencias en temas sanitarios y ordenamiento territorial.

Esta interrelación de diversos actores ha caracterizado que la gestión del agua haya sido históricamente compleja, con superposición de competencias y normativas, vacíos legales y conflictos de usos y duplicidad de funciones.

Algunas iniciativas buscan revertir esta realidad, a través de la coordinación horizontal y promoción de políticas transversales. Es el caso de la creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad, la reglamentación del inciso 2° del Art. 41 de la Constitución de la República, estableciendo las bases de la Política Nacional de Aguas, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, y la Ley de descentralización y participación ciudadana.

Respecto a la situación actual de los servicios de agua potable y saneamiento, estimaciones realizadas por OSE indican que la cobertura en el abastecimiento de agua potable a nivel nacional es del 98% y en saneamiento del 78%<sup>82</sup>. En particular, para la población rural, que

---

derechos humanos fundamentales”. La modificación aprobada (en la sección “Derechos, deberes y garantías”) establece además, que “los criterios de gestión pública de los recursos hídricos deberán estar basados en la participación ciudadana y la sustentabilidad”.

<sup>81</sup> [www.aquayvida.org](http://www.aquayvida.org)

<sup>82</sup> Presentación al directorio de OSE del 4/06/2010

representa el 6.6% de la población total del país, tiene una cobertura de abastecimiento de agua potable del 84% y 43% en saneamiento. Un 14% de esta población rural reside en pequeñas localidades con gran dispersión y en condiciones de extrema pobreza siendo la más expuesta a los riesgos sanitarios asociados a la falta de agua potable<sup>83</sup>.

Aunque el país presenta una alta cobertura en el abastecimiento de agua potable, se ha fijado como objetivo lograr una cobertura del 100%, enfocándose para ello en el abastecimiento de estas pequeñas localidades dispersas y sus escuelas rurales, quienes presentan mayores carencias en el acceso al agua potable en calidad y cantidad<sup>84</sup>. A ello debe agregarse que fundamentalmente en áreas suburbanas y rurales no existe un control exhaustivo sobre aljibes y pozos de agua, en los cuales sí se han detectado niveles de colifecales importantes debido a contaminación fecal por diseño inadecuado o deficiente de los pozos negros.

Para atender esta realidad del Uruguay rural, OSE, en conjunto con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), desarrolla un proyecto piloto de suministro de agua potable a pequeñas comunidades rurales, que cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y AECID. Este proyecto tiene como objetivo colaborar con el aumento de la cobertura de agua potable en el sector rural y en este sentido mejorar las condiciones de vida de la población rural más desprotegida.

En referencia a la Región del Área Metropolitana que cubre Montevideo y parte de Canelones, el sistema de abastecimiento de agua potable, conocido como Sistema Montevideo, tiene como fuente al río Santa Lucía, que posee una planta de Potabilización y Bombeo en la localidad de Aguas Corrientes, para abastecer las 24 horas del día, los 365 días del año, a más de la mitad de la población uruguaya. En esta zona también existen otras fuentes de agua como los pozos perforados, tomas en cursos de agua, embalses y tanques excavados.

Respecto al saneamiento, en Montevideo es brindado por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM). Cabe señalar que Montevideo, capital del país fue la primera ciudad de Latinoamérica en instalar una red de saneamiento, y hoy cubre a más del 90 % de la población urbana. Este sistema conocido como Plan de Saneamiento Urbano, se compone de redes de colectores y estaciones de bombeo, y en zonas con redes unitarias existen aliviaderos para aguas pluviales.

Exceptuando la capital, el país tiene más de un millón y medio de personas nucleadas en centros urbanos, que disponen de algún sistema de tratamiento de líquidos residuales, que van desde instalaciones con tratamiento primario, de mayor antigüedad, a los más recientes de tipo secundario y terciario. La cobertura global de saneamiento colectivo de la población

---

<sup>83</sup> Según Censo 2004- Instituto Nacional de Estadística del Uruguay y la encuesta piloto realizada por OSE).

<sup>84</sup> En base al importante nivel de cobertura de agua potable, Uruguay ha prácticamente eliminado los brotes epidémicos y enfermedades de transmisión hídrica (ETH), siendo el único país de América Latina que no registró casos de cólera en la pandemia que afectó al continente entre los años 1991 y 2000.

nucleada en centros urbanos en el interior del país, referida a conexiones de agua potable en dicho territorio, es del orden del 43%<sup>85</sup>.

El desafío de OSE es contar con un Plan Nacional de Saneamiento que aumente la cobertura de alcantarillado domiciliario en el Interior del país y la rehabilitación y construcción de plantas de tratamiento de líquidos residuales diseñadas con las tecnologías adecuadas para preservar la calidad de los cuerpos receptores.

Para ello se requiere de una institución fortalecida que pueda responder eficientemente a este desafío. En este marco, se encuentra en ejecución el Proyecto Rehabilitación de Sistemas y Modernización de OSE, cofinanciado por el Banco Mundial (BM). Dentro de sus objetivos se incluye el desarrollo institucional de OSE, la rehabilitación de los sistemas de agua potable, y la ampliación de los sistemas de alcantarillado.

Asimismo, el saneamiento integral<sup>86</sup> se convierte en una prioridad a atender frente a la realidad del cambio climático, y en efecto se encuentra contemplado en el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC)<sup>87</sup>. El aumento de la ocurrencia de eventos extremos expone a las poblaciones a los riesgos sanitarios, aumentando su vulnerabilidad, por lo cual el saneamiento integral, en coordinación con los planes de ordenamiento territorial es una meta a alcanzar en el corto plazo.

#### **j) Medio Ambiente y Cambio Climático**

Uruguay, país que ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 1994, y el Protocolo de Kioto en 2000, no contribuye en una escala considerable al cambio climático, pero sí se ve fuertemente impactado por sus efectos. En particular, los eventos extremos como tormentas, inundaciones y sequías, han afectado los hábitats humanos, los ecosistemas, y la producción.

Del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) 2004 se pueden extraer algunos datos significativos para comprender la realidad uruguaya:

- Las emisiones de CO<sub>2</sub> provienen fundamentalmente del sector energía (94%), mientras que los procesos industriales representa tan solo el 6%.
- Las emisiones de CO<sub>2</sub> de este sector se deben principalmente a la liberación de carbono almacenado en los combustibles fósiles durante su combustión. La principal fuente es el petróleo, que constituye el 54% del consumo energético.
- El secuestro de carbono basado en la tierra (pradera, suelo agrícola y bosque) implican 2 veces el total anual de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Por lo tanto la compensación entre secuestro y emisión, determinó para el 2004 una remoción de 4.909 kton de CO<sub>2</sub>.

---

<sup>85</sup> Indicadores de OSE(2008)

<sup>86</sup> Se entiende como saneamiento integral: el saneamiento, el drenaje y el alcantarillado pluvial y la recolección y la disposición de residuos sólidos

<sup>87</sup> El PNRCC es un producto del SNRCC, elaborado en enero 2010



- Otras emisiones de relevancia son las de gas metano (CH<sub>4</sub>), que tienen un potencial de calentamiento atmosférico 21 veces superior al CO<sub>2</sub>. La principal fuente de esta emisión es la actividad agropecuaria.
- En el 2004, las emisiones totales de GEI de Uruguay representaron el 0.05% de las emisiones mundiales de GEI antropógenos y el 0.54% de las de América del Sur.

Respecto a la evolución de las emisiones netas de GEI, de la comparación de inventarios se desprende que entre 1990 y 2004, se verificó una disminución de 11,3%. Esta disminución es consecuencia de algunas políticas sectoriales de las últimas tres décadas relacionadas con la agricultura, el ganado, y la silvicultura, en particular, debido a la gran absorción de CO<sub>2</sub> por parte de la biomasa leñosa y los suelos principalmente<sup>88</sup>.

En este marco, más allá del compromiso ético del país con la Mitigación, la prioridad actual es la adaptación al Cambio Climático, en la medida que Uruguay sufre los impactos del cambio climático en su territorio.

De hecho, en los últimos años lo que ha otorgado mayor visibilidad a este fenómeno y provocado la atención de la sociedad en su conjunto ha sido la ocurrencia de eventos climáticos extremos, como los fueron las inundaciones (Mayo 2007 en Durazno, y Noviembre 2009 en el litoral) con graves repercusiones en la salud humana, infraestructura y sector productivo, y las frecuentes sequías que afectan en particular al sector agropecuario, y como resultado, al resto de la economía del país.

Un análisis profundo de la vulnerabilidad entendida esta como función de la exposición a impactos, sensibilidad y capacidad adaptativa, ha sido clave para el diseño de las futuras estrategias de adaptación. Algunos factores de mayor vulnerabilidad se evidencian en la creciente variabilidad de la productividad de los cultivos, pasturas, y producción animal, la mayor variabilidad de caudales de cursos de agua y volúmenes de represas, el mayor riesgo de erosión de suelos y zonas costeras, la ocurrencia de eventos extremos, entre otros.

Como consecuencia, los sectores que se ven más afectados por el cambio climático y la variabilidad en Uruguay son el Agropecuario, Energía, Zona Costera, Habitat Urbano y Salud, Industria y Servicios.

Esta nueva realidad impuso la necesidad de avanzar en el análisis de la vulnerabilidad de estos sectores y los ecosistemas, y la definición de arreglos institucionales y normativas que den lugar a estrategias y respuestas eficaces y eficientes.

En referencia al marco normativo, Uruguay cuenta con la Ley General de Protección al Medio Ambiente (Ley N° 17.283), la cual destina su artículo 19 a la temática del Cambio Climático, designando al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) como la autoridad competente en la materia. Asimismo, en los últimos dos años se han

---

<sup>88</sup> Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, 2010.

desarrollados normativas que proveen un marco complementario, estableciendo criterios de gestión y regulación en sus materias respectivas, y definiendo mecanismos de planificación. Ellas son la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley N° 18.308), la Ley de Política Nacional de Aguas (Ley N° 18.610), La Ley de Promoción del Uso Eficiente de la Emergía (Ley N° 18.597) y La ley del Sistema Nacional de Emergencia (Ley N° 18.621)

Finalmente, y como disposición fundamental en lo que respecta específicamente a Cambio Climático, según decreto del 20 de mayo de 2009, se creó el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad (SNRCC). El mismo es liderado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, e integrado además por los Ministerios de Ganadería Agricultura y Pesca, Defensa, Economía y Finanzas, Industria Energía y Minería, Relaciones Exteriores, Turismo, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Sistema Nacional de Emergencias, y el Congreso de Intendentes, los cuales conforman el Grupo de Coordinación del Sistema. Asimismo, se estableció una comisión asesora que constituye el órgano técnico que reúne a las instituciones públicas y privadas que trabajan o son afectadas por la temática, entre ellas la academia, ONG, y usuarios.

El objetivo del SNRCC refiere a “coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de los riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático”. Por lo tanto, implica un intento de avanzar en la definición de un marco transversal de discusión, facilitación y coordinación de las políticas, planes y acciones nacionales en materia de cambio climático y variabilidad.

#### **k) Descentralización, Desarrollo Local, Ordenamiento Territorial**

Uruguay ha propiciado también avances tendientes a la profundización de los procesos de descentralización política y participación ciudadana. Hay que tener en cuenta que existe en el país una tradición fuertemente centralista y una dinámica macrocéfala reconocida tanto por actores nacionales como por aquellos territoriales (sub nacionales). Esto posiciona a Uruguay en el concierto latinoamericano como un país que comienza a transitar por reformas tendientes a profundizar procesos de descentralización insipientes<sup>89</sup>. Tal es así, que Uruguay se ubica por debajo de la media regional si hablamos de su evolución con respecto a los procesos de descentralización en América Latina, medido a través del porcentaje de gasto de los gobiernos sub nacionales en el gasto gubernamental nacional<sup>90</sup>.

Estas reformas insipientes se pueden relacionar a los esfuerzos de un país por no perder su histórica característica de sociedad “hiperintegrada” a los efectos de lograr una mayor cohesión territorial y una mejora en situaciones de clara fragmentación socio territorial<sup>91</sup>. De

---

<sup>89</sup> United Cities and Local Governments, Primer Informe Mundial “La Descentralización y la Democracia Local en el Mundo”, España, 2008.

<sup>90</sup> Observatorio de la Descentralización América Latina y el Caribe.

<sup>91</sup> Kaztman, R. y Wormald, G. (2002), Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas de Latino América, Montevideo

ser así, se puede estar frente a una política de desarrollo nacional enfocada a la optimización de recursos por una utilización más eficiente y participativa de los mismos.

Las “brechas” que marcan un claro desequilibrio territorial medidas a través de diferentes indicadores dan cuenta de un fenómeno de profundas desigualdades estructurales en su desarrollo. Si tomamos solamente el Índice de Desarrollo Humano (IDHm que considera como indicador de recursos al ingreso de los hogares) se aprecia cómo la zona noreste son territorios que exhiben los peores desempeños relativos<sup>92</sup>. En este sentido, también se puede relacionar esta brecha con indicadores de accesibilidad básica. Los hogares de localidades menores y áreas rurales con problemas de accesibilidad al agua potable duplican en porcentaje a los hogares que se encuentran en áreas urbanas del país<sup>93</sup>.

Si apreciamos indicadores más complejos que den cuenta del desarrollo de un territorio en tanto cuanto concebido como un proceso endógeno dependiente de la acumulación de capital humano, social y económico en lo local, vemos que la estructura de oportunidades difiere desfavorablemente alimentando la brecha mencionada. Un ejemplo de ello puede ser el índice de competitividad regional (ICR)<sup>94</sup> que da cuenta de ciertas tendencias estructurales en donde los Departamentos del sur del país mantienen su mayor potencial frente a los del noreste.

Las regiones en general han carecido de una visión sistémica e integral del territorio, reflejada en la ausencia de legislación que enmarcara planes de ordenamiento para el desarrollo sostenible. Las diversas estrategias o modelos ensayados tuvieron un fuerte sesgo sectorial y no territorial, ligado al perfil industrializador de mediados del siglo pasado y posteriormente al agroexportador.

A partir de la administración pasada y, tomando en cuenta varios de estos elementos, fue que se comenzó una profundización del proceso de descentralizador descrito.

## **I) Cultura y desarrollo**

Estrategia de cultura y desarrollo del Estado uruguayo. Esta línea de trabajo es nueva en el Uruguay, pero se ha decidido firmemente por las autoridades, instituciones, especialistas y actores, que se jerarquizará. Varias publicaciones, seminarios, discursos oficiales, leyes, presupuesto, y nuevos diseños institucionales, prueban cabalmente que se está adoptando este camino con decisión y rapidez. En este sentido la Dirección Nacional de Cultura del Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay publicó el libro *Cultura y desarrollo. El espacio de la cultura en el quehacer del Estado* (2009) que recoge varias perspectivas de los principales Ministros de Estado sobre el tema. Si bien aún no existe en el país un Plan Nacional de Cultura, la Dirección Nacional de Cultura ha adoptado decididamente la estrategia de que la cultura es clave para alcanzar el desarrollo y mejorar la inclusión social, enfatizando la cultura como un derecho fundamental de todo ciudadano. Existe una gran congruencia entre la estrategia que

---

<sup>92</sup> Barreiro, Fernando y Rebollo, Eduardo, *Descentralización y Desarrollo Local en Uruguay*, 2009

<sup>93</sup> MIDES (2009), *Reporte Social*, Montevideo

<sup>94</sup> *Ibidem*. p.1

comienza a implementarse en Uruguay y la de la cooperación española, tal como ésta se concibe en el documento *Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española*, publicado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (MAEC 2007)-AECID.

#### **m) Género y desarrollo**

En Uruguay las mujeres son el 51,7% de la población total del país, viviendo en las zonas rurales 94.099 mujeres y 1.611.998 en las zonas urbanas. De todas ellas 177.871 son mujeres afrodescendientes.

Dentro del contexto legal y político que existe a la fecha, en lo referente a la participación política de las mujeres, destaca la Ley de Participación Política y Equidad de Género, que declara de interés general la participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos, en las listas electorales nacionales y departamentales del 2014 y 2015. A pesar de estos avances, es todavía extremadamente reducido el acceso de las mujeres a cargos de poder, y representa una de las principales debilidades para alcanzar la igualdad de género. Una muestra de esto, es la baja proporción de mujeres en los tres poderes del Estado, ya que Uruguay ocupa el lugar número 79 del ranking mundial de 136 países, de mujeres en el Parlamento<sup>95</sup>, con una tasa de representación femenina de 13.1% lo que ubica al país por debajo del promedio mundial 18,9%, aún más abajo que el promedio para América Latina 23,3%, quedando en el lugar 15 del total de 19 países latinoamericanos<sup>96</sup>.

En lo que respecta a la situación de las mujeres, en el contexto político actual, se puede decir que no ha variado mucho respecto al gobierno anterior, ya que temas trascendentales para las mujeres siguen en el debate político, como la legalización del aborto y el abordaje de la violencia de género. Por otro lado, en lo referente a mujeres en cargos de incidencia, es la primera vez que Uruguay cuenta con tres mujeres electas intendentas como titulares del cargo, en Artigas, Lavalleja y Montevideo. En esta legislatura el ejecutivo cuenta con dos mujeres como ministras de 13 ministerios.

Por otro lado, en lo referente a la igualdad de oportunidades de las mujeres en Uruguay, la segregación horizontal y vertical del mercado de trabajo sigue perjudicando a las trabajadoras ya que continúan teniendo acceso sólo a cargos bajos, no accediendo a cuadros gerenciales y percibiendo salarios significativamente más bajos que los hombres, por igual tarea. Según el censo del año 2008, en la distribución de los puestos jerárquicos públicos y privados, solamente el 26% son ocupados por mujeres; y de acuerdo a un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2009 las mujeres ganaron 17% menos que los hombres.

Es innegable que la integración de las mujeres al mercado de trabajo en el mundo laboral se ha incrementado sostenidamente en las últimas décadas, sin embargo, esta incorporación no

---

<sup>95</sup> Unión Interparlamentaria (UIP)

<sup>96</sup> Representación (s)electiva Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009

ha eximido a las mujeres de sus roles tradicionales vinculados a lo doméstico. Siendo una cantidad importante de mujeres las que cumplen la doble jornada, una de las cuales no percibe remuneración ni se visibiliza su valor. La remuneración media de las mujeres por hora de trabajo en su ocupación principal representa un 88% de la remuneración media de los hombres; mientras el 16% de los hombres no cuenta con ingresos propios, el porcentaje de mujeres en esta misma situación es de 29%; y de las mujeres que no tienen ingresos propios, 3 residen en hogares pobres y una en hogares no pobres.<sup>97</sup>

Los profundos cambios demográficos, económicos, sociales, políticos y culturales acontecidos en los últimos años hacen necesaria la redefinición de las relaciones entre la esfera estatal, familiar, mercado laboral y sociedad civil respecto a la responsabilidad y a las formas de provisión de los cuidados a las personas en situación de dependencia (personas en los extremos de la vida, como la niñez y la vejez, situaciones de discapacidad física o mental, enfermedades crónicas, momentos existenciales difíciles). Es necesario fomentar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, a la vez que el estado garantiza los servicios y fomenta los derechos de las personas que precisan cuidado y de aquellas que los dan.

El Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, es el órgano rector de las políticas públicas de género en el país y por ende, el órgano responsable de llevar a cabo las políticas para erradicar la violencia contra las mujeres a nivel nacional.

Uruguay ha ratificado distintos instrumentos jurídicos internacionales que enmarcan las políticas de atención al problema de la violencia de género. En 1981 ratificó la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y en 2001 el Protocolo Facultativo (de 1999). En 1996 ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Pará adoptada en 1994.

Uruguay cuenta con varias leyes para abordar la violencia contra las mujeres de manera más adecuada, destacando la del 2002 para prevenirla y proteger a las víctimas y la del 2009 sobre acoso sexual laboral. No obstante, la implementación de las mismas es aún un reto que el actual gobierno debe responder.

La ley de violencia da un salto cualitativo en el abordaje de la temática objeto de políticas públicas, ya que obliga al estado a tomar medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia doméstica, así como fomentar el apoyo integral a las víctimas mediante la creación del Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica, que comienza su actividad en el año 2003. El Consejo elaboró el Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica que está vigente desde julio de 2004 y hasta el 2010. El Plan establece como uno de sus objetivos la promoción de derechos y prevención en violencia doméstica, así como la formación y capacitación permanente de recursos humanos y la articulación de acciones y trabajo en red.

En este sentido se ha venido trabajando en distintos ministerios para abordar el tema y tener herramientas metodológicas. El Ministerio de Salud Pública aprobó el decreto 494/2006 que

---

<sup>97</sup> Datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada-ENHA-2006.

establece las obligaciones de las instituciones y personal de salud en relación a la detección de rutina y atención a situaciones de violencia doméstica tanto en la esfera pública como privada. El Ministerio elaboró una Guía de procedimientos para el primer nivel de atención en salud y el abordaje de situaciones de violencia doméstica hacia las mujeres.

El Uruguay ha dado un impulso al combate de la violencia contra la mujer, por establecer un marco jurídico que visibilice esta agresión específica, y proporcione las herramientas para ayudar a las mujeres que se encuentren en situaciones de violencia. En este sentido es de destacar el esfuerzo del poder judicial con la existencia de 4 Juzgados especializados en familia y Violencia Doméstica, con designación de recursos humanos y financieros (aún insuficientes para una acertada cobertura). Así mismo, se establecieron turnos judiciales en todo el país para la atención de situaciones de urgencia en violencia doméstica.

Desde el Inmujeres se ha venido trabajando en capacitación y se instalaron Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica en 14 departamentos del país. La instalación en el territorio de las Comisiones Departamentales de Lucha contra la violencia doméstica en los 19 departamentos también ha ayudado a la articulación del abordaje de la violencia contra las mujeres.

Así mismo, se ha avanzado en la construcción de un sistema nacional de información en violencia doméstica, a través del Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior; y por otro lado, con el Sistema de Información del departamento de Violencia Basado en Género de Inmujeres.

La situación de la violencia contra las mujeres en Uruguay según un informe del Observatorio sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, entre noviembre de 2008 y octubre de 2009, indica que 23 mujeres fueron asesinadas en casos de violencia doméstica y 14 fueron víctimas de intento de homicidio. En el 89 por ciento de los casos las mujeres fueron agredidas por sus parejas o ex parejas, el 3 por ciento fueron atacadas por sus hijos y otro 3 por ciento por hermanos. Casi la mitad de los homicidios, 11 de los 23, se produjeron en Montevideo, tres en Canelones, dos en Colonia, y un homicidio se llevó a cabo en los departamentos de Cerro Largo, Artigas, Flores, Maldonado, Paysandú, Rocha y Salto. La mayor parte de las víctimas tiene entre 25 y 29 años, en el 62% de los casos la agresión se registró en su propio domicilio, y en el 14% de los casos en su trabajo. El 78% de las mujeres asesinadas o víctimas de intento de homicidio en casos de violencia doméstica fueron agredidas con armas, 40% con armas de fuego, 38% con cuchillos, 11% con fuerza física y 8% con objetos contundentes.

Es alarmante el repunte que la violencia de género ha tenido en los primeros meses del año, dando como cifra hasta mayo del 2010 un balance de 22 mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas.

Cada 40 minutos la Policía recibe una denuncia de violencia doméstica. Durante el 2008 y el 2009 fue el delito más notificado a las autoridades, después de los hurtos. Sin embargo, cada diez días se mata o se intenta matar a una mujer<sup>98</sup>. Lo cual nos arroja la información de que, a pesar del alto número de denuncias, todavía no ha habido un cambio real en el imaginario social machista.

---

<sup>98</sup> Observatorio sobre violencia y Criminalidad del. Ministerio del Interior

En el ámbito de la acción social colectiva de mujeres, Uruguay cuenta hoy día con un amplio tejido social, vivo y variado que incluye tanto grupos de base como organizaciones feministas, centros académicos y de investigación, ONG de desarrollo social, organizaciones políticas y asociaciones gremiales. Esta heterogeneidad constituye una riqueza pero también es fuente de tensiones y las líderes han debido realizar enormes esfuerzos para conservar los espacios de coordinación y continuar buscando mecanismos de articulación con el sistema institucional. El debate en torno a la autonomía del movimiento social y la doble militancia -política y de mujeres- recorre el quehacer de las organizaciones en un país de fuerte tradición político-partidaria y donde el mito de la sociedad igualitaria aún persiste en el sentir colectivo.

Desde el punto de vista de los derechos sexuales y reproductivos en Uruguay desde el Ministerio de Salud Pública se está implementando la reglamentación de la ley de salud sexual y reproductiva de 2008, que garantiza el acceso a la información y a la atención. No obstante, la interrupción voluntaria del embarazo y su tratamiento amerita una reflexión profunda, ya que no existen datos suficientes sobre su prevalencia (a pesar que las organizaciones de mujeres la estiman elevada), ni hay estimaciones confiables sobre esta práctica en las mujeres uruguayas.

### **3. AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

En Uruguay el avance en la consecución de las Metas del Milenio es alentador. Dado que algunas de las Metas Mundiales habían sido alcanzadas, el país adaptó los ODM a su realidad de país de renta media alta y formuló Metas Nacionales. En general, los avances han sido grandes y sustantivos y la mayoría los objetivos se están cumpliendo de acuerdo al cronograma previsto. Para esta nota se ha tomado como referencia el Informe País enviado por el Gobierno a PNUD a fines del 2009.

#### **a) ODM1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre:**

Uruguay presenta avances en el cumplimiento de las metas de reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza (de 1990 al 2008, del 29% al 20%, con ciclos de reducción y aumento) y de alcanzar el pleno empleo productivo y trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes (del 2002 al 2008, de 17% a 8%). Sin embargo, en relación a la reducción del porcentaje de niños menores de 5 años con déficit nutricional, el avance ha sido desparejo: los indicadores de prevalencia peso-edad están próximos al valor de la meta, pero el de talla-edad, se encuentra aún lejos.

#### **b) ODM2 Alcanzar la educación primaria universal:**

El país ha logrado incrementar en un 50% la matrícula en la educación inicial, entre 1990 y 2008, incluyendo las ofertas públicas y privadas. En este sentido se espera poder cumplir el objetivo. Sin embargo en la educación media básica (70%) y educación media superior (40%) no se han podido superar los índices de 1990.

#### **c) ODM3 Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer:**

Ha habido mejoras en relación a la eliminación de las desigualdades de género en las oportunidades y condiciones de trabajo y en los niveles decisorios públicos y privados, pero las desigualdades por el uso del tiempo, el desempeño de cargos de jerarquía y la representación parlamentaria están aún lejos de alcanzar las metas.

**d) ODM4 Reducir la tasa de mortalidad infantil:**

La meta nacional ha sido reducir en dos tercios de la tasa de mortalidad de niños y niñas menores de 5 años. Las mejoras han sido importantes: se ha reducido a la mitad la mortalidad infantil en el período 1990-2008, pronosticando que si se continúan las políticas económicas, sociales y sanitarias, se podría lograr el objetivo en el 2015.

**e) ODM5 Mejorar la salud materna:**

Si bien la tasa de mortalidad materna de Uruguay es la más baja de la región, se trata en la mayoría de los casos, de muertes evitables. Por eso, el país se ha fijado las metas de reducir en tres cuartos la mortalidad materna y de alcanzar el acceso universal a la salud reproductiva. Hay un buen camino recorrido: casi la totalidad de los partos son asistidos institucionalmente y el 90% de los embarazos son captados en el primer y segundo trimestre. Se estima que se alcanzaría el objetivo.

**f) ODM6 Lucha contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades prevalentes:**

Las tasas de aumento de la enfermedad así como las de prevalencia de Uruguay registran los valores más bajos de la región. Se ha avanzado en la detención y reversión de la tendencia a la expansión del VIH/SIDA (reducción del número de casos de personas infectadas) y en el acceso universal al tratamiento para VIH/SIDA para todos aquellos que lo necesiten (90% de las personas con VIH accedan a los medicamentos antirretrovirales). Se estima que se podrá alcanzar la meta.

Debido a que la malaria no es una enfermedad endémica, se han definido como enfermedades prevalentes el quiste hidático, la tuberculosis y las hepatitis A y B. Las dos primeras han presentado un sostenido descenso, pero la hepatitis es una enfermedad endémica en Uruguay, que en los últimos tres años, ha presentado una sustancial disminución.

**g) ODM7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente:**

A pesar de que las praderas naturales han disminuido sensiblemente, pasando del 80% al 65% del territorio y existe riesgo de expansión erosiva debido al aumento de actividades agrícolas y forestales con plaguicidas y fertilizantes, Uruguay ha avanzado en la integración de los principios del desarrollo sustentable en las políticas y programas del país, invirtiendo la pérdida de recursos del medio ambiente y reduciendo la pérdida de biodiversidad. La superficie de bosques naturales, de áreas Ramsar y de territorios comprendidos en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (juntos ocupan el 7,4% del territorio) ha aumentado. Se han intensificado las políticas de diversificación de la matriz energética, pero de momento, el país presenta una alta dependencia de la energía hidroeléctrica y de la derivada de combustibles fósiles. Asimismo, la captación de dióxido de carbono es mucho mayor a sus emisiones, lo cual permite posicionarlo como sumidero forestal. Pero, uno de los problemas centrales es la generación de residuos sólidos, particularmente en el área metropolitana, donde por el contrario, se han recuperado recursos hídricos y la calidad del aire no es preocupante ya que la tendencia de los contaminantes aéreos ha sido decreciente.

Se espera alcanzar la meta de reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a agua potable con conexión domiciliaria. El país dispone de una buena red y de fácil acceso a napas



de agua de alta calidad para uso humano en todo el territorio. Desde 1990 se ha disminuido en casi un tercio el porcentaje de hogares que no disponen de acceso al agua potable en la vivienda (3,7% en 2008). La cobertura de saneamiento se ha mantenido en un total de de 99%, pero se aumentó la integración a la red, pasando del 58% al 64%.

Objetivos	Metas Mundiales	Metas Nacionales	Avances en el Cumplimiento	Contribución de la Cooperación Española
1. Erradicar la extrema pobreza y el hambre	1.A .Reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza	1. A. Erradicar la Indigencia y reducir el porcentaje de personas pobres a la mitad para el año 2015	Avances satisfactorios Resalta el incremento de la pobreza y la indigencia entre 1998 y 2003. En 1990, el 29% de la población estaba bajo pobreza. Este nivel ha pasado por cuatro ciclos de reducción y aumento, pero desde 2008 la pobreza ha ido reduciéndose sostenidamente, encontrándose actualmente en niveles del 20% al 24%.	El trabajo de la Cooperación Española en Uruguay se ha centrado en el Área de Gobernanza Democrática. Ha contribuido a fortalecer las instituciones del estado y la participación de la sociedad civil, las políticas de inclusión, el respeto a los derechos humanos, la seguridad pública, las políticas de empleo y fiscales, la descentralización y los gobiernos locales, las políticas de juventud, y las políticas de vivienda y de ordenación del territorio.

	<p>1.B. Alcanzar pleno empleo productivo y trabajo decente para todos, incluyendo las mujeres y los jóvenes</p>	<p>1.B. Reducir la tasa de desempleo global y femenina a menos del 9%; y la tasa específica de desempleo de los trabajadores del primer quintil y de los jóvenes a menos del 15%</p> <p>Reducir la falta de cobertura de la seguridad social entre el total de ocupados a menos del 25% y la de los ocupados del primer quintil a menos del 50%</p>	<p>Avances satisfactorios</p> <p>El desempleo se presentó estable desde mediados de los 90 hasta decaer en el año 2002 al 17% de la población económicamente activa en el 2002. A partir de ese momento comenzó a decrecer hasta encontrarse en el registro más bajo de las últimas dos décadas, a fines del 2008 (8%).</p>	
	<p>2. Reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que sufren hambre</p>	<p>2. Reducir el porcentaje de niños menores de cinco años con déficit nutricional a sus valores mínimos (2,3% como valor de referencia)</p>	<p>Avances desparejos</p> <p>El porcentaje de menores de 5 años con desnutrición global desde el año 1990, se ha mantenido estable, si bien se advierte un descenso en los últimos dos años. Los indicadores de prevalencia peso edad están próximos al valor de la meta, pero el de talla-edad, se encuentra aún lejos.</p>	

<p>2. Lograr la educación primaria universal</p>	<p>3. Asegurar que todos los niños y niñas tengan la posibilidad de completar la educación primaria</p>	<p>3. Universalización de la educación inicial, universalización de la educación media obligatoria y expansión de la educación media superior</p>	<p>Avances desparejos</p> <p>Incremento del 50% de la matrícula en la educación inicial, entre 1990 y 2008, incluyendo las ofertas públicas y privadas. En este sentido se espera poder cumplir el objetivo.</p> <p>Sin embargo en la educación media básica (70%) y educación media superior (40%) no se han podido superar los índices de 1990.</p>	<p>Se ha apoyado el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para la investigación y la enseñanza en el sistema universitario. Esta modernización repercute sobre los demás niveles del sistema educativo, fortalece el acceso a la formación universitaria en el interior del país y potencia el intercambio de recursos a nivel internacional.</p>
<p>3. Promover la equidad de género y el empoderamiento de la mujer</p>	<p>4. Eliminar la disparidad de género en la educación 1ª y 2ª, preferentemente para 2005 y en todos los demás niveles para 2015.</p>	<p>4. Eliminar las desigualdades de género en las oportunidades y condiciones de trabajo y en los niveles decisivos públicos y privados</p>	<p>Avances desparejos</p> <p>Mejoras en relación al cumplimiento de las metas, pero las desigualdades por el uso del tiempo, el desempeño de cargos de jerarquía y la representación parlamentaria están aún lejos de alcanzar las metas.</p>	<p>La Cooperación Española ha sido un actor clave en el logro de la legitimidad y el fortalecimiento de la institucionalidad del Instituto Nacional de las Mujeres, y en la integración de la perspectiva de género en los ámbitos públicos y en la sociedad civil. Se ha trabajado en todo el territorio promoviendo importantes avances en las temáticas de violencia de género, derechos y salud sexuales y reproductivos, trata de personas con fines de explotación sexual, buenas prácticas de transversalización de género en la administración pública e impulso a la participación política de las mujeres en los parlamentos.</p>

<p>4. Reducir la tasa de mortalidad de la niñez</p>	<p>5. Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años.</p>	<p>5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015 de los niños menores de 5 años</p>	<p>Avances importantes Reducción a la mitad la mortalidad infantil en el período 1990-2008, pronosticando que si se continúan las políticas económicas, sociales y sanitarias, se podría lograr el objetivo en el 2015.</p>	<p>Asistido por la Cooperación Española, el país ha avanzado en la detección y atención temprana de discapacidades en niños/as que han nacido en situación de riesgo, y ha fortalecido su solvencia institucional y técnica, tanto en la capital como en el interior del país</p>
---	--	--	---	---

<p>5. Mejorar la salud materna</p>	<p>6.A. Reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad materna</p> <p>6.B. Alcanzar para 2015, acceso universal a salud reproductiva</p>	<p>6.A Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes</p> <p>6.B. Cobertura y acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva en condiciones de equidad para hombres y mujeres</p>	<p>Avances importantes</p> <p>El Informe País ODM - 2009 destaca los siguientes avances: casi la totalidad de los partos son asistidos institucionalmente y el 90% de los embarazos son captados en el primer y segundo trimestre. Se estima que sería posible alcanzar el objetivo.</p>	<p>España ha acompañado la inserción de Uruguay en el mercado de Mecanismo de Desarrollo Limpio, focalizándose en los proyectos forestales y agropecuarios, dos áreas dinámicas en el país.</p> <p>El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) de Uruguay, ha sido creado, diseñado e implementado con apoyo de la Cooperación Española, con el fin de conservar la biodiversidad del país. Se ha logrado aumentar considerablemente la superficie de áreas protegidas y mejorar la infraestructura y la calidad técnica de su manejo.</p> <p>El recientemente creado Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático está recibiendo el apoyo de la Cooperación Española especialmente en las áreas de organización y fortalecimiento institucional, energías renovables, recursos hídricos, ecosistemas y biodiversidad.</p> <p>Con el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento, se está apoyando el Programa de Abastecimiento de Agua Potable a Pequeñas Comunidades Rurales, que abastecerá a 355 escuelas y mejorará el acceso para 24.000 habitantes.</p>
------------------------------------	---	---	--	---

6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<p>7. A. Haber detenido y comenzado a invertir la propagación del VIH/SIDA</p> <p>7.B. Alcanzar a 2010, acceso universal al tratamiento para VIH/SIDA para todos aquellos que lo necesiten</p>	<p>7.A. Detener y comenzar a revertir la tendencia a la expansión del VIH/SIDA</p> <p>7.B Alcanzar a 2010, acceso universal al tratamiento para VIH/SIDA para todos aquellos que lo necesiten</p>	<p>Avances importantes</p> <p>Reducción del número de casos de infectados por transmisión sanguínea (25%), del número de casos por transmisión vertical (3%), en ambos casos debido a la implementación a nivel nacional del Plan de Educación Integral de Sexual y a las normas sanitarias sobre el tratamiento de sangre y control de embarazo. El Plan Integral de Prestaciones permite que el 90% de las personas con VIH accedan a los medicamentos antirretrovirales. Se estima que se podrá alcanzar la meta.</p>	
	<p>8. Haber detenido y comenzado a invertir la incidencia del paludismo y otras enfermedades (tuberculosis) graves</p>	<p>8. Detener y comenzar a revertir la incidencia de la malaria y otras enfermedades importantes (quiste hidático, tuberculosis, hepatitis A y B)</p>	<p>Avances desparejos</p> <p>Los casos de operaciones de quiste hidático han presentado un sostenido descenso, así como la tuberculosis que se ha centrado en grupos de riesgo (ej. portadores de VIH), pero la hepatitis es una enfermedad endémica en Uruguay, y si bien ha oscilado su prevalencia en el total del período, en los últimos tres años, ha presentado una sustancial disminución.</p>	

<p>7. Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente</p>	<p>9. A .Integrar los principios del desarrollo sustentable en las políticas y programas del país e invertir el proceso de pérdida de los recursos ambientales.</p>	<p>9.A. Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente</p>	<p>Avances desparejos</p> <p>Riesgo de incremento de la expansión erosiva debido al uso del suelo: el uso de los plaguicidas y fertilizantes está en aumento, debido al aumento de actividades agrícolas y forestales. La calidad del aire en la capital, no es preocupante ya que la tendencia de los contaminantes aéreos ha sido decreciente. Se han recuperado recursos hídricos de la capital. La captación de dióxido de carbono del país es mucho mayor a sus emisiones, lo cual permite posicionarlo como sumidero forestal. Si bien, se han intensificado las políticas de diversificación de la matriz energética, de momento, el país presenta una alta dependencia de la energía hidroeléctrica y la derivada de combustibles fósiles. Uno de los problemas centrales en Uruguay es la generación de residuos sólidos, particularmente en el área metropolitana. Si bien desde la década del 90 se ha comenzado a diferenciar los residuos hospitalarios, industriales y domiciliarios, sigue habiendo problemas con la localización de los residuos y la capacidad de tratamiento de los residuos industriales, especialmente en el área metropolitana.</p>	
---	---	---	--	--

	<p>9.B. Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida</p>	<p>9.B. Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010 una reducción significativa de la tasa de pérdida</p>	<p>Avances desparejos</p> <p>A pesar de la presión que reciben los bosques naturales por la extracción de madera y la construcción de centrales hidroeléctricas, en las últimas décadas ha habido una tendencia al crecimiento del bosque natural, pasando del 3,2% al 4,3% de la superficie total del país. Las áreas Ramsar (humedales de relevancia internacional) ocupan un 2,4% del país. Las praderas naturales han disminuido, pasando de ocupar el 80% del territorio en 1990, a ocupar el 65% en 2007. El Sistema Nacional de Áreas Protegidas ha avanzado y ha logrado incorporar el 0,7%.</p>	
--	--	---	--	--



	<p>10. Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a agua potable y saneamiento básico</p>	<p>10. Tender a reducir la proporción de personas sin acceso al agua potable, y reducir a la mitad aquella sin acceso al saneamiento.</p>	<p>Avances importantes</p> <p>El Uruguay dispone de una buena red y de fácil acceso a napas de agua de alta calidad para uso humano en todo el territorio. Desde 1990 se ha disminuido en casi un tercio el porcentaje de hogares que no disponen de acceso al agua potable en la vivienda, problema que generalmente está asociado a la habitabilidad básica. Se pasó del 10,1% en 1990 al 3,7 en 2008. La cobertura de saneamiento se ha mantenido en un total de de 99%, pero se aumentó la integración a la red, pasando del 58% al 64%. La meta de reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a agua potable con conexión domiciliaria se pronostica que sea alcanzada.</p>	
--	--	---	---	--

#### **4. AGENDA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

De acuerdo a lo que se planteó en la introducción de este documento, el examen del conjunto de sectores de políticas públicas previamente enumerado suponen un análisis de naturaleza preliminar, en la medida que la agenda definitiva del gobierno en esos sectores se “cerrará”, es decir, adquirirá una versión relativamente definitiva, un vez aprobada la Ley del nuevo Presupuesto Nacional. En esta instancia, julio del 2010, se está procesando una amplia negociación política en la que las prioridades del gobierno se ordenarán financieramente y por ende se definirá el conjunto de iniciativas públicas que se instrumentaran efectivamente en este período.

A continuación se realiza el examen de las estrategias preliminares del actual gobierno para el período según los distintos sectores definidos en este trabajo.

##### **a) Educación**

El sector educativo es una de las áreas clásicas de políticas públicas nacionales vinculadas con el bienestar y la integración social. La consagración de un sistema de enseñanza pública formal – incluyendo los tres niveles: primario, secundario y terciario y/o universitario- data de los últimos 25 años del siglo XIX y su expansión adquirió un ritmo acelerado en los primeros 50 años del siglo XX.

La cobertura del esquema de enseñanza pública en particular en los grados de primaria y secundaria –ciclo básico- es prácticamente universal, no obstante como cualquier “sistema maduro” presenta problemas de calidad o adecuación de los contenidos curriculares a los intereses de la población joven, revisión de la estructura curricular vigente; necesidad de extensión de la jornada educativa contemplando los nuevos formatos de familia y los tiempos pedagógicos, y ampliación de los servicios educativos y de socialización dirigidos a la primera infancia.

De acuerdo a la información presentada en el apartado de contexto, se verifica que ciertas desigualdades socioeconómicas que se expresan en el territorio también repercuten en la educación formal. A su vez, los grupos etarios adolescentes tienden a no completar su formación, poniéndose en evidencia la dificultad del nivel secundario para retener a la población adolescente y joven.

La agencia estatal encargada directamente de la educación pública primaria, secundaria – incluye técnico-profesional- y terciaria, es el Ente Autónomo ANEP –Administración Nacional de Educación Pública- y cada nivel es gobernado por consejos que también conservan su carácter autónomo. Si bien la ANEP es la entidad rectora en materia de educación formal primaria, secundaria y formación técnico – profesional, existen otras organizaciones de distinto rango jerárquico que operan en el campo educativo.

El Ministerio de Educación y Cultura es la secretaría que cumple una doble función en esta área de política, por una parte regula algunas actividades de la enseñanza pública y ofrece una gama de cursos no formales de educación vinculados al mundo de trabajo, y por otra, el canal “oficial” de comunicación de la Educación con el Poder Ejecutivo.

En este sector también se incorpora activamente brindado servicios de Educación Inicial, el Instituto del Niño y Adolescente Uruguayo –INAU-, a través del Programa CAIF –Centro de

Atención a la Infancia y Familia-, el que se instrumenta con la participación de asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales.

Como se estableció en el apartado de contexto, en el año 2009 se aprobó la nueva Ley de Educación que introduce una serie de modificaciones a la estructura de gobierno –creando un número importante de Consejos e Institutos- y cambios en los distintos niveles de enseñanza.

Más allá de esta apreciación genérica sobre la política educativa, importa mencionar que este sector en el año 1996 fue objeto de una significativa reforma, que no logró completarse en su versión original, pero despertó un conjunto de conflictos y críticas entre el personal de la educación, estudiantes y distintas fracciones de los Partidos Políticos.

Las medidas que se plantea llevar a cabo el actual gobierno, no buscan una revisión profunda de esta área de política, sino que intentan responder a las deficiencias más evidentes del sistema educativo.

Es así que las líneas de acción definidas se pueden agrupar en cuatro grandes categorías:

Ampliar la cobertura en Educación Inicial –categoría en la que se concentra el déficit de la intervención pública.

Mejorar el desempeño de la enseñanza primaria a través de ciertas revisiones y ajustes de la jornada escolar, número de alumnos por curso, y apoyaturas complementarias – propuesta de maestros comunitarios y otras iniciativas de ayuda a la población escolar-.

Ajustar la estructura organizativa de los centros de Educación Media, procurando una educación más personalizada, incentivar la permanencia en el sistema a través de la operativa de programas específicos –becas estudiantiles, bienestar estudiantil, Plan Ceibal, entre otros-, ampliar la oferta educativa del nivel medio superior, y revisar la distribución de docentes entre los centros educativos.

Apoyo a la recalificación de los profesionales de la educación en general

Para cerrar esta área de política pública, importa señalar que el sector educativo, en particular el de educación media básica y superior, ha sido uno de los promocionados conjuntamente con el de vivienda y seguridad ciudadana por la actual fuerza política en ocasión de la campaña electoral.

## **b) Salud**

El sector salud es otra de las áreas clásicas de intervención pública al igual que educación. El Ministerio de Salud Pública –MSP- es el organismo rector en esta materia en tanto entidad reguladora del conjunto de servicios de salud que operan en el territorio nacional. A la vez, en su órbita funciona, como Servicio Descentralizado, la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) que es el organismo encargado de la prestación de bienes y servicios sanitarios públicos.

Como se estableció en el apartado de contexto el primer gobierno de izquierda que tuvo el país inició una reforma de la salud con miras a crear un sistema integrado de salud en el que participan diversos tipos de prestadores, a la vez se creó una estructura central de

financiamiento, el Fondo Nacional de Salud –FONASA-, y un espacio de participación de los usuarios del sistema.

La orientación predominante de esta política pública es la dirigida a la prevención y cuidados de la salud, promoviendo los controles de rutina, así como la atención a grupos de población que presentan una serie de necesidades específicas, tales como la infancia, adolescencia y mujeres en etapa reproductiva.

La presente Administración Política, hasta el momento, se plantea completar y profundizar la estrategia de reforma del sector iniciada en el período anterior. En este marco, se esbozan un conjunto de líneas de acción, que en una primera instancia parecen responder a ese objetivo político-institucional, entre ellas, se destacan:

Ampliar la cobertura del sistema proyectado a los diversos grupos de población, tales como: cónyuges de los trabajadores formales; segmentos etarios de tercera edad en situación de retiro del mercado de trabajo y otros sectores de trabajadores públicos.

Priorizar la atención a través de programas especiales y con orientación integral a ciertos grupos sociales en general y en particular aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y social: niños, niñas, adolescentes y mujeres en edad de gestación y población.

Fortalecimiento de algunos servicios específicos relacionados con la prevención de algunas enfermedades con cierta prevalencia en el país, fundamentalmente relativos a problemas psiquiátricos y de higiene bucal.

Refuerzo de una pauta de intervención pública territorializada, coordinando a los distintos prestadores nacionales y aumentando la regulación del sistema en su conjunto.

La instalación del nuevo sistema es innovadora en la región y a nivel nacional, no sólo por la equidad proyectada en la provisión de este bien social, sino porque este sector de política pública no había sido objeto de cambios sustantivos desde la apertura democrática y con una situación de grave déficit de funcionamiento. Diversos estudios nacionales mostraron que el bloqueo a los diversos proyectos anteriores de reforma radicaba en la operativa de grupos de intereses corporativos asociados a empresas de salud así como a asociaciones profesionales que poseían beneficios producto de la descoordinación del sistema en general.

Por otra parte, el nuevo sistema requirió en la fase inicial de una importante “inyección de recursos financieros” para mejorar la dinámica de funcionamiento de pilar público de salud. La continuidad de esta reforma requiere de nuevas partidas presupuestales, por ende resulta estratégico, la asignación de recursos que obtendrá en la próxima Ley de Rendición de Cuentas. Este será un indicador “estructural” del ritmo y alcance que tendrá la Reforma de Salud en el actual gobierno.

### **c) Trabajo**

Las políticas relacionadas con el mercado de trabajo constituyen otro de los sectores claves de la Matriz de Protección Social al igual que los dos mencionados anteriormente. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el organismo responsable de diseñar, ejecutar y regular las

políticas vinculadas a la actividad laboral, el empleo y la formación profesional, un conjunto de las prestaciones sociales y alimentario - nutricionales así como también las de Seguridad Social. Además de las siete direcciones nacionales y el Instituto Nacional de Alimentación -INDA- en los que estructura su accionar, tiene vínculos jerárquicos con un Ente Autónomo –el Banco de Previsión Social (BPS)- y una Persona Pública no Estatal –el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)-. El BPS es la entidad que ejecuta y regula los planes, programas y políticas relativas a la Seguridad Social al tiempo que el INEFOP tiene como objetivo diseñar, ejecutar y regular las políticas de Empleo y Formación Profesional en el sector privado y administrar el Fondo de Reconversión Laboral (que se sustenta con aportes del Estado, trabajadores y empresarios).

En el anterior período de gobierno las políticas desplegadas en este sector pueden agruparse en tres grandes pilares: reformas legislativas estructurales, ampliación del sistema de relaciones laborales y fortalecimiento y ampliación de los procesos de diálogo social. En cuanto a las modificaciones de normas regulatorias de la actividad laboral se aprobaron una serie de leyes que impactan en las relaciones laborales dentro de las que cabe mencionar: dos de negociación colectiva para el sector público y privado; de protección sindical; de proceso laboral y de regulación de las tercerizaciones en el mercado de trabajo. En segundo orden, la decisión política de convocar, luego de 12 años, a los Consejos de Salarios posibilitó también la ampliación del sistema de relaciones laborales a sectores de trabajadores antes excluidos como los del servicio doméstico, del ámbito rural y el comienzo de negociaciones laborales en el sector público. El tercero de los pilares, el fortalecimiento de los procesos de diálogo social, se basó fundamentalmente en la mencionada reinstalación de los Consejos de Salarios pero también se crearon el Consejo Superior de Salarios y el Consejo Nacional de Economía.

Por último, de las acciones desplegadas en el anterior período de gobierno, en materia de empleo cabe destacar la reconversión de la Junta Nacional de Empleo –JUNAE-<sup>99</sup> en el INEFOP y la implementación del Programa Objetivo Empleo, por parte de la Dirección Nacional de Empleo –DINAE-, en el marco del Plan de Equidad.

Como se estableció en el apartado de contexto, si bien las cifras de desempleo han llegado a cifras históricamente bajas aún persisten notorias dificultades de empleabilidad y de acceso a puestos de trabajo decentes de las personas jóvenes, con ascendencia racial negra e indígena y de las mujeres.

En el marco de las políticas de trabajo este gobierno se ha trazado, básicamente, tres estrategias políticas:

Apuntalar los procesos de fortalecimiento de diálogo tripartito (Estado-Empresarios-Trabajadores/as) tanto a nivel nacional como en los diferentes departamentos. En ese marco se propone la ampliación de la negociación colectiva para abarcar al total de trabajadores del sector público y fortalecer (o crear) los Comité Locales de Empleo (ámbito tripartito con

---

<sup>99</sup> La JUNAE fue creada por el artículo 323 de la Ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992 como órgano asesor del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en políticas de empleo, así como administrador del Fondo de Reconversión Laboral.

representación de empresarios, trabajadores y delegados de los Gobiernos Departamentales para lograr constituir uno de estos ámbitos para cada uno de los 19 departamentos del país.

Mejora de las capacidades institucionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de un incremento del número de funcionarios de la cartera así como el fortalecimiento de los Centros Públicos de Empleo de cada departamento del país.

Aumento de los planes, programas y políticas de formación y capacitación laboral. En el marco de esta estrategia cabe resaltar especialmente que se está manejando la creación de una unidad en el MTSS destinada a implementar un programa de trabajo decente juvenil de alcance nacional y tendiente a reformular la Ley de Empleo Juvenil.

Como se puede apreciar, al inicio del actual período de gobierno, no parece que se estén programando estrategias públicas de acción específicamente diseñadas para algunos de los grupos poblacionales con mayores dificultades en el empleo, específicamente las mujeres y la población con ascendencia racial negra. En cambio, sí existe una clara pauta descentralizadora de la intervención pública en este campo.

#### **d) Vivienda**

El sector de vivienda ha sido otro de los priorizados en la agenda de gobierno, en particular las acciones dirigidas a los segmentos más vulnerables, como se verá en el apartado relativo a los programas de pobreza y protección social.

Esta área de política ha sufrido, en el gobierno anterior, una serie de reorganizaciones institucionales relativas al gerenciamiento de este bien para los estratos sociales medios con cierta capacidad de compra. En este plano se creó una nueva entidad estatal, la Agencia Nacional de Vivienda, encargada de la administración del *stock* de vivienda financiada con recursos públicos. Paralelamente, se procesó una profunda reestructura del Ente Autónomo, el Banco Hipotecario del Uruguay, que tiene a su cargo el diseño e implementación de políticas de financiamiento para la compra (y refacción) de viviendas nuevas y usadas en todo el territorio nacional.

No obstante, la entidad de referencia en esta materia es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente –MVOTMA-, a través de la Dirección Nacional de Vivienda, responsable última de la orientación y provisión de viviendas de los sectores sociales con dificultades económicas de acceder a una residencia digna.

La operativa institucional en este sector es altamente compleja en la medida que participan distintas organizaciones públicas como las antes mencionadas, y se suman las diecinueve Intendencias Departamentales.

En esta oportunidad se analizarán las líneas programáticas de la Dirección Nacional de Vivienda –DINAVI- en la medida que trabaja en conjunto con los gobiernos departamentales del país.

En este sentido, se advierte nuevamente, como en otros sectores de políticas públicas, una continuidad de las estrategias iniciadas en el pasado período de gobierno con el objetivo político de extender su cobertura y consolidar las propuestas de acción ya iniciadas.

En líneas generales, se evidencia una tendencia a la atención de las demandas habitacionales de grupos vulnerables de población. Las actuales autoridades se plantean cuatro tipos diferenciados de estrategias, a saber:

Facilitar el acceso a la vivienda a segmentos específicos de población, entre los que se prioriza, entre otros, a los estratos jóvenes, a través de préstamos para la compra de viviendas usadas; garantías y subsidios de alquiler, y la promoción de la opción de cooperativas de ayuda mutua para la construcción de nuevas viviendas de interés social.

Otra de las apuestas se dirige a diseñar distintas intervenciones urbanas, ya sea para realojar población inadecuadamente asentada en el territorio –zonas inundables, contaminadas, de interés público, etc.-; y revitalizar (así como rehabilitar) barrios y zonas deprimidas en diversas partes del territorio nacional.

Fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de los gobiernos departamentales ya que, en tanto socios activos y estratégicos del conjunto de programas a cargo de la DINAVI, esas unidades locales son las encargadas de traducir y adecuar a sus realidades las intervenciones promovidas centralmente.

Una línea adicional en este campo se dirige a llevar a cabo diagnósticos específicos y comparables sobre la demanda efectiva de vivienda, así como también en relación a técnicas de construcción que abaraten los costos y los tiempos de este tipo de bien.

Para cerrar esta enunciación programática en materia habitacional vale la pena señalar que el acceso y sustentabilidad de la vivienda es compleja por la propia naturaleza del bien y sobre todo cuando tiene un carácter social, ya que está vinculada con otro tipo de prestaciones – tanto de equipamiento urbano como de apoyaturas propiamente sociales- que transforman la provisión específica en una de tipo asociada o combinada.

#### **e) Seguridad Ciudadana.**

La política de seguridad ciudadana se ha transformado en uno de los sectores priorizados por la actual Administración, en particular la problemática del sistema penitenciario y el sistema policial. Las encuestas de opinión pública recogidas en el apartado anterior, son indicativas de la percepción ciudadana respecto al aumento de los delitos, la ineficiencia de la respuesta policial frente a estas circunstancias y la escasa consideración de medidas alternativas a la privación de libertad. La operativa del Poder Judicial, con su cultura organizacional, también contribuye a la problemática situación general de la seguridad ciudadana del país. Cabe mencionar, pese a que no figura en los datos de contexto explícitamente, que este tema fue uno de los ejes en disputa de la campaña electoral del año 2009<sup>100</sup>, y la fuerza política de izquierda tuvo algunas dificultades en convencer, que Uruguay, es una de las naciones de la región con menor índice de violencia, pese a que se ha complejizado los tipos delitos que se cometen. Más allá de esta información general, el país se encuentra en una situación de

---

<sup>100</sup> Analizando la serie de los últimos cuatro años sobre principales problemas que tiene el país según encuestas de opinión pública, se constata que en los meses de octubre y noviembre, instancia de la campaña electoral, este tema figuraba como uno de los principales problemas identificados por la ciudadanía.

emergencia carcelaria ya que la infraestructura disponible es insuficiente para albergar al total de población privada de libertad.

La direccionalidad del gobierno en esta materia se agrupa en cuatro estrategias públicas: reforma del sistema penitenciario; de la gestión policial en su conjunto, de la normativa penal y procesal y, por último, en la relación entre la sociedad civil y el cuerpo policial.

Estrategia pública de reforma del sistema penitenciario: Las principales líneas de intervención promovidas pretenden enfrentar la grave situación social y humanitaria relativa al alto nivel de hacinamiento de las cárceles nacionales –con capacidad para albergar 5.000 personas privadas de libertad pero hoy llega al número de 9.000 hombres y mujeres-. La estrategia se subdivide en cuatro áreas de reforma:

La inversión en infraestructura y construcción de nuevos centros carcelarios es uno de los principales programas aprobados por las autoridades gubernamentales, a cargo exclusivamente del Ministerio del Interior.

La mejora y el aumento en la infraestructura se acompaña de un conjunto de iniciativas intersectoriales en materia de salud, educación, capacitación laboral, cultura y recreación que apuntan a mejorar efectivamente las condiciones de vida de esa población y a la vez potenciar sus posibilidades de reinserción social. En este marco, colaboran otros organismos públicos, como la Dirección de Cultura del MEC; el Ministerio de Salud Pública, entre las más destacadas.

Se agrega como otra propuesta específica, la promoción de Penas Alternativas. Si bien el país cuenta con una legislación relativamente adecuada, el porcentaje de sanciones de este tipo que se otorgan es muy bajo en relación al universo poblacional que podría beneficiarse de esas medidas.

Se busca el fortalecimiento y ajustes institucionales relativos a la inauguración de una Escuela Nacional de Penitenciaria; la reestructuración de la Dirección General de Cárceles; la creación de la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida y de la figura del Supervisor de Libertad Asistida en referencia el modelo anglosajón de libertad anticipada. A esto se agrega, la incorporación de personal especializado y la posibilidad de introducir tecnología (pulseras electrónicas) en alguna de las innovaciones propuestas. Resulta evidente, que el Ministerio del Interior en primera instancia y el Poder Judicial son las entidades institucionales de referencia de las reformas impulsadas.

Estrategia de reforma de la Gestión Policial: En relación al otro componente básico de la política de seguridad ciudadana, en el marco del sistema policial en su conjunto se prevé una serie de modificaciones con miras a responder a las necesidades de protección de la ciudadanía, con mayor eficiencia y en respeto a las garantías constitucionales. En ese marco se impulsan un paquete de propuestas dirigidas al fortalecimiento institucional; reformas organizativas de mayor envergadura, así como un nuevo formato de intervención policial.

Fortalecimiento Institucional: Se busca promover en la esfera del Ministerio del Interior una mayor eficiencia en la ejecución de sus actividades a través de la incorporación de tecnología y equipamiento que mejore la comunicación; el reajuste de las tareas asignadas a algunas de las



gerencias existentes; y la revisión de los planes y la currícula de capacitación del personal policial.

Reformas organizativas: Se considera reforzar algunas áreas dedicadas a delitos complejos; potenciar el trabajo de Inteligencia, la Dirección Nacional de Policía y reorganizar las fuerzas especiales de Seguridad (Guardia Republicana y Metropolitana).

Intervención policial: Más allá de la relevancia de los cambios enunciados, una de las novedades sectoriales radica en la implementación del nuevo Plan de Seguridad Ciudadana, cuyo eje de intervención se traduce en la instalación de un modelo de Policía Comunitaria, con capacidad de atender los comportamientos “problemáticos zonales” y en particular las situaciones de violencia doméstica como se detalla en el análisis de la política de género<sup>101</sup>. Nuevamente en los temas policiales el Ministerio del Interior se ubica como la agencia estatal responsable en definir e instrumentar las políticas públicas esenciales en esta materia.

Cambios en la Normativa Penal y Policial: Las innovaciones proyectadas en la matriz de políticas públicas de seguridad, requieren de revisiones en la normativa legal vigente en el país. Es así que se plantea, la modificación del Código Penal y del Proceso Penal y, concretar la demorada aprobación de la nueva Ley Orgánica Policial.

Refuerzo del vínculo entre la Sociedad Civil y la Policía: Si bien el nuevo modelo de intervención policial, articulado a partir de la instalación de la Policía Comunitaria, facilita la interrelación entre la ciudadanía y este sector estatal, se maneja también el refuerzo y extensión de las Mesas de Convivencia y Seguridad de Ciudadana, en tanto ámbito institucional de relación y tramitación de demandas de la población.

#### **f) Planes y programas de combate a la pobreza y protección social.**

Los programas de combate a la pobreza y las alternativas modernas de protección han sido una de las novedades impulsadas por el gobierno anterior tanto en lo relativo a la institucionalidad pública como respecto a la puesta en marcha de una serie de planes sociales específicos.

En el año 2005 se creó una Secretaría de Estado especializada en las temáticas vinculadas con los nuevos riesgos sociales –infancia, género, juventud y pobreza entre los más destacados-, el denominado Ministerio de Desarrollo Social –MIDES-. Los cometidos esenciales asignados a esta entidad ministerial están referidos a la coordinación y articulación de la provisión pública dirigida a los sectores que presentan serias insuficiencias socioeconómicas, a la vez que se encarga de la implementación de líneas particulares de acción. La instalación de este organismo supuso la relocalización de un conjunto de Institutos especializados en temáticas particulares como INMUJERES –Instituto Nacional de la Mujer-, INJU –Instituto Nacional de la Juventud, INAU –Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay-, así como de una serie de programas dispersos en diferentes reparticiones públicas –INFAMILIA (Programa Infancia y Familia)-.

---

<sup>101</sup> El nuevo esquema de protección policial intenta contemplar los serios problemas de maltrato que sufren esencialmente las mujeres.

A su vez, el mencionado Ministerio se encargó de la ejecución de un Plan social de coyuntura que tuvo vigencia desde el año 2005 hasta fines del 2007, el PANES –Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social-, cuyo objetivo básico era responder a las graves situaciones sociales producidas o agravadas, entre otros factores, por la crisis económica que atravesó el país en el año 2002. Posteriormente, el MIDES piloteó conjuntamente con otros organismos públicos, el diseño y la puesta en marcha de una política de protección de largo plazo, el Plan de Equidad, enfocada a la construcción, en primera instancia de un componente moderno de asistencia, que completara los vacíos de intervención pública del sistema de bienestar nacional.

El MIDES para cumplir con las funciones adjudicadas, así como con los programas instalados en su órbita, instauró una serie de espacios institucionales de coordinación intersectorial de carácter central así como en ámbitos locales. El Consejo Nacional de Políticas Sociales se constituyó en una esfera privilegiada de debate y promoción de los Planes arriba enunciados, y las mesas interinstitucionales y las oficinas territoriales se convirtieron en lugares de coordinación de las intervenciones públicas en diferentes regiones de país.

El gobierno actual, no sólo pretende mantener y profundizar las estrategias promovidas por la Administración política saliente, sino que incorpora nuevos campos de acción pública.

Entre las propuestas sociales e institucionales que se buscan conservar y extender a su esfera de incidencia, se encuentran:

El Plan de Equidad y el nuevo régimen de Asignaciones Familiares –AFAM-. Como ya se señaló esta política pública se diseñó como un eslabón de articulación entre los servicios universales y focalizados del esquema de protección nacional. La pretensión política y social radicaba en innovar en modalidades de amparo, consagrando por Ley una transferencia condicionada de renta –AFAM- para los hogares en situación de pobreza, independientemente de la participación de sus integrantes en el mercado formal de empleo. A partir de esa transferencia se articulaba otro conjunto de prestaciones de manera de potenciar los efectos de los distintos programas en la población. En el presente, se busca ampliar el universo de beneficiarios de las AFAM y supuestamente anexar nuevos servicios de protección a los inicialmente considerados.

Fortalecer los sistemas de información social desarrollados, monitoreados y/o instalados en la órbita del MIDES. La construcción de bases de datos confiables y renovables fue uno de los desafíos que se planteó la nueva Secretaría para cumplir con su cometido de articulación, diseño, revisión y evaluación de políticas sociales. En el gobierno anterior se avanzó sustantivamente en esta materia, y en el presente se busca consolidar y reforzar los sistemas de información relativos a servicios, usuarios e indicadores sociales.

Dinamizar el funcionamiento de las Mesas Interinstitucionales y Oficinas territoriales del MIDES. El organismo público incorporó en sus estrategias de intervención criterios territoriales de acción, de forma de adecuar sus programas a las necesidades de las distintas localidades. En la agenda social actual se pretende ahondar en esta pauta de acción reforzando los espacios operativos y de coordinación ya existentes.

Entre las nuevas iniciativas sociales que promueven las actuales autoridades políticas en este plano, figuran:

Un Plan de Impacto Habitacional –“Juntos”-: destinado a responder a las situaciones de carencia crítica en materia de vivienda a través de diversas formas, a saber: relocalizando grupos sociales; apoyando la refacción de construcciones destinadas para habitación, y reacondicionando zonas o barrios que mejoren el hábitat de la población. Vale pena indicar, que esta propuesta social se encuentra localizada en la órbita de Presidencia, desconociéndose las razones políticas e institucionales por las que se optó por este tipo de ubicación.

El Plan de Erradicación de la Indigencia: se traduce en una propuesta que tiende a potenciar los programas sociales que mayormente se encuentran a cargo del MIDES, introduciendo modalidades personalizadas de atención de los grupos de pobreza extrema, de manera de favorecer la accesibilidad de esos sectores de población a los servicios ya existentes.

El Sistema de Cuidados: es una iniciativa en fase de construcción, demandada por diversos movimientos sociales dentro de los cuales el más destacado es el feminista y/o de mujeres. Este sistema tiene como objetivo manifiesto reconciliar los “tiempos de trabajo remunerado” con los “tiempos dedicados a la atención de los miembros dependientes del hogar”, a la vez que promover el cumplimiento de los derechos de protección de los distintos tramos etarios – niños, niñas, adolescentes y personas de tercera edad-. De este proyecto participan activamente la Dirección de Políticas Sociales del MIDES (cabe añadir también al INMUJERES aunque el decreto de creación del grupo encargado del diseño de este sistema no contempla su participación), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –MTSS-, el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Previsión Social –BPS-, la Administración Nacional de Educación Pública – ANEP- y el INAU.

#### **g) Infancia, Adolescencia y Juventud.**

##### **I. Infancia, Adolescencia.**

Las políticas de infancia y adolescencia son relativamente nuevas en el país en la versión promovida en 1989 por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Históricamente las líneas nacional de protección de este tramo etario estaban estrechamente vinculadas con el sector educativo y el de salud, y sólo de manera residual figuraban programas específicos de atención a niños, niñas y/o adolescentes en situación de vulnerabilidad afectiva –abandono-.

A partir de la apertura democrática en 1985 y posteriormente a que Uruguay suscribiera la mencionada Convención Internacional, se comenzó a instrumentar un conjunto de servicios integrales dirigidos a los estratos más jóvenes de edad, focalizando la intervención en los sectores más pobres de población. Distintos diagnósticos socioeconómicos de la época, con vigencia hasta el presente -luego de los ajustes de información-, muestran, como se plantea en el apartado de contexto, que la pobreza nacional tiene mayor incidencia en los niños, jóvenes y mujeres.

Bajo la nueva concepción de las políticas de infancia y adolescencia, el INAU se transforma en la entidad rectora en esta materia, y reafirma su posición de servicio descentralizado en el entramado público estatal. No obstante, la mencionada institución lleva a cabo programas sociales exclusivamente dirigidos a los estratos jóvenes vulnerados en sus derechos de protección básica. Es así que el INAU tiene dificultades de proyectarse como el organismo

referente de esta área de política pública, situación que se agrava, porque también debe encargarse de la atención de los menores de 18 años en conflicto con la Ley.

En el anterior período de gobierno, se relocizó al INAU en la esfera del nueva Secretaría Social, el Ministerio de Desarrollo Social –MIDES-, aunque conservó su status de servicio descentralizado, con el fin de reorganizar las alternativas de protección orientadas a las nuevas demandas sociales, entre las que se encuentran las relativas a la situación de la infancia y la adolescencia.

La actual agenda del gobierno en este campo de acción, una vez más tiende a reafirmar el camino emprendido en la pasada Administración, centrando sus intervenciones en tres estrategias:

Mejorar y profundizar el tratamiento de los grupos jóvenes en situación de calle. Asimismo se plantea abordar las problemáticas de los hogares con niños, niñas y adolescentes beneficiarios de transferencias condicionada de renta –Asignaciones Familiares- generalmente asociadas a familias que presentan carencias socioeconómicas, a la vez que facilitar los nexos de esos núcleos familiares con los servicios sociales de orientación universal.

Promover un conjunto de medidas de atención especial, relativas a la población infantil y adolescente con discapacidad, así como propuestas de acción para el tratamiento preventivo y terapéutico de una amplia gama de adicciones y consumos problemáticos de sustancias psicoactivas.

Desarrollar programas de participación de los sectores más jóvenes en diversas instancias de políticas públicas, atendiendo los mandatos del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia que recoge los criterios de la mencionada Convención.

Cabe señalar que si bien el INAU es la institución rectora (establecida por el Código) en la instrumentación de la mayoría de las líneas de acción arriba enunciadas, participan otras entidades como el Programa INFAMILIA, y áreas específicas de la salud –a través del MSP- y educación –fundamentalmente mediante la ANEP-.

Por último, es importante mencionar que se identifican problemáticas que presenta este grupo de edad que no son abordadas hasta el momento en la agenda explicitada por el gobierno, en particular las relativas a los y las adolescentes y jóvenes en conflicto con la Ley.

## **II. Políticas de Juventud.**

Las políticas de juventud son líneas de acción muy nuevas en la agenda de los gobiernos democráticos. Este sector ganó un tímido lugar en la estructura institucional del Estado, recién en la década de los años 90', cuando se creó el Instituto Nacional de la Juventud del Uruguay –INJU-, que se inscribió en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura –MEC-. Al igual que en el caso de la infancia y adolescencia, los clásicos sistema de protección, carecían de organismos específicos para atender demandas de los grupos más jóvenes, así como también la reivindicaciones de género. Históricamente, la temática de la juventud se la asociaba con cuestiones educativas y laborales, diluyéndose así la especificidad de esta área pública.

A partir de la creación del INJU se enunciaron algunas líneas de acción que intentaron responder a ciertas necesidades juveniles, sin convertirse en políticas públicas de envergadura para el sector. Posteriormente, el mencionado organismo juvenil cambió de encuadre

institucional y pasó a pertenecer, en el año 2001, a una nueva Secretaría de Estado, el Ministerio de Deporte y Juventud. Luego, en el 2005 se transforma sustantivamente esa cartera ministerial en otra con distintos cometidos, el de Turismo y Deporte, y en esta oportunidad otra vez el INJU emigra de lugar pertenencia, el que se mantiene hasta el presente. El Instituto fue trasladado a la esfera del nuevo Ministerio Social, el MIDES, como un organismo particular especializado en materia de juventud, pero estrictamente dependiente de la autoridad ministerial.

El análisis del periplo de las localizaciones institucionales del INJU deja en evidencia la dificultad organizativa de la esfera estatal para estructurar con clara responsabilidad política las intervenciones dirigidas a este tramo etario de población. En otras palabras, el cambio constante de ubicación institucional de esta entidad es una muestra de lo “nuevo” y “débil” de esta área de acción pública, y por ende la necesidad de consolidar su paquete de políticas públicas.

La agenda del INJU para este período de gobierno, avalada por las autoridades del MIDES, se estructura en tres grandes componentes:

Uno de ellos dirigido al fortalecimiento de la Secretaría Técnica del INJU, para elaborar y promover un Plan Nacional de Juventudes con status de política pública para el sector y también constituir capacidades para la articulación entre organismos del área social.

Otro, refiere a rediseñar y/o reforzar programas juveniles en curso, ya sea en el campo de trabajo –PROJOVEN-, como en el cultural y de la participación –Amplificá tu Voz-. Asimismo se plantean, instrumentar nuevas iniciativas, relativas a la educación, a la colaboración e interacción entre pares, y al involucramiento de estos grupos de edad con distintos temas socioculturales –Voluntariado juvenil-.

Se proponen también incentivar y consolidar formatos de intervención que tengan en cuenta el territorio y los diversos contextos socioeconómicos y culturales, a través de la instalación de Mesas Departamentales de Juventud. Estos espacios buscan crear instancias de participación local para fomentar una ciudadanía plena de estos segmentos etarios. De manera que el conjunto de derechos básicos que deberían gozar los y las jóvenes transformen su condición de excepción en garantías defendidas por actores locales.

No hay lugar a duda, que este sector de política pública forma parte del Repertorio de Intervenciones en las naciones desarrolladas, sin embargo en los países subdesarrollados en general, y en el Uruguay en particular, este tema se constituye en una deuda del Estado y del sistema político en su conjunto. Existen un sinnúmero de razones que explican la situación de fragilidad de las líneas de acción en referencia a la juventud, entre ellas, figuran las urgencias sociales; las demandas de los sectores organizados y también la falta de experiencia pública para abordar estas nuevas temáticas. De ahí la importancia política que adquiere el fortalecimiento de los institutos especializados, ya que una sociedad que atiende a sus niños o niñas, jóvenes y ancianos, a sus etnias, y las mujeres se vislumbra como un país con capacidad de asegurar algunos parámetros esenciales de cohesión social.

#### **h) Planes y políticas de Género.**

Las políticas públicas de género, al igual que las de niñez y adolescencia, juventud, y, como se verá más adelante, las de derechos humanos (incluyendo los étnico-raciales), no forman parte de las líneas clásicas de intervenciones estatales, en la medida que se han introducido en la agenda pública recién en el período de reapertura democrática.

En los últimos veinticinco años se intentó de diversas formas reposicionar esta temática entre las estrategias públicas de los diversos gobiernos democráticos, pero recién en la pasada Administración, adquirió cierto grado de relevancia, aunque insuficiente para la envergadura de los problemas que presentan las mujeres. Uno de los tantos indicadores de las dificultades de promoción y consolidación de este tipo de políticas públicas se verifica en el cambio frecuente de encuadre institucional que sufrió la entidad especializada en el sector, así como también su denominación. El actual Instituto Nacional de la Mujeres -INMUJERES- en una primera instancia pertenecía al MEC, más tarde modificó su jerarquía y lugar al interior de ese propio Ministerio, y en el 2005 cambió su radicación institucional, localizándose en la órbita del nuevo Ministerio Social -MIDES-.

Esta última reubicación en el entramado estatal, fue utilizada para “refundar” de alguna manera esta entidad, en la medida que se redefinieron la orientación de programas y planes a cargo de ese Instituto -Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica, formulado en el año 2004-, se tramitaron nuevas iniciativas -Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres-; se vinculó institucionalmente esa temática con la de raza, instalando una Secretaría particular para abordar las situaciones de étnico-raciales específicas; se crearon espacios de coordinación de políticas con la participación de diversos actores colectivos -Consejo Coordinador de Políticas de Género-, y se creó la figura de los referentes territoriales en esta materia.

El conjunto de medidas públicas que se busca llevar a cabo en el actual gobierno pone en evidencia una marcada continuidad con las líneas programáticas instrumentadas en el período anterior y, en algún sentido, pretende reforzar y extender su espectro de acción. Por otra parte, los programas en agenda, intentan responder las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad que sufren las mujeres, que fueron expuestas en la sección de contexto nacional, relativas a violencia doméstica, dificultades de inserción laboral, situaciones de pobreza, entre otras.

Para responder a la amplia gama de problemáticas y demandas se plantean un conjunto de medidas que se detallan a continuación y que son posibles de agrupar en cinco grupos de iniciativas:

Abordaje exclusivo de la temática de violencia de género instalando y extendiendo servicios especializados de amparo -Casas de breve estadía- y sensibilizando a la población sobre la envergadura y la gravedad de este tipo de situaciones.

Fomento de emprendimientos productivos a través de fondos concursables, complementándolos con la generación de bases de información de fácil acceso sobre iniciativas de naturaleza laboral -microcréditos, programas de empleo, de capacitación para el trabajo- a cargo de diversos organismos públicos, apoyado por la elaboración de una guía de recursos públicos que favorezca la independencia económica de las mujeres. En este año, el Instituto se ubica con un rol de articulador y negociador con las distintas entidades y

reparticiones estatales para que incorporen en sus propuestas criterios que contemple las necesidades de género.

Capacitación sobre la especificidad de la temática de género en distintos ámbitos institucionales y sociales que abarcan desde la formación de los cuadros funcionales estatales hasta grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad social.

Promoción del enfoque de género en los sistemas estadísticos nacionales de manera de publicitar la problemática de las mujeres en el país. Asimismo se prevé la creación de indicadores de impacto que permitan evaluar la introducción de pautas de género en la matriz de políticas públicas y la incorporación de medidas específicas, traducibles y verificables en la Ley de Presupuesto.

Otra de las apuestas de agenda, refiere a dinamizar y reforzar el funcionamiento del Consejo Coordinador de Políticas de Género, en tanto un ámbito de articulación propio de sector, con posibilidades de asumir un papel político relevante y aumentar la legitimidad y la presión colectiva en torno a esta temática.

Se bien por la naturaleza del sector las líneas de acción son intersectoriales, se identificaron también una serie de propuestas en la que el Instituto coparticipa con otras reparticiones públicas en su diseño y posiblemente en su instrumentación. Entre ellas, figura el nuevo programa de protección detallado en el módulo de pobreza, el denominado Sistema de Cuidados, que pese a encontrarse en etapa de formulación, apunta a la adecuación y/o complementación del esquema de bienestar nacional a las necesidades de grupos en situación de dependencia -niños, ancianos, enfermos, etc.- a cargo generalmente de las mujeres. Como se explicó anteriormente, aún se desconoce el concierto de componentes constitutivos de esta iniciativa, es decir, el núcleo de medidas estrictamente de cuidados, el de protección y de derechos, así como el bienestar asociado a la esfera laboral. De cualquier manera, importa reiterar que en la esfera del MIDES el Instituto comparte sus esfuerzos con la Dirección Nacional de Políticas Sociales.

Hay que indicar el compromiso de varios ministerios en los cuales se crearon unidades de género que fueron impulsadas por la política de transversalización del enfoque de género llevada a cabo en el período pasado por el Inmujeres. Algunos de los Ministerios que cuentan con áreas específicas para abordar los temas de género son, el Ministerio de Salud Pública que pasó a tener un Área de Salud Sexual y Reproductiva donde se ubican las políticas de género y un espacio en transversalización para incorporar el enfoque de manera más vertical. El Ministerio del Interior creó en el 2009 la Unidad de Políticas de Género incorporando la temática de manera más transversal en el Ministerio.

A nivel local, la Intendencia de Montevideo sigue siendo un referente para el fomento de las políticas de igualdad de género, contando con una Comisión de Equidad y Género en la cual participan todas las áreas de la Intendencia. Desde este espacio se impulsan medidas concretas contempladas en el 2° Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Hombres y Mujeres en Montevideo.

La Intendencia de Canelones desarrolló en 2009 su primer Plan de Igualdad a nivel departamental, incorporando en las políticas públicas aplicadas en su territorio el enfoque de género.

Otro espacio de referencia donde se trabajan los temas de género es en la Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes. En esta Comisión participan todas las personas designadas como referentes de género de las intendencias de todo el país. Si bien se ha intentado fortalecer estos espacios de articulación, es necesario seguir apoyando la incorporación de las políticas de género a nivel local para acercar a más mujeres y hombres la información y poder revertir las desigualdades sufridas en el ámbito urbano y rural.

Al igual que en caso de juventud anteriormente planteado, este sector de política es aún débil y requiere de esfuerzos públicos y políticos significativos para consolidarse como un campo privilegiado de intervención pública.

### **i) Cultura**

El sector de la cultura si bien posee cierta tradición en el país, a la vez se caracteriza como un área relativamente débil, ya sea por la difusión pública de sus acciones y también por la dispersión institucional de una serie relevante de líneas culturales. En este sentido importa señalar, que un conjunto de programas estratégicos vinculados al área se encuentran distribuidos en diversas Direcciones del propio Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y/o en agencias de rango municipal. Esta fragmentación institucional limita la efectividad y el impacto de las políticas públicas culturales en el territorio nacional.

En esta oportunidad se comentarán las propuestas públicas impulsadas por la Dirección de Cultura del MEC. Previo a enunciar sus líneas programáticas para este período del gobierno, vale la pena señalar que esa Dirección se ha reposicionado en la pasada Administración obteniendo mayor presupuesto que el habitual e impulsando nuevas iniciativas de acción pública. Otro aspecto que interesa mencionar, refiere a que el actual director de Cultura ya había asumido el cargo en la etapa final del anterior gobierno.

En líneas generales, se identificaron tres grandes cursos de acción, a saber:

uno de ellos relativo a la promoción de ciudadanía cultural, referida esencialmente, por una parte, a mejorar el acceso al disfrute de los bienes culturales y por otra, a la promoción de diversos patrones y núcleos de identidad cultural. En este marco se tiende a multiplicar la instalación de Usinas culturales referidas a recoger y difundir las expresiones de diversos grupos sociales, que en su mayoría carecen de visibilidad pública. También se contempla el reforzamiento de las Fabricas Culturales, dirigidas a rescatar y proyectar en el territorio oficios tradicionales –ejemplo, trabajo con cardo, etc.-, y también crear oportunidades laborales a grupos sociales con dificultades de inserción en el mercado de empleo.

Otra de las líneas programáticas refiere al fortalecimiento institucional, esencialmente articulado con la creación de entidades públicas especializadas como el Instituto Nacional de Artes Escénicas y el Centro de Formación y experimentación. Estas innovaciones institucionales están acompañadas con la promoción y aprobación de una Ley de Derechos Culturales.

la tercera propuesta apunta a la creación de un fondo de recursos para apoyar a instituciones culturales existentes que requieren de algún tipo de “apuntalamiento” o subsidio financiero puntual del estado para atravesar situaciones problemáticas, así como también para iniciar nuevos emprendimientos, en términos de operar como incentivos o usinas para impulsar experiencias creativas inéditas.



Vale la pena señalar, que los temas de bibliotecas nacionales y museos en tanto componentes esenciales de las políticas culturales no se encuentran en órbita de esta Dirección del MEC, y por ende el relevamiento de la agenda programática en estos campos de acción requiere de un estudio específico dada la compleja pertenencia institucional en los que se inscriben estos programas.

No cabe duda, que la revisión de la localización organizativa e institucional del conjunto de propuestas que constituyen el núcleo de las políticas culturales es una “asignatura pendiente” que hasta el momento el gobierno no se ha planteado como tema prioritario.

**j) Políticas de Derechos Humanos (DDHH) y de equidad étnico – racial.**

Estos dos sectores públicos de acción son de reciente incorporación en el marco de las políticas públicas nacionales y en oportunidad de este informe, dado su incipiente desarrollo conviene tratarlos en un mismo ítem, aunque especificando la particularidad de cada uno de ellos.

En materia de DDHH, la suscripción del país de un conjunto de tratados y normas internacionales en este campo, no se tradujo en la práctica en propuestas concretas de intervención en la materia. De acuerdo a la información de contexto presentada en este informe, Uruguay tiene un serio déficit o mejor dicho deuda sobre esta temática, ya que prácticamente no dispone de programas que expresen su preocupación política en Derechos Humanos. No hay lugar a duda, que el pasado reciente –específicamente el gobierno de facto ocurrido durante los años 1973-1985 y los excesos de poder del Estado sobre la ciudadanía, las violaciones sistemáticas y los delitos de lesa humanidad en esa etapa histórica- han operado como un freno para que esta problemática se asuma en su versión amplia y moderna y logre tramitarse sin resquemores y desconfianzas políticas.

En la Administración anterior, se realizaron los primeros esfuerzos por enmarcar a los DDHH en términos de políticas públicas, poniendo en funcionamiento una Dirección dedicada a estos temas en la órbita del MEC; promoviendo la creación por Ley de un Instituto especializado dependiente del Parlamento nacional e implementado tímidamente algunas iniciativas públicas al respecto.

En el presente gobierno, la agenda propuesta por la Dirección de DDHH busca vitalizar este campo de política pública a través de tres ejes de acción:

Uno relativo a la formulación de un Plan Nacional de DDHH que contempla una serie de componentes y medidas específicas.

Otro referido a mejorar la institucionalidad creada, poniendo en funcionamiento el Instituto especializado en la materia e introduciendo ajustes, en la medida de lo posible, en su marco institucional de pertenencia.

El tercero procura la armonización efectiva de la legislación vigente en el país con la internacional.

A su vez, estas tres grandes estrategias se complementan con medidas concretas dirigidas a promocionar la temática en territorio nacional.

También se relevaron una serie de iniciativas que trascienden la operativa de la Dirección de DDHH, -algunas de las cuales se enmarcan en el Plan Nacional-, y que requieren de la colaboración activa de otros socios estatales para llevarlas a cabo. Entre las principales propuestas, se encuentra: la formulación de un Plan de Educación en esta materia, que forme parte de la currícula de enseñanza formal pero que a la vez contemple los espacios educativos no formales. Para la ello, se requiere la coparticipación de ANEP, así como de la Dirección de Educación del Ministerio de Educación y Cultura –MEC-, Universidad de la República –UdelaR-, INMUJERES y los Gobiernos Departamentales.

En otro nivel, pero no menos importante, se identificaron otro grupo de propuestas referidas a la incorporación del enfoque de DDHH en una extensa gama de políticas públicas asociadas a los derechos económicos, sociales y culturales. Siguiendo esa misma dirección, se procura crear una batería de indicadores que permitan verificar la presencia de pautas de esta naturaleza en la Ley de Presupuesto Nacional. Una vez más, en este tipo de políticas públicas de naturaleza intersectorial, se torna evidente, la necesidad de contar con el apoyo expreso de un amplio espectro de entidades públicas abiertas a la atención de este tipo de demandas.

Para cerrar este tipo de políticas, importa señalar que la Dirección de DDHH comenzó a participar activamente en el Consejo Nacional de Políticas Sociales para buscar instalar esta perspectiva en un ámbito en el que están representadas aquellas entidades sectoriales de interés para esta temática.

En relación al sector referido a los temas étnico-raciales, no hay lugar a duda que esta área es sumamente nueva para la intervención pública nacional y es posible calificar su propuesta de acción de embrionaria. Como bien evidencian los datos de contexto, existen serias desigualdades étnicas, que se traducen en vulnerabilidades económicas, educativas y sociales. No obstante se carece de un diagnóstico acabado sobre las poblaciones con diversas ascendencias raciales presentes en el territorio nacional.

Por otra parte, abonando la calificación de incipiente desarrollo del sector, es importante señalar que no se dispone de una institución rectora en esta materia, y sólo se cuenta con una repartición de la Dirección de DDHH y una Secretaria de INMUJERES. A su vez, estas unidades también son de reciente creación en la esfera estatal y por ende no tienen una significativa capacidad institucional y experiencia de intervención en políticas públicas.

La cultura política uruguaya fue resistente a quebrar “el velo de la ignorancia<sup>102</sup>” que garantizaba que la homogeneidad racial de sus habitantes operaba como un freno a la emergencia de otro tipo de desigualdades sociales. De ahí, la demora en admitir que en su población convivían personas con ascendencia racial distinta, segregadas económica y culturalmente.

La estrategia del gobierno sobre este tema pretende instrumentarse a través de la operativa de la División de DDHH encargada de la temática, con el apoyo de la Secretaría de INMUJERES

---

<sup>102</sup> Expresión de P. Rosanvallon, utilizada para señalar los pactos políticos y culturales que se instauran en distintas sociedades para interpretar el tipo y magnitud de las desigualdades existentes en los distintos momentos históricos. El libro de referencia es “La Nueva Cuestión Social”, Ed. Manantial, Argentina, Buenos Aires.

y las unidades municipales especializadas. La misma consiste en la definición de una línea de acción estatal dirigida a combatir este tipo de desigualdades que se expresará en la formulación completa y puesta en marcha un Plan Nacional Contra la Discriminación Racial y la Xenofobia. En el presente, no se dispone de una versión actualizada del mencionado Plan, por ende no se conocen públicamente las medidas y los componentes que lo constituirían. Por otra parte, vale la pena mencionar que la Secretaria de INMUJERES dedicada a este tipo de asuntos, al cierre de este informe, no estaba en funcionamiento porque la responsable de esa unidad estaba asumiendo el cargo.

#### **k) Agua y saneamiento**

Dando vida al inciso 2º del Art.47 de la Constitución de la República, plebiscitado por la reforma constitucional del 2004, ya citado en el ítem *Contexto Nacional*, en Octubre 2009 se aprueba la Ley N°18.610, sobre Política Nacional de Aguas, que establece las bases de una Política Nacional de Aguas abonando en los conceptos de sustentabilidad, gestión integrada y descentralizada de los recursos hídricos, eficiencia en el uso del recurso, participación social, entre otros. La principal herramienta para desarrollar la Política en Aguas, será el Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos que se encuentra actualmente en formulación<sup>103</sup>. Las aguas urbanas, en su calidad y cantidad, deben ser parte de la Gestión Integrada, lo que incluye el drenaje pluvial, las inundaciones de ribera, el abastecimiento de agua potable y el saneamiento.

Por otra parte, la política establece, además de disposiciones generales, principios, instrumentos, un capítulo especial para el agua potable y saneamiento.

El mismo establece que el objetivo de la política en agua potable y saneamiento es “asegurar la universalidad del acceso a los mismos, sobre la base de que las razones de orden social priman por sobre las de orden económico”.

En su Art16 determina que el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio elaborará un plan nacional de agua potable y saneamiento integral, que defina los lineamientos generales y los mecanismos e instrumentos para su concreción y seguimiento. Este plan deberá formularse en consonancia con las demás políticas nacionales y departamentales vinculadas en particular con los planes de cuencas hidrográficas, así como con las políticas ambientales, territoriales, sociales y económicas.

En referencia a la universalización de la cobertura de agua potable, Uruguay puede alcanzar el 100% de la población, desarrollando los mecanismos adecuados para abastecer a la población rural dispersa. Como ya se mencionó, este es uno de los objetivos de OSE y para ello se busca replicar la experiencia piloto, “Abastecimiento de agua potable a pequeñas comunidades rurales”, que hoy se está ejecutando a través del Fondo de Agua y Saneamiento de la AECID administrado por el BID.

---

<sup>103</sup> La ley de aguas establece en relación al Plan dos conceptos fundamentales, el ciclo Hidrológico y las cuencas; y dos objetivos básicos, la Gestión Integrada y la Participación. Por tanto el Plan deberá implicar a todas las áreas del estado con competencias en algún componente del ciclo Hidrológico, en la gestión del territorio y de los ecosistemas, así como a los usuarios de los recursos hídricos y a la sociedad civil

Respecto al saneamiento integral, el mismo está contemplado en el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático, como componente central del ordenamiento territorial. Este último constituye un elemento clave para prevenir riesgos y apoyar medidas de adaptación y mitigación, principalmente vinculadas a la gestión integral de riesgos.

En particular, algunas de dichas medidas propuestas implican la incorporación de los lineamientos relacionados a saneamiento integral, en los planes de ordenamiento territorial. Por otro lado, se estipula que estos planes de ordenamiento territorial deberán estar coordinados con los planes sectoriales de saneamiento ambiental. Especialmente se deberá desarrollar una estrategia para la gestión del drenaje pluvial urbano sustentable en ciudades intermedias que priorice la recuperación de la infiltración y la no transferencia de los impactos aguas abajo.<sup>104</sup>

La preocupación y consecuente definición de políticas y programas de saneamiento no son recientes para Uruguay. Es en el período 1992-1995, que Montevideo elabora su "Plan Director de Saneamiento", cuyo objetivo general es asegurar una mejora en la calidad de vida de la población del departamento a través de acciones específicas que permitan: i) Mejorar el servicio de saneamiento de las áreas que ya tienen el beneficio y extenderlo a aquéllas que carecen del mismo, estableciendo una adecuada previsión de etapas para asegurar la sustentabilidad técnica, social, financiera y económica de las obras; ii) Recuperar y proteger los cuerpos de agua del departamento, en función de una definición de su uso actual o futuro.

Este Plan es un instrumento de planificación a largo plazo (su horizonte final es el año 2035), así como un documento de programación detallada de las acciones a emprender en el corto y mediano plazo. En 2006 culminó en Montevideo el Plan de Saneamiento Urbano III, que incorporó a la red a 140.000 habitantes, y durante sus fases IV (actualmente en ejecución) a VI completará la conexión de toda la población del departamento de Montevideo. En 2009, se alcanzó el 91% de cobertura de saneamiento de viviendas en la zona urbana y se prevé alcanzar la cobertura total en el 2020<sup>105</sup>.

En el resto del país, el saneamiento se ha dinamizado en función del Plan Nacional de Saneamiento del Interior<sup>106</sup>, cuyo objetivo central es precisamente ampliar la red de alcantarillado en las ciudades del interior. Por un lado, la Administración se propone, alcanzar el 60% de cobertura en las localidades con servicios existentes y aumentar en forma sostenida la cobertura en las que ya superan este índice, y por otro, una parte fundamental de dicho plan son las obras a realizarse para el saneamiento de Ciudad de la Costa y de Maldonado-Punta del Este, que constituyen los mayores planes de obras en la historia de OSE.

Por otra parte, la universalización del servicio de saneamiento requiere que la población de las áreas cubiertas, se conecte o incorpore al servicio. En este marco, existen iniciativas desde el MVOTMA, la OSE, y la IMM que buscan optimizar las tasas de conexión de los hogares a los sistemas de saneamiento colectivo. Algunas de ellas refieren a la financiación por parte de la

---

<sup>104</sup> Medidas establecidas en el PNRCC vinculadas a la línea estratégica *Calidad de Vida de la Población*.

<sup>105</sup> <http://www.montevideo.gub.uy/ciudadania/desarrollo-ambiental/saneamiento>

<sup>106</sup> [http://www.ose.com.uy/s\\_plan\\_interior.html](http://www.ose.com.uy/s_plan_interior.html)

IMM que facilita la adecuación de la vivienda para la conexión a la red colectiva, y el proyecto de ley de Promoción de la Conexión de Obras de Saneamiento, que se encuentra en trámite parlamentario<sup>107</sup>.

Para cumplir con el desafío de universalización del agua potable y la ampliación de la cobertura de saneamiento, se requiere que los proveedores de estos servicios aumenten su eficiencia y calidad en la prestación.

En el caso particular de OSE, esta es una de sus prioridades, y desde el 2005 se lleva adelante el Programa VECTOR<sup>108</sup>, que plantea una reforma institucional integral como empresa. En este marco, uno de los principales componentes refiere la optimización de los procedimientos de las áreas comercial y operativa en relación al vínculo con el cliente. El programa se ha financiado inicialmente con fondos propios, pero desde el 2007 se ha convertido, junto al programa de Reducción de Agua No Contabilizada (RANC)<sup>109</sup>, uno de los componentes principales del préstamo del Banco Mundial.

En síntesis, se puede concluir que en materia de agua potable, las políticas y programas que marcan la agenda nacional focalizan en la mejora del servicio (plantas de bombeo y estaciones potabilizadoras), alcanzar la eficiencia (resolver las pérdidas de agua en el sistema y el agua no contabilizada), y continuar avanzando en la incorporación del servicio de agua al interior de viviendas que aún no lo poseen. En el caso del saneamiento, la prioridad es continuar avanzando en la extensión de la red de saneamiento especialmente en las mayores aglomeraciones urbanas del país, y en el otro extremo, llegar a las pequeñas comunidades rurales.

Todas estas acciones deberán enmarcarse en el nuevo paradigma del cambio climático, donde la falta de saneamiento y las restricciones en el acceso al agua potable incrementan la vulnerabilidad de las comunidades. Por ese motivo, en las ciudades, el avance en la meta sobre agua potable y saneamiento en general ha estado vinculado al desempeño en lo referente a asentamientos, ya que parte de las nuevas conexiones a las redes de agua y saneamiento se ejecuta en programas de vivienda aplicados para realojar o integrar a la trama urbana los asentamientos irregulares<sup>110</sup>.

## **I) Medio Ambiente y Cambio Climático**

Una de las tareas inmediatas del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) creado en mayo 2009, fue la elaboración e implementación de un plan de actividades, y en

---

<sup>107</sup> [Carpeta Nº 3548 de 2010](#)

<sup>108</sup> <http://www.ose.com.uy/descargas/publicaciones/vector/vector.pdf>

<sup>109</sup> El volumen de pérdidas de agua representa un porcentaje superior al 52% del agua elevada a la distribución por parte de OSE, lo que representa U\$S 95 millones al año, según Balance de Aguas 2008 elaborado por la gerencia de RANC. La reducción de agua no contabilizada sigue siendo, junto con la reducción de costos, uno de los principales desafíos de OSE.

<sup>110</sup> CNCPs – PNUD (2009) “*Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uruguay 2009/Informe País*”. Consejo Nacional de Políticas Sociales – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Montevideo.

ese contexto en Diciembre 2009 se aprobó el Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC)<sup>111</sup>. El mismo constituye la herramienta principal del sistema, que luego de realizar un análisis de la vulnerabilidad de los diversos sectores, propone una serie de líneas estratégicas vinculadas a Adaptación, Mitigación, y Acciones Transversales para apoyar la Adaptación y Mitigación.

El PNRCC es el instrumento por excelencia para integrar el cambio climático a la estrategia de desarrollo del país a largo plazo. Como conjunto de líneas de actuación y directrices interinstitucionales, su implementación dependerá de la ejecución de Planes Operativos Anuales (POA) y Planes Sectoriales de mediano plazo. La coordinación y gestión para su implementación, así como la identificación e integración de las capacidades técnicas necesarias, es responsabilidad del sistema.

En particular, el PNRCC como el eje articulador incluye de forma coherente las estrategias de adaptación, las políticas nacionales y planes sectoriales que se están implementando o que se ha acordado desarrollar en el futuro.

En lo que respecta al sector Recursos Hídricos, el PNRCC basa sus líneas de acción en el Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (PGIRH). En efecto, como anexo figura el documento “Hacia un Plan de Gestión Integrada de Recursos Hídricos. Agenda para la acción” (2010), que establece las pautas para la elaboración, de forma participativa y descentralizada, del Plan ya mencionado en el ítem de Agua y Saneamiento.

Vinculado a las estrategias de conservación de la Biodiversidad y los Ecosistemas, Uruguay ha avanzado significativamente en la consolidación de su sistema de áreas protegidas. Durante 2010 se elaboró un “Plan de mediano plazo para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) 2010-2014” que fija entre sus objetivos: diseñar una red de áreas protegidas ecológicamente representativa y completa, integrar el SNAP y sus áreas en la planificación territorial del país y en otras políticas sectoriales de protección y desarrollo sostenible; mejorar la sostenibilidad financiera a largo plazo del SNAP y sus áreas, fortalecer los mecanismos e instrumentos de participación social temprana con equidad y enfoque territorial para la gestión de las áreas protegidas, entre otros.

Por último, en el sector energía Uruguay ha elaborado ambiciosas directrices para su política energética 2005-2030.

Los principales ejes de esta política son el rol directriz del estado, con participación regulada de los actores privados, la diversificación de la matriz energética<sup>112</sup>, la promoción de la eficiencia energética en todos los sectores de actividad, y velar por un acceso adecuado a la energía para todos los sectores sociales (el acceso a la energía en Uruguay es del 98,6%, pero no siempre el acceso es seguro, o los costos son adecuados).

---

<sup>111</sup> <http://www.cambioclimatico.gub.uy/>

<sup>112</sup> La matriz energética primaria uruguaya se descompone de la forma siguiente (promedio 2001-2006): 56 % petróleo, 20 % hídrica, 17 % biomasa (leña), 5% electricidad importada y 2% gas natural (MIEM, 2007).

Respecto a la diversificación de la matriz, con una mayor incidencia de las fuentes renovables no tradicionales y una disminución del peso del petróleo, se plantea como meta a mediano plazo que en 2015 al menos 15% de la energía eléctrica provenga de fuentes renovables no tradicionales (eólica, solar, biomasa).

Por último, vale la pena mencionar que Energía y Medio Ambiente es uno de los grupos de trabajo inter-partidarios que se conformó con el nuevo Gobierno que asumió en Marzo 2010, lo cual brinda un respaldo político fundamental para los acuerdos que allí se alcancen. El mismo es integrado por técnicos de todos partidos políticos con representación parlamentaria, con el objetivo de identificar y definir las políticas de estado en este tema. A través del mecanismo del estudio en comisión, el grupo llegó a una serie de acuerdos, entre ellos la definición de los ejes prioritarios, en el que se encuentra la temática del Cambio Climático.

Al respecto, algunas de las líneas de acción identificadas como prioritarias refieren a la aplicación de los recursos nacionales en las estrategias de adaptación, focalizar en el estudio de las energías renovables, y la recomendación de contar con una unidad pequeña para favorecer la implementación del PNRCC.

#### **m) Descentralización, Desarrollo Local, Ordenamiento Territorial**

Como se ha mencionado en el apartado de contexto, el proceso de Uruguay en el área de descentralización territorial es incipiente y se ubica en una velocidad diferente a otras realidades de la región. Se puede identificar a la reforma Constitucional de 1996 como inicio de la evolución en términos normativos y legislativos, la cual sentó las bases de una nueva perspectiva de organización territorial. En ella se introdujeron, por ejemplo, la autonomía electoral, la posibilidad de creación de autoridades locales diferentes a las ya existentes Intendencias Departamentales, se le dio rango constitucional al Congreso de Intendentes y se creó la Comisión Sectorial de Descentralización de articulación entre actores ministeriales nacionales y los Departamentos.

El siguiente paso significativo a nivel legislativo que el país dio en este sentido, aunque relativamente visibilizados sus efectos en esta área de referencia, fue la aprobación e implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (N° 18.308). A nivel legislativo esto supone un cambio que asigna responsabilidades y potencialidades a los Gobiernos Departamentales de planificar y gestionar su territorio.

Posteriormente la aprobación de la Ley de Descentralización (N° 18.567) genera un tercer nivel de gobierno, los municipios, con autoridades electas por la ciudadanía, propicia un reconocimiento de las particularidades locales y un mayor acercamiento de instancias de gobierno a la ciudadanía en general. “los principios que explicita la ley y que la orientan son: *“1) la preservación de la unidad departamental territorial y política. 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización. 4) La participación de la ciudadanía. 5) La electividad y la representación proporcional integral. 6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en*

*condiciones más ventajosas.*” (Artículo Nº 3 de la ley de Descentralización citado en Cardarello et al 2010).

Paralelamente, interesa mencionar que a lo largo del período pasado se han inaugurado números ámbitos de diálogo y participación ciudadana y de coordinación interinstitucional de modo de lograr no sólo una profundización de la participación ciudadana en las políticas públicas sino también incrementar los niveles de eficiencia de las mismas. Entre los varios ámbitos que se crearon resaltan, en el nivel nacional: el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el mencionado Consejo Consultivo Honorario y Asesor de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, el Consejo Coordinador de Políticas de Género. Por otra parte, en los ámbitos locales también se crearon las Mesas Interinstitucionales, los Consejos Sociales y las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana<sup>113</sup> (los dos últimos dirigidos a fomentar el vínculo del gobierno con la sociedad civil). También hay que agregar que en el año 2005 se aprobó la ley Nº17.885 que promueve la participación de los y las ciudadanas voluntariamente en actividades de las entidades públicas<sup>114</sup>.

A raíz de esta tendencia, se pueden identificar posibles estrategias presentes en la agenda pública de Uruguay, como ser:

Fortalecer los modelos de gestión territorial e impulsar la generación de una estrategia nacional de desarrollo local.

Rediseñar los mecanismos de articulación y cooperación entre los niveles institucionales y territoriales para una adecuada articulación nacional-local.

Mejorar el marco normativo-legislativo en apoyo al proceso de demarcación competencial multinivel.

## **5. CONCLUSIONES**

De acuerdo a la información relevada y atendiendo algunas de las apreciaciones planteadas en la introducción de este informe, importa reafirmar la continuidad que se observa, entre la actual Administración política y la anterior, en la mayoría de los sectores de políticas públicas, sobre todo en aquellos considerados clásicos.

Este tipo de constataciones pone en evidencia una estrategia de acumulación en las áreas de intervención pública más allá de la rotación en los elencos políticos. Si bien, la coalición de izquierda continúa al mando del gobierno, eso no garantiza de antemano que se conserven las líneas de acción impulsadas en el período pasado. Sin embargo, la opción política ha sido mantenerlas y profundizarlas en una alta proporción de sectores, no obstante se registran algunos cambios, así como también la promoción de nuevas propuestas públicas.

---

<sup>113</sup> Más allá de que resulta obvio interesa subrayar que los ámbitos mencionados son a modo indicativo, no taxativo.

<sup>114</sup> Según la Encuesta Nacional de Voluntariado llevada adelante por el Instituto de Comunicación y desarrollo (ICD) el 20% de la población uruguaya mayor de 14 años lleva adelante actividades voluntarias (ICD 2009a).



En relación a las modificaciones de agenda impulsadas en este período, se advierte que en el sector de la seguridad ciudadana es uno en los que se constata un importante nivel de cambios respecto a la orientación y el tipo de propuestas de acción promovidas. Cabe señalar que en el anterior gobierno esta área no fue de las priorizadas, situación que se revierte en la actual administración gubernamental. Existe un sinnúmero de explicaciones sobre el “cambio de timón” en esta materia, entre las más destacadas figuran, las demandas ciudadanas por seguridad; la deteriorada situación del sistema carcelario y también la resolución y/o encaminamiento de un conjunto de serios problemas de sustentabilidad económica-financiera y social que presentaba el país cuando el primer gobierno de izquierda asumió el poder.

También se identificaron nuevas iniciativas públicas que tienden a complementar y en algún sentido fortalecer las líneas de acción estatal ya iniciadas. En este plano se ubica las políticas de pobreza y protección, en la medida que se les agregan alternativas de asistencia y bienestar, vinculadas con el acceso y el mejoramiento de unidades habitacionales y su entorno –Plan de Impacto Habitacional- y también con el amparo a distintos grupos etarios –Sistema de Cuidados-.

Más allá de estos lineamientos gubernamentales en lo que prevalece una lógica de conservar y renovar moderadamente la matriz de políticas públicas instaurada en la primera Administración de izquierda, no parece constatar innovaciones significativas en aquellos campos de acción en los que el Estado no cuenta con una experiencia significativa de intervención. Es así que la agenda sobre la temática de infancia y adolescencia, juventud, género, DDHH y étnico racial no se vislumbra hasta el momento una clara intencionalidad política de reforzar la presencia de estas áreas en el repertorio de programas públicos nacionales. Seguramente este posicionamiento político se fundamenta en la falta de conocimiento y experiencia estatal en las mencionadas áreas públicas, a lo que se agrega cierta debilidad organizativa de los actores colectivos que operan en esos campos.

De acuerdo a lo planteado en otros apartados de este informe, los sectores arriba enumerados no formaron parte del “núcleo tradicional” de las intervenciones públicas sobre el que se construyó el Estado moderno. Generalmente estas problemáticas que por su naturaleza requieren de enfoques integrales, se encontraban en una proporción importante “fundidas o integradas” a otras políticas sectoriales. El caso de educación y salud y su imbricación con la infancia y juventud es un claro ejemplo de la falta de diferenciación de esas áreas. Por eso resulta muy difícil para una estructura estatal relativamente consolidada como la uruguaya lograr instaurar sólidos dispositivos de intervención en estos campos de política. No obstante se vislumbran esfuerzos políticos sostenidos en pro de desarrollar dichas áreas en los últimos veinte años, sin embargo aún no han logrado posicionarlas como sectores estratégicos para el bienestar nacional.

En materia de género, DDHH y étnico-racial, la situación si bien es comparable con la anterior, respecto a la limitada envergadura de estos sectores, a su vez presentan una serie de particularidades que frenan su proyección en la esfera pública. Las tres temáticas cuestionan de alguna manera nodos esenciales de la cultura política uruguaya. Los temas de género y étnico-raciales debilitan el mito nacional de la plena igualdad cívica y social que caracteriza a este país. La defensa de los DDHH de forma directa o indirecta remite al pasado reciente en el que tuvo lugar el gobierno dictatorial que suspendió los derechos básicos de ciudadanía y por

ende quebró con la tradición democrática nacional. Estas tres políticas públicas se enfrentan en su proceso de legitimación y promoción con serias resistencias culturales.

En cuanto a agua y saneamiento, el desafío se plantea en la elaboración del Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos y su posterior implementación. En cuanto a agua potable y saneamiento Uruguay se plantea alcanzar el 100% de la población, a través de los mecanismos adecuados para abastecer a la población rural dispersa.

En referencia a políticas de descentralización, a pesar de lo incipiente del proceso, Uruguay avanza en el fortalecimiento de modelos de gestión territorial e impulsa la generación de una estrategia nacional de desarrollo local, así como crea mecanismos de articulación y cooperación entre los niveles institucionales y territoriales.

Resulta obvio que los avances en esta gama de políticas públicas generalmente asociadas a nuevas demandas y riesgos sociopolíticos son esenciales para consagrar una sociedad integrada, tolerante y cohesionada.

Cabe destacar también, que el conjunto de afirmaciones e interpretaciones realizadas tendrán confirmación o no, una vez aprobada la Ley de Presupuesto nacional, que transforma las intenciones políticas plasmadas en la actual agenda en estrategias públicas sustentables.

El período que se llevó a cabo el relevamiento de información para este estudio no coincidió con los tiempos políticos de sanción presupuestal. Aún se está en etapa de negociación de la distribución de recursos financieros por sectores de políticas públicas. Si bien no cabe esperar mayores sorpresas, la aprobación de la mencionada Ley es un indicador privilegiado para conocer efectivamente las prioridades políticas de agenda pública.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Aguirre, R. Ed. (2009): *“Las bases invisibles del Bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay”*. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Montevideo.

ANII (2009): *“Encuesta de percepción pública sobre ciencia, tecnología e innovación. Uruguay 2008”*. Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Montevideo. En página electrónica: [www.anii.org.uy](http://www.anii.org.uy)

Bancada Bicameral Femenina (2009): *“Representación política de las mujeres y la cuota en Uruguay”*. Documento elaborado para el 1er Encuentro Nacional de Mujeres Convencionales, Montevideo. En página electrónica del parlamento/parlamenta: <http://www.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/index.html>

Bianchi, C. y Snoeck, M. (2009): *“Ciencia, tecnología e innovación en Uruguay: desafíos estratégicos, objetivos de política e instrumentos. Propuesta para el PENCTI”*. Agencia Nacional de Investigación e Innovación, Montevideo. En página electrónica: [www.anii.org.uy](http://www.anii.org.uy)

Bucheli, M. y Cabela, W. (2007): *“Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según ascendencia racial”*. Instituto Nacional de Estadística (INE), Montevideo.

Calvo, J.J. (2008): *“La población del Uruguay en las próximas décadas. Una visión, dos escenarios y diez preguntas para debatir”*. Documento *“Sustentabilidad demográfica”* de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010 – 2030, Comité de Coordinación Estratégica del Programa INFAMILIA – MIDES, Montevideo. En página electrónica [www.enia.org.uy](http://www.enia.org.uy)

Camou, Antonio (Estudio preliminar y Comp.) (2001): *“Los desafíos de la Gobernabilidad”*. FACS - IISUNAM - Plaza y Valdés, México.

Cardarello, A., Abraham, M., Freigedo, M. y Daniela Vairo (2010): *“Mucho ruido...y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010)”*. En *“Estado y Políticas Públicas 2005 – 2010”*. Departamento de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, en prensa.

CEPAL (2010): *“Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2009”*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. En página electrónica: [www.eclac.org](http://www.eclac.org).

Comisión Europea (2007): *“Documento Estrategia País 2007 – 2013. Comisión Europea - Uruguay”*. Comisión Europea. Consultado el 11 de junio de 2010 en página electrónica: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/uruguay/csp/07\\_13\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/uruguay/csp/07_13_es.pdf)

CNCPS (2009): *“De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005 – 2009)”*. Consejo Nacional de Políticas Sociales, Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2007): *“Plan de Equidad”*. Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNCPS) – Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), Montevideo.

CNCPS – PNUD (2009): *“Objetivos de Desarrollo del Milenio, Uruguay 2009. Informe de progreso”*, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Montevideo.

Corporación Latinobarómetro (2008): *"Informe 2008"*, Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile. Consultado en línea el 10 de junio de 2010 en página electrónica: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

De Armas, G. (2009): "Reflexiones sobre la relación entre la "Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia" y el modelo de desarrollo de Uruguay hacia el año 2030". Documento "Sustentabilidad Social" de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010 – 2030, Comité de Coordinación Estratégica del Programa INFAMILIA – MIDES, Montevideo. En página electrónica [www.enia.org.uy](http://www.enia.org.uy)

Equipos MORI (2009): "Informe electoral Noviembre de 2009 del Monitor de Opinión Pública", Consultora Equipos MORI, Montevideo.

GMI (2007): *"Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI). Lineamientos fundamentales para la discusión"*. Gabinete Ministerial de Innovación – Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), Montevideo. En página electrónica de ANII: [www.anii.org.uy](http://www.anii.org.uy).

ICD (2009a): *"Dimensiones del Voluntariado en Uruguay"*. Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) – MIDES - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV). Montevideo. En página electrónica del Instituto Nacional de la Juventud: [www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy).

\_\_\_ (2009b): *"Voluntariado, prácticas solidarias en Uruguay"*. Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) – MIDES - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV). Montevideo. En página electrónica del Instituto Nacional de la Juventud: [www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy).

ICP (2010): *"Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba"*. Informe de Coyuntura Nº 9 del Instituto de Ciencia Política (ICP), ICP – Fin de Siglo – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Montevideo.

\_\_\_ (2007): "La hora de las reformas. Gobierno, actores y políticas en el Uruguay 2006 – 2007". Informe de Coyuntura Nº 9 del Instituto de Ciencia Política (ICP), ICP – Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

IECON (2010): *"Informe de Coyuntura Uruguay mayo 2010"*. Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, Montevideo.

INE (2006): *"Situación de la vivienda en Uruguay. Informe de divulgación"*, Elaborado por el Ec. Carlos Casacuberta para el Instituto Nacional de Estadística, Montevideo.

INE-PIAI (2006): *"Relevamiento de asentamientos irregulares 2005-2006"*. Instituto Nacional de Estadísticas – Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, Montevideo. Disponible en <http://www.ine.gub.uy>.

INFAMILIA (2009): "Informe Final de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud". Programa INFAMILIA – MIDES, Montevideo.

INJU (2009): *Juventudes uruguayas: programas sociales e impactos de las reformas implementadas*. Documento para el proceso de debate del documento Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes, Instituto Nacional de la Juventud (INJU)/MIDES, Montevideo.

INMUJERES (s/f): *Presentación de Sistema de Información de Género*. Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) – MIDES, Montevideo. En página electrónica: [www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy)

Instituto Cuesta Duarte (2010): *Informe de Coyuntura 2010*, Instituto Cuesta Duarte – PIT – CNT, Montevideo.

Mayorga, F. y Córdova, E. (2007): *“Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. En página electrónica: [www.institut-gouvernance.org](http://www.institut-gouvernance.org)

MEC (2009): *“Anuario Estadístico de Educación 2008”*. Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Montevideo.

\_\_\_\_ (2008): *“Anuario Estadístico de Educación 2007”*. Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Montevideo.

\_\_\_\_ (2008) *“Primer Censo Nacional de Centros de Educación Infantil Privados 2007”*, MEC – UNESCO – UNICEF, Montevideo.

Méndez, G., Traversa, F. y Senatore, L. (2009) *“La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005 – 2009”*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FESUR) – Instituto de Ciencia Política (ICP), Montevideo.

Midaglia, C. y Castillo, M. (2010): *“El Significado Político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo”* en *“Estado y Políticas Públicas 2005 – 2010”*. Departamento de Ciencia Política – Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, en prensa.

MSP (2009): *“1ª Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades Crónicas No Transmisibles”*. Ministerio de Salud Pública (MSP)/Dirección General de la Salud (DIGESA)/División Epidemiología. Montevideo. En página electrónica del MSP: [www.msp.gub.uy](http://www.msp.gub.uy).

OCDE (2008): *“Programa de Acción de Accra”*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Ghana. En página electrónica: [www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf)

OCDE (2005): *“Declaración de París sobre eficacia de la ayuda”*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París. En página electrónica: [www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf)

OPP – MIDES (2009): *“Reporte Social 2009. Principales características del Uruguay Social”*. Oficina de Planeamiento y Presupuesto/ Área de Gestión y evaluación del Estado – Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.

PNUD (2008a): *“Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, Políticas y desarrollo Humano”*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2008b): *“Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas”*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) – Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad/Ministerio del Interior (MI), Montevideo.

\_\_\_\_\_ (2007): *“Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina”*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York.

\_\_\_\_\_ (2005): *“Desarrollo Humano en Uruguay 2005. Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento”*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Montevideo.

Rodríguez, F. y Rossel, C. (2010): *“Panorama de la vejez en Uruguay”*. Universidad Católica del Uruguay (UCU) – Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) – Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Montevideo.

Rossel, C. (2009): *“Adolescencia y Juventud en Uruguay: elementos para un diagnóstico integrado. Viejas deudas, nuevos riesgos y oportunidades futuras”*. Documento elaborado para el proceso de construcción de *“Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes”* del Instituto Nacional de Juventud/MIDES, Montevideo. Acceso en página electrónica [www.inju.gub.uy](http://www.inju.gub.uy).

Sarlo, O. et al (2010): *“Independencia judicial desde la perspectiva interna y de los usuarios. Uruguay 2006. Informe final”*. Proyecto de Investigación (Modalidad I+D) financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Montevideo, inédito.

Setaro, M. y Koolhaas, M. (2009): *“Políticas de Salud”*, Documento *“Cuadernos de la ENIA”* de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010 – 2030, Comité de Coordinación Estratégica del Programa INFAMILIA – MIDES, Montevideo. En página electrónica: [www.enia.org.uy](http://www.enia.org.uy).

Transparency International (2009): *“Informe Percepción de Corrupción 2009”*. Transparency International Capítulo Uruguay, Montevideo. En página electrónica: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

UNODC (2010): *“United Nations Surveys on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (CTS)”*. United Nations Office On Drugs and Crime, estadísticas en página electrónica: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/United-Nations-Surveys-on-Crime-Trends-and-the-Operations-of-Criminal-Justice-Systems.html>

Varela, C., Pollero, C. y Fostik, A. (2008): *“La fecundidad: evolución y diferenciales en el comportamiento reproductivo”*. En Varela, C. (Coord.): *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Programa de Población/Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales/UdelaR – Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Montevideo.

Páginas electrónicas consultadas:

Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP): [www.ancap.gub.uy](http://www.ancap.gub.uy)

Agencia Nacional de Investigación e Innovación: [www.anii.org.uy](http://www.anii.org.uy)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

Corporación Latinobarómetro: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010 – 2030: [www.enia.org.uy](http://www.enia.org.uy)

Freedom House: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

Instituto Nacional de las Mujeres: [www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy)

Ministerio de Salud Pública: [www.msp.gub.uy](http://www.msp.gub.uy)

Observatorio Social de Indicadores y Programas – MIDES:  
<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>

Presidencia de la República Oriental del Uruguay: [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)

Transparency International: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

PoderLegislativo/Parlamenta:

<http://www.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/index.html>

Documentos oficiales consultados:

Informes de transición de los siguientes ministerios:

Ministerio de Desarrollo Social

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Ministerio del Interior

Ministerio de Educación y Cultura

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento, Territorial y Medio Ambiente

Presidencia de la República

Documentos sobre Planes, Políticas y Programas

Plan de Equidad.

Estrategia Nacional para la Adolescencia y la Juventud.

Plan de Infancia y Adolescencia 2010 – 2015.

Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes.

Plan Nacional de Igualdad, Oportunidades y Derechos.

Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010).

Plan estratégico para las personas con discapacidad.

Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) - Lineamientos fundamentales para la discusión.

Documentos de circulación restringida

Plan de Impacto Urbano – Habitacional (Presidencia/MIDES/MVOTMA).

Plan de Erradicación de la Indigencia (MIDES).

Informe de avance del Plan Nacional de Juventud (INJU/MIDES).

Lineamientos estratégicos de la Dirección Nacional de Empleo del MTSS.

Lineamientos estratégicos de la Dirección Nacional de Derechos Humanos del MEC.

Prioridades estratégicas del Ministerio de Salud Pública – Sr. Ministro Daniel Olesker (MSP).

Documentos de la Agencia Española de Cooperación Internacional

Diagnóstico PAE Uruguay 2006-2008 de la Cooperación Española.

Plan Director de la Cooperación Española 2009 – 2012.



Anexo 1. Selección de cifras utilizadas en el informe.

Cuadro 1: Tasa de actividad, empleo y desempleo según zona geográfica

Períodos seleccionados	Tasas		
	Actividad	Empleo	Desempleo
Localidades urbanas de 5000 habitantes o más			
1998	60,4	54,3	10,1
2002	59,1	49,1	17,0
2006	60,9	53,9	11,4
2007	62,7	56,7	9,6
2008	62,6	57,7	7,9
2009	63,4	58,6	7,7
Ene – feb. 2010	62,9	58,3	7,3
Localidades pequeñas y rurales			
2007	60,9	57,1	6,2
2008	61,2	58,0	5,2
2009	61,2	58,4	4,6
Ene – feb. 2010	62,0	59,1	4,6
Total del país			
2007	62,5	56,7	9,2
2008	62,5	57,7	7,6
2009	63,2	58,6	7,3
Ene – feb. 2010	62,7	58,4	6,9
Fuente: Elaboración propia sobre Instituto Cuesta Duarte 2010: 43. En base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).			

Cuadro 2: Tasa de actividad, empleo y desempleo por ascendencia (%) (Uruguay 2006)

Indicadores de mercado de trabajo	Ascendencia			
	Afro	Blanca	Indígena	Total
Tasa de actividad	66,1*	60,1	66,6*	60,8
Tasa de empleo	56,8*	53,8	57,8*	54,1
Tasa de desempleo	14,1*	10,5	13,2*	10,9
Los asteriscos indican el nivel de significación de la diferencia del promedio de la celda con respecto a ascendencia blanca: (*) 99%				
Fuente: Bucheli y Cabela (2007) sobre Encuesta Continua de Hogares 2006 del INE				

Cuadro 3: Incidencia de la pobreza e indigencia según áreas geográficas (en porcentaje)

	Total		Montevideo		Interior >5.000 (1)		Interior <5.000 (2)		Rural disperso	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
2006	33,5	2,5	33,4	2,3	34,0	2,5	43,5	3,6	21,4	2,6
2007	29,6	2,5	29,6	2,2	29,9	2,9	38,5	2,1	17,3	1,8
2008	22,5	2,1	25,5	2,1	20,8	2,0	29,7	3,1	9,6	1,7
2009	20,9	1,6	24,0	1,8	19,0	1,4	25,4	2,1	9,6	1,3

(1) Corresponde a las localidades de 5.000 y más habitantes

(2) Corresponde a las localidades de menos de 5.000 habitantes.

Fuente: IECON 2010, en base a datos del INE, línea 2009.

## **7. MATRIZ DE APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA Y RESULTADOS DE DESARROLLO**

Esta matriz sintetiza el análisis de la situación de desarrollo del país socio así como las condiciones existentes de apropiación democrática y local.

Se identifican los resultados de desarrollo generales y sectoriales; los socios clave para el logro de esos resultados en cada sector y se analiza la valoración que hacen los diferentes actores locales de las políticas y programas públicos.

Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO / S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza al 2015	Impulsado el papel redistributivo de la política presupuestaria y fiscal como sustento de políticas públicas que contribuyen a la equidad y, así como aumentar la eficacia en la gestión y transformación del Estado	Asistencia Social, pobreza y cohesión social	Gobernabilidad democrática	Aumento del impacto distributivo de las políticas públicas con sustentabilidad fiscal y su contribución al crecimiento	MEF - MTOP - MIDES – BPS - MSP – ASSE - ANEP – MVOTMA – MTSS – MEC – INAU – Gob. Deptales.	Asociaciones civiles y ciudadanía	Asociaciones locales	1	1
	Implementado un Sistema Nacional Integrado de Cuidados con enfoque de género							1	1

Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO / S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza al 2015	Mejorado el diseño, la implementación y sensibilización social del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas	Derechos Humanos	Gobernabilidad democrática	Institucionalidad Nacional de Derechos Humanos Fortalecimiento de la visión de DDHH en el diseño del conjunto de políticas públicas Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales Plan Nacional de Derechos Humanos Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación Plan Nacional de Juventudes Plan de Educación en DDHH Fortalecimiento de recursos humanos promotores del enfoque de DDHH Fortalecimiento de capacidades de articulación interinstitucional, de sistemas de información y comunicación con enfoque de DDHH	Dirección DDHH/MEC - ONSC/Presidencia	Asociaciones civiles y movimiento de DDHH	sin referencia local	1	1

Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO / S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza al 2015	Mejorado el diseño e implementación de políticas públicas que permitan reducir inequidades en el empleo y fortalecen los niveles de trabajo decente.	Empleo	Gobernabilidad democrática	Fortalecimiento del proceso nacional de diálogo social sobre empleo y trabajo decente  Fortalecimiento de los mecanismos de formación, capacitación e inclusión laboral  Apoyo a la política nacional de Centros Públicos de Empleo  Consolidación la aplicación de la Ley nº 18.516 en el compromiso de incluir a poblaciones vulnerables  Fortalecimiento el Programa Objetivo Empleo  Fortalecimiento de Observatorio de Mercado de Trabajo  Estrategia Nacional de Empleo  Promoción de un compromiso nacional sobre trabajo decente juvenil  Diseño e implementación de un programa de trabajo decente juvenil  Ley de negociación colectiva (sector público Nº 18.508 y sector privado Nº 18.566)	MTSS - OPP - MEF - PIT/CNT - Gob. Deptales.	Central sindical de trabajadores y gremios empresariales	Actores nacionales con representación local	1	1

Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO / S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza al 2015	Mejorados los niveles de protección ciudadana, con mayor eficiencia y respeto por las garantías constitucionales así como apoyar el proceso de reforma del sistema penitenciario con enfoque de derechos humanos	Seguridad ciudadana	Gobernabilidad democrática	<p>Reforma del sistema penitenciario con enfoque de DDHH</p> <p>Mejora de gestión policial, desde el enfoque de DDHH</p> <p>Sistema de indicadores para la evaluación de la calidad de las políticas de seguridad</p> <p>Adecuación y reformas normativas</p> <p>Impulso a la estrategia nacional para la convivencia y seguridad ciudadana con mecanismos de evaluación y monitoreo</p> <p>Reforma de la formación policial</p> <p>Políticas de Género transversales y en aplicación</p>	MI - MEC - ANEP - MSP	Amplio respaldo del conjunto de los partidos, asociaciones civiles y la ciudadanía en general	Actores centrales con representación local	1	1

Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015									
OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO/S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza al 2015	Aumentadas las capacidades públicas (de nivel central y departamental) para el diseño e implementación de políticas de vivienda para la disminución el número de personas que habita en condición de vulnerabilidad y mejorar el acceso a la vivienda de la población en general	Vivienda	Crecimiento económico para la reducción de la pobreza	<p>Fortalecimiento institucional en el relacionamiento del MVOTMA</p> <p>Aumento del número de planes y políticas de vivienda</p> <p>Implementación del Plan de impacto habitacional "JUNTOS"</p> <p>Realojo del 8% de la población asentada irregular e inconvenientemente en zonas inundables, contaminadas y que obstruyen intervenciones públicas</p> <p>Desarrollo de cooperativas de ayuda mutua y de ahorro previo, para aumentar el stock de vivienda de interés social</p> <p>Aumento de la cantidad de población joven con acceso a préstamos y garantía de alquiler</p> <p>Realización de acciones de mejora de las capacidades técnicas de los Gobiernos Departamentales en términos de RRHH, materiales, etc.</p> <p>Realización del diagnóstico de la demanda de vivienda para grupos poblaciones específicos</p> <p>Realización de las investigaciones referidas a la aplicación de nuevas tecnologías para la construcción de viviendas</p>	Presidencia – MVOTMA – MIDES – BPS - MSP - Gob.- Deptales. - PIAI - OSC - Sistema Universitario	Asociaciones civiles y universitarias, ciudadanía en general, movimiento cooperativo FUCVAM y FECOVI	Asociaciones locales, actores centrales con representación local,	2	2



Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO/S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Reducir a la mitad el porcentaje de personas en extrema pobreza al 2015	Mejoras las políticas nacionales y subnacionales para el desarrollo local, la descentralización política, la ordenación del territorio y la participación ciudadana	Descentralización, desarrollo local y ordenamiento territorial	Gobernabilidad democrática	Fortalecimiento institucional de actores territoriales, GD y elaboración e implementación de los instrumentos de OT  Mejora de la articulación multinivel y multiactoral  Promoción de reformas legislativas para un nuevo marco competencial nacional / departamental / municipal.  Promoción de experiencias de articulación de políticas nacionales de juventud en el territorio  Estrategia Nacional de Desarrollo y Descentralización	Congreso de Intendentes, OPP, Poder Legislativo, sociedad civil y sus actores, CND, sector empresarial, sindicatos, Municipios, Municipios, Agencias de Desarrollo Local, DINOT, Juntas Departamentales, MVOTMA, Gobs. Deptales	Partidos Políticos, Academia, sindicatos, sector empresarial, sociedad civil y ciudadanía en general	Asociaciones de vecinos, agencias de desarrollo local, sociedad civil, programas nacionales en el territorio, población local en general, sector empresarial local, asociaciones civiles locales, actores y programas nacionales con representación local	1	1


Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA/ POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO / S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Universalización de la educación inicial, universalización de la educación media obligatoria y expansión de la educación media superior	Universalizada la educación inicial y la educación media obligatoria, así como los niveles de egreso de educación media básica y superior y de acceso a la educación terciaria	Educación y Cultura	Servicios sociales básicos: Educación	<p>Ampliación de la cobertura educativa en educación inicial, media básica y superior formal (común y especial) y no formal</p> <p>Mejora a la gestión de los servicios educativos</p> <p>Impulso a la universalización del Plan CEIBAL en la educación media básica.</p> <p>Disposición, especialmente en el interior del país, de recursos humanos especializados en las distintas discapacidades (Educación especial).</p> <p>Implementación de un servicio de bienestar estudiantil ampliando la cobertura de los programas existentes de becas y transferencias monetarias orientados a la permanencia de los adolescentes en la educación media superior</p> <p>Promoción de la calificación profesional y el rol de los maestros itinerantes y de apoyo, así como de maestros y profesores inclusores para estudiantes con discapacidad</p> <p>Fortalecimiento del enfoque multidimensional integrando de educación y salud y fortalecida la interdisciplinariedad de las escuelas especiales</p>	MEC – ANEP - INAU (PLAN CAIF)/MIDES - Presidencia – LATU – MIDES/INFAMILIA - ANEP/CES – CETP	Amplio respaldo del conjunto de Partidos Políticos, de los sindicatos de la educación y la ciudadanía.	Asociaciones Civiles. Los actores colectivos son de rango nacional, pero tienen dependencias locales	2	2

Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO / S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
	Mejoradas las políticas nacionales y descentralizadas para el diseño e implementación de políticas culturales inclusivas.	Educación y Cultura	Cultura y Desarrollo	Fortalecimiento de la institucionalidad de las políticas culturales del país, con énfasis en la democratización de la cultura en sus dimensiones: i) acceso a la creación, producción, preservación y consumo de la cultura. Instrumentación y defensa de los derechos culturales. ii) Reconocimiento de la diversidad cultural de la ciudadanía, de las minorías y colectivos en situación vulnerable. iii) Favoreciendo especialmente los procesos de descentralización y regionalización.	MEC - MIEM - Gobs. Deptaes - Poder Legislativo	Asociaciones civiles y gremios del arte y asociaciones civiles locales	Asociaciones civiles, gremios del arte locales y asociaciones civiles locales	1	1
	Incrementada la competitividad de las industrias creativas.			Consolidación a nivel nacional de las industrias audiovisuales en un nicho del cine de animación. /Sistematización de los distintos sectores vinculados a las industrias creativas.					
	Fortalecidos los programas de popularización de la cultura científica, la creación de conocimiento y descubrimiento de nuevas capacidades.			Incorporar el conocimiento científico como parte de la cultura nacional. Fortalecimiento de los ámbitos formales y no formales que vinculan la ciencia y la tecnología y la innovación a través de su popularización.					

Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO / S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la Mujer	Implementada una política pública integral para la erradicación de la violencia de género	Género	Género en desarrollo	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2011)	INMUJERES/MI DES, PE, PL, INAU (PLAN CAIF), ANEP, MSP, Udelar, MEC, Entidades de educación del sector privado, MI, PJ, OSC, Presidencia (INE)	Movimiento de género y asociaciones civiles	Actores nacionales con representación local	1	1
	Fortalecidas las políticas públicas locales en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres			Plan Nacional de Lucha contra la violencia doméstica					
	Mejorada la participación, la representación y la incidencia política de las mujeres.			Ley de acoso sexual laboral					
	Consolidada una política integral de salud sexual y reproductiva			Ley de defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva					

Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO / S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niñas y niños menores de 5 años y reducir en tres cuartos la tasa de mortalidad materna al 2015	Mejorado el diseño e implementación de políticas de protección social dirigidas a la primera infancia y a su entorno familiar	Salud, derechos reproductivos	Servicios sociales básicos: Salud	Incremento del número de políticas de protección social para la infancia, la adolescencia y las familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica	MIDES, INAU (PLAN CAIF), ANEP, MSP, MTOP - MTSS/BPS - MEC/ANEP - INFAMILIA/MIDES - IMM – IMC - MSP/ASSE - Prestadores mutuales y privados de salud - JUNASA	Asociaciones civiles, ciudadanía en general, asociaciones de usuarios, jubilados, sindicatos, movimiento de género y la ciudadanía en general	Asociaciones civiles locales, ciudadanía local, asociaciones nacionales con representación local, asociaciones civiles locales de infancia y de género	2	2
	Mejorada la salud de la población así como las intervenciones integrales en el territorio nacional y hacia grupos específicos de población			Creación de una red Integrada de Efectores Públicos de Salud, en la que ASSE debe liderar pero integrada al HHCC, a sanidad militar y policial y a la red de policlínicos municipales y comunitarios				1	2
	Incrementada la capacidad regulatoria del Estado en el diseño de las políticas de salud y aumentada la participación de los usuarios del Sistema de Salud			Fortalecimiento de la capacidad de regulación del Estado a nivel macro y micro, en relación a los prestadores de salud y los RRHH que trabajan en el sistema.				2	2
	Mejorada la salud materna y reducida la mortalidad infantil			Profundización del proceso de Participación social iniciado en la Reforma de Salud				1	1
				Mejora en la cobertura, acceso temprano y calidad de la atención integral de la salud de la mujer, con énfasis en aquellas en edad fértil y embarazadas, en los servicios de ASSE					

Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO / S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Garantizar la Sustentabilidad Ambiental	Fortalecida la institucionalidad y capacidad en el diseño e implementación de políticas públicas de adaptación y mitigación al cambio climático.	Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable	Sostenibilidad Ambiental, Lucha contra el cambio climático y hábitat	Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNRCC), Nueva Normativa (Ordenamiento Territorial, Emergencias, Aguas, Energía)	DINAMA/MVOTMA Grupo Coord.: MVOTMA, MRREE, MDN, MIEM, MGAP, MINTUR, OPP, SNE, Congreso de Intendentes. Comisión Asesora: Ministerios, UDELAR, ANEP, ANII, INIA, CND, Instituto Antártico Uruguayo, ONG ambientalistas con actividades en la materia, Representantes del sector productivo	Alto Consenso: Comisión Ambiental multipartidaria ha asumido el PNRCC como propio	Productores y usuarios integran el SNRCC, pero no tienen participación activa	1	1
	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos incorporada, y ampliación del acceso al agua potable y saneamiento			Política Nacional de Aguas Fortalecimiento Institucional y mejora de cobertura en los servicios y la gestión	MVOTMA/DINASA, COASAS, RENARE, URSEA, UDELAR, OSE, DINAMIGE, Intendencias, DINOT	Consenso entre gobierno y sindicatos	Usuarios participan activamente a través de COASAS. Rol activo de los municipios y las intendencias.	1	1
	Conservación y uso sostenible de la biodiversidad y de los recursos naturales promovidos de cara a los desafíos del Cambio Climático			Convenio Diversidad Biológica Política Nacional de Areas Protegidas	MVOTMA/SNAP	Amplio consenso social y político	Productores agropecuarios y comunidades comienzan a involucrarse en gestión. Intendencias vinculadas al sistema, con rol activo.	1	2

Matriz de APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA y RESULTADOS DE DESARROLLO DEL PAÍS SOCIO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO DE URUGUAY: 2010-2015**

OBJETIVOS GENERALES del PND - Relación con ODM	RESULTADOS de DESARROLLO al 2015*	SECTORES		ESTRATEGIA / POLÍTICA SECTORIAL	SOCIO / S PRINCIPALES	Valoración APROPIACIÓN			
		Según OPP**	Según Plan Director CE			RESPALDO PROCESO y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	PARTICIPACIÓN LOCAL	(APD) Resultado de la valoración APROPIACIÓN DEMOCRÁTICA. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)	(APL) Resultado de la valoración APROPIACIÓN LOCAL. Valoración de 1 a 4 (muy alta, alta, baja, muy baja)
Garantizar la Sustentabilidad Ambiental	Necesidades energéticas nacionales cubiertas a través de políticas económicas y ambientales sustentables	Energía	Sostenibilidad Ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat	Política Energética 2005-2030 Ley de promoción del uso eficiente de la energía Ley energía solar termica y agrocombustibles	DNETN/ MIEMUTE, URSEANII, ONG, UDELAR,	Amplio consenso político. Acuerdo social	Aumentan los emprendimientos locales de producción de energía de base renovable (en particular biomasa). Involucramiento cada vez mayor de las Intendencias	1	2

Notas:

\* Todos los resultados se han establecido al 2015 debido a la programación del gobierno uruguayo.

\*\* Se han tomado los sectores que utiliza el Departamento de Cooperación Internacional de OPP para la clasificación de los proyectos.