



Naciones Unidas Uruguay
Unidos en la Acción

URUGUAY

Análisis Común de País 2009



Índice

Índice	2
Glosario de siglas	4
Introducción	6
Capítulo 1 Análisis general	8
1.1. Presentación general.....	8
1.1.1. Economía	10
1.1.2. Mercado de trabajo	12
1.1.3. Pobreza, desigualdad y exclusión social	14
1.1.4. Educación.....	17
1.1.5. Salud.....	20
1.1.6. Medioambiente	24
1.1.7. Ciencia, tecnología e innovación	27
1.1.8. Gobernabilidad democrática	29
1.2. Resumen de los aportes más relevantes de los Comités de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a los informes presentados por Uruguay	33
Tortura (1996)	34
Derechos Civiles y Políticos (1996)	34
CEDAW (2008)	34
Discriminación Racial (2001)	35
Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997).....	35
Derechos del Niño (2007)	35
Capítulo 2 Estado de situación y tendencias en el logro de los ODM	37
2.1. Objetivo 1: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”	37
2.2. Objetivo 2: “Lograr la educación primaria universal”	39
2.3. Objetivo 3: “Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer” 41	
2.4. Objetivo 4: “Reducir la mortalidad infantil”	43
2.5. Objetivo 5: “Mejorar la salud materna”	45
2.6. Objetivo 6: “Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades”	48
2.7. Objetivo 7: “Garantizar la sostenibilidad del medioambiente”	54
2.8. Objetivo 8: “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”	55
Capítulo 3 Análisis de causas, capacidades y ventajas comparativas del Sistema de las Naciones Unidas	57
3.1. Identificación y análisis general de las principales causas de los problemas identificados.....	57
Especialización productiva.....	57
Inserción económica internacional.....	58
El mercado de trabajo	58
Pobreza, desigualdad y exclusión social	59
Educación.....	59
Salud.....	60
Medioambiente	60
Gobernabilidad democrática.....	61
3.2. Análisis de las capacidades nacionales	62

3.2.1. Las capacidades del Estado: instituciones, recursos fiscales, humanos e institucionales	62
3.2.2. Análisis de las capacidades de los actores de la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos.....	66
3.3. Uruguay y la cooperación internacional	70
Gráfico 3.1. Distribución de fondos entre fuentes de CI	71
3.3.1. Mapeo de las principales fuentes de cooperación internacional en el país	75
Tabla 3.1. Sector priorizado por el donante	75
3.4. Análisis del estado de la reforma del SNU.....	76
3.5. Análisis de las ventajas comparativas del SNU	78
Gráfico 3.2. Total de los fondos aportados y movilizados por el SNU al país en el período 2007-2010231.....	79
Gráfico 3.3. Porcentaje del aporte del SNU a los sectores de CI en el 2009.....	80
3.6. Determinación de las áreas estratégicas de cooperación programática.....	81
Referencias bibliográficas.....	83
Otros documentos.....	86
Páginas web consultadas	87

Glosario de siglas

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BCU	Banco Central del Uruguay
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia
CCA	Análisis Común de País, por su sigla en inglés
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONICYT	Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología
CTPD	Cooperación Técnica Para el Desarrollo
DAO	Delivering as One — Unidos en la Acción
DCI	Departamento de Cooperación Internacional
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EIC	Economía Intensiva en Conocimientos
ENIA	Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación
FONASA	Fondo Nacional de Salud
GEF	Fondo Mundial para el Medioambiente
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IECON	Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFAMILIA	Infancia, Adolescencia y Familia
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INAU	Instituto Nacional del Niño y el Adolescente
IPG	Índice de Potenciación de Género
IUCI	Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional
KEI	Knowledge Economy index
MANUD	Marco de Asistencia para el Desarrollo
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio

OEA	Organización de los Estados Americanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud — Organización Mundial de la Salud
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente
PIB	Producto Interno Bruto
PIODNA	Plan de Igualdad y Oportunidades
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
UDELAR	Universidad de la República
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDG	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNV	Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas
UT	Uso del Tiempo
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNI	Sistema Nacional de Investigadores
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
TNR	Trabajo no Remunerado

Introducción

El presente documento, denominado Análisis Común de País (Common Country Assessment, CCA), es elaborado por el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay como fase previa al diseño, conjuntamente con el gobierno, de su Marco de Asistencia para el Desarrollo (UNDAF, por su sigla en inglés). La elaboración del CCA responde al mandato¹ de las Naciones Unidas de lograr una cooperación organizada y coordinada en el país y se apoya en las guías elaboradas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG, por su sigla en inglés) a estos efectos (UNDG, 2009).

El CCA es la base sobre la que el Sistema de las Naciones Unidas, en su conjunto, define aquellos aspectos sobre los que trazará sus líneas de cooperación con el país, dado que se trata de un marco de análisis compartido entre todas las agencias, comisiones, fondos y programas de las Naciones Unidas (en adelante, *agencias*) que trabajan en Uruguay.

El documento compendia un diagnóstico de la situación del país en materia de desarrollo, vinculado al estado de avance en materia del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El análisis toma como punto de partida el CCA realizado en 2005 con miras a la elaboración del UNDAF 2007-2010 y recopila además los aportes realizados por las distintas agencias, sintetizados por un grupo de trabajo operativo, compuesto por técnicos de las propias agencias.

El diseño del CCA siguió un método sumamente participativo que permitió recibir aportes de todas las agencias, ya fuera en el grupo de trabajo o mediante intercambios en el marco del Equipo de País, y además incorpora los puntos de vista del Gobierno y de la sociedad civil a través de diversos documentos. Los miembros del grupo redactor participaron en talleres y foros donde se discutió el estado de situación del país.

En el documento se abordan los temas que forman parte de la agenda del debate público nacional, las medidas de política implementadas a la fecha y la perspectiva de desarrollo a mediano plazo. También se sintetizan los avances y desafíos en la economía, el mercado de trabajo, la evolución de la pobreza y las inequidades, la educación, la salud, la ciencia y la tecnología, el medioambiente y la gobernabilidad. El análisis se basa en la identificación de portadores de derechos y titulares de obligaciones para la determinación de posibles áreas de cooperación, utilizando para eso el enfoque basado en los derechos humanos (*Human Rights Based Approach*, HRBA); por lo tanto, esta consideración está presente de forma transversal en todo el documento.

Como foco del análisis se tomaron los temas transversales a los mandatos de las agencias: *género, trabajo decente, migraciones y medioambiente*. También se hizo

¹ Resoluciones 47/199, 50/120 y 50/227 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

hincapié en temas relativos a la participación ciudadana. Además se trabajó con los cinco principios interrelacionados que, según la *Guía para la elaboración del CCA 2009*, deben ser tomados en cuenta en el diseño del documento: HRBA, igualdad de género, sostenibilidad medioambiental, gestión por resultados (*Results Based Management*, RBM) y desarrollo de capacidades.

Es central destacar el altísimo nivel de participación de técnicos de agencias tanto residentes como no residentes en el país, entre ellas: CEPAL, FAO, OIM, OIT, ONUDI, ONUSIDA, OPS/OMS, PNUD, PNUMA, UNCTAD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNIFEM, y UNV.

La elaboración del CCA 2009 se enmarca en la experiencia de reforma que el Sistema de las Naciones Unidas viene llevando adelante desde el año 2007, de la que Uruguay forma parte como uno de los ocho países piloto² involucrados. Este elemento es de suma importancia, pues el objetivo último de la reforma del Sistema es lograr una mayor coherencia y coordinación del trabajo de las agencias en los países para contribuir a su desarrollo (UN General Assembly, 2004).

² Junto con Albania, Cabo Verde, Mozambique, Paquistán, Ruanda, Tanzania y Vietnam.

Capítulo 1

Análisis general

1.1. Presentación general

Uruguay es considerado un país de desarrollo humano alto (se ubica en el puesto 50 entre los 182 países que son medidos a través del *índice de desarrollo humano*)³ y de renta media alta.⁴ Presenta una expectativa de vida al nacer alta para la región (76,1 años), una tasa de alfabetización de 97,9%, una tasa bruta de matriculación en el sistema educativo de 90,9% y un producto interno bruto (PIB) per cápita de USD 11.216 (en paridad de poderes de compra). El desempeño del país en el *índice de desarrollo relativo al género* (IDG) es similar⁵ al del IDH,⁶ y menos satisfactorio en el *índice de potenciación de género* (IPG).⁷ En particular, Uruguay exhibe su peor *performance* en las dimensiones que refieren a la participación política y el poder de toma de decisiones de las mujeres.

Entre 1990 y 2007, Uruguay tuvo una tasa de incremento promedio anual del PIB real de 1,7%, aproximadamente la mitad del promedio mundial (3,2%) y bastante menor que las de Brasil (3,3%) y Argentina (2,6%) (PNUD Uruguay, 2008). Además, durante ese período se observa una alta propensión migratoria de la población.⁸

Pese al proceso sostenido de disminución de la pobreza iniciado en el 2005, el porcentaje de población en situación de pobreza durante el 2008 (20,3%) aún era mayor que el

³ PNUD (2009), con datos del 2007. Con un valor de 0,865 se ubica en América Latina, solamente detrás de Argentina y Chile.

⁴ Clasificación realizada por el Banco Mundial en función del ingreso nacional bruto per cápita del año 2008. De la región también están Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, República Dominicana, Venezuela R. B. y Perú.

⁵ El IDG se compone de las mismas variables que el IDH, pero se centra en la desigualdad entre hombres y mujeres conjuntamente con el grado de adelanto medio de ambos sexos. El valor alcanzado por Uruguay en este índice es 0,862, que lo ubica en el lugar 45 del ranking (PNUD, 2009).

⁶ En lo que refiere a las dimensiones de salud y educación las variaciones han sido leves y han evolucionado positivamente para las mujeres. Los cambios más significativos se han generado en la brecha de ingresos, que ha tendido a acortarse, aunque ha aumentado el componente de discriminación considerado.

⁷ El IPG se compone de la participación política y el poder de toma de decisiones de las mujeres, su participación económica y su poder sobre los recursos económicos. El valor alcanzado por Uruguay en este índice es 0,551, que lo coloca en el lugar 63 del ranking (PNUD, 2009).

⁸ Según las últimas estimaciones, el contingente de uruguayos que reside en el exterior alcanzaría una magnitud cercana al 18% de la población total residente en el país.

registrado en 1998 (año previo a la última recesión), e incluso que el observado en el 2001 (18,8%), tras tres años de caída del PIB.

Por otra parte, la sociedad uruguaya ha experimentado en las últimas décadas un conjunto de profundos cambios sociodemográficos,⁹ productivos y ambientales¹⁰ que han generado diversos impactos en el bienestar de la población.

En materia educativa, el país se ha caracterizado históricamente por presentar buenos indicadores en materia de acceso y cobertura dentro de la región. No obstante, tiene también uno de los más altos niveles de abandono en educación media en América Latina.

Los perfiles demográfico y epidemiológico corresponden a un país que completó su transición demográfica en forma temprana y en el que predominan enfermedades crónicas o no transmisibles.

Uruguay continúa enfrentando importantes desafíos ambientales que pueden verse agravados debido a los impactos del cambio climático, entre otros: la erosión de la tierra, la degradación de zonas costeras, la contaminación y protección de la biodiversidad.

Finalmente, pese a que muestra valores satisfactorios —al menos en comparación con los otros países de la región—, en los índices de calidad de la democracia, la transparencia y la estabilidad institucional¹¹ aún quedan materias pendientes con relación a la protección integral de los derechos humanos¹² según las declaraciones y convenios internacionales ratificados por el país y la promoción de la participación ciudadana en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, dos dimensiones clave en la construcción de una democracia de alta intensidad (ver PNUD Uruguay, 2005).

⁹ Los cambios sociodemográficos que han tenido lugar en Uruguay en los últimos años son signos de la denominada *segunda transición demográfica* y se refieren a transformaciones de la estructura familiar y de los modelos reproductivos. Entre ellos se pueden citar el incremento de las uniones informales, mayor número de nacimientos fuera del matrimonio y elevación de la tasa de divorcio, así como tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo, aplazamiento de la fecundidad y de la formación de uniones, entre otros.

¹⁰ Las actividades productivas del Uruguay, particularmente los sectores agropecuario, forestal y turístico, son fuertemente vulnerables a los cambios ambientales y eventos climáticos. Esos cambios ambientales, a su vez, son provocados por actividades de estos sectores.

¹¹ Entre otros, el *índice de apoyo a la democracia* del Latinobarómetro, las medidas de democracia de Freedom House y de calidad de las instituciones de Transparencia Internacional.

¹² Derechos de nueva generación: infancia, género, equidad racial, etcétera.

1.1.1. Economía

Aunada a las bajas tasas de crecimiento en el largo plazo, la característica más problemática del patrón de desarrollo económico de Uruguay es la falta de sostenibilidad de los períodos de expansión. La economía uruguaya no es una economía estancada e inmóvil. Por el contrario, a lo largo de los dos últimos siglos se observa la sucesión de períodos de muy rápido crecimiento, cuyo ritmo no se pudo mantener, que culminan en crisis profundas. Esas fluctuaciones generan un condicionamiento negativo a las expectativas económicas de la población —en sus condiciones de empleo y trabajo decente—, en la propensión a la migración de las personas (principalmente las de alto nivel educativo) y en los niveles de inversión e innovación tecnológica, todos factores clave para sostener el crecimiento en el largo plazo. Este patrón de crecimiento constituye una de las mayores vulnerabilidades estructurales de la economía del país.

En el 2006 Uruguay logró recuperar los niveles de PIB anteriores a la última crisis económica (2002). Entre los años 2005 y 2008 las tasas de crecimiento del PIB en términos reales fueron muy elevadas (en torno al 7% promedio anual) en comparación con el promedio histórico.¹³ La expansión económica que permitió la recuperación de la crisis y el posterior buen desempeño puede explicarse por el aprovechamiento del contexto externo favorable. Esto fue potenciado por el vínculo con el resto de las economías del mundo, aunado a mejoras significativas en las instituciones y en las políticas macroeconómicas. La combinación de un fuerte crecimiento económico con la realización de reformas estructurales y la implementación de programas sociales permitió mejorar los indicadores sociales, de empleo y económicos, aunque se mantienen importantes vulnerabilidades estructurales. Esto último podría poner en duda la sostenibilidad del crecimiento recientemente alcanzado.

Pese a las indudables transformaciones de la macroeconomía en los últimos años, se mantiene una importante vulnerabilidad estructural que proviene de la especialización productiva de la economía uruguaya, basada en la producción y exportación de productos de base primaria con escaso valor agregado. Este modelo económico está sumamente expuesto a las alteraciones de los mercados mundiales y pone en riesgo el logro de un crecimiento sostenido, la posibilidad de atenuar los ciclos recesivos, reducir el desempleo, el subempleo y el empleo precario, así como de mejorar en forma cuantitativa el ingreso de los trabajadores y demás déficits en materia de trabajo decente.

La inserción internacional de la economía uruguaya incide de forma importante en el devenir de la actividad económica, dado que las exportaciones e importaciones de bienes y servicios representan cerca de 60% del PIB. La mayoría de los bienes vendidos al exterior son de base agropecuaria (82%), mientras que una parte importante de los

¹³ Véase en el Anexo estadístico la evolución de los principales indicadores económicos.

servicios exportados proviene del turismo de *sol y playa* (46% en 2008 y 60% en 2009). La competitividad de ambos sectores se basa principalmente en las ventajas comparativas de los recursos naturales que posee el país, y no en ventajas competitivas dinámicas, adquiridas a través de procesos de innovación endógena.¹⁴ Además, estos recursos se explotan sin una clara visión de la sustentabilidad ambiental a largo plazo. No obstante, en los últimos años se observan algunos cambios que involucran a sectores intensivos en conocimiento. Sobresalen las exportaciones de *software* y de logística en el área de servicios, y de la industria farmacéutica en la de bienes. Otra transformación del comercio exterior es la mayor diversificación de los destinos de las exportaciones, lo que disminuye la dependencia respecto a la región.¹⁵

La creación de valor en la economía sigue muy concentrada geográficamente. En Montevideo el PIB per cápita se encuentra claramente por encima del promedio nacional, mientras que alcanza los niveles más bajos en la zona norte del país (Artigas, Tacuarembó, Rivera y Cerro Largo) y en Canelones, mientras que en las regiones del este, suroeste, litoral y centro es igual al promedio.¹⁶

Otra vulnerabilidad estructural del Uruguay proviene de su matriz energética, con un importante porcentaje hidroeléctrico y una alta dependencia de los precios del petróleo, en un contexto de dificultades de integración eléctrica regional.¹⁷ Un crecimiento sostenido de la economía en el período 2011-2015 de 3,5% (por encima del promedio histórico de 1,9% entre 1956 y 2008) implicaría un aumento de la demanda de energía eléctrica de al menos 25% en el año 2015.¹⁸ Para hacer frente a esa situación, considerando un posible incremento de la variabilidad de precipitaciones debido al cambio climático, el país está apostando a medidas de eficiencia energética, diversificación de la matriz energética e incorporación de fuentes de energías renovables y autóctonas. En particular, está incorporando energía eólica y de residuos de biomasa, de modo de contar con 500 MW de energías renovables no tradicionales para el 2015 y eliminar las centrales de fueloil y gasoil para el 2030 (MIEM, 2006).

Ante estas evidencias, resulta pertinente preguntar si la profundización del modelo de desarrollo económico que el Uruguay ha desplegado puede permitirle transitar por una senda de crecimiento sostenido. Una respuesta posible es que la dinámica de largo plazo del modelo productivo no será suficiente para posicionar al país en el mundo actual, en el cual los países que crecen en forma sostenida son aquellos que se han especializado en

¹⁴ Esta afirmación general no desconoce los avances que se han realizado en ambos sectores en los últimos años. Al respecto pueden consultarse, entre otros, Snoeck et al. (2009) y Punzo (2007).

¹⁵ Véanse en el Anexo estadístico los datos sobre comercio exterior.

¹⁶ Véanse en el Anexo estadístico los datos sobre la distribución del PIB.

¹⁷ Véase en el anexo estadístico la composición de la matriz energética.

¹⁸ Cálculos de Gabriel Odonne, CPA Consultores.

la producción y exportación de bienes y servicios intensivos en conocimiento (PNUD Uruguay, 2005).

En consecuencia, el desafío en materia económica es lograr la diversificación de la estructura productiva hacia actividades intensivas en conocimiento que agreguen valor a la estructura actual —asociada a la producción primaria fuertemente dependiente de la explotación de los recursos naturales—, dinamicen el funcionamiento de la economía y del mercado de trabajo y reduzcan la vulnerabilidad frente a posibles *shocks* externos. De este modo, se afirma que el camino hacia la transformación productiva de Uruguay implica la interacción dinámica entre los sectores intensivos en conocimiento y los intensivos en recursos naturales, generando complementariedades y externalidades positivas que mejoren la productividad y la competitividad de la economía como un todo (Porcile, 2008).

Esto supone que el país deberá apostar no solamente a sus ventajas comparativas y a las diversas áreas de nuevos y viejos servicios, sino también al agregado de valor, tanto a través de la industrialización como a través de la calidad en los procesos de producción, fortaleciendo las cadenas agroindustriales existentes y apostando a las actividades intensivas en conocimiento, a un uso de los recursos naturales ambientalmente sustentable y al logro de la reducción de las disparidades regionales de los niveles de ingreso per cápita. Todo esto exige tener reglas claras en la economía que contribuyan a generar un ambiente propicio para los negocios.¹⁹ Deberán también seguir aumentando las tasas de inversión, nacional y extranjera, con relación al producto, priorizando particularmente la inversión con contenido en innovación tecnológica.²⁰ Finalmente, la composición de la matriz energética del país deberá transformarse para hacer posible el cambio estructural propuesto.

1.1.2. Mercado de trabajo

La tasa de desempleo ha alcanzado mínimos históricos en estos últimos años.²¹ Sin embargo, existen indicios de que mayores caídas en esos niveles de desempleo son obstaculizadas por desajustes entre las características de la oferta y la demanda de trabajo. En efecto, la demanda de trabajo de algunos sectores productivos dinámicos se

¹⁹ En estos últimos años se han dado importantes pasos para mejorar el clima de negocios, como la reglamentación de la nueva Ley de Inversiones, en marzo de 2007.

²⁰ En los últimos años la inversión productiva con relación al PIB aumentó a niveles históricos para Uruguay (18,7% en el 2008), pero aun estos niveles son solo los razonables a escala internacional.

²¹ La tasa desempleo fue de 7,6% en el 2008 (y descendió en el 2009), mientras que en el 2002 llegó a valer 16,9%.

está encontrando con falta de trabajadores con las calificaciones adecuadas,²² en tanto buena parte de la oferta de baja calificación está quedando subempleada o empleada en puestos de baja productividad en sectores poco dinámicos. Es de esperar que un mayor crecimiento económico con la actual especialización productiva de la economía no conduzca necesariamente a mejoras sustanciales en el nivel de empleo (y de trabajo decente) si no median cambios en las características de la oferta de trabajo.

El desempleo tiene una gran incidencia entre los jóvenes y las mujeres, por lo que afecta en particular a las mujeres jóvenes. La tasa de desempleo de los jóvenes (menores de 25 años) cuadruplica la de sus mayores (en el 2008, 21% para los primeros contra 4,9% para los segundos), mientras que la tasa de desempleo de las mujeres duplica la de los hombres (10,1% contra 5,4%). Si bien esta incidencia ha disminuido levemente en el contexto de incremento de la actividad económica de los últimos años y del gran dinamismo del mercado laboral, queda claro que el crecimiento económico por sí mismo no soluciona los problemas de empleabilidad y acceso a un trabajo decente de estos segmentos de la población, en algunos casos asociados a problemas de calificación de la mano de obra y falta de experiencia laboral.

Pese a que en los últimos años la informalidad del empleo descendió, sigue involucrando a un número muy importante de ocupados del sector privado: 41,2% en el año 2006.²³ La informalidad es mayor en el interior del país que en la capital. Por departamentos, el área noreste del país muestra las tasas más altas, en contraposición a las bajas tasas de la región sur. La información indica que son las regiones con menor nivel de ingreso las que presentan mayor nivel de informalidad. La excepción parecería ser el medio rural, por la baja informalidad que se da en el sector agropecuario. La problemática más crítica de la informalidad se encuentra en los “cuenta propia sin local ni inversión” de los cuales 93,7% no está registrado a la seguridad social.²⁴

A escala nacional la informalidad es ligeramente superior en las mujeres que en los hombres, pero esta diferencia se sustenta principalmente en la realidad del interior, donde la informalidad femenina supera en 5 puntos a la masculina (Benedetti, 2007). Las actividades con mayor nivel de no registro son la construcción (61%) y el servicio doméstico (63%).²⁵ El logro de menores niveles de informalidad es un desafío para el país. En este sentido merecen destacarse las mejoras que se han registrado en los últimos años en la gestión del sistema de protección social, así como en su cobertura. A

²² Situación agravada por la emigración sostenida de mano de obra calificada, atraída por las mejores oportunidades que se encuentran en los países de destino.

²³ La informalidad es medida como el no registro en la seguridad social (Benedetti, 2007).

²⁴ Véase en el anexo estadístico algunos datos sobre la informalidad en el país.

²⁵ Cabe agregar que alcanza los mayores niveles en los extremos de la distribución por edades: para los jóvenes y para los adultos mayores.

la vez, se han flexibilizado los mecanismos de acceso a las jubilaciones y se ha ampliado el acceso al seguro de desempleo.

La caída de la inflación y el aumento de los salarios mínimos, sumados a la aplicación de los aumentos pautados en los consejos de salarios, han contribuido a un incremento del promedio de los salarios reales del empleo formal en estos últimos años.²⁶ Sin embargo, continúa pendiente la mejora de los ingresos de los trabajadores no formales —en el 2006 el ingreso por trabajador no registrado en la seguridad social representaba apenas 32% del ingreso de un trabajador registrado (Benedetti, 2007)—, así como la persistencia en las brechas salariales entre hombres y mujeres —la remuneración por hora de las mujeres en la ocupación principal representaba el 89% de la de los hombres en el 2008 (Inmujeres, 2008).

1.1.3. Pobreza, desigualdad y exclusión social

A partir del año 2005, y tras el pronunciado incremento de los índices de pobreza e indigencia que Uruguay experimentó entre 1999 y 2004 —respectivamente, de 15,3% a 31,9% y de 1,2% a 3,9% (INE, 2009 y 2007)—, producto de la crisis económica, se inició una etapa de sostenida reducción de la pobreza y la indigencia. En el año 2008 la incidencia de la pobreza en las localidades de 5.000 habitantes o más, donde habita más del 80% de la población del país, había descendido a 20,3% —en todo el territorio había caído a 20,5%—, y la de indigencia a 1,5% (INE, 2009). Entre el 2004 y el 2008 se registró también una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, medida a través del coeficiente de Gini: de 0,438 a 0,424 (INE, 2009). La evolución positiva de estos indicadores ha sido resultado del significativo crecimiento económico del país en los últimos cinco años, así como de algunas de las políticas desarrolladas.²⁷ Con todo, los actuales niveles de pobreza e indigencia siguen siendo mayores que los registrados antes de la última recesión, en incluso que los observados en el 2001.

Más allá de los cambios en los niveles de pobreza e indigencia, es posible advertir algunos rasgos permanentes. Uno de ellos es el alto nivel de inequidad entre grupos de edad con respecto a la incidencia de la pobreza (De Armas, 2008 y 2009; PNUD, 1999;

²⁶ Los consejos de salarios fueron convocados nuevamente en el país desde el año 2005. Entre junio del 2005 y junio del 2008 hubo tres rondas de negociación, con un total de seis ajustes salariales. La evolución por rama de actividad muestra que el sector de la Construcción fue el que acumuló un aumento real mayor (17,9%), seguido por el de Servicios sociales y de salud (13,6%) y el sector Educación (13,4%). En el otro extremo, los sectores Pesca y Alimentación y bebidas acumularon los menores aumentos salariales en el período (9,8% y 10% respectivamente).

²⁷ En particular, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) entre el 2005 y el 2007, la reimplantación de los consejos de salarios en el 2005, la implantación de la reforma tributaria a partir del segundo semestre del 2007, y el Plan de Equidad (en particular, la implementación del SNIS y la reforma del régimen de Asignaciones Familiares) a partir del 2008.

UNICEF Uruguay, 2007). Entre 1997 y 2008 el porcentaje de pobreza en los niños menores de 6 años de edad fue 7,5 veces mayor que el de las personas de 65 años o más.²⁸ Si bien entre 2005 y 2008 diversas políticas y reformas impulsadas por el Gobierno —Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), nuevo régimen de Asignaciones Familiares, aumento del gasto en educación— asignaron prioridad a la infancia, aún subsiste esta brecha en el acceso al bienestar entre grupos de edad, en perjuicio de las generaciones o cohortes más jóvenes.

Otro aspecto de larga duración es el vínculo que estos fenómenos guardan con el perfil demográfico de la sociedad y las tendencias de cambio poblacional observadas en los últimos decenios. La dinámica demográfica de la población pobre se diferencia claramente de la observada en la población no pobre. Ello se refleja en los patrones de mortalidad (particularmente la mortalidad infantil), la movilidad espacial y la fecundidad (la tasa global de fecundidad y la paridez media de las mujeres pobres duplican a las de las mujeres no pobres). La disminución de la fecundidad observada en los últimos años no ha sido homogénea. Al contrario, se profundizó la polarización de modelos reproductivos entre mujeres que acceden a información y métodos anticonceptivos, y mujeres de menor nivel educativo que tienen sus hijos a edades más tempranas y en mayor número: 5,7 hijos por mujer frente a 2,3 en promedio, mientras el número deseado de hijos para la mayoría de las mujeres, independientemente de su desempeño social, es 2 (SNU, 2005, § 2.9).

La división del trabajo por sexo, al asignar a las mujeres el espacio doméstico, determina la desigualdad en las oportunidades para acceder a los recursos materiales y sociales, así como para participar en la toma de las principales decisiones políticas, económicas y sociales. En efecto, las mujeres cuentan no solo con activos materiales relativamente más escasos, sino también con menores activos sociales y culturales, lo que las coloca en una situación de mayor riesgo de pobreza. En particular, la división de tareas en el hogar reduce la capacidad de obtener ingresos y dificulta el acceso al empleo o a trabajos mejor remunerados.

A la inequidad de género y entre grupos de edad se suma la desigualdad racial, en particular respecto al grupo de afrodescendientes, que representan el 9,1% de los habitantes del país (Bucheli y Cabella, 2008).²⁹ Esta desigualdad es apreciable sobre

²⁸ Este valor es significativamente mayor que el de los países de la región, así como el de las sociedades más desarrolladas. En los países de la región (algunos con pirámides poblacionales comparables a la uruguaya) el valor de la ratio va de 1,15 a 3,24, mientras en los países industrializados (todos tanto o más envejecidos que Uruguay) oscila entre 0,47 y 3,2 (De Armas, 2009: 47 ss.).

²⁹ Además, en Uruguay existe una discriminación étnico-racial que pocas veces es visibilizada y que está ligada a procesos de inmigración, en particular regional pero también de origen asiático, cuya situación se ve agravada en muchos casos por su condición de ilegal.

todo en Montevideo, donde en el 2008 la incidencia de la pobreza alcanzó al 55,7% en la población afrodescendiente, frente al 22,9% de toda la población. Si se focaliza en la situación de la niñez, la pobreza entre los afrodescendientes alcanza niveles realmente alarmantes: 74,2% en el 2007 (Cabella, 2007: 116).

Por otra parte, se reconoce que el VIH/sida afecta al desarrollo humano y que la epidemia se agrava en contextos de pobreza y exclusión. Esta situación afecta de manera más profunda a las mujeres y los niños en condiciones de mayor vulnerabilidad social. Sin embargo, no se dispone de información estadística reciente al respecto.

Por último, con relación a la concentración territorial de la pobreza (otra expresión de la desigualdad), no existen mayores diferencias entre el área rural, las localidades menores y el área urbana, como ocurre en otros países de la región. No obstante, sí se observan diferencias significativas entre esas áreas geográficas con respecto al acceso a los servicios. Cabe destacar asimismo que en los últimos años se aprecian mayores índices de pobreza en Montevideo que en el resto del país tomado como conjunto —no así con los departamentos de menor desarrollo, en particular los del norte— (Paolino y Perera, 2008: 2). La desigualdad territorial no se expresa según el clivaje urbano/rural; las diferencias se registran básicamente dentro de Montevideo y en algunas ciudades del interior del país. Los procesos de segregación residencial iniciados hace más de veinte años siguen operando, pese a las políticas sociales desplegadas en los últimos años. Cabe señalar aquí la relación entre pobreza y hábitat:³⁰ el crecimiento y la consolidación de los *asentamientos irregulares* en las últimas décadas constituye no solo un problema en términos de acceso al bienestar, sino también un grave problema ambiental.

El diagnóstico sobre el comportamiento de la pobreza en Uruguay permite identificar nudos críticos y retos para las políticas públicas. La creación del Ministerio de Desarrollo Social y del Gabinete Social³¹ en el 2005 buscó comenzar a desatar esos nudos y puso en marcha un conjunto de reformas tendientes a reforzar la matriz de protección social.³² Queda planteada como desafío general la consolidación de un sistema de protección social integral que, junto con el mercado laboral, contribuya a reducir la pobreza y la inequidad (entre generaciones, de género, raciales y territoriales).

³⁰ Un 13,5% de las viviendas irregulares no cuenta con saneamiento o fosa séptica y un 5,6% no cuenta con baño. Además, un 14% de las viviendas irregulares se inunda cuando llueve.

³¹ Entidad que nuclea a los ministerios de Desarrollo Social, Salud, Economía, Educación, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda, y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, así como al Congreso de Intendentes (ONSC, 2009).

³² Reforma tributaria, de las Asignaciones Familiares, de la salud, revisión de políticas de empleo y educativas, nueva política de vivienda, Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (ONSC, 2009).

1.1.4. Educación

En el transcurso del siglo XX Uruguay fue considerado uno de los países de la región con mayor nivel educativo, comparable incluso a los más avanzados del mundo. Si bien el país ha avanzado en las últimas décadas con relación al acceso a la educación, el egreso y la calidad de los resultados, en términos comparativos sus progresos han sido menores o más lentos que los alcanzados por otros países de la región y por los países más desarrollados.

En los últimos veinte años la educación uruguaya ha logrado avanzar en educación inicial (fundamentalmente en el acceso)³³ y parcialmente en educación primaria,³⁴ al tiempo que presenta desafíos complejos en cuanto al acceso de los adolescentes y los jóvenes a una educación de calidad, lo que compromete el desarrollo integral del país. En este sentido sobresale —quizás como el principal déficit del sistema educativo uruguayo, al menos en la comparación internacional— el bajo nivel de egreso de la educación media. Según CEPAL (2008: 139), en 1990 el 32% de los jóvenes uruguayos de 20 a 24 años de edad había culminado la educación media superior en Uruguay, lo que ubicaba al país en los primeros puestos de la región, pero para el año 2006 este indicador apenas había crecido a 39%. Entre 1990 y 2006 Uruguay descendió del cuarto al décimo puesto dentro de la región.³⁵ El panorama es aún más preocupante al examinar los resultados en la prueba PISA (ANEP, 2007), en particular porque uno de cada tres estudiantes uruguayos examinados no logró los niveles mínimos de suficiencia en las pruebas de matemática y lectura.

Con relación a la educación terciaria (universitaria o superior), es posible advertir un conjunto de problemas atribuibles a lo que ocurre en los subsistemas anteriores (los bajos niveles de egreso en educación media y, en general, los aprendizajes insuficientes que arrastran los estudiantes), pero también a factores que refieren al propio subsistema. Si bien Uruguay para la población de entre 20 y 24 años de edad aún presenta tasas de cobertura que lo ubican en los primeros puestos de la región, a

³³ Con relación a la Educación Inicial (niños de 4 y 5 años de edad), cabe destacar la expansión de la cobertura desde mediados de los años noventa, hasta alcanzar en los últimos años niveles próximos a la universalización (en el 2007, 78,9% y 94,7% respectivamente). Asimismo, la expansión del Plan CAIF y de la cobertura pública y privada en el tramo de 0 a 3 años determinan que Uruguay haya alcanzado en el 2007 una tasa de asistencia de 49,4% entre los niños de 3 años, un valor significativamente alto dentro de la región (MEC, 2008).

³⁴ La tasa de repetición en escuelas públicas descendió de 20,9% en el 2001 a 16,8% en el 2007 en primer grado, y de 10,4% a 7,7% desde primero a sexto grado. Por otro lado, los resultados en la prueba SERCE (UNESCO) colocan a Uruguay en los primeros puestos de la región, particularmente en Matemáticas. Véanse MEC (2008) y UNESCO (2008).

³⁵ Por ejemplo Chile, que pasó de 51% a 80%; Argentina, que pasó de 50% a 69%, y Brasil, que logró incrementar su tasa de 21% a 51%.

mediano plazo los bajos niveles de egreso de la educación media superior irán acortando las distancias con el promedio de la región y ensanchándolas con los países más desarrollados. Por otra parte, es preocupante la relación entre ingresos y egresos de la educación universitaria (tanto pública como privada), por cuanto constituye un indicador de la eficiencia del sistema.³⁶

El sistema educativo uruguayo presenta algunos signos de inequidad socioeconómica, de género, racial y territorial en el acceso a la enseñanza, la permanencia en el sistema y la finalización de los ciclos educativos. Las brechas entre distintos estratos sociales se aprecian antes y después de la educación primaria.³⁷ Mientras en el quintil superior de ingresos el 96% de los adolescentes de 17 y 18 años culminó el ciclo básico de educación media y el 79% de los jóvenes de 21 y 22 la educación media superior (un valor apenas cuatro puntos inferior al promedio de los países de la OCDE en el 2006), en el quintil de menores recursos solo el 42,8% de los adolescentes completó el ciclo básico y apenas el 10,7% de los jóvenes el ciclo superior (MEC, 2008).

Con relación a la inequidad de género, si bien Uruguay no presenta una brecha en perjuicio de las mujeres,³⁸ otros aspectos de carácter más cualitativo merecen atención; por ejemplo: la transmisión de patrones o modelos culturales que tienden a discriminar o tratar en forma desigual a las mujeres. Otra dimensión de análisis que merece especial atención es el perfil de formaciones o disciplinas a las que acceden hombres y mujeres en la educación terciaria.

Con respecto a la inequidad racial, las diferencias se aprecian tanto en la asistencia a la educación³⁹ como en los resultados.⁴⁰ A esta objetiva desigualdad se suma la potencial transmisión de patrones o modelos culturales discriminatorios.

³⁶ En el 2007 el número de profesionales que egresaron de la Universidad de la República (cuyo alumnado constituye el 82% del total de alumnos de la educación universitaria) representó el 26% de los alumnos que ingresaron a dicha casa de estudios. En el subsistema universitario privado los egresos representaron el 35% de los ingresos. Véase MEC (2008).

³⁷ Mientras el 88,6% de los niños de 3 años del quintil superior asisten regularmente a centros educativos, solo el 36% lo hace en el quintil de más bajos ingresos; en el otro extremo, mientras el 98,7% de los adolescentes de 14 a 17 años y el 81,1% de los jóvenes de 18 a 22 años pertenecientes al quintil de mayores ingresos asisten asiduamente a centros de enseñanza, solo el 65,1% de los adolescentes y el 19,2% de los jóvenes de los hogares del quintil inferior concurren regularmente.

³⁸ En 2007 el 95,3% de las adolescentes de 14 y 15 años de edad y el 91,3% de los adolescentes varones habían completado la educación primaria; el 69,9% de las mujeres de 17 y 18 años y el 58,3% de los varones de la misma edad habían finalizado el ciclo básico de educación media; finalmente, el 40,7% de las mujeres y el 28,9% de los varones de 21 y 22 años habían culminado la educación media superior (MEC: 2008).

³⁹ El 69,4% de los niños afrouruguayos de 3 a 5 años asiste a centros educativos, frente al 74,5% de los niños blancos de las mismas edades. De los jóvenes afrouruguayos de 18 a 20 años el 29,8% concurre a centros de enseñanza, frente al 49,4% del resto de la población en esas edades. Véase Cabella (2007).

Por último, en relación con la desigualdad entre áreas geográficas, pese a que Uruguay no presenta asimetrías entre áreas urbanas y rurales de la magnitud de las que se advierten en otros países de la región, fácilmente se perciben nudos críticos con relación al acceso a la enseñanza media y superior, determinados por el déficit de oferta educativa en estos niveles. La histórica concentración de la oferta de educación terciaria (tanto pública como privada) en Montevideo explica las desigualdades en el acceso a la educación. Esta concentración ha llevado a que la educación sea una de las principales causales de movilidad y migración en la población joven.

El análisis general de la educación uruguaya permite extraer las siguientes conclusiones. Uruguay presenta altos niveles de cobertura en la atención socioeducativa a los niños de 0 a 3 años de edad (aunque se advierten déficit de cobertura que afectan negativamente la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y, por tanto, la equidad entre géneros), así como niveles próximos a la universalización entre los niños de 4 y 5 años. Registra asimismo una tendencia sostenida a la reducción de la repetición en educación primaria, con resultados relativamente satisfactorios en la comparación con el resto de los países de la región (los resultados de la Prueba SERCE-UNESCO). Sin embargo, en este nivel ya se comienzan a gestar las experiencias de “fracaso escolar” que explican en gran medida los resultados insatisfactorios en educación media. El sistema educativo uruguayo presenta desde hace décadas serias dificultades para generalizar el egreso de la educación media, incluso en su primer tramo.

Con relación a la educación terciaria, las bajas tasas de egreso de la educación media comprometen seriamente la posibilidad de generalizar el último nivel de la enseñanza formal, al tiempo que los fenómenos de deserción que se registran en el propio subsistema —plasmados en la baja relación entre ingresos y egresos, tanto en el subsistema público como en el privado— podrían afectar su calidad. Asimismo, los altos niveles de deserción en la educación media determinan que la composición de la matrícula de educación terciaria esté sesgada hacia los sectores socioeconómicos medio-altos y altos de la población, lo que contribuye a reproducir los mecanismos de transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas. Uruguay sigue mostrando signos preocupantes de inequidad en el acceso, la permanencia y el egreso de estudiantes.

En suma, mejorar la calidad de la educación (de los resultados educativos) y fortalecer la equidad (en el acceso, la permanencia y el egreso) siguen siendo para Uruguay —como hace dos décadas señalaron UNESCO y CEPAL para toda la región— objetivos estratégicos cada vez más impostergables. La educación de calidad, como derecho fundamental de todas las personas, tiene como cualidades esenciales la equidad, la

⁴⁰ Solo el 48,3% de los jóvenes afrouruguayos completó el ciclo básico de educación media, frente al 70% que se registra en la población blanca de esas edades.

relevancia y la pertinencia, así como dos elementos de carácter operativo: la eficiencia y la eficacia (UNESCO, 2007). El aprendizaje a lo largo de la vida requiere ofrecer múltiples y variadas oportunidades educativas con diferentes finalidades: acceder y complementar estudios en cualquier nivel educativo, incluida la educación superior, proporcionando distintas modalidades y posibilidades de ingreso y reingreso, facilitar el perfeccionamiento y la formación técnica vinculada al trabajo. La perspectiva de alcanzar un sistema educativo más equitativo depende estrechamente del desarrollo de la educación conectada y basada en el conocimiento y de la distribución de oportunidades educativas en todos los niveles, así como de la formación de los educadores.

Con relación a las políticas y reformas impulsadas a partir del 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 el 2009; la sanción de un nuevo marco legal para la educación; el desarrollo de acciones orientadas a mejorar el rendimiento escolar, prevenir la deserción y promover la reinserción de quienes abandonaron la enseñanza, y el desarrollo del Plan Ceibal con el propósito de universalizar la alfabetización digital.⁴¹

1.1.5. Salud

Como fue señalado en el anterior CCA, los perfiles demográfico y epidemiológico del Uruguay corresponden a un país que completó su transición demográfica en forma temprana y en el que predominan enfermedades crónicas o no trasmisibles. En el quinquenio 2005-2010 el país presenta una de las tasas brutas de natalidad más bajas de la región (15,09 por mil habitantes),⁴² una tasa de mortalidad general de 9,26 por mil habitantes⁴³ y una baja tasa de fecundidad (2,12).⁴⁴ Uno de los indicadores más

⁴¹ Los resultados de la primera evaluación del impacto educativo y social del Plan Ceibal desde su implementación indican impactos positivos en la reducción de la brecha digital en niños y también en los adultos que forman parte de su entorno familiar. En el período 2006-2009 la conexión a Internet aumentó un 16% entre los niños y adultos que no tenían acceso a PC y/o Internet (véase <www.ceibal.org.uy/docs/presentacion_impacto_social221209.pdf>). Asimismo, se señalan impactos positivos del Plan en dimensiones educativas tales como la motivación para trabajar en clase, la motivación para hacer tareas escolares en casa, la autoestima y los aprendizajes. Si bien el Plan tiene importantes desafíos que asumir en los próximos años para su efectiva universalización, se destaca la reciente incorporación de PC en centros educativos para niños con discapacidad visual, ajustados a sus necesidades. La ampliación del Plan a la enseñanza media (ciclo básico) está entre los próximos pasos.

⁴² Cabe anotar que el INE proyectó en el año 2000 una tasa de 15‰ recién para el año 2010. Solamente las Antillas Neerlandesas, Aruba, Barbados, Cuba, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Puerto Rico presentan tasas inferiores a la de Uruguay, la cual descenderá a 14,39‰ en el quinquenio 2010-2015 (véase *CepalStat*, <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>>).

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

elocuentes acerca de los cambios demográficos que la sociedad uruguaya viene experimentando en los últimos años es la reducción del número de nacimientos: mientras que en 1996 nacieron 58.862 niños, en el 2007 nacieron 47.373, y 47.484 en el 2008, lo que supone una reducción de 20% en 12 años.

La población uruguaya se caracteriza por ser una de las más envejecidas de la región (el 13,88% de la población es mayor de 64 años de edad),⁴⁵ lo cual determina una serie de rígidos condicionamientos para el diseño de las políticas sociales (en particular para las políticas de salud y seguridad social) y la distribución del gasto público social. El 60% de los habitantes de 65 años y más son mujeres. Las mujeres constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad, fruto de su longevidad, de su situación de desigualdad en términos de oportunidades, derechos, acceso y control de los recursos, así como su diferente exposición a riesgos vinculados con el desempeño de los roles de género (OPS, 2004).

En relación a la evolución de la tasa de mortalidad infantil (TMI) y de la mortalidad de niños entre 1 y 4 años de edad, se aprecia en las últimas dos décadas una tendencia sostenida a la reducción de sus valores. Según los datos del MSP,⁴⁶ en 1985 la TMI llegaba a 29,3‰, pasó por 20,6‰ en 1990, 19,6‰ en 1995, 14,1‰ en 2000 y 12,7‰ en 2005, hasta llegar a 10,6‰ en 2008. En ese período solamente se registraron dos leves repuntes: entre 2002 y 2003 (de 13,6 a 15‰) y entre 2006 y 2007 (de 10,6 a 12,1‰).

Con respecto a la mortalidad materna, si bien Uruguay presenta una de las tasas más bajas de la región, esta va en aumento. El Sistema de Información en Género de Inmujeres, con datos del MSP, indica que la tasa de mortalidad materna (por cada 10.000) ha aumentado de 0,6 en 2004 a 2,9 en 2007. Entre las causas de muerte materna se destaca la muerte por aborto inseguro, que alcanzó sus picos más altos en los años de crisis (2001-2003). Actualmente la principal causa de muerte materna son las infecciones del puerperio.

Sobre a la situación de la primera infancia cabe destacar la persistencia de problemas vinculados a salud, la nutrición y el desarrollo que ubican a Uruguay en desventaja frente a otros países de la región con niveles similares de desarrollo. La prevalencia del bajo peso al nacer alcanzó a un 8,3% de los nacimientos en 2007;⁴⁷ tras un aumento sostenido desde 6,9% en 1998 hasta 9,1% en 2003, a partir del 2004 se advierte una tendencia al descenso hasta llegar a las cifras actuales (Setaro y Koolhaas, 2008: 35). Otro fenómeno que amerita especial preocupación es el de la desnutrición crónica (déficit de talla para la

⁴⁵ Ibidem. De todos los países de América Latina y el Caribe, solamente Puerto Rico tiene un porcentaje mayor que Uruguay: 16,86%.

⁴⁶ Véase <http://www.msp.gub.uy/uc_3550_1.html>.

⁴⁷ MSP, DIGESA, Unidad de Información Nacional en Salud, <www.msp.gub.uy>.

edad), que en Uruguay afecta principalmente a los niños más pequeños que viven en hogares de bajos recursos.⁴⁸ En cuanto al desarrollo sicomotor, varios trabajos muestran niveles de rezago y retraso que afectan principalmente a niños pertenecientes a familias de escasos recursos.⁴⁹

En relación con la prevalencia del bajo peso al nacer, tras un aumento sostenido del porcentaje de niños recién nacidos con bajo peso (desde 6,9 en 1998 a 9,1 en 2003) (Setaro y Koolhaas, 2008), a partir del 2004 se advierte una tendencia al descenso hasta llegar a 8,6% en 2005.⁵⁰ Tras el aumento observado entre 1996 y 2002 en los índices de desnutrición crónica (de 9,58% a 9,91% entre los niños menores de 1 año, de 13,88% a 16,78% entre los de 1 año, y de 6,16% a 8,17% entre los de 2 a 4 años) (Setaro y Koolhaas, 2008: 36), en los últimos años se observa una tendencia a la reducción.⁵¹

Es de destacar la mortalidad juvenil y adolescente, originada principalmente en causas externas (suicidio, homicidios, accidentes de tránsito, ahogamientos), que afecta en mayor proporción a los varones (MSP).

Las enfermedades no transmisibles son las que producen la mayor demanda de atención de la población adulta al sistema de salud: enfermedades del aparato circulatorio, hipertensión arterial, diabetes mellitus, enfermedades mentales y reumáticas.⁵² El envejecimiento de la población, una de las principales características demográficas del país —como ya fue señalado—, no afecta solamente al mercado de trabajo y el sistema de seguridad social; también repercute en el sistema de salud, así como en la consideración del rol de los adultos mayores y la utilización plena de sus capacidades.

⁴⁸ Tras el aumento observado entre 1996 y 2002 en los índices de desnutrición crónica —de 9,58% a 9,91% entre los niños menores de 1 año, de 13,88% a 16,7% entre los de 1 a 2 años, y de 6,16% a 8,17% entre los de 2 a 4 años (Setaro y Koolhaas, 2008)—, en los últimos años se advierte una tendencia a la reducción. Otro aspecto destacable es el déficit de hierro y la anemia. Un estudio realizado en el 2005 demostró que entre los niños de 6 a 24 meses usuarios del MSP había 63% déficit de hierro (niveles de ferritina < 24 pg/cc) y 54% de anemia (hemoglobina < 11 g%). Véase SUP-MSP-UNICEF (2005).

⁴⁹ En el año 2004 un estudio encontró 26,6% de riesgo y 14,4% de retraso en el desarrollo entre niños pobres (Infamilia e IPES, 2004). En 2006 los valores hallados no diferían demasiado de los anteriores: mostraban valores de 24,6% para riesgo y 9,7% para retraso entre la población en situación de pobreza (CLAEH e Infamilia, 2007). En ese mismo estudio el rezago entre la población indigente afectaba a un 24,2%, mientras que un 17% de los niños mostraban retraso. Por último, una encuesta realizada en Canelones en el 2007 encontró un 22% de rezago y un 11% de retraso entre niños de 7 meses a 4 años de edad (Comuna Canaria, PNUD, INE, 2007).

⁵⁰ Véase MIDES: Observatorio Social de Programas e Indicadores, <<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>>.

⁵¹ En 2004 los valores observados fueron 7,99%, 12,83% y 7,94%, respectivamente.

⁵² Si bien Uruguay ha realizado avances con relación a otras enfermedades no transmisibles (malaria, tuberculosis, dengue, hepatitis virales, hantavirus), persisten varios factores de riesgo para su incremento o reemergencia.

La epidemia del VIH/sida en Uruguay es de tipo concentrado, con una prevalencia de VIH inferior al 1% en población general y superior al 5% en poblaciones vulnerables.⁵³ A la fecha hay aproximadamente 11.300 casos notificados⁵⁴ desde 1983, aproximadamente 70% de VIH y 30% de sida. La epidemia de VIH continúa siendo mayormente masculina, aunque la evolución de la relación hombres/mujeres pasó de 6,6/1 en 1992 a 3/1 en 2002, desde cuando se mantiene relativamente estable. Según los estudios centinela, la evolución de la epidemia evidenció una tendencia creciente de la prevalencia del VIH hasta el 2004, cuando parece haber llegado a una cierta meseta (estabilización).⁵⁵ La epidemia se concentra en Montevideo (77%), y si a los casos de la capital se suman los registrados en los departamentos de Maldonado, Artigas, Rocha y Rivera se llega al 90% de los casos VIH/sida del país. La mortalidad alcanzó al 52,8% de los casos de sida acumulados desde el inicio de la epidemia.⁵⁶ El acceso al tratamiento antirretroviral (TARV) para todas las personas con VIH que lo requieran, tanto en el subsector público como en el subsector privado, permitió una reducción significativa de la mortalidad.

En relación con la transmisión del VIH de la madre al hijo, en el marco del Programa Nacional de Sida y en coordinación con el Centro Nacional de Referencia Obstétrico-Pediátrico en VIH/Sida del Centro Hospitalario Pereira Rossell (ASSE, Montevideo), se lleva a cabo el programa de prevención de la transmisión vertical, mediante *tests* y consejería a todas las embarazadas durante el control prenatal (y, en caso de que lo requieran, tratamiento durante el embarazo). En ausencia de adecuado control prenatal y desconocimiento del estatus VIH en el momento del parto, se dispone en las maternidades de un *test* rápido y tratamiento para la madre y para el recién nacido. Esto ha permitido que el país mantenga niveles bajos de transmisión vertical (3,5% en 2009). Con todo, existe preocupación en las autoridades sanitarias porque la calidad de los controles prenatales está por debajo de lo deseado. Se ha detectado un incremento en los casos de sífilis connatal, así como fallos en la utilización de los *tests* rápidos y el tratamiento de los casos sin control.

En el 2008 se realizó una profunda reforma del sistema de salud (la creación del SNIS) que implicó: a) privilegiar la integralidad, la promoción y la prevención; b) promover la gestión organizada en todos los niveles; c) transformar el modelo de financiación privilegiando la cobertura universal, la equidad y la solidaridad a través del Seguro Nacional de Salud y el Fondo Nacional de Salud (FONASA), y d) priorizar a los grupos de

⁵³ En particular las personas privadas de libertad (5,5%), los usuarios de drogas inyectables (18,5%) y no inyectables (9,5%), los trabajadores sexuales masculinos y femeninos y travestis (19,5%) y los hombres que tienen relaciones sexuales con hombres (HSH) (9%).

⁵⁴ Según las estimaciones de ONUSIDA (Informe sobre la Epidemia Mundial 2008, ONUSIDA/08.25S/JC1510S), los niños/as y adultos que viven con VIH serían 19.000.

⁵⁵ En 1996: 0,24%; en 1998: 0,27%; en 2000: 0,23%; en 2002: 0,36%; en 2004: 0,45%; en 2008: 0,42%.

⁵⁶ MSP, *Boletín Epidemiológico VIH-Sida*, Montevideo, 31 de diciembre de 2008.

población más vulnerables: niños, adolescentes, madres y adultos mayores. Entre los años 2005 y 2008 se advierte una clara tendencia al incremento del gasto público en salud, que pasó del 3,4% al 4,5% del PIB.⁵⁷

1.1.6. Medioambiente

Los ecosistemas predominantes en Uruguay⁵⁸ han sido intervenidos desde hace siglos, inicialmente a través del fuego, luego por la ganadería y recientemente con actividades productivas intensivas. Existen hoy muy pocos ecosistemas no modificados por el ser humano. Esto ha cambiado profundamente el paisaje, la biodiversidad y las funciones ecológicas y los servicios que generan. El país acompaña al resto de Latinoamérica en una tendencia al aumento de la degradación ambiental (PNUMA, 2003).

La inadecuada gestión ambiental y la degradación de los servicios reguladores que proporcionan los ecosistemas intensifican la exposición a amenazas naturales. A su vez, el cambio climático plantea un escenario de aumento de riesgo para los ecosistemas y para la población, e incrementará el binomio riesgo de desastres-pobreza. Por un lado, intensifica la severidad, la frecuencia, la distribución y el carácter imprevisible de las amenazas meteorológicas y climáticas. Por otro, erosiona la resiliencia de los países y comunidades por la caída de la producción agraria, el aumento del déficit hídrico y energético y una mayor persistencia de vectores de enfermedades. A esto se suma una situación urbana con segmentación social y territorial, con concentración de contaminación y mayor riesgo ambiental en zonas como asentamientos o áreas inundables. Estas circunstancias pueden configurar una situación de aumento de la vulnerabilidad, tanto en lo económico productivo como en lo social.

Los avances en la adaptación al cambio climático han sido lentos, y las políticas de adaptación y los marcos institucionales están, en su mayoría, desconectados de los que fueron creados para reducir el riesgo de desastres. La adaptación enfrenta los mismos retos que la reducción del riesgo de desastres: la disponibilidad de un marco de gobierno que permita abordar el riesgo en los sectores de desarrollo.

Si se hacen realidad los actuales y futuros niveles de riesgo, se contrarrestarán o neutralizarán los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para frenar el incremento en los impactos de los desastres y sus consecuencias para la pobreza, y para avanzar en la consecución de objetivos de desarrollo sostenibles, como los ODM, se requiere tomar medidas firmes con vistas a encarar los factores subyacentes

⁵⁷ Véase MIDES: Observatorio Social de Programas e Indicadores, <<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>>.

⁵⁸ Ecosistemas de pradera, con humedales y zonas costeras de alto valor ecológico.

que provocan la concentración y la exposición del riesgo, lo cual constituirá, asimismo, una mejor oportunidad para la adaptación al cambio climático.

Existe a escala global evidencia creciente sobre la importancia del ambiente para el bienestar humano (PNUMA, 2008 *b*). De la misma manera, el desarrollo actual y futuro del Uruguay depende del cuidado del ambiente. Así lo indican la dependencia de la economía respecto de los recursos naturales y la vulnerabilidad de la población a fenómenos climáticos y/o vinculados al deterioro ambiental. Más del 60% de las exportaciones del país y alrededor del 12% de su PBI están asociados con recursos naturales. Los costos de la última sequía (2009) en materia energética y agropecuaria se estiman entre un 3 y un 5% del PBI.

Un 30% del territorio nacional sufre algún grado de erosión, lo que pone en riesgo sectores productivos clave y presiona a los productores pequeños y vulnerables. Las praderas naturales continúan en proceso de sustitución por forestación y praderas artificiales, lo cual impacta sobre la biodiversidad en general y en especies forrajeras de las que depende el sector ganadero y que representan un reservorio de especies con potencial resistencia a la variabilidad climática.

La producción agrícola se ha intensificado en las últimas décadas y esto ha llevado al aumento del consumo global de insecticidas y herbicidas (su uso se ha triplicado en los últimos 10 años), lo que se traduce en un aumento de la contaminación del suelo y el agua. Si bien la calidad del agua en Uruguay ha sido hasta ahora, en términos generales, buena, los cursos de agua son afectados por nutrientes en áreas agropecuarias y por contaminación industrial, doméstica y de residuos sólidos en áreas urbanas. Existen además crecientes casos de eutrofización en todo el territorio (PNUMA, 2008 *a*).

Las áreas naturales protegidas continúan siendo de extensión sumamente limitada. Si bien se han incorporado nuevas áreas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), este representa menos de un 1% de la superficie nacional. Hasta el momento se han incorporado cuatro áreas al SNAP y otras siete están en proceso. Existen hoy en Uruguay al menos 70 especies en peligro de extinción, algunas de ellas endémicas, como es el caso del sapito de Darwin.

En la zona costera uruguaya se concentra un 70% de la población, y los departamentos costeros generan el 75% de PBI. El desarrollo costero está generando procesos de erosión y afectación de playas, alteración del hábitat, contaminación y, en general, un marcado deterioro ambiental de los ecosistemas marinos y costeros. Frente al crecimiento poblacional, el consiguiente incremento en la demanda de recursos costeros y la presión que el cambio climático está ejerciendo en estas zonas, las prácticas que comúnmente se aplican para el manejo de las áreas costeras tienden a ser ineficaces e ineficientes.

Este proceso afecta además la infraestructura, el turismo y la industria pesquera, entre otros sectores de la economía nacional. La presión de la industria pesquera ha llevado a

que casi un 90% de los recursos puedan considerarse actualmente sobreexplotados o plenamente explotados. En 1970 todos los recursos estaban vírgenes o subexplotados (PNUMA, 2008 a). Si esta situación continúa, se pone en riesgo la supervivencia de pesquerías y el medio de vida de los pescadores artesanales y empleados de la industria pesquera.

La situación en torno a los residuos sólidos continúa siendo delicada. Se hacen crecientes esfuerzos por mejorar la situación del sector, pero persiste una gran incidencia del sector informal en el manejo de los residuos domiciliarios —un 40% de los residuos sólidos generados es retirado por el sector informal (PNUMA, 2008 a)—. De esta tarea dependen miles de familias en situación de pobreza, y ello genera trabajo en condiciones inadecuadas, trabajo infantil, serios problemas de salud y viviendas en situación de riesgo ambiental. No existen todavía alternativas adecuadas para los residuos industriales.

El consumo de energía en Uruguay continúa en alza. La matriz está integrada en un 60% por combustibles fósiles, en particular en el sector transporte, y el resto se compone básicamente de energía hidráulica, de biomasa y en menor proporción gas natural, electricidad importada, energía eólica y carbón mineral (datos del MIEM, 2008). El país ha trazado la meta de incorporar un 15% de energías renovables no tradicionales (eólica, biomasa y solar) para el 2015 (MIEM, 2005). Comienzan a aplicarse medidas de eficiencia energética que cuentan con potencial para cerrar la brecha creada por el aumento del consumo. Sin embargo, el parque térmico existente no está exento de problemas de contaminación ambiental, y los impactos ambientales de la incorporación de nuevas alternativas deben ser cuidadosamente evaluados.

En los últimos años se constata un sostenido desarrollo del marco institucional para medioambiente. En las últimas dos décadas Uruguay creó un Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente, aprobó el marco legal para las evaluaciones de impacto ambiental, declaró de interés general la protección del ambiente y aprobó la Ley General de Protección del Ambiente (n.º 17283) y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (n.º 18308). Se ha posibilitado la generación de energía en el ámbito privado, más recientemente en los sectores no tradicionales. También se está desarrollando legislación para fortalecer el Sistema Nacional de Emergencias.

Asimismo, mediante el decreto 238/009 del Poder Ejecutivo, en el 2009 se creó el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC), liderado por el MVOTMA e integrado por un conjunto de ministerios: Relaciones Exteriores, Defensa, Industria, Energía y Minería, Ganadería Agricultura y Pesca, Salud Pública, Turismo y Deporte. También forman parte del sistema la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Sistema Nacional de Emergencias y el Congreso de Intendentes. El SNRCC busca dar institucionalidad a la temática del cambio climático, de modo de incentivar, facilitar y coordinar las políticas, los planes y las acciones que se llevan a cabo para enfrentar los

impactos del cambio climático, tanto en medidas de mitigación como de adaptación. A su vez, la creación del Sistema refleja el interés creciente de las autoridades nacionales por los impactos del cambio climático sobre todas las dimensiones del desarrollo, y la consecuente búsqueda de soluciones en el territorio.

Pese a estos avances existen desafíos importantes, como continuar fortaleciendo la institucionalidad ambiental del MVOTMA y los organismos competentes en el marco de una política ambiental de Estado. Es importante profundizar las responsabilidades institucionales en áreas como la conservación en todo el territorio, y fortalecer la capacidad de generación de información, coordinación, monitoreo y control de que dispongan los organismos. Es también necesario dar una respuesta coordinada al cambio climático, adaptándose y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero en los sistemas energéticos y productivos. Finalmente, la educación en todos los niveles, junto con una participación informada de la sociedad civil, es clave para lograr que se cumpla el derecho de la población a vivir en un ambiente sano, así como una mayor justicia ambiental en el acceso a los recursos naturales y en la exposición a los riesgos ambientales (PNUMA y PNUD, 2009).

1.1.7. Ciencia, tecnología e innovación

El Knowledge Economy Index (KEI) del Banco Mundial mide la calidad de cuatro dimensiones —consideradas los pilares de una economía intensiva en conocimientos (EIC)—⁵⁹ para evaluar la posición de cada país en cuanto a su grado de avance hacia un patrón de desarrollo económico basado en el conocimiento. En el año 2009 el KEI de Uruguay ubica al país en el lugar 46 sobre los 146 países considerados. De los cuatro pilares de la EIC, el sistema nacional de innovación (SNI) es el que está peor ubicado. Este es un dato preocupante, pues solo a partir de un SNI eficiente pueden generarse, distribuirse y utilizarse los conocimientos en el conjunto de la economía, y así transitar hacia una EIC.

Las debilidades del SNI de Uruguay se hacen evidentes al observar que el gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) en la economía es bajo respecto al PIB (0,64% en el 2008), pese a que casi se duplicó en los últimos dos años. Por otra parte, la estructura del gasto en I+D es exactamente la inversa de la que existe en los países altamente industrializados, pues el gobierno ejecuta más del 60%, la educación superior el 17% y las empresas tan solo el 18%. En efecto, una característica negativa del SNI uruguayo es

⁵⁹ 1) régimen económico e institucional que provee incentivos para el uso del conocimiento y el surgimiento de empresas; 2) la educación de la población para crear, usar y compartir conocimiento; 3) un sistema de innovación eficiente que permita la creación y difusión del conocimiento, y 4) la creación y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Véase en el anexo estadístico los datos en gastos de I+D en Uruguay.

la cultura empresarial poco propensa a la innovación.⁶⁰ Otra es que la infraestructura científico-tecnológica está muy concentrada en unas pocas instituciones. Además, la comunidad académica, que es reducida en términos absolutos,⁶¹ se encuentra aún muy concentrada en la Universidad de la República (UdelaR) y tiene poca relación con el sector privado y un escaso desarrollo de redes de innovación. Ello se traduce, por un lado, en un bajo nivel de aplicación en la esfera productiva de los conocimientos generados y, por otro, en la insuficiente generación de conocimientos orientados a resolver problemas locales, incluidos los que vinculan directamente la innovación tecnológica con el desarrollo humano.

Uruguay cuenta con la fortaleza de la calidad del trabajo de sus investigadores. Cuenta también con una amplia demanda potencial por soluciones innovadoras de base científico-tecnológica a problemas productivos, medioambientales, sociales y de la calidad de vida de las personas, los que no se encuentran disponibles para su uso inmediato en la oferta mundial. La vinculación, estrecha y eficiente, entre las capacidades en materia de producción de conocimientos y las demandas transformadas en efectivas constituye la forma más idónea de fortalecer la ciencia, tecnología e innovación (CTI) de forma integral en el Uruguay.

Durante la actual administración de gobierno se han introducido cambios fundamentales de la estructura institucional para el desarrollo de la CTI: se creó el Gabinete Ministerial de la Innovación, se renovó el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT) y se creó la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), como el organismo encargado de diseñar, organizar y administrar programas e instrumentos orientados al desarrollo científico-tecnológico y al fortalecimiento de las capacidades de innovación.

En estos últimos años los avances significativos en el desarrollo de la CTI se encuentran principalmente en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Investigadores, en el establecimiento de nuevos incentivos fiscales para la realización de I+D y otras actividades de innovación en la empresa, y en la implementación del Plan Ceibal, cuya misión es proveer acceso al conocimiento informático a todos los niños y maestros de las escuelas públicas del país.

En este contexto, como desafíos del país en el área de CTI pueden señalarse: que las empresas se transformen en actores claves de la interacción de la oferta y la demanda de conocimientos, consolidando una relación sistémica entre la academia y el sector productivo; contribuir a la interacción dinámica entre los sectores intensivos en conocimiento y los intensivos en recursos naturales, a través del reforzamiento de la

⁶⁰ Véanse los datos sobre la innovación de las empresas uruguayas en el Anexo estadístico.

⁶¹ Véase en el Anexo estadístico la desagregación por sexo de estos datos.

innovación de las empresas de ambos sectores; incrementar los niveles de inversión en ciencia, tecnología e innovación; generar redes virtuosas entre los uruguayos que están realizando tareas académicas y productivas de alto nivel en el Uruguay y en el exterior, colaborando así a mejorar la calidad de la investigación y la formación de investigadores; y lograr que la innovación tecnológica contribuya al desarrollo humano.

1.1.8. Gobernabilidad democrática

Una de las características que definen a Uruguay como país de alto desarrollo humano (PNUD, 2009) es su trayectoria democrática (PNUD Uruguay, 2008). En comparación con los países de la región, Uruguay sigue siendo percibido como el país más democrático (Latinobarómetro, 2008). Sin embargo, como se desprende del análisis propuesto más arriba, se ha constatado también un deterioro en sus niveles de bienestar (PNUD, 2008: 46).⁶² Es entonces esencial hacer un balance de los logros y desafíos del país en materia de la *calidad* de su democracia,⁶³ lo que impone analizarla en relación con el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.⁶⁴

Uno de los temas centrales en este sentido es el fortalecimiento de los derechos humanos, según las declaraciones y los convenios internacionales ratificados por el país. A este respecto se han registrado diversos avances en materia institucional a partir del 2005, en particular la creación de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura (2005) y de la Institución Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2008).

Asimismo, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), la creación de un Sistema Integrado de Salud y la aprobación de la Ley de Servicio Doméstico (que igualó al sector con el resto de los trabajadores) supusieron un nuevo enfoque para la atención de derechos económicos, sociales y culturales.

⁶² Asimismo, en la literatura politológica existe un amplio consenso acerca del vínculo entre el bienestar social y la calidad y estabilidad de las instituciones democráticas (Dahl, 1971).

⁶³ “Una democracia para ser definida como tal tiene que tener por lo menos: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, recurrentes, correctas; más de un partido; diferentes y alternativas fuentes de información. En el ámbito de las democracias que están por sobre ese umbral mínimo, será necesario ver empíricamente qué tanto del recorrido se ha cumplido o puede cumplirse para la realización más plena de los dos objetivos centrales de una democracia ideal: libertad e igualdad” (Morlino, 2007).

⁶⁴ “[...] la capacidad de un sistema político democrático, de sus líderes e instituciones, para el cumplimiento de las siguientes faenas cívicas: a) conducir un país en el marco de valores y prácticas democráticas; b) construir consensos entre diferentes intereses estratégicos de la sociedad alrededor de una visión convocante y comprensiva de país; y c) resolver y manejar eficazmente los problemas y desafíos, tanto internos como externos, en procura de una sociedad cada vez más libre, justa, segura y próspera” (Caetano, 2009).

También merece subrayarse el conjunto de acciones realizadas en torno a las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar (1973-1984): una nueva interpretación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado por el Poder Ejecutivo permitió al Poder Judicial juzgar diversos hechos ocurridos durante el gobierno de facto. Asimismo, se creó un Archivo Nacional de la Memoria y un Centro Cultural y Museo de la Memoria para contribuir a la reconstrucción de la historia reciente.

En materia internacional, Uruguay actualizó sus respuestas a los mecanismos del sistema universal de protección a los derechos humanos y en mayo del 2009 se sometió al Examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.⁶⁵

Uruguay ha realizado en los últimos años un importante esfuerzo de transformación de la estructura del Estado, encaminado a acercar el Estado a los ciudadanos, sobre todo en aquellas áreas territoriales más vulnerables, sea por lejanía de los centros de decisión o por carencias de las poblaciones que en ellas habitan.

Para construir una democracia efectiva es clave multiplicar los espacios de participación y diálogo social. En este sentido, Uruguay ha reconocido las particularidades de la dimensión territorial y del desarrollo local en los procesos de formulación e implementación de políticas. La reciente aprobación de la Ley de Descentralización (n.º 18567) permitirá instaurar un tercer nivel de gobierno con autoridades electas por la ciudadanía, creando más de 120 municipios y alcaldías en todo el país. La implementación de la ley implica diversas transformaciones en aspectos político-administrativos, institucionales, presupuestales, financieros y fiscales, y requiere de nuevas capacidades de gobierno y de gestión, nuevas formas de relación entre niveles del Estado y de participación ciudadana. Este es un desafío exigente por cuanto demanda regulaciones normativas del Poder Ejecutivo —departamentales, entre otras—, delimitación de competencias del tercer nivel y distribución, recaudación y formas de asignación de recursos para cumplirlas.

El Parlamento es un lugar clave para la consolidación de una democracia de ciudadanía en el Uruguay. Es en él donde todos los partidos políticos tienen una caja de resonancia para volcar las opiniones e inquietudes de sus representados. En la presente legislatura se dio una importante armonización de la legislación nacional con el derecho internacional, si bien el proceso está aún inconcluso. También se aprobaron importantes leyes, como la de Defensa Nacional, producto de un fructífero diálogo político y social (similar al llevado adelante sobre seguridad social) que sentó bases para políticas de largo plazo.

⁶⁵ Examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2004-2008 (Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Relaciones Exteriores).

En materia de equidad de género, un paso adelante fue la aprobación, en marzo de 2009, de la ley 18476,⁶⁶ que pretende afectar la composición del Parlamento y de otros órganos de decisión política. De todas formas, la proporción de mujeres en el Parlamento sigue siendo muy baja,⁶⁷ Lo mismo que en otros puestos de decisión, tanto públicos como privados.

Otro avance fue en la aprobación en 2008 de la Ley de Migración (n.º 18250), que armonizó la legislación interna con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado uruguayo en materia de derechos humanos⁶⁸ y, entre otras cosas, tipificó el delito de trata de personas. El Estado uruguayo ha avanzado en la formación de un ámbito de combate a este delito en el Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES), aunque resta contar con un programa efectivo de prevención de la explotación sexual y el proxenetismo, así como de asistencia a las víctimas de la trata mediante la instalación de la Mesa Interinstitucional de Trata de Mujeres con Fines de Explotación Sexual Comercial.

Respecto a la gestión financiera pública, existe un marco de publicidad y transparencia aceptable.⁶⁹ Sin embargo, falta aún mejorar los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes para con la ciudadanía y abrir espacios para la participación de la sociedad civil como un actor activo en la formulación, la implementación y el monitoreo de las políticas públicas.

La calidad de una democracia depende también de la participación de las organizaciones de la sociedad civil como actores políticos activos y de su capacidad para participar en el diseño y la ejecución de políticas públicas. Asimismo, en lo que refiere al voluntariado,⁷⁰ en el 2005 se aprobó la ley 17885, por la que se reconoce, se promueve y se facilita la

⁶⁶ Que declara de interés general la participación equitativa de ambos sexos en los órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos. Se aplicó a las elecciones internas del 2009 y en el 2014 comienza a regir para las elecciones nacionales.

⁶⁷ Véase el índice de potenciación de género (PNUD, 2007).

⁶⁸ Se reconoce como derecho inalienable de las personas la migración sin distinción de clase alguna, tal como se establece en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

⁶⁹ En el año 2006, antes de la implementación del Harmonized Approach to Cash Transfers (HACT, un enfoque para las transferencias de recursos a contrapartes aplicado por algunas agencias de las Naciones Unidas con el fin de generar procedimientos comunes para la gestión de fondos) se realizaron microevaluaciones de 21 contrapartes nacionales (organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil), así como una macroevaluación general del sistema de gestión de las finanzas públicas.

⁷⁰ Según el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD, 2009) el 20% de la población uruguayo mayor de 14 años realiza actualmente actividades voluntarias, mientras que el 43% de la población lo ha hecho en algún momento de su vida.

participación de los particulares en actuaciones de voluntariado en instituciones públicas.

El fortalecimiento del sistema de justicia requiere especial atención, junto con el abordaje de cuestiones relativas a la seguridad ciudadana, como pilar para legitimar a las instituciones públicas. La instrumentación de la figura del comisionado parlamentario para el sistema penitenciario, creada en el 2003, también constituyó una importante novedad en materia de protección de los derechos humanos. Sin embargo, esta figura no tiene mandato sobre las condiciones de los adolescentes privados de libertad y el país no cuenta con un sistema independiente de monitoreo de dicho sistema. Los temas presentados en el informe del relator especial de las Naciones Unidas, Manfred Nowak,⁷¹ sobre las carencias que presentan el sistema penitenciario y el de atención a niños y adolescentes en conflicto con la ley continúan reclamando acciones consensuadas y sostenidas.

Con relación a la seguridad ciudadana, entre 1985 y 2004 se advierte una tendencia constante al aumento de las tasas de delito, de acuerdo con los datos aportados por el Observatorio de Criminalidad del Ministerio del Interior.⁷² En los últimos años, empero, esta tendencia se detuvo o incluso se revirtió, como lo muestra la leve reducción de algunas tasas de delito.⁷³ Junto con ello, corresponde tener presente que Uruguay sigue siendo uno de los países de la región con mejores indicadores en este campo,⁷⁴ y Montevideo una de las ciudades más seguras del continente. Esto no significa, por cierto, desconocer ni subestimar la centralidad que el tema ha venido adquiriendo en la consideración —y las preocupaciones— de los ciudadanos, como lo revelan diversas encuestas de opinión.⁷⁵ En suma, constituye un desafío para el país —y para el SNU en

⁷¹ Informe preliminar de la visita de Manfred Nowak, relator especial del SNU sobre Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, marzo de 2009.

⁷² Entre 1985 y 2004 la tasa de delitos contra la persona pasó de 25,1 a 62,7 por cada 100.000 habitantes, 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, la de hurtos de 16,6 a 30,4, la de rapiñas de 5,3 a 21,6, y la de daños de 19,2 a 36,4. Véase Ministerio del Interior y PNUD (2008: 57).

⁷³ Por ejemplo, la de homicidios, que pasa de 6,2 en 2004 a 5,8 en 2007; la de lesiones, que disminuye de 33,4 a 27,4; la de delitos sexuales, que se reduce de 41,3 a 33,6; la de hurtos y la de daños, que caen de 30,4 a 30 y de 36,4 a 35,7 respectivamente. No obstante esta auspiciosa tendencia, corresponde señalar como dato preocupante el aumento de la tasa de rapiñas de 21,6 a 27,6, entre los años 2004 y 2007.

⁷⁴ En el 2002 Uruguay se ubicó en el séptimo lugar entre los países de la región con más bajas tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes (7), un valor más próximo al de Costa Rica (6,5), Cuba (6,3), Estados Unidos (6,2), Chile (5,3) y Canadá (1,5) que al promedio simple de los países de la región (18,7). Ministerio del Interior y PNUD (2008: 22).

⁷⁵ En este sentido, merece un capítulo especial la imagen que transmiten los medios de comunicación sobre la significativa y creciente participación de los adolescentes en situaciones vinculadas a delitos o hechos de violencia (UNICEF, 2007), que no se compadece con la participación estadísticamente marginal que estos tienen en la realidad ni con su estabilidad.

apoyo al Estado y la sociedad civil— seguir avanzando en el diseño y la implementación de políticas públicas, la modernización de los marcos legales, el fortalecimiento institucional y la formación de recursos técnicos para preservar y mejorar la seguridad ciudadana desde una perspectiva amplia e integral de derechos humanos.

Completando el análisis sobre la violencia, merece especial atención la violencia doméstica, un fenómeno lamentablemente extendido en la sociedad uruguaya, más allá de diferencias socioeconómicas, culturales y geográficas.⁷⁶ Otro tema, que trasciende el fenómeno de la violencia y la seguridad pública, es el de la violencia intrafamiliar (física y/o psicológica) contra niños y adolescentes, un fenómeno más amplio y complejo que refiere a los hábitos, conductas y patrones culturales que condicionan el vínculo entre los adultos y los niños.⁷⁷ Entre los avances que el país ha realizado en este campo cabe resaltar la incorporación del delito de violencia doméstica en el Código Penal, en 1995 (artículo 312 *bis*), la aprobación de la Ley de Violencia Doméstica (n.º 17514, del 2002) y la sanción de la ley que prohíbe el castigo físico y humillante a los niños, niñas y adolescentes (del 2007), lo que transformó a Uruguay en uno de los pocos países de la región que han incorporado este tipo de normas.

1.2. Resumen de los aportes más relevantes de los Comités de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a los informes presentados por Uruguay

Dado que el Análisis Común de País se realiza teniendo en cuenta la perspectiva de derechos humanos y el papel que tiene hoy en día el sistema internacional de protección a los derechos humanos, es de suma relevancia incorporar las recomendaciones de los Comités de Tratados (*Treaty Bodies*) de las Naciones Unidas.

En la presente sección se resumen las principales consideraciones realizadas por los Comités de Tortura, Derechos Civiles y Políticos, CEDAW, Derechos del Niño, Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Discriminación Racial. Se recogen exclusivamente las recomendaciones a los informes presentados por el país,⁷⁸ en el entendido de que es aquí donde el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay ocupa un lugar estratégico de

⁷⁶ Según datos del Ministerio del Interior, en el 2007 y el 2008 este tipo de delito representó el 46% de los delitos contra la persona, y sus principales víctimas fueron las mujeres, los niños y los adolescentes.

⁷⁷ Según un estudio realizado por el Programa Infancia y Familia en el 2008, en Montevideo y el área metropolitana el 79,8% de los adultos encuestados ejerció algún tipo de violencia (física o psicológica) hacia al menos uno de los niños a su cuidado. De estos, 24,3% manifestó haber ejercido violencia psicológica y 55,5% violencia física —41,4% violencia física moderada y 14,1% violencia física severa o muy severa—. La envergadura del fenómeno en Uruguay muestra la naturalización de la violencia como método correctivo o educativo.

⁷⁸ Se tomaron como referencia los informes más recientes.

apoyo al país, sin perjuicio de los avances realizados por el Estado uruguayo, igualmente reconocidos por los comités en sus observaciones.⁷⁹

Tortura (1996)

El Comité recomienda enfáticamente encontrar mecanismos que permitan acelerar el proceso legislativo de discusión y aprobación de los proyectos de ley en materia de tortura, así como subsanar las insuficiencias legislativas que obstan a la aplicación completa de las disposiciones de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Se recomienda asimismo retomar el trabajo en el área de la promoción y la capacitación en el manejo de los instrumentos internacionales de derechos humanos con personal penitenciario, funcionarios judiciales y médicos, así como perfeccionar los procedimientos preventivos de la práctica de la tortura sobre las personas privadas de libertad y fortalecer su protección penal.

Derechos Civiles y Políticos (1996)

El Comité de Derechos Civiles y Políticos sugiere revisar las disposiciones en materia legal que pueden impedir el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Se refiere asimismo a los reclusos que han sufrido malos tratos y advierte que los funcionarios de prisiones y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no reciben un adiestramiento adecuado, así como que no hay una comprensión suficiente de las normas internacionales relativas al trato de los reclusos.

CEDAW (2008)

El Comité destaca la necesidad de fortalecer la capacidad del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) para realizar su mandato de forma efectiva, dado que puede verse limitado por su falta de autonomía institucional y porque la contribución estatal a su presupuesto es insuficiente. La limitada cobertura territorial del Instituto también es motivo de preocupación para el Comité. Refiere además a la ausencia de una incorporación directa y clara en el derecho interno de la Convención y de una definición específica de la discriminación contra la mujer. Destaca la importancia de contar con campañas nacionales de toma de conciencia, dirigidas a las mujeres y las niñas, sobre los riesgos y las consecuencias de la trata, y de capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de migración y de fronteras sobre las causas, las consecuencias y la incidencia de la trata de mujeres y niñas.

Recomienda que el Estado adopte y aplique medidas eficaces para prevenir la práctica de abortos en condiciones de riesgo y sus efectos sobre la salud de las mujeres y la

⁷⁹ Véanse los enlaces a los distintos informes en el Anexo.

mortalidad materna, así como medidas eficaces —en particular medidas especiales de carácter temporal— para eliminar la discriminación contra las mujeres pertenecientes a minorías. Señala también la necesidad de contar con más información y datos sobre la situación de las mujeres de las zonas rurales.

Discriminación Racial (2001)

El Comité destaca la importancia de generar mayor información sobre la situación de los grupos étnicos que residen en el territorio del Estado, así como sobre medidas especiales —programas de acción afirmativa, por ejemplo— adoptadas para proteger los derechos de los grupos étnicos desfavorecidos, como el afrouruguayo y el indígena. Destaca la importancia de contar con acceso efectivo a las medidas de protección y a los recursos contra actos de discriminación racial cometidos, en particular, contra las comunidades afrouruguayas e indígenas. Subraya la centralidad de la generación de mayor información sobre la enseñanza de los derechos humanos.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997)

El Comité recomienda la generación de medidas para la plena aplicación de la legislación vigente en relación con la salud y la seguridad de los trabajadores y para el fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo. Recomienda asimismo la adopción de medidas para mejorar la atención de la salud de las personas que residen en zonas rurales, así como la generación de programas para eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres en los sectores público y privado.

Derechos del Niño (2007)

El Comité recomienda al Estado uruguayo que adopte todas las medidas necesarias para asegurar la efectiva aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia mediante estructuras institucionales adecuadas y el suministro de recursos humanos y económicos. Recomienda asimismo aumentar las asignaciones presupuestarias para la aplicación de los derechos reconocidos en la Convención e incorporar un sistema de seguimiento del presupuesto desde una perspectiva basada en los derechos del niño. En este sentido, además, recomienda intensificar los esfuerzos para desarrollar un sistema general de recolección de datos sobre la aplicación de la Convención.

El Comité exhorta a que se regule el sistema de cuidado alternativo procurando desinstitucionalizar a los niños, que se promueva el cuidado tutelar como una forma de cuidado alternativo y que la institucionalización sea empleada únicamente como medida de último recurso. Sobre la violencia, el abuso sexual, la negligencia, el maltrato o la explotación contra niños, niñas y adolescentes, el Comité recomienda generar un sistema de monitoreo de casos que permita dar cuenta de la situación, así como formar recursos humanos para actuar adecuadamente en casos sospechosos. Además, sugiere adaptar la

legislación para que cumpla plenamente con sus obligaciones internacionales sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil. El Comité recomienda que se realicen esfuerzos para mejorar la calidad de la educación, se refuercen las medidas para reducir los índices de repetición y abandono y se evalúe el resultado de tales medidas.

Por último, el Comité insta a implementar un sistema especializado de justicia juvenil con profesionales capacitados en forma adecuada. Exhorta a que se garantice que la privación de libertad sea aplicada únicamente como medida de último recurso, a que se minimice el uso de la detención previa al juicio y a que las instalaciones de privación de libertad cumplan con las normas internacionales.

Capítulo 2

Estado de situación y tendencias en el logro de los ODM⁸⁰

Entre octubre de 2003 y marzo de 2004 el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay desarrolló con el apoyo de distintos actores nacionales (Gobierno, ONG y redes de la sociedad civil, sector privado e instituciones académicas) un primer ciclo de Mesas de Diálogo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en distintos puntos del país. Tras ese amplio proceso de discusión y participación, se constituyó una Comisión integrada por el Gobierno, la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG), los sindicatos, las organizaciones empresariales y las instituciones académicas, con el fin de elaborar un Informe de País sobre los ODM.

La Presidencia de la República lo presentó a Naciones Unidas el 10 de marzo de 2005. Cabe consignar que dicho informe, formulado entre el 2004 y los primeros meses del 2005, fue avalado por el actual Gobierno, lo que refleja el amplio acuerdo intersectorial e interinstitucional alcanzado. El informe presenta las metas acordadas en el país con relación a cada uno de los ODM, lo que implica un ejercicio de adaptación a la realidad nacional, considerando la condición de país de alto desarrollo humano y renta media alta.

En el 2008 el Sistema de las Naciones Unidas realizó, en coordinación con el Consejo de Políticas Sociales, un nuevo ciclo de mesas de diálogo sobre los ODM, enfocado en el estado de avance. En el presente año, el Gobierno uruguayo elaboró un nuevo informe (aún de carácter preliminar) sobre el estado de avance de los ODM, con información actualizada respecto a los indicadores para cada una de las metas. Este apartado resume el estado de avance en metas e indicadores, e intenta identificar logros y desafíos.

2.1. Objetivo 1: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”

Con relación al cumplimiento de la primera meta del ODM 1,⁸¹ cabe consignar que, tras una significativa reducción del porcentaje de población en situación de indigencia (de 3 a 1,6%) entre 1990 y 1995 —que implicaba haber alcanzado ya la meta planteada—, el país ingresó en una fase de estancamiento en la segunda mitad de los años noventa y luego en una etapa de profunda recesión y crisis. Como producto de la crisis del 2002, Uruguay presentaba en el 2005 un nivel de indigencia aún mayor que en 1990: 3,4%. En los

⁸⁰ Los datos estadísticos correspondientes a esta sección pueden revisarse en el Anexo estadístico del documento.

⁸¹ “[...] la erradicación [para el año 2015] de la pobreza extrema o indigencia [y] la reducción a la mitad la totalidad de la población en situación de pobreza respecto a los niveles de 1990” (Presidencia de la República, 2005: 5).

últimos años, la incidencia de la pobreza extrema o indigencia disminuyó significativamente hasta alcanzar el 1,5% de la población en el año 2008.⁸²

Respecto a la reducción de la pobreza las tendencias observadas entre 1990 y 2008 son similares. En 1990 el 29,7% de la población se hallaba en situación de pobreza; en 1994 el porcentaje se había reducido hasta llegar al 15,3%, lo que prácticamente implicaba haber cumplido la meta 1 en esos cuatro años. A partir de ese momento se advierte un estancamiento en la reducción de la pobreza y luego un abrupto incremento, hasta alcanzar en el 2004 al 31,9% de la población.⁸³ Posteriormente, entre el 2005 y el 2008 se aprecia una tendencia sostenida a la reducción de la pobreza, que en el 2008 llegó al 20,3% en las localidades de 5000 habitantes o más y al 20,5% en todo el país.⁸⁴ De continuar estas tendencias es factible que en 2015 el país haya alcanzado la primera meta del ODM 1.

El Informe País (Presidencia de la República, 2005) identificaba un conjunto de desafíos y prioridades en materia de políticas públicas: *reducir la pobreza en niños y adolescentes, revertir la segmentación urbana y fortalecer las redes de protección social*.

Aunque la pobreza disminuyó en los últimos años entre los niños y adolescentes,⁸⁵ aún la brecha en el acceso al bienestar social entre grupos de edad —en perjuicio de las generaciones más jóvenes— no se ha acortado.⁸⁶ Respecto a las brechas de género, raciales, étnicas y territoriales cabe señalar que, si bien no se advierten diferencias significativas entre hombres y mujeres con relación a la incidencia de la pobreza y la indigencia, sí es posible identificar algunos grupos especialmente vulnerables,⁸⁷ que revelan la persistencia de patrones de inequidad (incluso discriminación) de género.

Con respecto a la inequidad racial, se advierte una brecha pronunciada en perjuicio de los grupos afrodescendientes.⁸⁸ Con relación a la inequidad territorial, pese a que la

⁸² Nivel de cumplimiento de la meta.

⁸³ Valor 109% mayor que el del 2004.

⁸⁴ Valores claramente inferiores a los de 2004 y 1990, pero aún mayores que los de la segunda mitad de la década pasada.

⁸⁵ Lo cual refleja la prioridad asignada a este grupo población en el diseño de medidas para superar la pobreza (PANES), en el de las políticas sociales en general (Plan de Equidad) y en la distribución del gasto público social (UNICEF, 2009).

⁸⁶ El porcentaje de niños de 0 a 5 años en situación de pobreza es 6,7 veces mayor que el registrado entre las personas de 65 años de edad o más (INE, 2009).

⁸⁷ Familias con mujer jefa de hogar.

⁸⁸ Mientras el 43,1% de los afrodescendientes tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza, se encuentra en esta situación el 19,4% de la población que se autodefine como blanca (INE, 2009: 18).

incidencia de la indigencia y la pobreza no varía por grandes áreas geográficas, sí se advierte desde hace años una tendencia a la concentración espacial en la periferia de Montevideo y el área metropolitana. Más allá de los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de políticas sociales, los fenómenos de segregación residencial —y fenómenos conexos, como la segmentación de la matrícula educativa— no han sido aún revertidos.

El Informe País de 2005 también establece como prioridad *lograr la inserción en el mercado de trabajo de los sectores con menor calificación* (Presidencia de la República 2005: 6), lo cual se asocia claramente a la meta acordada por las Naciones Unidas con relación al trabajo decente.⁸⁹ Cabe señalar que la evolución del Uruguay en el período de referencia —comparando 2008 contra la línea de base— resulta en términos generales satisfactoria: la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada aumentó de 3,7% a 5,8% entre 1992 y 2006, y la tasa de población ocupada con respecto a la población total pasó de 55,4 a 61,6 entre 1990 y 2007 (CEPAL, 2008). Sin perjuicio de estos avances, el fenómeno de la informalidad y los obstáculos que deben sortear algunos sectores (mujeres, jóvenes y personas con baja calificación) para obtener empleos de calidad constituyen desafíos en orden a lograr el pleno cumplimiento del ODM 1.

Respecto a la meta 2,⁹⁰ cabe señalar que, tras la reducción de los indicadores de desnutrición observada a comienzos de la pasada década,⁹¹ se registró una tendencia al aumento entre la segunda mitad de los años noventa y los primeros años de esta década. En este sentido, en el documento “Mesas de diálogo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay: estado de situación actual” (MIDES, 2008) se señala:

El porcentaje de niños menores de 5 años con algún grado de desnutrición ha permanecido estable en el período de referencia (1990-2007). Cabe aclarar que durante los años de la crisis económica, los guarismos aumentaron y por tanto han sido parcialmente revertidos, alcanzando los niveles de los primeros años de los noventa.

2.2. Objetivo 2: “Lograr la educación primaria universal”

Considerando que Uruguay logró décadas atrás la cuasiuniversalización del egreso de la enseñanza escolar, el Informe País adoptó como meta en relación con el ODM 2 la *universalización de la educación inicial y de la enseñanza media obligatoria, y la*

⁸⁹ “Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes” (CEPAL, 2008).

⁹⁰ “Reducir al 2,3% el porcentaje de desnutrición entre los niños de 0 a 5 años” (Presidencia de la República, 2005).

⁹¹ Entre 1991 y 1995, el déficit de peso para la edad entre los niños menores de 5 años atendidos por el MSP pasó de 4,6% a 4,1%; el déficit de peso para la talla en el mismo grupo pasó de 1,9% a 1,1%, y el déficit de talla para la edad, de 11,6% a 8,1% (SNU, 2005: 24).

expansión de la educación media superior (Presidencia de la República, 2005: 10). Si bien alcanzar esta meta representa un desafío bastante más exigente que universalizar la enseñanza primaria, puede considerarse un reto razonable para un país con la historia educativa de Uruguay y el mínimo con el que debe cumplir para alcanzar un desarrollo sostenido y sustentable.

Respecto a la universalización de la educación inicial, la evolución en las últimas dos décadas ha sido muy positiva, al menos examinada a partir de los indicadores adoptados para medir el cumplimiento de la meta.⁹² Pese a que los valores aún se encuentran lejos de indicar el acceso universal a la educación inicial,⁹³ las tendencias registradas desde 1990 permiten vaticinar que para el 2015 el acceso se habrá efectivamente universalizado en 4 y 5 años (educación preescolar) y que estará próximo a la meta entre los niños de 3 años. Además, estos valores ubican a Uruguay entre los países de la región con más altos niveles de cobertura de la educación inicial.

Por otro lado, generalizar —incluso universalizar— el acceso a la educación representa el primer paso; el mayor desafío consiste en asegurar a toda la población y en forma equitativa el acceso a una educación de calidad. En este sentido, la persistencia de significativas brechas en los logros educativos entre niños que provienen de distintos contextos socioculturales (medidos a través de indicadores convencionales como la repetición o bien a través de las pruebas estandarizadas de conocimiento) indica que el logro de una enseñanza universal, de calidad y equitativa aún no ha sido alcanzado en el país, más allá de los notorios avances en educación inicial y primaria.

Respecto a la *universalización de la enseñanza media obligatoria y la expansión de la educación media superior* la situación es alarmante. Desde 1990 a 2008 la tasa neta de escolarización en el ciclo básico de educación media (tramo de 12 a 14 años de edad) apenas aumentó de 66,3% a 67,8%, y, aún más grave, la tasa neta de escolarización en educación media superior (entre 15 y 17 años) descendió de 44,1% a 38,8% (ANEP, 2010). Más allá de las pequeñas variaciones que han registrado esos dos indicadores en los últimos 18 años,⁹⁴ en términos generales la nota característica es el estancamiento. De hecho, el porcentaje de jóvenes de 18 a 20 años de edad que había completado el ciclo básico de educación media en el 2008 era prácticamente igual al observado en 1990,⁹⁵

⁹² Mientras en 1991 el 76,5% de los niños de 5 años, el 53% de los de 4 y el 34,4% de los de 3 asistían a centros educativos, en 2008 lo hacían el 96,7%, 83,1% y el 53,5% respectivamente (ANEP, 2010).

⁹³ Aproximadamente, dos de cada diez niños de entre 3 y 5 años aún no asisten regularmente a centros educativos.

⁹⁴ En parte, resultado de la evolución de la economía: en los períodos de contracción aumenta la asistencia educativa entre los adolescentes a consecuencia del incremento del desempleo juvenil, y en los períodos de expansión —como en los últimos años— tiende a descender por la razón contraria.

⁹⁵ Respectivamente, 69,3% y 67,5% (ANEP, 2009).

así como el porcentaje de jóvenes de 21 a 23 años que había finalizado la educación media superior.⁹⁶ La gravedad de estos bajos niveles de asistencia y egreso —y más aún su estabilidad en dos décadas— ponen en duda la posibilidad de que el país cumpla en el 2015 la meta definida, incluso en la hipótesis de una radical reversión en el corto plazo de la tendencia registrada entre 1990 y 2008.

Con relación a la inequidad en el acceso a la educación y en el egreso, así como en los resultados educativos, el país no exhibe una brecha de género en perjuicio de las mujeres; por el contrario, en todos los indicadores convencionales estas presentan una situación notoriamente más favorable que los varones, lo cual realza aún más la gravedad de las inequidades que luego se observan en el mercado de trabajo y en el acceso a los cargos de decisión en el ámbito público y empresarial.

Con respecto a las brechas socioeconómicas la situación es preocupante. Mientras entre los jóvenes de 21 y 22 años de edad que pertenecen al quintil de mayores ingresos el 79% culminó la educación media superior,⁹⁷ entre sus pares del quintil más bajo apenas el 10,7% logró esta meta.⁹⁸ A las brechas socioeconómicas se suman las determinadas por el área geográfica en que residen los adolescentes y jóvenes (las históricas distancias entre las áreas rurales o suburbanas y el medio urbano) y las que responden a su condición racial.

2.3. Objetivo 3: “Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”

El ingreso de las mujeres al mercado de empleo tuvo un aumento sostenido que se vio incrementado en las últimas décadas. A pesar de ello, la tasa de actividad femenina ha sido inferior a la de los hombres en todo el período, para todos los tramos de edad y nivel de instrucción. En la tasa de empleo persisten las brechas de género y se mantienen las tendencias antes mencionadas. Si bien este ingreso significa un avance en lo que refiere a los derechos de las mujeres, no eliminó las fuertes desigualdades. Al tomar el indicador de ingresos se observa que la brecha salarial favorable a los varones se ha mantenido. La remuneración media de las mujeres por hora representa el 90% de la que perciben los varones, y la mayor diferencia se verifica, paradójicamente, entre las personas con mayor nivel educativo (en este segmento las mujeres perciben el 69,3% de lo que perciben los hombres). El único caso en que la brecha es favorable a las mujeres, en 6 puntos porcentuales, es entre las personas menos educadas (Batthyány, Cabrera y Scuro, 2007).

⁹⁶ Respectivamente, 37,5% y 36,5% (ANEP, 2009).

⁹⁷ Valor levemente inferior al de los países de la OCDE.

⁹⁸ MEC, 2007.

Otro indicador que muestra las desigualdades de género en el mercado de trabajo y las dificultades que las mujeres encuentran para insertarse en él es la tasa de desempleo. La tasa de desempleo femenino duplicó a la masculina durante las dos últimas décadas, y con la mayor diferencia en el grupo de las y los más jóvenes.

La inserción de las mujeres en la vida política del país ha sido menos alentadora, puesto que no solo ha tenido un lento crecimiento sino que en algunos casos retrocedió. En el primer período democrático (1985-1990) no hubo mujeres en el Parlamento, en 1990-1995 la bancada parlamentaria femenina constituía el 5% del total de ambas cámaras; aumentó a 11,5% en el período 1995-2000 y disminuyó a 10,8% en la actual legislatura. En los legislativos departamentales la presencia de mujeres es mayor que en el legislativo nacional, aunque los porcentajes son aún bajos. Es de destacar que desde la restauración democrática el número de edilas se ha visto incrementado. En el Poder Ejecutivo la presencia de mujeres aumentó en este período.

La participación de mujeres en cargos jerárquicos públicos y privados es cuatro veces inferior a la de los varones. Las causas de las desigualdades entre hombres y mujeres en la esfera pública, tanto en el mercado de trabajo como en la política, se relaciona con las responsabilidades en el trabajo no remunerado, la asignación de roles de género y de espacios diferenciados para unas y otros. En esta línea, datos provenientes del módulo básico sobre uso del tiempo (UT) y Trabajo No Remunerado (TNR) 2007⁹⁹ muestran la magnitud del aporte de las familias al bienestar social a través del TNR (realizado principalmente por las mujeres), la permanencia de la división sexual del trabajo dentro de las familias y las diferencias en la distribución del tiempo entre varones y mujeres.

También revela cómo el tiempo dedicado al TNR por las mujeres está condicionado, además, por el tamaño y el tipo de hogar, por la etapa del ciclo de vida y por el tipo de inserción en el mercado de empleo (Aguirre, 2009). Esto condiciona el pleno desarrollo de los derechos sociales de las mujeres. Al analizar a las mujeres empleadas según el ciclo de vida familiar se observa la incidencia de los hijos en su participación en el mercado de empleo: en las parejas jóvenes sin hijos el 75% de las mujeres trabajan remuneradamente, mientras que en las parejas con hijos de hasta 12 años de edad el porcentaje baja a 58% (Batthyány et al., 2007: 21).

En el Uruguay las enormes desigualdades sociales están estrechamente vinculadas a la provisión desigual de cuidado familiar y social, lo que conforma un verdadero círculo vicioso. Quienes tienen más recursos disponen de un mayor acceso a cuidados de calidad, mientras que aquellos que disponen de menores recursos para acceder a los cuidados mercantiles y tienen más cargas de cuidado acumulan desventajas, por el mayor peso del trabajo doméstico familiar, por las dificultades en el acceso a los escasos servicios públicos y por la necesidad de recurrir a cuidadoras “informales”.

⁹⁹ Anexado a la ECH del INE, septiembre 2007.

En este sentido, los desafíos del Estado como garante de los derechos de las mujeres y responsable de la promoción de la igualdad de género son el diseño y la implementación de políticas públicas que garanticen el acceso de las mujeres al mercado de empleo, velen por la calidad del empleo y aseguren su permanencia más allá del tamaño y el tipo de hogar o de la etapa del ciclo de vida. Un desafío complementario es promover cambios culturales que susciten un reparto equitativo del trabajo no remunerado entre varones y mujeres dentro de los hogares, junto con políticas de corresponsabilidad entre Estado, mercado y familias.

La igualdad de las mujeres en el ámbito público en las mismas condiciones que los varones (en el empleo de calidad, en la participación social y política) exige un reparto igualitario del trabajo no remunerado entre ambos sexos. No se trata solamente de promover la redistribución de roles en el ámbito familiar: urge avanzar en un debate capaz de marcar nuevos cauces para políticas de igualdad de género que coloquen en su centro corresponsabilidad entre Estado, familias, mercado y comunidad. En tanto políticas públicas, deben tener en consideración el peso de los trabajos que recaen en las mujeres en forma desproporcionada.

También es un reto para el Estado incorporar medidas tendientes a alcanzar la paridad en los cargos públicos de decisión en todos los niveles (legislativos, ejecutivos, judicial, de empresas públicas), como lo recomienda la CEDAW al gobierno uruguayo.

Tal como lo muestra el aumento del número de denuncias (7680 en el 2007, 8825 en el 2008, 9251 en el 2009),¹⁰⁰ la violencia doméstica continúa siendo uno de los delitos más importantes y significativos en el país. Representa el 7,5% del total de delitos y el 50,5% de los delitos contra la persona, por el cual se reciben 35 denuncias cada día. Si bien el incremento de las denuncias no supone necesariamente un aumento de las situaciones de violencia, inequívocamente muestra un contexto de mayor concientización pública al tomar el hecho como un delito y una mejora en la recepción de las denuncias.

2.4. Objetivo 4: “Reducir la mortalidad infantil”

La tasa de mortalidad infantil (TMI) ha mostrado una clara tendencia descendente en los últimos años, al pasar de 20,4 por mil nacidos vivos en 1990 (año tomado como referencia para la fijación de las metas del milenio) a 10,6‰ en el año 2008.¹⁰¹ Si se toma una serie de tiempo mayor, la tendencia es aún más clara. En el año 1984 la TMI era de 30‰, que casi triplica la tasa del 2008.¹⁰²

¹⁰⁰ Ministerio del Interior: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad en Uruguay, noviembre de 2009.

¹⁰¹ Departamento de Información Poblacional del MSP, 2009.

¹⁰² *Ibidem*.

Asimismo, es destacable la reducción en el número de nacimientos, que en el año 2005 por primera vez fue inferior a 50.000 anuales y que hasta hoy se mantiene por debajo de esa cifra. También se mantiene el predominio del componente neonatal en la mortalidad infantil.

El descenso de la TMI se ha enlentecido en los últimos años. En términos comparativos dicha tendencia ha sido menos pronunciada que la que se observa en países de la región como Chile, Cuba o Costa Rica (UNICEF, 2007). Este último aspecto es relevante si se considera que la meta para el año 2015 implica llevar la TMI a un valor para todo el país de 6,8‰. Lograr esta cifra implicaría entonces modificar la tendencia de los últimos años acentuando el descenso de la tasa en el tiempo que aún resta hasta el año 2015.

La última información disponible sobre mortalidad infantil por causas es del 2007 (MSP) y no muestra variaciones significativas en los últimos años. La primera causa de muerte está relacionada con las afecciones del período perinatal (tasa de 4,01‰ n. v.), seguida de las malformaciones congénitas (2,41‰) y de los síntomas y signos mal definidos (1,69‰). Las causas de mortalidad infantil no muestran diferencias por sexo. Es importante señalar que las afecciones del período perinatal están relacionadas con la atención de la madre durante el embarazo y el parto y la atención del recién nacido. Dado su peso en la mortalidad infantil, controlar estas afecciones permitiría un significativo descenso de la TMI.

En cuanto a la existencia de diferencias de carácter territorial, la información disponible más reciente es del 2007. Montevideo presenta una TMI algo superior al interior, diferencia que se sostiene en el tiempo.¹⁰³ Asimismo, los componentes neonatal y posneonatal pesan en forma muy similar en la mortalidad infantil tanto en Montevideo como en el interior.¹⁰⁴ No se dispone de información reciente desagregada por departamentos.¹⁰⁵

Las consecuencias que se derivan de un control inadecuado del embarazo se reflejan en el elevado porcentaje de niños nacidos en forma prematura y de niños con bajo peso al nacer. Esto está íntimamente relacionado con la morbimortalidad neonatal, cuya importancia ya se ha destacado. En todo el país el porcentaje de niños prematuros (nacidos antes de la semana 37) fue de 9,2%,¹⁰⁶ y el porcentaje de niños nacidos con bajo

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ De todos modos hay que tener precaución en el manejo de las tasas por departamentos, debido al bajo número tanto del numerador como del denominador, lo que puede explicar variaciones importantes de un año a otro. Este problema obliga a tomar en cuenta para el análisis no solo las tasas sino las cifras absolutas de defunciones.

¹⁰⁶ MSP, DIGESA, Unidad de Información Nacional en Salud, <www.msp.gub.uy>.

peso (menos de 2.500 gramos) fue de 8,3%.¹⁰⁷ El número de casos de niños con bajo peso al nacer aumenta cuando el número de controles prenatales es inferior al recomendado.¹⁰⁸ En el caso del sector público, los porcentajes de prematurez son más altos que el promedio nacional: entre los usuarios de ASSE la proporción de niños nacidos con menos de 37 semanas de gestación fue de 17,1%, y el 12,8% pesó menos de 2.500 gramos.¹⁰⁹ El bajo peso al nacer (BPN) es un claro factor de riesgo asociado a la mortalidad infantil y en particular a su componente neonatal. Entre sus causas se cuentan la desnutrición materna, la dieta inadecuada, las infecciones, el tabaquismo, el abuso de drogas o alcohol durante el embarazo y la gestación múltiple. Las consecuencias del BPN se verifican en los problemas de salud en la infancia y la adolescencia, así como en las enfermedades crónicas en la etapa adulta.

2.5. Objetivo 5: “Mejorar la salud materna”

Este ODM está compuesto por dos metas.¹¹⁰ En relación con la meta 1,¹¹¹ Uruguay presenta actualmente una de las tasas de mortalidad materna más bajas de la región,¹¹² la cual ha mostrado una evolución favorable durante las últimas décadas.¹¹³ No obstante, se observan oscilaciones en la evolución temporal que pueden deberse a fluctuaciones epidemiológicas debido al pequeño número de casos, a los cambios en la metodología de registro,¹¹⁴ a factores sociales y económicos y/o a intervenciones sanitarias (MSP, 2008).

Durante la crisis económica y social se elevaron los casos de muertes maternas, en particular debido a los abortos provocados en condiciones de riesgo. Los valores en el bienio 2001-2002 fueron similares a los de 1991. Debido a este hecho se elaboraron “Medidas de protección materna frente al aborto provocado en condiciones de riesgo”, que fueron reconocidas como normativa sanitaria por el MSP.¹¹⁵ A su vez, en el año 2003

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Sistema de Información Perinatal del Hospital de la Mujer, ASSE, 2008.

¹¹⁰ Reducir la mortalidad materna y lograr el acceso universal a la salud reproductiva. Cada una de ellas es medida a través de varios indicadores.

¹¹¹ Reducir la mortalidad materna.

¹¹² Solo superado por Chile y Puerto Rico (UNFPA, 2009).

¹¹³ La tasa de mortalidad materna registraba en el año base 1991 un valor de 38 por 100.000 nacidos vivos. Para el año 2008 (último valor disponible) la cifra se ubicó en 9 por 100.000.

¹¹⁴ Por un lado, la definición de *muerte materna* cambió a partir del año 2000. El lapso posterior al evento obstétrico pasó de 42 días a 1 año. Por el otro, se estima que las cifras anteriores al año 2000 tienen un subregistro muy importante debido al perfeccionamiento posterior en la forma de registro del evento *muerte materna*.

¹¹⁵ Mediante la ordenanza ministerial n.º 369, de agosto de 2004.

se incorporó la anticoncepción de emergencia en los servicios públicos de salud. Es posible asociar el impacto de estas medidas con la importante caída posterior en el número de muertes maternas por esta causa. También se creó la Comisión Nacional para el Monitoreo y la Reducción de Muertes de Mujeres por Causa del Embarazo, Parto, Cesárea, Puerperio y Aborto,¹¹⁶ con el fin de contribuir a la vigilancia de la totalidad de muertes maternas y realizar diagnósticos que posibiliten acciones específicas para evitarlas.

Más de la mitad de las muertes maternas son evitables, y la principal vía para lograrlo son los controles obstétricos en cantidad, calidad y a tiempo.^{117 118} Actualmente la principal causa de muerte materna son las infecciones del puerperio.

En cuanto a la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos,¹¹⁹ Uruguay presenta la tasa más favorable de la región, con valores cercanos al 75% (UNFPA, 2009). Esto puede atribuirse en parte al gran esfuerzo que ha venido realizando el MSP al comprar métodos anticonceptivos modernos y de calidad para distribuirlos en forma gratuita en todos los centros de salud de ASSE, así como al hecho de que los servicios de asesoría en anticoncepción comenzaron a ser una función de los servicios de salud del Estado. Incluso hay acciones incipientes que buscan extender los beneficios al sector privado — por ejemplo, los dispositivos intrauterinos (diu)—.¹²⁰ Sin embargo, aún existen problemas en la distribución y obstáculos para la disponibilidad de métodos en el interior del país, fundamentalmente en policlínicas ubicadas en zonas alejadas. El MSP está esforzándose por mejorar los canales de distribución a través de auditorías internas de métodos anticonceptivos, así como de la elaboración de protocolos para su almacenaje y distribución.

Uruguay se encuentra muy próximo a la universalidad de los partos asistidos por personal de salud especializado (99%) (MYSU, 2008). A partir de mediados del siglo XX la atención del parto comenzó a institucionalizarse, lo cual contribuyó a disminuir los riesgos de muerte que implicaban las tradicionales prácticas domiciliarias.

¹¹⁶ Según la ordenanza ministerial 75, REf n.º 001-3707, de noviembre de 2006.

¹¹⁷ Informe 2007 de la Comisión Nacional para el Monitoreo y la Reducción de Muertes de Mujeres por Causa del Embarazo, Parto, Cesárea, Puerperio y Aborto.

¹¹⁸ De las 14 muertes registradas en el 2007, tan solo 2 tenían el embarazo bien controlado.

¹¹⁹ La proporción de mujeres de entre 15 y 49 años de edad casadas o en uniones consensuales que utilizan métodos anticonceptivos modernos (píldora anticonceptiva, inyectables, implantes hormonales, condones, diu y anticoncepción quirúrgica masculina y femenina).

¹²⁰ El MSP otorga los diu gratuitamente al conjunto de instituciones privadas de salud del país a partir de octubre de 2009, con la única condición de que los coloquen sin costo alguno para las usuarias, tras darles la información pertinente.

Respecto a la meta 2,¹²¹ la tasa de embarazo adolescente se analiza con preocupación por las instituciones de salud, puesto que la maternidad a edad muy temprana entraña un riesgo de muerte materna muy superior a la media y los hijos de madres jóvenes tienen niveles más elevados de morbilidad y mortalidad. En Uruguay los nacimientos de madres de entre 15 y 19 años representaron para el período 2000-2005 el 15,8% del total. En el área de salud del Programa Infamilia del MIDES se implementan programas de atención y seguimiento de madres adolescentes.

A pesar de la posición relativa favorable de Uruguay en la región en cuanto a muertes maternas y de que la atención del embarazo ha mostrado un progreso importante, aún queda un camino por recorrer en materia de prevención/educación: la cifra de embarazos captados fuera del primer trimestre es alta,¹²² persiste un porcentaje de embarazos sin control,¹²³ y el número de controles obstétricos en algunos casos está por debajo del recomendado. Cabe señalar además que en el Hospital Pereira Rossell — principal centro de maternidad del país y donde se atiende población de bajos recursos— el índice de mortalidad materna es más elevado que en el promedio general del país. En el plano de captación precoz, control del embarazo y atención adecuada del parto, se destaca la aprobación de la Ley de Acompañamiento del Trabajo de Parto, mediante la cual se pretende promover las responsabilidades familiares compartidas entre varones y mujeres.¹²⁴

Con referencia a la prevención y control de las enfermedades con mayor prevalencia en las mujeres son importantes los marcos normativos, como la determinación por decreto del derecho de las mujeres trabajadoras al goce de un día libre al año para la realización del examen Papanicolau y/o mamografía. También se estableció por decreto¹²⁵ la exoneración de tickets para los estudios paraclínicos del embarazo, de manera que los gastos no sean un obstáculo para los controles obstétricos.

Respecto a las necesidades insatisfechas de planificación familiar, existen evidencias de que es necesario continuar con los esfuerzos de educación en sexualidad¹²⁶ y con la ampliación de servicios de consejería en anticoncepción y distribución de métodos

¹²¹ Lograr el acceso universal a salud reproductiva.

¹²² El 43% en el segundo semestre y 13% en el tercer trimestre, para el año 2002.

¹²³ El 3,6% en el 2004.

¹²⁴ Decreto 67/006.

¹²⁵ Decreto N° 562/05, Instituciones de Asistencia Médica Colectiva. Cuota y tickets. Ajuste. MSP. Ministerio de Economía y Finanzas.

¹²⁶ Implementada curricularmente en Uruguay a partir del año 2008.

anticonceptivos, puesto que para el caso de Uruguay está vigente la hipótesis de doble insatisfacción.¹²⁷

Tres hechos relevantes fomentan el avance hacia las metas del ODM 5. En primer lugar, la creación del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género dentro del MSP, con un área específica en salud sexual y reproductiva, supuso un avance en materia de definición programática en acciones de salud orientadas a las mujeres e implicó la apertura de la salud pública a una agenda históricamente no priorizada.¹²⁸ Por otro lado, en el contexto del Sistema Nacional Integrado de Salud, se establecieron como metas prestacionales las vinculadas a salud materna, en particular la captación a tiempo de las embarazadas, la realización de un número suficiente de controles y los datos del SIP debidamente relevados, así como controles sin costo para embarazadas.

Finalmente, tras un largo proceso de debate, el 1 de diciembre de 2008 el Poder Ejecutivo promulgó la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (n.º 18426), que plantea una serie de medidas vinculadas a políticas, programas, prestaciones, normativas y guías clínicas sobre diferentes componentes de la salud sexual y reproductiva. En lo que respecta a salud materna se destacan: acceso a la anticoncepción; dictado de normas para la atención del embarazo, el parto y el puerperio; información a las mujeres sobre el embarazo, el parto y el posparto para la toma de decisiones libre; captación precoz de las mujeres embarazadas para su adecuada atención en salud; promoción del parto humanizado; involucramiento de los varones en los procesos reproductivos; detección de la incidencia de la violencia en la morbimortalidad materna y aplicación de la normativa 369, de “Asesoramiento para una maternidad segura, medidas de protección materna frente al aborto en condiciones de riesgo”, en todo el territorio nacional.

2.6. Objetivo 6: “Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades”

La epidemia del VIH/sida en Uruguay es de tipo concentrada, con una prevalencia de VIH inferior al 1% en la población general y superior al 5% en poblaciones vulnerables.

¹²⁷ “Las mujeres de los sectores medios tienen menos hijos que los deseados, mientras que las mujeres de los sectores bajos tienen más hijos que su ideal” (UNFPA Uruguay, 2008).

¹²⁸ Varias de las medidas propuestas refieren a la importancia del desarrollo de una maternidad segura y responsable. El Programa se centra en la prevención, promoción y educación de mujeres, niñas y adolescentes. En materia de maternidad segura, las principales acciones se definieron en los siguientes términos: “[...] actualización de las normas para la asistencia del embarazo, parto y puerperio de bajo riesgo; creación de normas para la atención del embarazo, parto, puerperio de alto riesgo; constituir a nivel nacional los Comités de Mortalidad Materna; estimular el control precoz y adecuado de las gestantes estimulando sus redes de apoyo; atender en campañas y protocolos a las mujeres en situación de menarca y menopausia; promoción de todos los aspectos de una atención humanizada del parto; capacitación y actualización del personal técnico en aspectos referidos a la sexualidad, embarazo, parto, puerperio y aborto” (MSP, 2005).

Según el último informe epidemiológico, hay 11.223 casos de VIH/sida notificados desde 1983 (aproximadamente 70% de VIH y 30% de sida) (MSP, 2009).

Las prevalencias en los grupos más vulnerables (por prácticas de riesgo y/o situación socioeconómica desfavorable) se registran en los siguientes grupos:¹²⁹ usuarios/as de drogas inyectables, 18,5% (2004); usuarios/as de cocaína no inyectable, 9,5% (2004). Los estudios de segunda generación (comportamentales y serológicos) implementados conjuntamente con el Programa Prioritario de ITS/Sida y las ONG que trabajan con esta población indican 19,3% para trabajadores sexuales masculinos (travestis y taxi boys) en el 2008, y de 9% para la población de hombres que tienen actividad sexual con hombres (HSH) en el bienio 2008-2009. Asimismo, conjuntamente con el Ministerio del Interior y ONG que trabajan con esta población se avanzó en el conocimiento de la situación de las personas privadas de libertad (PPL), que en los estudios de segunda generación presentan una variabilidad según establecimiento carcelario y perfil de los PPL de entre 2 y 5,5% de prevalencia del VIH.

Según los estudios centinela, la evolución de la epidemia evidenció una tendencia creciente de prevalencia del VIH hasta el 2004, año a partir del cual parece haberse estabilizado.¹³⁰ El estudio de prevalencia en la población general de todo el país realizado en el 2008 por el equipo de DEVISA y el Departamento de Laboratorio de Salud Pública (DIGESA-MSP) mostró una seroprevalencia de VIH de 0,42%.

La epidemia se concentra en Montevideo (77%), y si se suman los casos registrados en los departamentos de Maldonado, Artigas, Rocha y Rivera se llega al 90% de los casos VIH/sida del país.

La epidemia de VIH continúa siendo mayoritariamente masculina, aunque la evolución de la relación hombres/mujeres pasó de 6,6/1 en 1992 a 3/1 en el 2002, y se mantiene relativamente estable desde entonces. Si se considera la totalidad de los casos VIH/sida notificados hasta la fecha, la relación es de 2/1. Hay una mayor oferta de diagnóstico del VIH para las mujeres, notablemente en los centros de atención prenatal, incluido el *test* rápido.

La media de edad de los casos notificados de VIH/sida hasta la fecha es de 33 años. Las cifras oficiales disponibles hasta marzo del 2009 indican que los casos de sida predominan entre 20 y 49 años de edad, con un pico de máxima incidencia entre los 25 y los 34 años. Los casos de VIH involucran edades más jóvenes que los de sida; la faja

¹²⁹ Propuesta País "Fortalecimiento de la respuesta nacional al sida en Uruguay, acceso universal de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad", Comisión Nacional de Sida, Mecanismo de Coordinación País, Novena convocatoria, Fondo Mundial de Lucha Contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, julio del 2009.

¹³⁰ 0,24% en el 1996, 0,27% en 1998, 0,23% en 2000, 0,36% en 2002, 0,45% en 2004 y 0,42% en 2008.

etaria más afectada está entre los 15 y los 44 años, con una máxima incidencia entre los 15 y los 34. Más del 25% de los VIH adultos del país se hallan en la faja etaria de 15 a 24 años de edad, y el 63,2% son menores de 35 años de edad.

En la infección por VIH predomina la transmisión sexual (68%), básicamente heterosexual.¹³¹ En cuanto a la transmisión sanguínea (19%), predomina el uso de drogas inyectables (98,9%). La transmisión originada por transfusión de sangre está prácticamente controlada —los casos existentes ocurrieron antes de junio de 1988— al existir un tamizaje obligatorio de sangre y hemoderivados que se cumple de manera sistemática y universal, con criterios de calidad demostrados. La transmisión vertical es de 2,5%.

El acceso al tratamiento antirretroviral (TARV) está normalizado por la resolución 171/1997, que define el acceso universal a medicamentos antirretrovirales para todas las personas con VIH que lo requieran, tanto en el subsector público como en el subsector privado. Según los datos del MSP, existe un 90% de cobertura, aunque esa estimación puede variar en función de la cobertura de acceso a pruebas de detección del VIH en diversas poblaciones. Sin duda, esta es una de las razones fundamentales de la significativa reducción de la mortalidad.¹³² Los preservativos masculinos se distribuyen en forma gratuita a través de los efectores de salud pública (ASSE), de las diversas ONG y grupos de personas VIH (PVVS), así como de las direcciones departamentales de salud (DIGESA), aunque existen algunas dificultades.

La respuesta a la epidemia se benefició del proceso de reforma del sistema de salud, en particular de la implantación del Sistema Nacional Integrado de Salud, que modificó el modelo de atención, de gestión y de financiamiento, con cambios positivos en el sistema de farmacovigilancia, política única de medicamentos, mejoras del Centro de Referencia del SEIC, Laboratorio Central de Referencia, así como un incremento de los recursos financieros para la salud y VIH/sida.

Los datos de los estudios encargados por el MSP (Equipos Mori et al., 2008 y 2009) sobre VIH/sida y otras enfermedades de transmisión sexual revelan algunos puntos críticos:

¹³¹ En 2008: sexo entre hombres (HSH y bisexuales) 24,1%; sexo comercial o transaccional (trabajadores y trabajadoras sexuales): 8,2%; sexo entre heterosexuales: 67,7%.

¹³² Que para las mujeres pasó de 0,2% en el 2004 a 0,1% en el 2007, mientras que para los hombres pasó de 0,7% en el 2004 a 0,2% en el 2007.

- a) Existe amplio conocimiento de las vías de transmisión y las modalidades de prevención, pero persisten creencias erróneas referidas a la picadura de mosquito y el mate.¹³³
- b) En la población en general se mantiene como forma de prevención el “conocimiento de la persona” (28% entre los varones y 23% entre las mujeres).
- c) En el caso de los y las jóvenes, un 26% nunca oyó hablar de la sífilis. De los que sí saben de la enfermedad, un 24% ignora que puede curarse con antibióticos e incluso un 17% niega que sea curable, un 40% no sabe de la transmisión de madre a hijo/a y un 20% niega esa posibilidad.
- d) Un poco menos de la tercera parte de los jóvenes de entre 15 y 24 años declara haberse realizado el *test* de VIH/sida alguna vez en la vida, el 60% de ellos en los últimos doce meses. La gran mayoría declara haber ido a recoger el resultado.
- e) En la población de 18 a 65 años, un 60% de los que tuvieron relaciones sexuales en el último año no utilizó preservativo en su última relación. En la encuesta de jóvenes, más del 89% se cuidó en su primera relación, básicamente con el uso del preservativo (más de 88%), pero el porcentaje de quienes se cuidaron en la última relación desciende a 83%, y solo el 51% de los y las jóvenes declaran haber usado preservativo, al tiempo que aumenta el uso de pastillas, que alcanza al 29%.
- f) La encuesta revela la persistencia de actitudes discriminatorias frente a las personas que viven con VIH/sida.¹³⁴

Luego de un marcado descenso en la década de los años ochenta, la incidencia de la tuberculosis (TBC) en Uruguay se ha estabilizado.¹³⁵ A comienzos de los noventa se registró primero un enlentecimiento del descenso registrado en la década anterior y luego una estabilización. Sin embargo, en 2007 y 2008 se observa una tendencia al

¹³³ En las mujeres, la razón mayoritaria es el *control de embarazo* (45%), seguido de *iniciativa propia* (17%). En los varones, *exigencia laboral* (25%) o *sugerencia médica* (24%). En ambos, la razón *por relaciones sexuales de riesgo* recoge porcentajes ínfimos.

¹³⁴ Casi la mitad de los entrevistados están en desacuerdo con la frase “Si tuviera un hijo lo mandaría a la escuela donde sé que hay compañeros/as de clase portadores del virus del sida”, y un 46% de acuerdo con la frase “Si un miembro de mi familia estuviese infectado por el virus del sida, yo mantendría eso en secreto”. Entre los familiares o compañeros de estudio o de trabajo de una persona portadora el nivel de tolerancia o aceptación es mucho mayor que entre quienes no tienen un vínculo cercano con portadores.

¹³⁵ Fuente: Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes (CHLAEP), Programa Nacional de Control de la Tuberculosis (Dr. Jorge Rodríguez de Marco, coordinador general), Montevideo, marzo de 2009.

ascenso del número de casos.¹³⁶ Montevideo presenta la tasa de incidencia más alta (en particular en las zonas periféricas: oeste, noroeste, norte y noreste del departamento). Desde mediados de la década pasada se observa un aumento muy significativo de casos con la coinfección TBC y VIH. En el 2008 estos casos representaron un 12,6% de la incidencia total de casos de TBC. En Uruguay, la infección por VIH es uno de los principales factores de riesgo para contraer tuberculosis.

Dos fenómenos que han mostrado un claro incremento en los últimos años merecen ser destacados: el incremento de la tasa de abandono del tratamiento —insinuada ya desde años anteriores— y el aumento de casos de tuberculosis diagnosticados en los establecimientos de reclusión (este último se transformó en uno de los principales factores contribuyentes a la incidencia de la enfermedad). En los casos en establecimientos de reclusión pueden mencionarse como factores asociados la situación socioeconómica de la población, la coinfección con VIH y el aumento de la población carcelaria.

Los principales desafíos del Estado respecto de los derechos de los grupos más expuestos a la infección por VIH y de las personas que viven con VIH/sida refieren a la gestión del conocimiento, la atención en salud y la ciudadanía. El primer desafío es generar información estratégica en varios niveles que permita implantar un registro único de usuarios, con alto grado de confidencialidad y privacidad, así como cumplir con el papel rector del Ministerio de Salud en lo que refiere a monitoreo del diagnóstico, atención de la salud, protocolos utilizados, enfermedades oportunistas frecuentes, y período de infección y fallecimiento. Otro es conocer mejor las poblaciones vulnerables y monitorear en ellas la epidemia, con estudios de segunda generación periódicos, de manera de disponer, además, de insumos para diseñar acciones de prevención, atención y apoyo más efectivas para alcanzar las metas del acceso universal. Un tercer desafío para el Estado es ampliar y sostener la cobertura gratuita de los tratamientos antirretrovirales, en el marco de una atención más integral,¹³⁷ así como universalizar la oferta gratuita y anónima de la prueba diagnóstica del VIH, como dos componentes clave del desafío central relacionado con la atención. Y en relación con la transmisión vertical, avanzar en la eliminación del VIH y la sífilis.

Como eje de la respuesta nacional a la epidemia del VIH/sida, todos los actores involucrados reconocen expresamente el liderazgo del Programa Prioritario de

¹³⁶ Esto podría deberse tanto a un aumento real de la incidencia como a un aumento en el número de estudios bacteriológicos realizados.

¹³⁷ Que incluya los exámenes de conteo de CD4 y de carga viral y los tests de resistencia, fundamentales para hacer el seguimiento de la evolución de la infección.

ITS/Sida¹³⁸ (DIGESA-MSP) y a la Comisión Nacional de Sida (CONASIDA-MCP) como la autoridad nacional de coordinación.

En 2005 se creó el Mecanismo Coordinador País (MCP), y por decreto del Poder Ejecutivo 001- 520 del 2008 se constituyó un único organismo de coordinación de la respuesta nacional, la CONASIDA¹³⁹-MCP, integrada por diversos organismos públicos y privados, incluidos la sociedad civil y las personas que viven con VIH.

En Uruguay existe un plan estratégico quinquenal elaborado en el 2006 por el Programa Prioritario de ITS/Sida y actualizado en el 2007, que sin embargo no está costado y tiene una base de evidencia parcial. El PITS/Sida afirma que “el PEN recoge los aportes de los principales actores nacionales involucrados en el tema de VIH/sida e ITS”, y agrega que todos los representantes en la CONASIDA-MCP han trabajado intensamente en la validación del Plan Estratégico Nacional en VIH/Sida (PEN) 2006-2010. No obstante, el grado de reconocimiento y apropiación de dicho plan varía según los actores.

Finalmente, el sistema de monitoreo y vigilancia nacional es parcial y no permite disponer de un panorama global y objetivo de la epidemia, necesario para responder a ella. Según la propuesta país a la Novena Ronda del Fondo Mundial:

No se ha implementado un sistema de vigilancia de segunda generación para determinar con alguna regularidad la prevalencia de VIH e ITS, determinar los comportamientos de riesgo, el acceso a la salud e insumos de prevención. Tampoco existe un sistema de información que brinde con regularidad y confiabilidad datos sobre el tamaño de la población, prevalencia de VIH e ITS y comportamientos en los grupos definidos como más vulnerables. No existe información cuantitativa o cualitativa de otros grupos afectados por la epidemia que requieren apoyo (huérfanos por el VIH, familias que pierden el principal sostén económico por el VIH) y de otras poblaciones que podrían estar en riesgo de infección por VIH. El país no dispone de un sistema integrado para el registro y consolidación de la información del gasto en salud y en VIH/Sida por lo que las estimaciones para elaborar las brechas presupuestales tiene debilidades.

Una política sostenida de lucha contra el estigma y la discriminación de las personas afectadas, que incluya la prevención y sanción de toda acción atentatoria de la

¹³⁸ El Programa Nacional de Sida fue creado por el decreto n.º 345 de 1987. En el 2002 se le incorporó el Programa de Infecciones de Transmisión Sexual, y a partir de entonces se denomina Programa Nacional de ITS/Sida. En el organigrama del Ministerio de Salud Pública, el Programa depende de la División Salud de la Población, y esta, de la Dirección General de la Salud (DIGESA). El Programa Nacional de ITS/Sida es un programa prioritario de alcance nacional, con competencia en promoción de salud y prevención de la infección por VIH.

¹³⁹ Según el estatuto vigente, la CONASIDA-MCP está presidida por el subsecretario del Ministerio de Salud Pública (viceministro); la Secretaría Ejecutiva es ejercida por la Dirección del Programa Prioritario de ITS/Sida conjuntamente con un representante del Grupo de Personas con VIH y un representante de las ONG que trabajan con VIH, elegidos por sus propios colectivos.

orientación sexual, la identidad de género y la etnia de las personas, es un desafío mayor para generar un clima social de plena aceptación y respeto de la ciudadanía.

2.7. Objetivo 7: “Garantizar la sostenibilidad del medioambiente”

Existen tres metas nacionales bajo el ODM 7. La meta nacional 9, “Desarrollo sostenible”, incluye dos submetas: “Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medioambiente” y “Reducir la pérdida de diversidad biológica logrando para 2010 una reducción significativa en la tasa de pérdida”. Cada una de estas categorías tiene una serie de indicadores (14 en total) y sobre esa base se estructura esta sección. Es necesario mejorar la periodicidad en la obtención de datos para los indicadores, así como garantizar la continuidad en el monitoreo de los indicadores de reciente inclusión. Sería interesante estudiar en el futuro la incorporación de un indicador de riesgo ambiental que tenga en cuenta, entre otras, las nuevas amenazas producto del cambio climático en un contexto de conjunción de problemáticas de ambiente y pobreza.

Respecto a la meta nacional 9, existe información limitada en cuanto a la evolución de la calidad del suelo y del agua. Los datos para erosión son de 1999 y los de calidad de agua son dispersos y/o de difícil acceso. A pesar de la relevancia de la determinación y el seguimiento de la calidad del agua a escala nacional, la falta de información disponible impide el necesario monitoreo en el futuro. Debido al proceso de intensificación del uso de la tierra, se han intensificado las presiones que pueden incrementar la degradación del suelo y el agua, como el aumento del consumo de plaguicidas, fertilizantes y herbicidas. El apoyo a producciones agrícolas de bajo o nulo uso de productos químicos, junto con un mayor control de usos de la tierra, son desafíos para promover la reducción de la tasa de erosión.

Existe una creciente degradación de los ecosistemas de importancia para la conservación de la biodiversidad; esto se manifiesta, por ejemplo, en la caída de la superficie porcentual de pradera natural. La superficie de bosque nativo se ha venido incrementando lentamente, pero el análisis que genera estos resultados ha sido meramente cuantitativo. Es necesario definir la calidad y el grado de naturalidad de estos bosques, entre otros motivos por la invasión de especies exóticas y la tala selectiva de especies nativas. Con respecto a los humedales, el indicador nacional mide la proporción ocupada por áreas RAMSAR y no permite evaluar si los humedales están siendo efectivamente protegidos. En el caso de los Humedales del Este, por ejemplo, si bien parte de ellos está en la categoría de área RAMSAR, la evolución de la superficie ocupada por humedales naturales frente a la superficie modificada por actividades productivas como el arroz no está siendo evaluada. El porcentaje de anfibios amenazados es mayor que el promedio global, situación que algunos explican por la creciente degradación de los ecosistemas, fundamentalmente por forestación y degradación costera, sumada a que muchas especies tienen su límite sur de distribución

en Uruguay. Los indicadores de poblaciones de peces muestran que la situación del Uruguay es tan crítica como la del resto de la región. Continuar con el proceso de incorporación de áreas al SNAP, incluyendo áreas marinas protegidas, es un desafío que debe ir acompañado por un manejo adecuado de estas áreas. A su vez, el limitado porcentaje de territorio protegido en Uruguay hace indispensable instaurar políticas de conservación de la biodiversidad en los ecosistemas productivos.

Los datos para indicadores de calidad de aire son tomados principalmente de Montevideo. Los indicadores de dióxido de azufre y polvo en suspensión son esporádicos pero muestran una mejoría. Los datos para consumo de sustancias que agotan la capa de ozono también muestran una importante caída en el consumo de dichos gases, la cual acompaña la caída a escala global. Las emisiones netas de gases con efecto invernadero también están en caída, principalmente debido al aumento de los cultivos forestales. Es de destacar que, si bien el porcentaje de energía renovable alternativa se encuentra actualmente en un 25% (MIEM, 2008), recientes incorporaciones y licitaciones aumentarán significativamente ese porcentaje como parte de una política nacional. El importante incremento del porcentaje de energía renovable alternativa registrado en el 2008 se explica por la generación de privados, gran parte de la cual es consumida por ellos. La energía eólica resulta aún una proporción muy menor (0,05%) de la generación energética.

Entre los desafíos relacionados con calidad del aire y las emisiones está el de mantener una red de monitoreo estable, buscar formas de producción ganadera que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero sin incrementar otros impactos ambientales, y mantener o aumentar el ritmo de incorporación de energías renovables alternativas y medidas tecnológicas sin incrementar el impacto sobre la biodiversidad.

Respecto a las metas nacionales 10 y 11, el porcentaje de población sin acceso al agua potable ha venido cayendo en los últimos años. El país además tiene una cobertura cercana al 100% en el acceso a servicios de saneamiento mejorado (no saneamiento en sentido estricto). El porcentaje de población con acceso a saneamiento ha venido aumentando y existen crecientes esfuerzos del Estado por incorporar el servicio de saneamiento a nuevas poblaciones. El desafío está en buscar una combinación de herramientas para incrementar el saneamiento en zonas urbanas. El saneamiento tradicional no es una opción financieramente viable en poblaciones pequeñas y por ende es necesario explorar alternativas. Un desafío relacionado con el acceso al saneamiento es el aumento de viviendas y personas en asentamientos irregulares.

2.8. Objetivo 8: “Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”

Este ODM contiene metas diversas enfocadas hacia la cooperación internacional y el comercio internacional. Por un lado, en este plano las señales desde los países desarrollados no han sido claras: se mantienen políticas comerciales restrictivas, se

endurecen las políticas inmigratorias y faltan rendiciones de cuentas públicas sobre los compromisos de este ODM en materia de inversión de recursos para la cooperación internacional. Por otro lado, la condición de Uruguay de país de escala pequeña y poco diversificado a nivel productivo lleva a que la inserción comercial y el endeudamiento externo se conviertan en temas de particular relevancia pública.

La relación entre la deuda externa y el PIB representa una vulnerabilidad estructural de la economía al ser esta altamente volátil debido a las sucesivas crisis económicas. La deuda externa bruta alcanzó niveles por encima del 100% del PIB en el 2003, luego de la crisis económica del año 2002, proporción que comenzó a descender a partir del 2004, para ubicarse en cerca de 42% en el 2009. Aun así, no se ha logrado todavía alcanzar los bajos niveles anteriores al año 2002, si bien la gestión de la deuda ha mejorado de manera radical en términos de disminuir la deuda condicionada y aumentar los plazos de vencimiento (según datos del Ministerio de Economía y Finanzas).

La relación entre los servicios de la deuda externa y las exportaciones de bienes y servicios ha descendido de forma importante en estos últimos años, pasando de valer cerca de 30% en los años 2004 y 2005 a ubicarse en el 15% en los años 2007 y 2008 (según datos del BCU).

El ODM 8 contiene a su vez otras metas que merecen atención por su particular relevancia social para el país.

En este ODM se menciona la preocupación por incorporar políticas que mejoren el acceso a medicamentos esenciales, y se plantea la incorporación de metas vinculadas con el acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC). El Plan Ceibal (la versión uruguaya de la propuesta originaria One Laptop Per Child) facilita la igualdad de oportunidades y el acceso a las TIC, pues ha permitido que todos los alumnos (y por ende las personas que viven en su mismo hogar) y docentes de las escuelas públicas del país posean una computadora portátil XO.

A fines del año 2008, cuando el Plan Ceibal había finalizado la entrega de las computadoras a los escolares de casi todo el interior del país, se constataba que un 35% de los hogares uruguayos declaraban estar equipados con una computadora, mientras que en el año 2006 esa cifra se ubicaba en 24%. En cuanto a la conexión a Internet, en el 2008 la tenía cerca del 21% de los hogares, mientras que en el año 2006 apenas 14% declaraba acceder a Internet desde su hogar. Teléfono fijo tenía un 70% de los hogares en el 2006, pero en el 2008 la proporción se redujo a 67%. Esto puede explicarse seguramente por la difusión del teléfono celular, pues en el año 2006 el 49% de los hogares decía tener al menos un celular, mientras que en el año 2008 esa cifra había ascendido al 79% (según la Encuesta Continua de Hogares del INE, 2006 y 2008).

Capítulo 3

Análisis de causas, capacidades y ventajas comparativas del Sistema de las Naciones Unidas

El presente capítulo tiene por objetivo determinar las principales causas de los problemas identificados en los capítulos precedentes, examinar las capacidades de los portadores de derechos y garantes de obligaciones y definir las ventajas comparativas del Sistema. Esto nos guiará hacia una conclusión lógica de las áreas en las que debe trabajar el SNU en el Uruguay. Para ello, el análisis describe tanto los problemas persistentes en el país en relación con el logro de los ODM como las principales áreas de cooperación internacional y el rol de las Naciones Unidas en dicho contexto.

3.1. Identificación y análisis general de las principales causas de los problemas identificados

Esta sección estudia en forma genérica las causas principales de los problemas identificados en el análisis, agrupándolas por áreas temáticas. Las causas de la problemática presentada (ya sea en materia del cumplimiento de los ODM u otros problemas que no necesariamente están incluidos en estos pero hacen al desarrollo del país) se reflejan en áreas temáticas específicas, o bien de forma transversal en todas las áreas temáticas.

Especialización productiva

La característica con mayor impacto en el patrón de desarrollo del Uruguay, que limita la posibilidad de acceder a estadios superiores de desarrollo a la sociedad, ha sido la ocurrencia de persistentes y agudas fluctuaciones cíclicas de los niveles de actividad económica en los últimos cincuenta años, las que han ocasionado la falta de sostenibilidad de los periodos de expansión en el largo plazo. Una explicación de esta problemática se encuentra en el patrón de especialización productiva de la economía uruguaya, basada en la producción y exportación de productos de base primaria con escaso valor agregado. Este tipo de especialización productiva expone a la economía a las alteraciones de los mercados mundiales y no constituye una sólida base para lograr un crecimiento sostenido ni para atenuar los ciclos recesivos.

El modelo de especialización productiva en actividades de bajo valor agregado y potencialidades tecnológicas reducidas, y la inhibición del desarrollo de las capacidades tecnológicas nacionales que se observa en Uruguay, ha sido calificado como una situación de *indigencia innovadora*. Esta obedece a una escasa cultura empresarial innovadora, a un insuficiente nivel permanente de inversión productiva, a una débil articulación entre los actores públicos y privados del sistema nacional de producción e

innovación y a una insuficiencia en general de los recursos humanos de alto nivel de capital humano.

Inserción económica internacional

Uruguay ha optado hace ya décadas por ampliar la apertura de su economía. Pero esta apertura no ha presentado un objetivo claro de lograr una competitividad dinámica generalizada en el mercado global. Para conseguir esto último la política comercial ha de orientarse hacia la búsqueda de una forma de inserción internacional que contribuya a solucionar los problemas de la estructura productiva del país y forme parte, a su vez, de una estrategia integral de desarrollo económico.

Aunque Uruguay ya lleva casi tres décadas de acumulaciones en los acuerdos de inserción regional, no se ha avanzado hacia un modelo de integración regional del Mercosur que apunte a la complementación productiva. Se requiere un fortalecimiento de la institucionalidad pública y una mayor interacción público-privada para la negociación y la administración de acuerdos comerciales, así como para la administración de los instrumentos de la política comercial, a efectos de proveer y adecuar las herramientas para conseguir los objetivos en materia de inserción internacional.

El mercado de trabajo

La problemática del mercado de trabajo se centra en que la demanda de trabajo de algunos sectores productivos dinámicos se está encontrando con la escasez de trabajadores con las calificaciones adecuadas, en tanto buena parte de la oferta está quedando subempleada (principalmente en el sector informal) o empleada en puestos de baja productividad en sectores productivos poco dinámicos. Además, dados los bajos niveles de desempleo actuales, es de esperar que un mayor crecimiento económico no conduzca necesariamente a mejoras sustanciales para revertir el déficit en materia de empleo y trabajo decente. Las explicaciones centrales de estas problemáticas laborales se encuentran en los desajustes entre las características de la oferta y la demanda de trabajo en términos de calificaciones, y en la especialización productiva de la economía en sectores poco dinámicos.

Un desafío es conseguir menores niveles de informalidad. Se ha avanzado en los últimos años en la gestión del sistema de protección social, así como en su cobertura. No obstante, la solución más sostenible a la informalidad surgirá solo si se logra transformar la estructura productiva del país, de modo que se reduzcan las disparidades de los niveles de productividad del trabajo existentes en la economía (heterogeneidad estructural) (Cimoli, 2005). Otros desafíos clave son superar la brecha salarial entre varones y mujeres, así como disminuir el impacto del desempleo en mujeres y jóvenes,

para lo cual se necesitará trabajar en elementos culturales y en medidas que permitan superar estas barreras.

Pobreza, desigualdad y exclusión social

La evolución positiva de los indicadores de pobreza ha sido resultado del significativo crecimiento económico que el país ha experimentado en los últimos cinco años, así como de algunas de las políticas desarrolladas. Más allá de los cambios en los niveles de pobreza e indigencia, es posible advertir algunos rasgos permanentes. En primer lugar, existe una fuerte inequidad entre grupos de edad (en perjuicio de niños, adolescentes y jóvenes) con respecto a la incidencia de la pobreza. En segundo lugar, la dinámica demográfica de la población pobre se diferencia en forma significativa de la observada en la población no pobre, lo que se refleja en los patrones de mortalidad, la movilidad espacial y la fecundidad. En tercer lugar, la división del trabajo por sexo, al asignar a las mujeres el espacio doméstico, determina la desigualdad en las oportunidades que ellas tienen para acceder a los recursos materiales y sociales, así como para participar en la toma de las principales decisiones políticas, económicas y sociales. Como se ha mencionado, las mujeres cuentan con activos tanto materiales como socioculturales más escasos que los hombres, razón por la cual son más vulnerables a caer en situaciones de pobreza. Estos serían nudos críticos y desafíos para las políticas públicas: desarrollo y consolidación de un sistema de protección social integral que contribuya a disminuir las inequidades.

Educación

Si bien el país ha avanzado en las últimas décadas con relación al acceso a la educación, el egreso y la calidad de los resultados, en términos comparativos sus progresos han sido menores o más lentos que los alcanzados por otros países de la región y los países más desarrollados. En los últimos veinte años la educación uruguaya ha logrado avanzar en educación inicial y parcialmente en educación primaria, al tiempo que presenta desafíos complejos con relación al acceso de los adolescentes y los jóvenes a una educación de calidad, lo que compromete el desarrollo integral del país. En este sentido sobresale — quizás como el principal déficit del sistema educativo uruguayo, al menos en la comparación internacional— el bajo nivel de egreso de la educación media.

Los factores causales que permiten explicar la situación son múltiples y complejos: causas estrictamente socioeconómicas, educativas (experiencias acumuladas de fracaso, inadecuación de la oferta curricular, déficit oferta educativa en enseñanza media en algunas áreas del país) e incluso culturales. Es necesario seguir fortaleciendo el vínculo con la educación (retención, prevención del abandono, reinserción) de los sectores sociales más vulnerables a la pobreza y la exclusión, continuar con la implementación de políticas innovadoras y desarrollar una mayor cuota de audacia e innovación en este campo.

Asimismo, los altos niveles de deserción en la educación media determinan que la composición de la matrícula de la educación terciaria esté sesgada hacia los sectores socioeconómicos medio-altos y altos de la población, lo que contribuye a reproducir los mecanismos de transmisión intergeneracional de las oportunidades educativas. En suma, mejorar la calidad de la educación (de los resultados educativos) y fortalecer la equidad (en el acceso, la permanencia y el egreso) siguen siendo para Uruguay objetivos estratégicos y, cada vez más, impostergables. En ese sentido, se espera que las ampliaciones previstas en el Plan Ceibal hacia la educación media colaboren a revertir las situaciones de inequidad en términos de brecha digital y calidad educativa.

Salud

Las mujeres constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad, fruto de su longevidad, de su situación de desigualdad en términos de oportunidades, derechos, acceso y control de los recursos, así como de su diferente exposición a riesgos vinculados con el desempeño de los roles de género. A pesar de la posición relativa favorable de Uruguay en la región en cuanto a muertes maternas y de que la atención del embarazo ha mostrado un progreso importante, aún queda un camino por recorrer en materia de prevención/educación: la cifra de embarazos captados fuera del primer trimestre es alta, persiste un porcentaje de embarazos sin control, y el número de controles obstétricos en algunos casos está por debajo del recomendado.

Respecto a las necesidades insatisfechas de planificación familiar, hay evidencias de que es necesario mantener los esfuerzos de educación en sexualidad¹⁴⁰ y la ampliación de los servicios de consejería en anticoncepción y distribución de métodos anticonceptivos, puesto que para el caso de Uruguay está vigente la hipótesis de doble insatisfacción.

La epidemia del VIH/sida en el país es de tipo concentrado, con una prevalencia de VIH inferior al 1% en la población en general y superior al 5% en poblaciones vulnerables. La epidemia de VIH continúa siendo mayormente masculina, aunque la evolución de la relación hombres/mujeres pasó de 6,6/1 en 1992 a 3/1 en el 2002, y desde entonces se mantiene relativamente estable. Los principales desafíos del Estado respecto de los derechos de los grupos más expuestos a la infección por VIH y de las personas que viven con VIH/sida refieren a la gestión del conocimiento, la atención en salud y la ciudadanía.

Medioambiente

Existen procesos de degradación de los ecosistemas (donde se incluye también el alto grado de erosión del territorio), de los servicios ambientales y de la biodiversidad. La falta de accidentes geográficos y el bajo porcentaje de tierras públicas son causas

¹⁴⁰ Implementada curricularmente en Uruguay a partir del 2008.

estructurales de esta situación. También el bajo peso de la temática ambiental y la falta de concientización al respecto han llevado a que la instauración de un SNAP sea aún incipiente en extensión, representación y funcionamiento, y a que no haya un manejo adecuado fuera de las áreas protegidas. El SNAP no tiene todavía ningún área marina protegida, lo cual, sumado a la sobreexplotación del recurso pesquero, ha llevado a este al límite.

En relación con la erosión, el bajo nivel de articulación entre organismos competentes y la persistencia de malas prácticas agropecuarias asociadas a un proceso de intensificación productiva se vislumbran como las causas principales. El incremento y la intensidad de la producción agrícola implican un aumento considerable en el uso de fertilizantes y plaguicidas, con la consiguiente contaminación asociada, en particular la pérdida de calidad del agua. A la intensificación productiva hay que sumarle también la falta de datos reales (no existe un sistema de monitoreo), así como la debilidad institucional.

Los residuos sólidos se mantienen como uno de los principales problemas ambientales del país y no existe tratamiento o normativa adecuada para residuos industriales y peligrosos. La mala gestión de los residuos sólidos persiste asociada a la pobreza, y afecta tanto al ambiente como a todas las personas expuestas.

La zona costera concentra gran parte de la población, del PBI y de los impactos ambientales. La falta de ordenamiento territorial ha llevado a que la expansión urbana, de infraestructura y de forestación potencie un marcado deterioro ambiental de los ecosistemas marinos y costeros y la uniformización del paisaje.

La matriz energética del Uruguay enfrenta una demanda creciente en condiciones de vulnerabilidad. Las políticas de diversificación con fuentes autóctonas y renovables de bajas emisiones de carbono, así como de promoción de la eficiencia y el ahorro energético, pese a tener un gran potencial, son aún incipientes. Se depende del petróleo externo y de la fluctuación de precios, con dificultades para la interconexión regional y variabilidad en los aportes hidroeléctricos.

Gobernabilidad democrática

Constituye un desafío para el país —y para el SNU en apoyo al Estado y la sociedad civil— seguir avanzando, desde una perspectiva amplia e integral de derechos humanos, en el diseño y la implementación de políticas públicas, la adecuación de los marcos legales a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, el fortalecimiento institucional y la formación de recursos técnicos para preservar y mejorar la seguridad ciudadana.

Merece especial atención la violencia doméstica, un fenómeno lamentablemente extendido en la sociedad uruguaya, más allá de diferencias socioeconómicas, culturales y

geográficas.¹⁴¹ Otro fenómeno a considerar, que trasciende el de la violencia y la inseguridad pública, es la violencia intrafamiliar (física y/o psicológica) contra niños y adolescentes, una problemática más amplia y compleja que refiere a los hábitos, conductas y patrones culturales que condicionan el vínculo entre los adultos y los niños.

En materia de equidad de género, un avance fue la aprobación, en marzo del 2009, de la ley 18476,¹⁴² que pretende afectar la composición del Parlamento y de otros órganos de decisión política para facilitar la incorporación de mujeres. De todas formas, la proporción de mujeres en el Parlamento sigue siendo muy baja,¹⁴³ así como en puestos de decisión tanto públicos como privados, y constituye un desafío para el período. Las causas de las desigualdades entre hombres y mujeres en la esfera pública, tanto en el mercado de trabajo como en la política, se relacionan con las responsabilidades en el trabajo no remunerado y la asignación de roles de género y de espacios diferenciados para hombres y mujeres.

3.2. Análisis de las capacidades nacionales

3.2.1. Las capacidades del Estado: instituciones, recursos fiscales, humanos e institucionales

Garantizar en forma efectiva los derechos humanos, alcanzar en el 2015 las metas acordadas en el país con relación a los ODM y lograr a mediano y largo plazo un desarrollo sostenido y sustentable exige fortalecer las capacidades de los actores nacionales: los titulares de deberes u obligaciones (principalmente el Estado a través de las instituciones nacionales y subnacionales) y los titulares de derechos. Por otra parte, para un país de ingreso medio alto y desarrollo humano alto, como Uruguay, el fortalecimiento de las capacidades de los actores nacionales (el Estado, los agentes de la sociedad civil y las organizaciones del sector privado), así como de los propios ciudadanos, representa una de las condiciones básicas para alcanzar un desarrollo sostenido y sustentable.

Al examinar los principales rasgos del sistema político uruguayo (variables referidas al régimen de gobierno, el marco legal e institucional, el Estado —sus recursos fiscales, técnicos y humanos—, los actores políticos, etcétera) en perspectiva comparada —incluso en cotejo con los países más desarrollados—, la primera conclusión que se desprende es

¹⁴¹ Según datos del Ministerio del Interior, en los años 2007 y 2008 este tipo de delito representó el 46% de los delitos contra la persona, y sus principales víctimas fueron las mujeres, los niños y los adolescentes.

¹⁴² Que declara de interés general la participación equitativa de ambos sexos en los órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos. Se aplicó a las elecciones internas de 2009 y regirá para las elecciones nacionales en 2014-2015 (por única vez).

¹⁴³ Véase el índice de potenciación de género (PNUD, 2007).

la fortaleza de la democracia en el país, evaluada a partir de indicadores convencionales de calidad de la democracia. Según Freedom House, Uruguay fue en el 2008 uno de los tres países de la región (de un grupo de 18) con mejor puntuación en los índices de *derechos políticos y libertades civiles*.¹⁴⁴ Por otro lado, según el índice de apoyo a la democracia que el Proyecto Latinobarómetro estima desde mediados de la década pasada, Uruguay es el segundo país de la región con mayor nivel de adhesión ciudadana al régimen democrático (79%),¹⁴⁵ tras ocupar durante varios años el primer puesto, y uno de los países del mundo con mayor registro en este indicador de calidad de la democracia. A estos datos debemos sumar los indicadores de participación política y electoral y de estabilidad institucional, que colocan al país entre los sistemas democráticos más sólidos y estables de la región (PNUD, 2004).

Otra dimensión relevante con relación a la capacidad del Estado de garantizar el cumplimiento de los derechos, en tanto principal titular de deberes y obligaciones, es la calidad de la *Governance*. Uruguay muestra un desempeño muy positivo dentro de la región en los seis indicadores que emplea el Banco Mundial para medir esta dimensión (en el que refiere a *Voice and Accountability* se sitúa en el primer puesto, y en cuatro de los cinco restantes en el segundo, detrás de Chile), al tiempo que se ubica en una posición positiva en comparación con los más de 200 países de distintas regiones que son clasificados.¹⁴⁶

Una de las variables más relevantes para determinar la capacidad efectiva que los Estados tienen para desarrollar políticas que coadyuven a proteger los derechos de los ciudadanos es la prioridad (fiscal y macroeconómica) del gasto público social y, más en general, el peso que el gasto público tiene en la economía. El Estado uruguayo se ubica junto a los de Argentina y Brasil entre los de mayor capacidad fiscal de la región (CEPAL,

¹⁴⁴ En ambos índices Uruguay obtuvo el valor 1 en una escala que va de 1 a 7, donde 1 expresa el mejor desempeño con relación a la protección de los *derechos políticos* o las *libertades civiles* y 7 el extremo contrario. Véase <<http://www.freedomhouse.org>>.

¹⁴⁵ Cabe consignar que en el 2008 el promedio simple de los 18 países de América Latina y el Caribe medidos por el Latinobarómetro fue de 57%, 22 puntos por debajo de Uruguay. Además, Uruguay registra el primer o segundo valor más alto dentro de este grupo de países cuando se mide la adhesión o el apoyo a la democracia a través de otras variables o indicadores. En la escala que se emplea para medir la evaluación de los ciudadanos sobre *cuán democrático es el país* (que va de 1 a 10, donde 1 expresa que el país no es democrático y 10 que es totalmente democrático), Uruguay registra un promedio de 7,1 (frente al promedio de 5,8 entre los países de la región). Finalmente, el 78% de los uruguayos considera que la democracia es indispensable para ser un país desarrollado (el segundo registro más alto de la región y 12 puntos superior a su promedio).

¹⁴⁶ Primero entre los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC) y en el lugar 40 entre los países del mundo en *Voice and Accountability*; 2.º en LAC y 53.º en el mundo en *Political Stability & Absence of Violence/Terrorism*; 2.º en LAC y 66.º en el mundo en *Government Effectiveness*; 7.º en LAC y 94.º en el mundo en *Regulatory Quality*; 2.º en LAC y 73.º en el mundo en *Rule of Law*; 2.º en LAC y 35.º en el mundo en *Control of Corruption*. Véase <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>.

2009). Asimismo, en los últimos veinte años la participación del gasto público en el PIB —excluidos los 19 gobiernos locales y la seguridad social—¹⁴⁷ se ha incrementado considerablemente: de 16,2% en el quinquenio 1990-2004 pasó a 27% en el quinquenio 2005-2009 (Azar et al., 2008: 17). Si al gasto del Gobierno Central sumamos la seguridad social, el gasto de los 19 gobiernos municipales y las empresas públicas —en suma, lo que se denomina el *sector público no financiero* (Azar et al., 2009: 179)—, para el año 2000 el gasto del Estado representaba el 37,5% del PIB (un porcentaje no muy lejano a la media de los países desarrollados).

Por otro lado, según CEPAL (2008) los recursos que el Estado uruguayo destinó a las políticas y los servicios sociales (educación, salud, seguridad social, vivienda, asistencia social y otros) representaron en promedio el 20,5% del PIB entre 1990 y 2004, frente al 12,3% que en promedio asignaron todos los países de la región estudiados por CEPAL durante ese período (Azar et al., 2008: 63). Al examinar la distribución del presupuesto del Gobierno Central consolidado (Gobierno Central más seguridad social) por funciones, se advierte también una alta *prioridad fiscal* (GPS/gasto público total) de los recursos asignados a las políticas sociales: 66,8% en promedio entre 1990 y 2004 (Azar et al., 2008: 62). En los últimos veinte años, mientras la participación del GPS en el gasto total del Gobierno Central se mantuvo estable —y creció con relación al PIB—, otras funciones perdieron peso: los recursos destinados a la función de *administración de Gobierno* —Presidencia de la República, Ministerio de Economía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Poder Judicial y otros— disminuyeron de 8,2% en 2004 a 5,7% en el quinquenio 2005-2009, y los destinados a *defensa y seguridad* de 15,9% a 9,2% (Azar et al., 2008: 18-19).

Desde luego, los altos porcentajes que representan el gasto público y el GPS en el PIB no garantizan por sí solos la eficacia, el impacto y la eficiencia de las políticas sociales. En particular, la composición del GPS —la distribución entre sectores o áreas de política— constituye un elemento clave. Los recursos que el Estado uruguayo destina a salud y educación (*formación de capital humano*) con relación al PIB ubican al país en un escalón intermedio dentro de la región, lo cual se explica por la alta participación de la seguridad social en el GPS (72,7% en promedio entre los tres quinquenios que van de 1990 a 2004, y 63,9% entre 2005 y 2009) (Azar et al., 2008: 21), consecuencia del perfil demográfico de la población y de los afortunadamente altos niveles de cobertura y de protección (gasto per cápita en valores absolutos) que tiene el sistema de seguridad social. Estos datos indican que, pese a tener una elevada *prioridad macroeconómica y fiscal*, el GPS en Uruguay no necesariamente permite cubrir totalmente las demandas y los desafíos que presenta una sociedad como la uruguayana —considerando su perfil demográfico y social.

¹⁴⁷ Sí se incluye la transferencia que el Gobierno hace a la seguridad social a fin de cubrir su déficit.

Otro aspecto clave es la capacidad fiscal de los gobiernos locales. Si bien la estructura política e institucional del Estado uruguayo es unitaria, en las últimas décadas los gobiernos municipales han ido ganando terreno en la ejecución de políticas públicas, más allá de sus tradicionales competencias o funciones, particularmente en el área social. En consecuencia, la capacidad de los gobiernos locales de movilizar recursos resulta una variable de especial interés. Según un estudio realizado por OPP (2004: 9), entre 1999 y 2003 el gasto público realizado por los gobiernos departamentales fue en promedio 4,2% del PIB. Asimismo, históricamente la participación de los gobiernos municipales en el gasto del Gobierno general ha sido muy reducida (10,7%).¹⁴⁸ A esto se suma una distribución muy dispar entre los 19 departamentos del país. Si se excluyen los gobiernos municipales de Montevideo, Canelones y Maldonado, el porcentaje que representa el gasto de los gobiernos locales en el gasto público total y en el PIB es marginal.

En la medida en que la tendencia a la mayor participación de los gobiernos locales en la implementación de políticas sociales y administración de los servicios se siga acentuando, la mirada sobre su capacidad fiscal seguirá siendo necesaria. Las brechas entre las distintas regiones del país en los indicadores de desarrollo humano tienen en cierto modo su correlato en las asimetrías observadas entre los distintos gobiernos locales respecto a su capacidad fiscal. En consecuencia, la búsqueda de una mayor cohesión social y territorial también exige considerar los recursos con los que los gobiernos locales cuentan para desarrollar políticas, más allá de las políticas implementadas desde las instituciones del Gobierno Central.

Con relación a la capacidad de las instituciones del Estado de alcance nacional y departamental para desarrollar políticas y acciones que contribuyan a garantizar los derechos de los ciudadanos, otro factor que corresponde analizar es la disponibilidad de recursos humanos. En este sentido, Uruguay se ha caracterizado históricamente por tener una alta participación del empleo público en el conjunto de la población empleada. En 2008 el total de cargos públicos ocupados ascendía a 242.920, según datos de la ONSC (2009), incluidos 37.702 cargos de los gobiernos departamentales. En 2007 el total de cargos ocupados en el Estado¹⁴⁹ representaba el 16,3% del total de personas ocupadas en el país. La mayor proporción de los funcionarios públicos corresponde a las instituciones educativas (más del 25% del total) y a los ministerios de Defensa e Interior (entre ambos organismos, 29% del total).

En los últimos decenios, las sucesivas administraciones de Gobierno impulsaron acciones destinadas a modernizar la administración pública y a mejorar la calidad de sus

¹⁴⁸ Promedio simple entre 1915 y 2000 (años seleccionados) (Azar et al., 2009: 203).

¹⁴⁹ Incluye al Poder Legislativo, al Ejecutivo (organismos del artículo 220), entes autónomos y servicios descentralizados, y gobiernos departamentales.

recursos humanos. En ese sentido, uno de los desafíos en dirección a fortalecer las capacidades estatales, como condición para desarrollar políticas en forma eficaz y eficiente, es la formación y capacitación de sus recursos humanos, fortaleciendo en particular aquellas áreas institucionales expuestas a demandas más complejas. Asimismo, el fortalecimiento institucional en las áreas de política cuyo desarrollo es más reciente (género, infancia, medioambiente) constituye otro de los desafíos principales para los años próximos. Ello exige un esfuerzo significativo por adecuar marcos legales, diseños institucionales y prácticas burocráticas a nuevos paradigmas: derechos de la infancia, equidad de género, sustentabilidad, etcétera.

A título de ejemplo, la trayectoria del Instituto Nacional de las Mujeres, desde su primer antecedente en 1987 (la creación del Instituto Nacional de la Mujer mediante el decreto 226/87) hasta la actualidad, expresa los obstáculos que enfrentan las nuevas instituciones para consolidarse dentro de la estructura estatal. Si se tienen en cuenta los desafíos que este Instituto enfrenta (en particular, liderar la implementación del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos), resulta evidente la necesidad de fortalecer aquellas áreas del Estado que se desempeñan en el campo de los derechos humanos o en nuevas áreas de política. Los esfuerzos que en los últimos años se vienen realizando por adecuar las instituciones públicas de infancia y sus prácticas a los compromisos asumidos por Uruguay tras la ratificación de la CDN en 1990, así como las acciones desplegadas para fortalecer las instituciones dedicadas a los temas de medioambiente,¹⁵⁰ constituyen otros ejemplos de los desafíos que el Estado enfrenta para proteger en forma efectiva los derechos humanos.

3.2.2. Análisis de las capacidades de los actores de la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos

A partir de la recuperación de la democracia, en 1985, el rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) ha variado sustancialmente. Desde una cultura de oposición que caracterizó a las OSC en el período de transición hacia la democracia, se pasó gradualmente a una cultura de articulación (las instituciones del Estado y los actores del sector privado), así como a una creciente participación en la ejecución de programas sociales, e incluso en la directa prestación de servicios financiada por el Estado. La participación de distintas OSC en variados aspectos de la vida económica y social del país

¹⁵⁰ Los titulares de deberes u obligaciones dentro del Estado en el campo del medioambiente son instituciones de diversa jerarquía que incluyen, entre otros, al MVOTMA —encargado de diseñar las políticas ambientales—, el MGAP, el MSP, el MIDES y el Poder Judicial. Las instituciones privadas tienen también obligaciones específicas, muchas relacionadas con reglamentaciones del propio Estado. Los poseedores de deberes relacionados con la institucionalidad ambiental continúan siendo débiles y estando aislados, ya que pese a los múltiples avances en legislación ambiental el tema no ha adquirido la prioridad necesaria.

ha pasado a ser de suma importancia. Por cierto, esta creciente significación constituye una tendencia casi universal.

En Uruguay muchas OSC tienen a su cargo la implementación de políticas sociales, el desarrollo de programas educativos y culturales, la defensa de derechos e intereses de los ciudadanos y trabajadores, y asimismo el seguimiento de la implementación de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos (particularmente en infancia y género). Llevan adelante estas tareas con el apoyo de la cooperación internacional, a través de convenios con el gobierno nacional, los gobiernos departamentales y el empresariado nacional. Se han constituido en referentes en temas de infancia, derechos de las mujeres, derechos humanos, medioambiente y vivienda, entre otros.

En el 2005 se inició un proceso de promoción de la descentralización y la participación ciudadana. La promoción de la participación ciudadana en el territorio busca promover y facilitar la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, la implementación y la evaluación de políticas. Algunos áreas o arenas de política que permiten observar el papel cada vez más significativo de las OSC en el desarrollo de programas y proyectos son las vinculadas a la infancia, la promoción de la equidad de género, la salud y la generación de empleo, entre otras. A título de ejemplo se podrían señalar distintos programas desarrollados desde el MIDES en los últimos años, en los que las OSC participan como ejecutoras directas de actividades. Asimismo, más del 80% de los niños que reciben algún tipo de asistencia del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente (INAU) lo hacen en el marco de los convenios que el Instituto tiene con OSC. Asimismo, los más de 200 centros del Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia) en todo el país están a cargo de asociaciones civiles. Finalmente, las OSC participan en un conjunto amplio de iniciativas destinadas a promover la participación social: el Comité Consultivo Honorario de los Derechos de los Niños y Niñas, el Programa de Desarrollo ART, la Comisión de Conformación del Instituto Nacional de Derechos Humanos, el Foro Consultivo Económico y Social del Mercosur y la Comisión Nacional de Economía.

Pese a que muchas OSC y redes de OSC siguen cumpliendo una función clave —de carácter normativo— en el seguimiento de los acuerdos internacionales de derechos humanos, así como en la implementación de intervenciones innovadoras en el terreno que luego son institucionalizadas en el marco de políticas públicas, su función como prestadoras de servicios con financiamiento estatal ha ido en aumento. El Informe Civicus sobre Uruguay publicado en 2005 muestra que el 25% de las OSC cuenta con financiación principal (más del 60% de sus recursos) del Gobierno nacional (Civicus-ICD, 2005: 37). La potencial pérdida de autonomía que esta función podría generar despierta preocupación entre las OSC. El fortalecimiento de los actores de la sociedad civil —en particular en los departamentos del interior del país, donde sus recursos son escasos— en su rol normativo y en su función de creación de intervenciones innovadoras representa un desafío para el país, sin que esto implique necesariamente descartar su

participación —en articulación con las instituciones del Estado— en la implementación de políticas y la gestión de servicios. La situación de las OSC en el cambio del medioambiente merece una mención particular. De acuerdo con el reporte Civicus, la sociedad civil uruguaya tiene una estructura débil y un impacto limitado. En este contexto y con un incremento de los conflictos ambientales, la sociedad civil ambiental es la más débil.

Otro de los actores de la sociedad civil —entendida en un sentido amplio— que han jugado históricamente un papel central en la defensa de los derechos humanos (particularmente los derechos económicos y sociales) es el movimiento sindical. En este sentido, uno de los rasgos distintivos del movimiento de trabajadores en Uruguay es la unidad. Desde la década del sesenta del pasado siglo el movimiento de trabajadores se halla unificado en una única central sindical: el PIT-CNT. Asimismo, el alto nivel de centralización de la estructura de negociación colectiva que presenta Uruguay acerca al país a los registros de los países europeos. Según el *World of Work Report 2008*, de la OIT, Uruguay obtuvo entre 1990 y 2005 un puntaje de 3,29 en el índice de concentración de la *estructura de negociación colectiva*,¹⁵¹ en tanto los restantes 10 países de la región estudiados alcanzaron en promedio 1,46. De hecho, el puntaje de Uruguay es idéntico al promedio simple de los 22 países europeos estudiados por OIT, y está próximo al de los países nórdicos (ILO, 2008: 82). La reimplantación de la negociación tripartita en el actual gobierno (los *consejos de salarios* creados hace más de 60 años) implicó además el fortalecimiento de esa alta capacidad de movilización y negociación del movimiento sindical uruguayo. Asimismo, el consenso extendido entre los distintos partidos políticos uruguayos acerca de los beneficios que ha implicado la reimplantación de este mecanismo de negociación salarial permite avizorar su consolidación en los años próximos.

Otra variable relevante para medir la fortaleza del movimiento sindical como actor colectivo y como instrumento para la defensa de los derechos de los trabajadores es el porcentaje que representan los afiliados a la central de trabajadores en el conjunto de la población ocupada. La tasa de sindicalización pasó del 16,9% en 2006 al 18% en 2008 en todo el país, según datos del Observatorio del Mercado de Trabajo del MTSS. Este crecimiento operó, además, en un período de crecimiento de la ocupación y el empleo, lo que marca que la expansión del movimiento sindical ha sido muy significativa en términos absolutos. Si bien el movimiento sindical uruguayo se caracteriza desde el siglo pasado por ser un actor relevante y con capacidad de incidencia, fácilmente se pueden advertir diferencias o asimetrías entre distintas regiones del país. Del mismo modo que con los actores de la sociedad civil, en Montevideo y los departamentos costeros y del litoral oeste el movimiento sindical presenta mayores niveles de organización que en los

¹⁵¹ El índice varía teóricamente entre 1 (mayor descentralización en la negociación) y 5 (mayor concentración sindical).

departamentos menos desarrollados y en las zonas rurales. En ese sentido, la incorporación de los trabajadores rurales en el proceso de negociación tripartita en los últimos años ha contribuido a reducir —al menos parcialmente— esta histórica brecha.

El fortalecimiento del movimiento sindical (el aumento de las tasas de sindicalización) no necesariamente ha implicado un crecimiento de la conflictividad laboral, más allá de los naturales y esperables conflictos entre empleadores y empleados. Según el índice de conflictividad laboral que elabora el Instituto de Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay, el promedio de conflictividad en el quinquenio 2005-2009 fue 13% menor que el registrado en 2000-2004, y 30% inferior al observado en 1995-1999.¹⁵²

Con relación a las organizaciones empresariales (cámaras, asociaciones y otras) cabe señalar que Uruguay históricamente ha contado con fuertes organizaciones del sector empresarial, cuyo origen, en algunos casos, se remonta al siglo XIX. En los últimos decenios —en particular desde la pasada década—, el paradigma de la responsabilidad social ha ido ganando espacio en la agenda, las actividades y el discurso de las organizaciones empresariales. Distintos núcleos e iniciativas¹⁵³ han comenzado a desarrollar el concepto de responsabilidad social entre las organizaciones empresariales, al tiempo que estas han estrechado su vínculo con OSC y agencias de cooperación. En este sentido, constituye un desafío avanzar en el doble rol o papel que las empresas deben y pueden desempeñar en la protección de los derechos humanos y en la promoción del desarrollo: como agentes que ayuden a expresar la voz de los *titulares de derechos* y como responsables por el cumplimiento de esos derechos en el ámbito económico y social.

Finalmente, con relación a la capacidad de la ciudadanía para reclamar por el cumplimiento de sus derechos, corresponde señalar que fácilmente se pueden identificar algunos grupos de población —niños, adolescentes, mujeres (en particular en contextos de pobreza), afrodescendientes, etcétera— que se encuentran en una situación de menor protección efectiva de sus derechos. Sin subestimar las diferencias que existen dentro de estos grupos de población con respecto a la capacidad de organizarse y expresar de sus demandas, comparten como rasgo común un nivel de participación e influencia en la toma de decisiones menor que el de otros grupos de población. Por otro lado, en los últimos años se ha ido expandiendo el conocimiento de los derechos (como primer paso para su exigibilidad) entre los ciudadanos, incluidos aquellos que se encuentran en situación de pobreza extrema.

La evaluación realizada por el MIDES sobre el conocimiento que la población cubierta por el Plan Nacional de Emergencia Social (PANES) tenía sobre sus derechos (civiles,

¹⁵² <www.ucu.edu.uy>.

¹⁵³ ACDE, ADM, DERES, el Consejo Consultivo de Empresarios de UNICEF, etcétera.

sociales, laborales), así como el impacto de participar en el programa sobre dicho conocimiento, resulta de particular interés, en particular porque expresa la idea que tienen de sus derechos los ciudadanos que padecen situación de pobreza extrema y aun exclusión social. En ese sentido, constituye un dato alentador la alta proporción de encuestados que demuestran conocer sus derechos: por ejemplo, 98% sabe que el empleador tiene la obligación de inscribir en la seguridad social a los empleados domésticos; 96% sabe que se le debe pagar despido a un trabajador cuando una empresa cierra; 81% sabe que las personas que trabajan por cuenta propia deben realizar aportes a la seguridad social; el 97% sabe que las personas mayores de 70 años de edad de bajos recursos tienen derecho a tramitar la pensión a la vejez; el 77% conoce cuál es el ciclo de educación obligatoria. Asimismo, el 97% de los entrevistados sabe que es posible denunciar a una persona que ejerce la violencia física sobre su pareja o hijos. En suma, si bien existe una porción de la ciudadanía —en el entorno del 10% para algunos derechos y hasta una quinta parte con relación a otros— que desconoce los derechos por los que puede reclamar, la evidencia muestra que existe un conocimiento generalizado de los derechos civiles, políticos y sociales. Naturalmente, el conocimiento de los derechos representa el primer escalón para su exigibilidad ante los responsables o titulares de deberes u obligaciones. El capital social con que cuentan las personas, las redes en que participan, la fortaleza de los actores intermedios, la densidad organizativa de las comunidades locales, entre otros factores, constituyen otras de las variables que permiten transformar ese conocimiento en efectiva capacidad de movilización por el cumplimiento de los derechos humanos.

Las políticas desarrolladas en los últimos años para revertir los procesos de fragmentación y exclusión social que se fueron instalando en la sociedad uruguaya —más allá de los esfuerzos realizados por las sucesivas administraciones de gobierno tras la restauración democrática— permiten avizorar un escenario alentador, en el que las ciudadanas y los ciudadanos contarán con mayores recursos para reclamar ante cualquier situación en la que se vulneren sus derechos.

3.3. Uruguay y la cooperación internacional

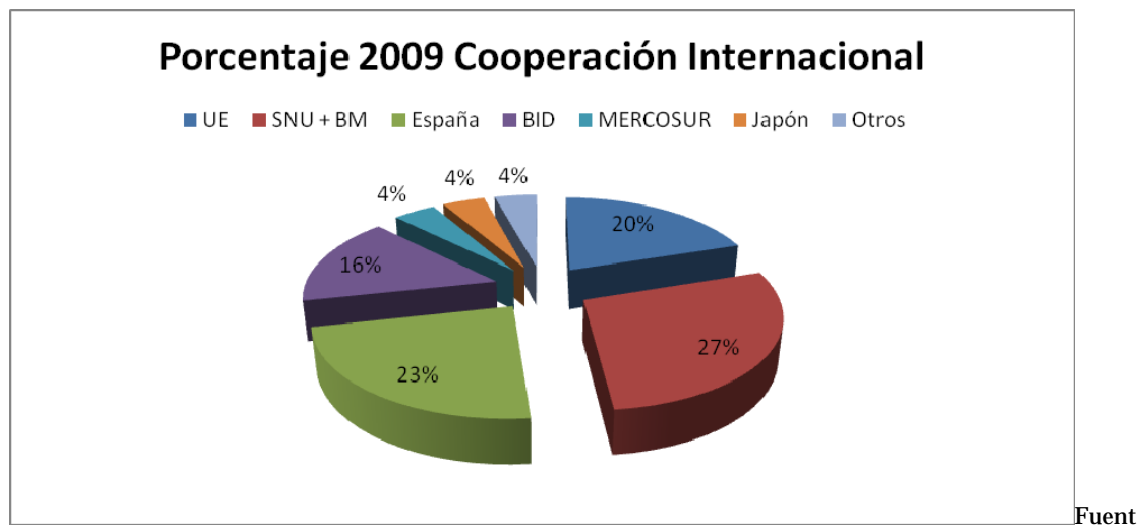
El hecho de que Uruguay sea clasificado como país de ingreso medio alto y de alto desarrollo humano (PNUD, 2009) condiciona los montos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) que puede aspirar a recibir, así como sus posibilidades de acceso a fondos mediante la presentación de proyectos a diferentes *ventanas temáticas*. A su vez, esto condiciona, en cierta medida, sus posibilidades de continuar en la senda del desarrollo.¹⁵⁴ En respuesta a esta tendencia a la reducción de la AOD para países de “renta media”, han comenzado a surgir modelos alternativos de cooperación, como la

¹⁵⁴ Véase, entre otros, “Países de renta media”, documento de trabajo de las Naciones Unidas en Uruguay, disponible en <www.onu.org.uy>.

llamada *cooperación sur-sur*¹⁵⁵ en sus distintas variantes (bilateral, multilateral, triangular).¹⁵⁶

De acuerdo con datos preliminares de la OPP (2009), tres quintos de la cooperación internacional en Uruguay en el 2009 se distribuyen entre cooperación con la UE, el SNU y España.¹⁵⁷ El resto se distribuye entre el BID (15%), el Mercosur (9%), el Banco Mundial (6%), Japón (4%) y otros (4%). Además, se desarrollan actividades de cooperación técnica con Brasil, Canadá, Chile, Colombia, China, Cuba, Francia, Italia, México, Nueva Zelanda, la OEA y Venezuela. Como se puede observar en el siguiente gráfico, si se cuenta al Banco Mundial, el SNU es el mayor donante en el país, con un 27% del total en el año 2009.

Gráfico 3.1. Distribución de fondos entre fuentes de CI



e: Elaboración propia con datos aportados por la OPP, 2009.

¹⁵⁵ La cooperación sur-sur define un espectro amplio de colaboraciones entre países en desarrollo. La Cooperación Técnica Para el Desarrollo (CTPD) puede definirse como “todo aquel ‘proceso’ por el cual dos o más países en desarrollo adquieren capacidades individuales o colectivas a través de intercambios cooperativos en conocimiento, cualificación, recursos y *know how* tecnológico” (SEGIB, 2008).

¹⁵⁶ Existen dos modalidades de cooperación sur-sur: horizontal o triangular, que a su vez pueden ser de carácter bilateral o multilateral. La *cooperación horizontal bilateral* se produce cuando un país en desarrollo ofrece cooperación técnica a otro. Puede ser no reembolsable o en un esquema de costos compartidos. La *cooperación horizontal multilateral* se produce cuando varios países acuerdan compartir experiencias y capacidades en un sector determinado. En general todos los países participantes asumen un doble rol: contribuyen con recursos a la vez que se ven beneficiados por los resultados de las iniciativas. La *cooperación triangular* implica a dos países en desarrollo (uno receptor y otro ejecutor) y un país desarrollado u organismo supranacional que actúa como financiador del proyecto (si el financiador es un país desarrollado, la cooperación es bilateral; si es un organismo supranacional, la cooperación se denomina multilateral).

¹⁵⁷ En porcentaje: 19%, 21% y 22%, respectivamente. Datos preliminares, Departamento de Cooperación Internacional, OPP, 2009.

En lo que respecta a la cooperación sur-sur, existen iniciativas en distintas áreas. Según el III Informe de la SEGIB (2009), Uruguay realizó acciones de cooperación como socio oferente durante el 2008 con Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Paraguay, Argentina, Chile, México y Venezuela en algunas de las siguientes áreas: veterinaria, desarrollo social, investigación, arte y cultura, tecnología de la alimentación y telecomunicaciones. Asimismo, Uruguay fue receptor de acciones de cooperación sur-sur desde Brasil, Colombia, Cuba, Argentina, Chile, México y Venezuela, en los siguientes temas: veterinaria, salud pública, fortalecimiento institucional, desarrollo social, cirugía de ojos, alfabetización de adultos e infraestructura edilicia del hospital universitario, entre otros.

Entre los temas en que el país está desarrollando su oferta de cooperación se encuentran: políticas sociales, TIC, agua, salud y educación. Algunos ejemplos son el Plan Ceibal, el Sistema de Identificación y Registro Animal, el Plan Nacional Cero Tabaco, experiencias del Ministerio de Desarrollo Social (intercambio de prestaciones sociales por cumplimiento de deberes) y unidades potabilizadoras de agua (capacitación en el uso de la tecnología para construirlas).

En los últimos años, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, a través de su Departamento de Cooperación Internacional, viene realizando un importante esfuerzo de sistematización de las distintas acciones de cooperación (tanto cooperación tradicional como nuevas modalidades), con el objetivo de identificar áreas de excelencia y potenciales interesados en la oferta de cooperación uruguaya. Asimismo, la reciente creación del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI)¹⁵⁸ da cuenta de una experiencia de fortalecimiento institucional que contribuirá a la planificación y a una mayor coordinación de la cooperación. Para ello es necesario un proceso de reforma de la gestión que involucra una serie de elementos: la sistematización de la información, la profesionalización de los recursos humanos, el desarrollo de mecanismos de coordinación de políticas y la construcción de un marco institucional.

El apoyo de las Naciones Unidas puede simplificar la coordinación de las acciones de cooperación mediante la canalización de recursos tanto técnicos como financieros. Las agencias del SNU tienen la capacidad de facilitar la transmisión de experiencias entre países, aprovechando la ventaja de su establecimiento en prácticamente todos los países en desarrollo. En esta misma línea, el SNU cuenta con una ventaja comparativa que le permite identificar iniciativas, analizar su idoneidad tanto técnica como socioeconómica y adaptar las propuestas en función de esto último.¹⁵⁹ Una parte importante de las

¹⁵⁸ Artículo 116 de la ley 18172 (2007).

¹⁵⁹ Debe existir un mínimo de capacidades locales (instituciones, ciudadanos, Estado) para poder hacer uso de la cooperación que se recibe y que la transferencia de capacidades sea sostenible luego de la experiencia puntual de intercambio.

actividades que el SNU realiza en Uruguay se vincula a la transferencia de capacidad técnica entre el país y otros países o entre actores de gobierno y otros actores,¹⁶⁰ si bien todavía de un modo que parece ser *reactivo*, de acciones puntuales y, por ende, no planificado.

Los desafíos identificados por el Gobierno se asocian principalmente a dificultades de coordinación entre las entidades principales encargadas de llevar adelante la cooperación internacional.¹⁶¹ A su vez, existen entidades que realizan actividades de cooperación internacional en distintos niveles (ministerios, gobiernos locales, otras agencias del Estado).¹⁶² El marco institucional en que se desarrolla la cooperación está fundamentalmente dado por decretos; el país carece de una *ley marco* de cooperación internacional. La determinante de esta situación de dispersión de la cooperación es la ausencia de una visión estratégica, hecho que se ve agravado por la falta de información sistemática sobre las actividades de cooperación, los recursos humanos y la infraestructura débiles, la dispersión de actores e interlocutores. La consolidación del IUCI representa un paso importante hacia la superación de varias de estas limitaciones.

Para el SNU, el principal desafío consiste en articular sus acciones en una estrategia de facilitación de las actividades de cooperación sur-sur y encontrar *nichos* para generar potenciales acciones de cooperación entre países.

En los últimos años han tenido lugar distintas actividades (foros, seminarios) regionales e internacionales, intergubernamentales y técnicos,¹⁶³ que dan cuenta del surgimiento de nuevas formas de cooperación (y los debates subsiguientes) entre los países, así como del posicionamiento de este tema en la agenda global. El SNU, como foro global de discusión, puede cumplir un papel relevante en el país para potenciar la generación de ámbitos de reflexión y de construcción política, de sistematización de las distintas acciones —aún dispersas y de difícil monitoreo— de los gobiernos y sus cuadros técnicos, pero también de actores como las organizaciones de la sociedad civil, la academia y otras

¹⁶⁰ Por ejemplo: el apoyo al diseño de una estrategia de cooperación sur-sur, el apoyo a la capacitación de funcionarios del Inmujeres en la construcción y el uso de estadísticas de género.

¹⁶¹ Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹⁶² Uruguay no es una excepción en este sentido. La sistematización de información en materia de cooperación internacional constituye un desafío en todo el mundo, dado su gran dinamismo. Los datos acumulados se construyen según criterios metodológicos no unificados, lo que agrega dificultades a la hora de establecer comparaciones (SEGIB, 2007-2008).

¹⁶³ Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del G77 (2000); Primera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (2002); XV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe (2002); Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur o Primera Cumbre del Sur (2003); XVII Reunión del Comité de Cooperación Técnica entre Países y Regiones en Desarrollo de la CEPAL (2004); Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur. Segunda Cumbre del Sur (2005), entre otras (SEGIB, 2008).

instituciones, pues todas ellas hacen a la construcción de la gobernabilidad, tanto local como global.

3.3.1. Mapeo de las principales fuentes de cooperación internacional en el país

Tabla 3.1. Sector priorizado por el donante

Table 3.2. Priority sector by donor^{164, 165}

Sector/país	Medio ambiente	Agric., ganadería	Econ.	Salud	Gov./Fort . Inst.	Educ.	Des. Soc.	Género y Familia	Desarrollo	Integración social y territorial	DDHH	Infraestruct .	Innov., ciencia, tec.	Empleo	Total sectores s/país
Alemania															1
BID															6
Brasil															3
Canadá															1
Chile															2
China															1
Colombia															2
España															5
Francia															1
Italia															5
Japon															4
Mexico															4
Nueva Zelanda															1
OEA															2
Suiza															1
Unión Europea															7
Venezuela															2
Sistema de NU															15
Total (número de proyectos)	11	6	2	3	8	3	4	3	3	5	3	4	4	4	

¹⁶⁴ OPP, 2009

¹⁶⁵ Fuente: Elaborada con información provista en la versión preliminar de mayo 2009 de la matriz de donantes y agencias de cooperación del Uruguay elaborada por la OPP, combinada con los sectores de cooperación identificados por la OPP en su ejercicio previo del mapa de cooperación.

De la tabla anterior se desprende que las agencias del SNU están trabajando activamente en los 15 sectores identificados por el Gobierno. Esto da cuenta de la capacidad y la pericia de la organización para el trabajo en distintas temáticas y áreas del desarrollo. Otros actores importantes en relación con el número de sectores que abarcan con sus programas de cooperación son la Unión Europea (con 7), el Banco Interamericano de Desarrollo (con 6), España (con 5) y Japón y México (con 4). Asimismo, cabe resaltar que aquellos sectores en los que están trabajando menos actores son los de economía, salud, educación, género y familia y derechos humanos.

El Departamento de Cooperación Internacional (DCI) de la OPP, como parte del trabajo de construcción del Instituto Uruguayo de Cooperación Internacional (IUCI), está trabajando en la coordinación entre los actores de la cooperación, sistematizando y difundiendo la información pertinente para cada sector de CI identificado. En este sentido, han diseñado un *mapa de cooperación* que aportará datos concretos georreferenciados por donante y sector de CI, con el objetivo de lograr mayor claridad de las acciones que se llevan a cabo e incrementar su eficacia. A los efectos de contar con un análisis detallado de los sectores definidos por la DCI *vis-à-vis* la ejecución del SNU en el 2009, se tomarán datos del mapa de cooperación una vez que este sea puesto por el Gobierno a disposición del público. Se espera que este análisis forme parte del texto del próximo UNDAF 2011-2015.

3.4. Análisis del estado de la reforma del SNU¹⁶⁶

El proceso piloto de reforma del SNU se inició en Uruguay en el 2007,¹⁶⁷ a partir de las recomendaciones emanadas de la Revisión Comprensiva Trienal de Políticas (*Triennial Comprehensive Policy Review*, TCPR, 2004) realizada por el SNU, en la que se instaba a la organización a fortalecer la coherencia y efectividad de sus acciones.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Extraído del *Stocktaking Report 2008*, elaborado por el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay en consulta con el gobierno, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

¹⁶⁷ Bajo la responsabilidad del Gobierno de Uruguay y del coordinador residente, como líder del Equipo de País de las Naciones Unidas (UNCT).

¹⁶⁸ Dicho documento fue luego seguido del reporte del Panel de Alto Nivel para la Reforma del Sistema de las Naciones Unidas (2006), que indicó la conveniencia de implementar experiencias piloto denominadas “Unidos en la Acción” en países que representaran una amplia gama de condiciones de desarrollo y de los que pudieran obtenerse aprendizajes –al final del período piloto– que luego pudieran ser diseminados e implementados en otros países en desarrollo.

La práctica de la cooperación para el desarrollo ha permitido identificar aspectos claves en la estructura económica, social, cultural y política de los países que coadyuvan a la mejora de la calidad de vida (salud, educación, empleo, participación ciudadana, etcétera) y apreciar sus fragilidades y fortalezas. Siendo la mayoría de los países del mundo considerados de renta media, la experiencia que se desarrolla en Uruguay tiene particular importancia como posible alternativa al modelo corriente de cooperación. Es fuente de aprendizajes y buenas prácticas que puedan ser replicadas, a fin de fortalecer la apropiación nacional, en sintonía con los lineamientos estratégicos de los gobiernos en la ejecución de políticas públicas. Se trata además de demostrar la relevancia del rol del SNU en países que se encuentran, en principio, fuera del círculo de Estados receptores de cooperación internacional, pues tras buenos indicadores y promedios nacionales positivos se esconden vulnerabilidades estructurales y desigualdades internas. Estas pueden y deben ser afrontadas con una cooperación específica y adecuada del SNU, aplicando el principio de universalidad propio de la Organización.

A casi tres años de iniciado el proceso de reforma, pueden observarse cambios de relevancia en el trabajo del Sistema en su conjunto y con el Gobierno. Esos cambios incluyen desde la construcción de grandes acuerdos marco, el trazado de las grandes líneas de política —fundamento de la experiencia piloto “Unidos en la Acción”—, la creación y/o consolidación de distintas estructuras jurídico-institucionales y la puesta en marcha de acuerdos generales, hasta la realización de actividades programáticas concretas que implican el desarrollo de proyectos conjuntos y el aumento del trabajo conjunto del Sistema. El diseño, la formulación e implementación conjuntos de estas nuevas iniciativas representa un gran cambio en la forma de pensar y articular la cooperación, puesto que hasta el inicio de estos proyectos el SNU en Uruguay no había tenido proyectos interagenciales de esta naturaleza. Siendo el trabajo conjunto uno de los objetivos promovidos por la experiencia piloto, este punto refleja un importante avance.

En esta misma línea que destaca la necesidad de impulsar cambios en la gestión de la cooperación, pero en un análisis de su propia estructura interna, el Gobierno uruguayo ha reiterado la importancia del proceso “Unidos en la Acción”. Este es valorado como un ejercicio que ha permitido generar un aprendizaje, fortaleciendo trabajo conjunto que ya se venía implementando entre los distintos organismos del Estado uruguayo. El gobierno, a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, ha demostrado un importante compromiso en trabajar junto con el Sistema en la experiencia piloto. El proceso de construcción de liderazgo e involucramiento en torno a la experiencia piloto se reconoce como sumamente positivo. Asimismo, la experiencia piloto brindó el marco propicio para el diseño de mecanismos de monitoreo y evaluación del trabajo conjunto.

La experiencia piloto promovió también un mayor involucramiento de las agencias no residentes en el país, así como cambios en materia de armonización de instrumentos de gestión para facilitar el trabajo con contrapartes nacionales.

La política vinculada a la experiencia piloto ha ganado institucionalidad a partir de la incorporación al Departamento de Cooperación Internacional de la OPP. Además del impacto específico de los proyectos, la experiencia piloto está teniendo gran utilidad como un verdadero *laboratorio* de los procedimientos para poner en marcha este tipo de proyectos. Del mismo modo, se ha potenciado la iniciativa del gobierno de crear un mapa de la cooperación existente en el país que trasciende a la cooperación multilateral.

Adicionalmente, la búsqueda de un cambio en la forma de pensar la cooperación internacional implica contribuir al logro de las prioridades nacionales, construyendo una cooperación orientada a fortalecer la apropiación nacional y procurando que los beneficiarios sean actores cada vez más activos y socios de cooperación.

En el marco del desarrollo del CCA y posterior UNDAF, la experiencia piloto generó aprendizajes que servirán de insumo para transformar estos documentos en una verdadera *hoja de ruta* de la cooperación internacional en Uruguay, que puedan ser compartidos tanto con el Gobierno como con los donantes.

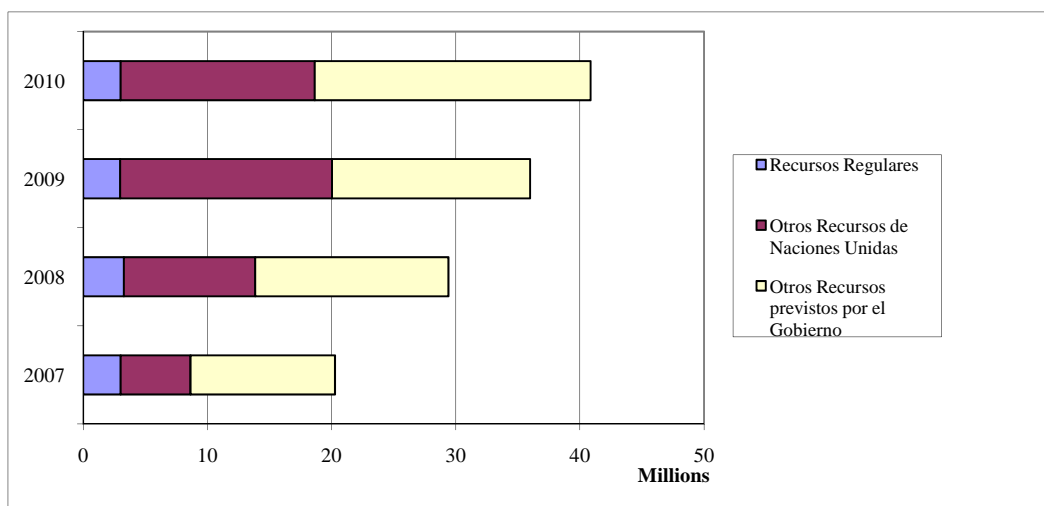
3.5. Análisis de las ventajas comparativas del SNU

La reforma del Sistema de Naciones Unidas a través del piloto en Uruguay tiene entre sus objetivos una mayor eficiencia en la utilización de los recursos, como se observa en el Anexo 3. Esta muestra los servicios comunes que están implementando las distintas agencias del Sistema en la actualidad y, aunque todavía es pronto para tener resultados concluyentes, se advierten ahorros considerables, lo que implica que los recursos se emplean de forma más eficiente. Por ende, se está trabajando en pro de una mayor transparencia y eficiencia de los recursos, lo que implica que más recursos se destinan a apoyar al país en su desarrollo.

Otro de los resultados medibles de la experiencia piloto es la cuantificación de los recursos que ejecuta el SNU en Uruguay. En el siguiente gráfico, se puede observar un incremento de un 43% de los recursos ejecutados por el Sistema en el 2009 sobre los ejecutados en 2007. Tomando como línea de base el año 2006 (inmediatamente anterior al comienzo de la experiencia piloto), puede apreciarse un incremento constante en la ejecución. Este incremento no se debe solamente a

los nuevos recursos captados a través del Fondo de Coherencia,¹⁶⁹ sino también a que el trabajo conjunto aporta mayor confianza a los donantes en cuanto al uso más eficiente de los recursos.

Gráfico 3.2. Total de los fondos aportados y movilizados por el SNU al país en el período 2007-2010²³¹

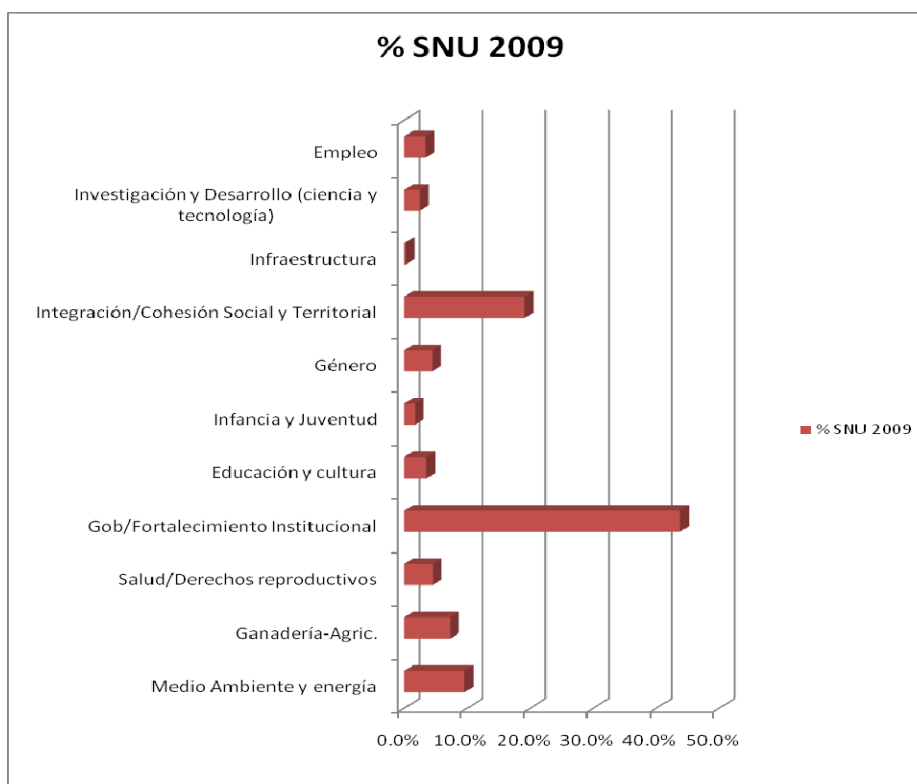


Fuente: Elaboración propia a través de los datos aportados por las Agencias a la Revisión de Medio Término del UNDAF 2005-2010.

El análisis de las ventajas comparativas del SNU ha tomado como punto de partida la ejecución de las agencias tal como la refleja la Revisión de Medio Término del UNDAF 2007-2010. En ella, la ejecución de las agencias va en relación con los efectos del UNDAF. Para analizar las ventajas comparativas, la ejecución por agencia se ha disgregado por cada área de trabajo, y estas áreas se han comparado con los sectores de cooperación internacional definidos por la DCI de la OPP. El gráfico 3.3 refleja el porcentaje de aporte del SNU para cada uno de los sectores definidos por la DCI. El Anexo 3 muestra además aquellos sectores en que el SNU tiene mayor incidencia en función de su propia ejecución.

¹⁶⁹ Fondo creado para recoger recursos que permitieran cerrar la brecha de financiamiento del Programa Conjunto 2007-2010.

Gráfico 3.3. Porcentaje del aporte del SNU a los sectores de CI en el 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos aportados por las agencias a la Revisión de Medio Término del UNDAF 2005-2010.

El gráfico muestra que el 43,8% del total de las actividades de las agencias del SNU durante el 2009 se pueden englobar en el sector de Gobernabilidad/fortalecimiento institucional (en relación con su ejecución), seguido por casi un 19,1% en Integración/cohesión social y territorial y por un 9,6% en Medioambiente. Estos serían los sectores donde mayor impacto se puede esperar del SNU. El ejercicio consistió en reubicar las áreas de trabajo de cada agencia dentro de los sectores identificados por el Gobierno. Cabe resaltar que aspectos como género, trabajo decente y derechos humanos no aparecen con fuerza dentro de la gráfica por cuanto representan ejes transversales para las agencias del SNU, con lo cual el impacto se difumina en cada uno de los sectores.

En cuanto al tipo de asistencia que pueden brindar el SNU en países de ingresos medios como Uruguay, las actividades programáticas o de asistencia técnica van en línea con el objetivo de generar aportes estratégicos a las políticas públicas. En este mismo sentido, y en relación con la cooperación sur-sur, el aporte del Sistema como canalizador de iniciativas es clave, puesto que por su presencia en casi todo el

mundo puede facilitar tanto contactos como identificar posibles áreas de trabajo en las que se requiera cooperación.

La ventaja comparativa por excelencia del Sistema reside en su flexibilidad. Como se desprende del análisis realizado más arriba, el Sistema, por la variedad de temas en que trabaja, brinda la posibilidad de dar respuesta a demandas de distinto tipo, sobre un gran abanico de temas. Al mismo tiempo, ofrece a los países acceso a una amplia red de expertos en distintas temáticas, así como una administración de recursos ágil que facilita la implementación de las actividades.

Uno de los valores más destacados por los actores nacionales con relación a la cooperación que las Naciones Unidas brindan al país —a través del trabajo que realiza el Sistema y de la acción de cada una de sus agencias, fondos y programas— es su función normativa: la defensa de los derechos humanos, la promoción de valores universales y la búsqueda del diálogo y la paz a escala global. En este sentido, la imparcialidad que caracteriza al Sistema de las Naciones Unidas permite desempeñar ese rol con el reconocimiento y el apoyo de todos los actores nacionales.

Finalmente, las Naciones Unidas son reconocidas en Uruguay por sus aportes y contribuciones a los procesos de diálogo nacional, con el objetivo de alcanzar amplios acuerdos entre actores del Estado, la sociedad civil y el sector privado en torno a temas estratégicos y áreas de política clave para el desarrollo del país.

3.6. Determinación de las áreas estratégicas de cooperación programática

El análisis interagencial de los desafíos descritos a lo largo del documento, el abordaje de sus causas principales, los vacíos en las capacidades de los portadores de derechos y titulares de obligaciones, así como el estudio comparativo de las áreas temáticas que el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay viene desarrollando o aspira a desarrollar, conducen a cuatro grandes áreas de cooperación a implementar entre el SNU y el Estado y la sociedad civil en Uruguay.

Asimismo, el Sistema de las Naciones Unidas desarrollará acciones en las áreas de cooperación propuestas a través de tres estrategias transversales: la promoción de la cooperación sur- sur (entendida como intercambio de buenas prácticas), la promoción del desarrollo local y la descentralización, y el apoyo a la construcción de diálogos y acuerdos nacionales, con base en las experiencias desarrolladas durante el presente UNDAF: el Diálogo sobre Defensa, el Diálogo sobre Seguridad Social, la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) y el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011 (PIODNA).

El nuevo Análisis Común de País propone colaborar al desarrollo del Uruguay luego de superados, en gran medida, los efectos de la crisis económica que experimentó en el 2002. Se entiende que en esta etapa de crecimiento es necesario fortalecer al país para superar aquellas vulnerabilidades que aún persisten en áreas clave para el logro de un desarrollo integrador, sostenido y sustentable, y, consecuentemente, para la plena protección de los derechos humanos. El orden en que se enumeran las áreas de cooperación no implica una jerarquía conceptual o programática.

La *primera área de cooperación* apunta a favorecer la diversificación productiva y de la inserción internacional del país, el incremento de la inversión productiva y la incorporación creciente de la innovación en ciencia y tecnología en los procesos productivos. Las acciones en esta materia, a ser implementadas entre el Sistema y el Estado y la sociedad civil de Uruguay, buscan contribuir a un modelo de desarrollo equitativo y sustentable.

La *segunda área de cooperación* apunta al cuidado del medioambiente y a lograr modelos de desarrollo sustentable que contemplen la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas, la mitigación y la adaptación al cambio climático y el uso de energías renovables. Se busca reducir las vulnerabilidades sociales y ambientales en beneficio de una mayor equidad social y justicia ambiental.

La *tercera área de cooperación* se concentra en avanzar en el desarrollo social (con particular énfasis en las áreas de desarrollo infantil temprano, salud y educación) apuntando a la reducción de la desigualdad y las distintas expresiones de inequidad (intergeneracionales, de género, raciales y territoriales).

Por último, la *cuarta área de cooperación* comprende las iniciativas que contribuyan a consolidar la gobernabilidad democrática a escala nacional y local a través de la participación ciudadana, el fortalecimiento de las instituciones del Estado y del sistema nacional de protección integral de los derechos humanos, según las declaraciones y los convenios ratificados por Uruguay.

Los temas de género, trabajo decente y derechos humanos, que son transversales al conjunto de iniciativas que desarrolla el Sistema, están comprendidos en el diseño de las distintas actividades de cooperación.

Referencias bibliográficas

- AGUIRRE, R. (2009): "Uso del tiempo y desigualdades de género en el trabajo no remunerado", en R. AGUIRRE (ed.): *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo: INE, Inmujeres, UdelaR y UNIFEM.
- ANEP (2007): *Uruguay en PISA 2006*, Montevideo: ANEP-Codicen.
- (2010): *Cobertura de la Educación Primaria*, Observatorio de la Educación, <www.anep.edu.uy/observatorio/paginas/cob_ed_primaria.htm>.
- AZAR, P., M. BETINO, R. BERTONI, S. FLEITAS, U. GARCÍA REPETTO, C. SANGUINETTI, M. SIENRA y M. TORRELLI (2009): *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Montevideo: Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Editorial Fin de Siglo.
- AZAR, P., A. CAPURRO, J. LLANES, M. SIENRA y C. VELÁZQUEZ (2008): *Gasto público en infancia*, Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, Programa Infamilia, Cuadernos de la ENIA.
- BATTHYÁNY, K., M. CABRERA y L. SCURO (2007): *Perspectiva de género*, Informe temático de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada 2006, Montevideo: INE, disponible en <<http://www.ine.gub.uy/enha2006/Informe%20Genero%20final.pdf>>.
- BENEDETTI, E. (2007): *Empleo informal en Uruguay*, Montevideo: INE, serie Informes Temáticos.
- BUCHELI, M., y W. CABELLA (2008): *Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial*, Montevideo: INE, PNUD y UNFPA.
- CABELLA, W. (2007): *El cambio familiar en Uruguay. Una breve reseña de las tendencias recientes*, Montevideo: UNFPA y Trilce.
- CAETANO, G. (2009): *Informe de avance sobre modelos de asesoramiento para el parlamento uruguayo*, informe de consultoría, inédito.
- CEPAL (2008): *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CIMOLI, M. (ed.) (2005): *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL y BID.
- CIVICUS - ICD (2006): *Brillos e impurezas de un diamante. Resultados del índice de sociedad civil en Uruguay*, Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- CLAEH e INFAMILIA (2007): *Evaluación de la modalidad semanal*, Montevideo.
- DAHL, R.: *La poliarquía*, Madrid: FCE, 1971.

DE ARMAS, G. (2008): *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*, Montevideo: Programa Infancia y Familia.

— (2009): *Primero la infancia. Desarrollo, Estado y políticas sociales en Uruguay*, Montevideo: CLAEH, col. Argumentos.

EQUIPOS MORI, PROGRAMA PRIORITARIO DE ITS/SIDA, PROGRAMA SALUD ADOLESCENTE, DIGESA-MSP (2008): *Encuesta sobre actitudes y prácticas de la población frente al VIH/sida. Informe final*.

— (2009): *Prácticas de salud sexual, VIH e infecciones de transmisión sexual y uso de drogas en adolescentes y jóvenes. Informe final*, Montevideo: MSP.

ICD (2009): *Dimensiones del voluntariado en Uruguay*, Montevideo: Instituto de Comunicación y Desarrollo.

ILO (OIT) (2008): *World of Work Report 2008. Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Ginebra: ILO.

INE (2009 y 2007): Índices de pobreza e indigencia, en <www.ine.gub.uy>.

INFAMILIA e IPES (2004): *Línea de base*, Montevideo.

INMUJERES (2008): *Estadísticas de género*, Montevideo: MIDES, Inmujeres

LATINOBARÓMETRO (2008): *Informe*, Santiago de Chile, disponible en <http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf>.

MEC (2008): *Anuario Estadístico 2007*, Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura, disponible en <www.mec.gub.uy>.

MIDES (2008): *Mesas de diálogo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Uruguay: estado de situación actual*, Montevideo.

MIEM (2005): *Política energética. Lineamientos estratégicos 2005-2030*, Montevideo.

— (2006): *Balance energético*, Montevideo.

— (2008): *Balance energético*, Montevideo.

MI y PNUD (2008): *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*, Montevideo: PNUD.

MORLINO, L. (2007): “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, disponible en <www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000300001&script=sci_arttext>.

MSP (2005): *Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género*, Montevideo.

MSP (2008 a): *Boletín Epidemiológico VIH/Sida*, Montevideo: MSP.

— (2008 b): *Informe sobre muertes maternas*, Montevideo: MSP.

- MSP (2008): *Estudio de Seroprevalencia en la Población General*: Ministerio de Salud Pública, Departamento de Vigilancia en Salud y Departamento de Laboratorio de Salud Pública.
- (2009): *Informe epidemiológico VIH/sida*, Montevideo: Ministerio de Salud Pública, Dirección General de la Salud, División Salud de la Población, Departamento de Epidemiología, Unidad de Vigilancia Epidemiológica, Sector ITS-VIH-SIDA, 31 de marzo de 2009.
- MYSU (2008): *Informe 2007 del Observatorio Nacional en Género y Políticas de Salud Sexual y Reproductiva en Uruguay*, Montevideo: MYSU.
- ONU (2006): *Informe del Panel de Alto Nivel para la Reforma del Sistema de las Naciones Unidas*, Nueva York: ONU.
- OPP (2009): *Mapeo de la cooperación internacional*, inédito.
- PAOLINO, M., y C. PERERA (2008): *La pobreza rural en Uruguay. La situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate*, Montevideo: FIDA.
- PNUD (1999): *Informe mundial de desarrollo humano 1999*, Nueva York: PNUD.
- (2009): *Informe mundial de desarrollo humano 2009*, Nueva York: PNUD.
- PNUD Uruguay (2005): *Desarrollo humano en Uruguay 2005. Uruguay, hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento*, Montevideo: PNUD.
- (2007): *Uruguay, el cambio climático aquí y ahora*, Montevideo: PNUD.
- (2008): *Desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano*, Montevideo: PNUD
- PNUMA (2003): *GEO América Latina y el Caribe*.
- (2008 a): *GEO Uruguay*, Montevideo: PNUD.
- (2008 b): *GEO 4. Perspectivas de medioambiente mundial*.
- PNUMA y PNUD (2009): *Uruguay 2009. Medioambiente: desafíos y políticas públicas*, Montevideo: PNUD.
- PORCILE, G. (2008): “Recursos naturales, espacios de competitividad y espacios de aprendizaje”, contribución al marco conceptual del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI).
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2005): *Informe de país sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Montevideo.
- PUNZO, L. (2007): *Diagnóstico participativo del Cluster Turismo de Punta del Este*, Pacpymes-MIEM
- ONSC (2009): *Informe sobre vínculos laborales con el Estado*, Montevideo: Presidencia de la República, Oficina Nacional de Servicio Civil, 2009.
- SEGIB (2007): *I Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

- (2008): *II Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Madrid: SGI.
- SETARO, M., y M. KOOLHAAS (2008): *Políticas de salud*, Montevideo: Programa Infamilia, Cuadernos de la ENIA.
- SNOECK, M. (coord.), L. PITTALUGA, H. PASTORI, R. DOMINGO y C. CASACUBERTA (2009): *The emergence of new successful export activities in Uruguay: four case studies*, Inter-American Development Bank, Research Department, series RES Working Papers, n.º 3267
- SNU (2005): *Análisis Común de País*, Montevideo.
- SUP, MSP y UNICEF (2005): *Informe de resultados del estudio de la prevalencia del déficit de hierro en niños de entre seis meses y dos años de edad usuarios de los servicios del Ministerio de Salud Pública*, Montevideo: SUP, MSP, UNICEF.
- UN GENERAL ASSEMBLY (2004): *Triennial Comprehensive Policy Review (TCPR) 2004*, Nueva York: ONU.
- (2007): *Triennial Comprehensive Policy Review (TCPR) 2007*, Nueva York: ONU.
- UNDG (2009): *Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework. Guidelines for UN Country Teams on preparing a CCA and UNDAF*, Nueva York: ONU (actualización: febrero).
- UNESCO (2007): *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, Santiago de Chile: PRELAC.
- (2008): *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: PRELAC.
- UNFPA (2009): *Estado mundial de la población*, Nueva York: UNFPA.
- UNFPA Uruguay (2008): *Nueva evidencia sobre la hipótesis de la doble insatisfacción en Uruguay: ¿cuán lejos estamos de que toda la fecundidad sea deseada?* (autores: A. PERI e I. PARDO), Montevideo: UNFPA, serie Divulgación.
- UNICEF Uruguay (2007): *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2006* (autores: Á. ARROYO, G. DE ARMAS, A. RETAMOSO y L. VERNAZZA), Montevideo: UNICEF.

Otros documentos

- Asamblea General de las Naciones Unidas, resoluciones 47/199, 50/120 y 50/227.
- Examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2004-2008 (Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores).
- Ley 18172 (2007), artículo 116.
- Ministerio del Interior: *Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad en Uruguay*, noviembre de 2009.
- Propuesta País “Fortalecimiento de la respuesta nacional al Sida en Uruguay. Acceso Universal de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad”, Comisión Nacional

de SIDA - Mecanismo de Coordinación País, Novena Convocatoria, Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, 2009.

Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay (2008): *Stocktaking Report 2008*.

Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay (2009): *Revisión de medio término del UNDAF 2007-2010*.

Páginas web consultadas

<<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>

<<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>>

<<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>>

<<http://www.freedomhouse.org>>

<<http://www.mec.gub.uy>>

<<http://www.miem.gub.uy/portal/hgxpp001?5,6,294,O,S,0,SRC;371;0;219;N;SRC;MNU;E;94;1;MNU>>

<<http://www.msp.gub.uy>>

<<http://www.onu.org.uy>>

<<http://www.ucu.edu.uy>>

Anexo 1. Datos estadísticos capítulo 1

Cuadros y gráficos

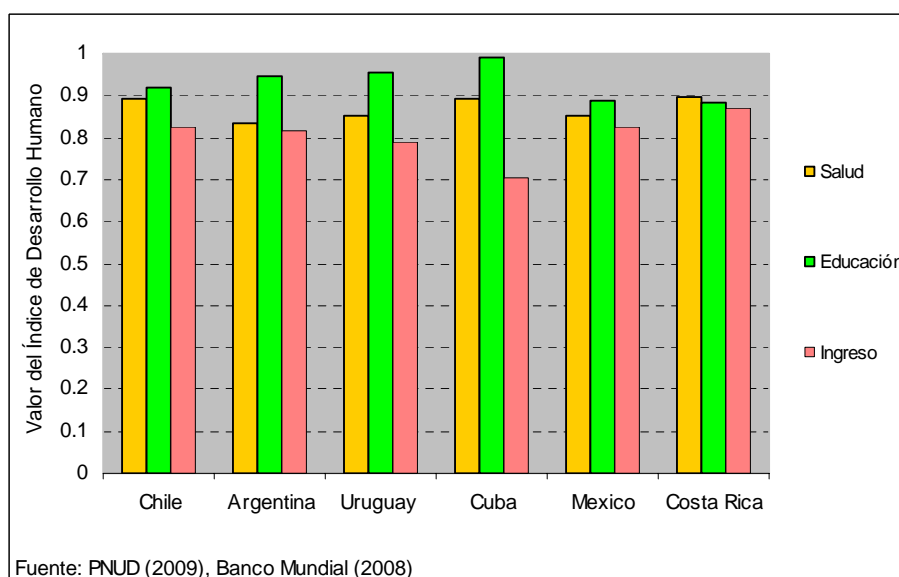
Economía

Cuadro 1. Indicadores económicos del Uruguay

	2006	2007	2008	2009
PIB (millones de dólares EUA)	19.853	24.108	31.235	31.781
PIB per cápita (dólares EUA, PPP)	6.041	7.297	9.654	
Tasa de crecimiento de PIB (en %)	4,3	7,5	8,5	2,9
Depreciación del dólar (en %)	3,4	-11,2	12,4	19,1
Inflación (en %)	6,4	8,5	9,2	5,9
Variación real de los salarios (en %)	4,4	4,8	3,5	7,3
Tasa de desempleo (en %)	10,9	9,2	7,6	7,3
Balanza en cuenta corriente (en % PIB)	-2,0	-0,9	-4,6	0,8
Resultados fiscales consolidados (en % PIB)	-0,5	-0,0	-1,3	-1,7

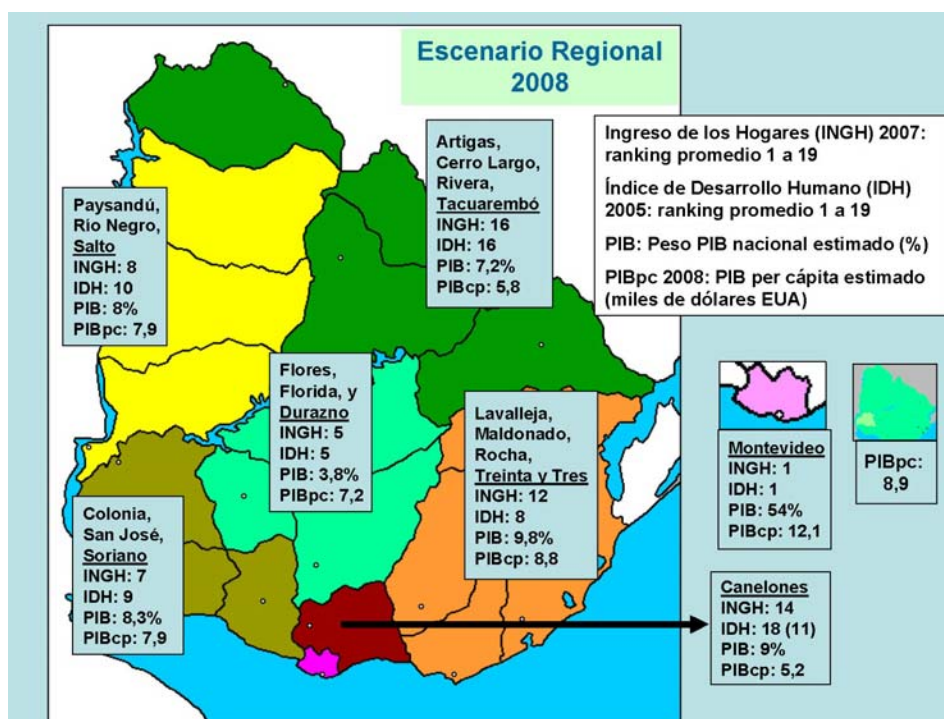
Fuentes: Banco Mundial e *Informe de Coyuntura, Uruguay 2009-2010*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR.

Gráfico 1. Países de América Latina con ingreso medio alto y alto índice de desarrollo humano (IDH, 2007)



Fuentes: PNUD (2009) y Banco Mundial (2008).

Gráfico 2. Distribución del PIB por región del país (2008)



Fuente: Área Estratégica de Desarrollo y Planificación, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República. "Estrategia Uruguay III Siglo". Documento para discusión, agosto 2009.

Cuadro 2. Producto interno bruto por industrias (en porcentajes del PIB, años seleccionados)

Sectores del PIB	2005	2007	2009
Actividades primarias	8,99	9,05	8,59
Industrias manufactureras	14,85	14,23	13,89
Suministro de electricidad, gas y agua	3,13	3,27	1,51
Construcción	5,54	6,04	7,29
Comercio, reparaciones, restaurantes y hoteles	12,72	13,65	14,49
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,28	7,92	7,54
Otras actividades	35,71	35,09	36,89
Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente no distribuidos	-2,52	-2,81	-2,42
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	13,28	13,56	12,21
Producto interno bruto	100,00	100,00	100,00

Fuente: Banco Central del Uruguay.

Cuadro 3. Componente del gasto (2005-2007)
(en porcentajes del PIB)

Componente del gasto	2005	2006	2007	2008
Consumo final	80,37	82,51	81,73	81,65
Público	69,44	71,25	70,40	69,87
Privado	10,94	11,27	11,33	11,78
Formación bruta del capital fijo (FBKF)	17,70	19,35	19,37	22,71
Exportaciones	30,40	29,58	28,42	29,16
Importaciones	-28,47	-31,45	-29,52	-33,53

Fuente: Banco Central del Uruguay (precios corrientes, nueva metodología).

Cuadro 4. Balance de energía primaria
(en miles de toneladas equivalentes de petróleo [ktep])

	Petró- leo	Gas natural	Hidroe- nergía	Ener- gía eólica	Leña	Residuos- Biomasa	Carbón- Mina	Total
Producción			484,3	1,8	442,6	555,1		1.483,8
Importación	2.029,80	83,2					1,3	2114,3
Exportación								
Pérdidas	-5	-8,3						-13,3
Variación inventario	242,8							242,8
No utilizada			-43,8					-43,8
Ajustes								0
Oferta	2.267,50	74,9	440,5	1,8	442,6	555,1	1,3	3.783,7

Fuente: MIEM (2008).

Cuadro 5. Matriz global de energía primaria (2008)

Petróleo y gas	Hidroenergía	Otras fuentes renovables
61%	13%	26%

Fuente: MIEM (2008).

Cuadro 6. Matriz global de energía primaria (meta 2015)

Petróleo y gas	Hidroenergía	Otras fuentes renovables	Electricidad importada
49%	12,10%	36,40%	2,50%

Fuente: MIEM (2008).

**Cuadro 7. Exportaciones de bienes por nomenclatura común Mercosur
(en miles de dólares EUA)**

Nomenclatura común Mercosur (NCM)	2005	2006	2007	2008
Animales vivos y productos del reino animal (Sec. I)	1.233.311	1.513.455	1.492.490	2.104.383
Productos del reino vegetal (Sec. II)	500.661	548.352	747.110	1.227.357
Productos alimenticios, bebidas y tabaco (Sec. IV)	140.696	140.134	154.541	144.061
Productos minerales (Sec. V)	172.018	153.337	211.067	214.962
Productos de las industrias químicas y conexas (Sec. VI)	152.182	181.807	236.450	319.326
Plásticos, caucho y derivados (Sec. VII)	174.249	203.505	246.726	301.036
Cueros, pieles y productos de cuero (Sec. VIII)	282.942	342.148	339.910	288.934
Madera, corcho y sus manufacturas (Sec. IX)	142.023	190.118	247.411	417.423
Pastas de madera, papel, cartón y sus aplicaciones (Sec. X)	64.553	65.655	61.287	80.443
Materiales textiles y sus manufacturas (Sec. XI)	254.029	272.762	306.727	288.918
Manufacturas de piedras y otros minerales, productos cerámicos (Sec. XIII)	16.764	23.517	24.021	22.528
Metales comunes y sus manufacturas (Sec. XV)	52.406	74.534	95.561	93.907
Maquinas y aparatos, material eléctrico (Sec. XVI)	34.024	43.877	47.227	57.022
Material de transporte (Sec. XVII)	68.192	110.483	123.657	164.575
Otras secciones de la NCM	133.843	125.638	183.362	217.025
Total	3.421.893	3.989.322	4.517.547	5.941.900

Fuente: Banco Central del Uruguay.

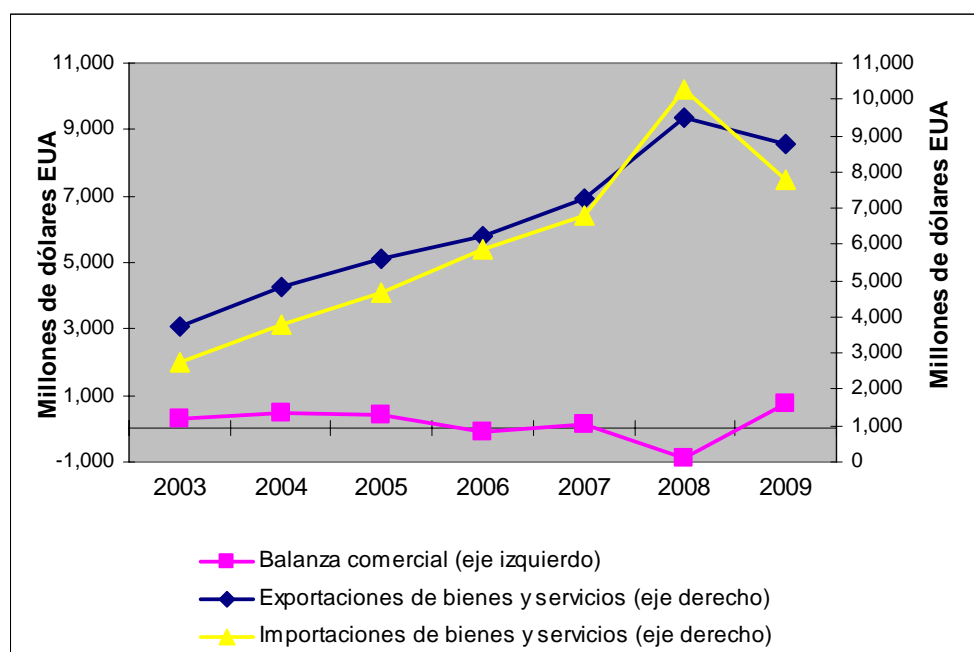
**Cuadro 8. Exportaciones de bienes por destino (2005-2008)
(en porcentajes del total)**

Zona geográfica	2005	2006	2007	2008
América	60,3	52,1	54,3	46,5
ALADI	32,3	34,5	38,6	38,3
Subtotal Mercosur	22,9	23,7	27,8	26,9
Canadá	2,5	1,1	1,6	0,5
Estados Unidos	22,3	13,1	10,9	3,6
Resto de América	3,1	3,4	3,1	4,1
Europa	20,6	25,2	23,9	27,9
UE (Unión Europea 25)	17,6	16,9	18,4	19,3
AELC (EFTA)	1,4	2,2	2,5	2,4
Resto de Europa	1,6	6,0	2,9	6,1
Resto del mundo	19,1	22,7	21,9	25,6
África	3,1	4,6	3,5	3,5
Asia (excluido Medio Oriente)	8,1	9,1	8,6	7,3
Medio Oriente	4,7	4,5	3,5	5,1
Otros países	3,1	4,6	6,2	9,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: La información no distingue las exportaciones uruguayas que se dirigen al exterior a través de las zonas francas.

Fuente: Banco Central del Uruguay.

Gráfico 3. Comercio externo de bienes y servicios



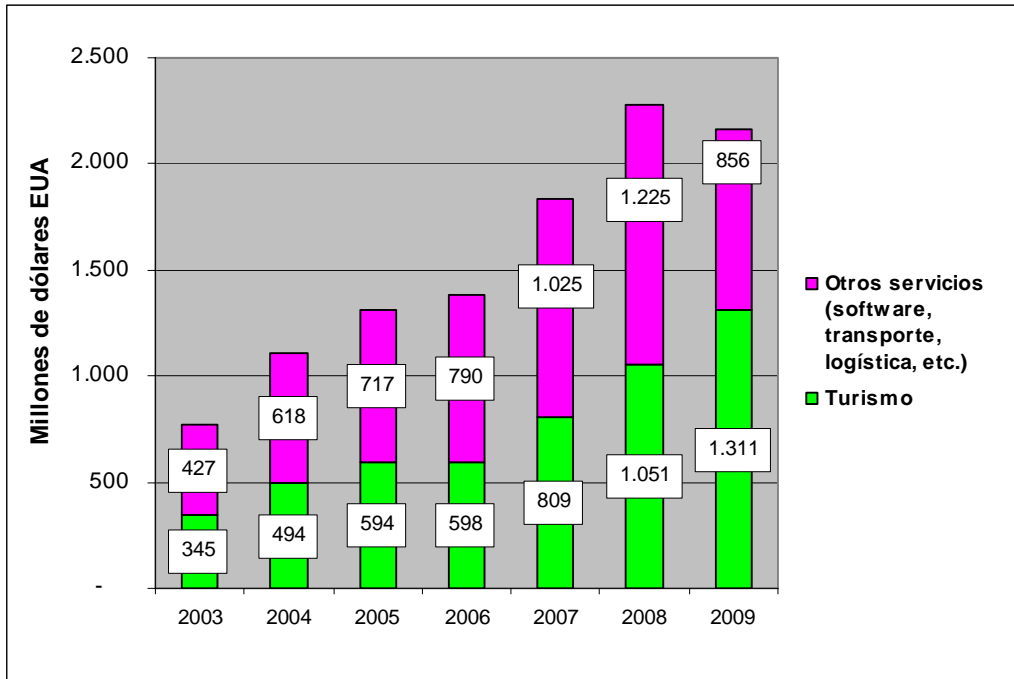
Fuente: Banco Central del Uruguay.

**Cuadro 9. Servicio de deuda externa con respecto a exportaciones
(en millones de dólares EUA y porcentajes)**

	2004	2005	2006	2007	2008
Intereses	491	584	655	670	604
Amortizaciones	821	1.114	4.211	361	789
Total	1.312	1.698	4.866	1.031	1.393
Servicio de deuda / Exportaciones de bienes y servicios	30,5%	33,4%	83,9%	15,1%	15,0%

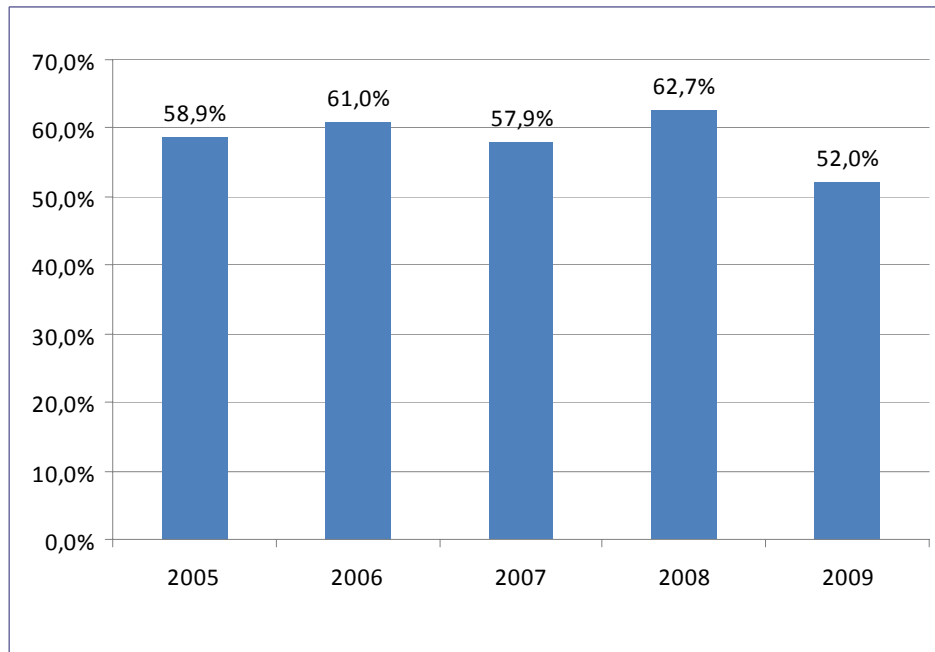
Fuente: Banco Central del Uruguay.

Gráfico 4. Exportaciones de servicios



Fuente: Banco Central del Uruguay.

Gráfico 5. Índice de apertura de la economía (exportaciones + importaciones sobre PIB)



Fuente: Banco Central del Uruguay.

Pobreza y distribución del ingreso

Cuadro 10. Incidencia de la pobreza (porcentaje de personas) por área geográfica (2003-2008)

Metodología	Año	Total	Total áreas urbanas ⁽¹⁾	Montevideo	Interior urbano ⁽¹⁾	Interior, localidades menores ⁽²⁾ y áreas rurales
Metodología 2002	2003		31,3	30,4	32,3	
	2004		31,9	31,8	31,9	
	2005		29,2	29,5	29,0	
	2006	27,5	26,8	27,3	26,4	31,7
	2007	26,0	25,5	26,3	26,4	29,4
	2008	20,5	20,3	23,2	17,6	22,2
	Primer semestre 2008	20,8	20,7	23,5	18,1	21,6
	Segundo semestre 2008	20,2	19,8	22,9	17,1	22,5
Metodología 1996	2003		41,0	41,6	41,4	
	2004		41,0	41,5	40,4	
	2005		37,6	39,2	35,9	
	2006	35,5	34,8	36,3	33,4	40,3
	2007	32,8	32,2	33,5	31,1	36,6
	2008	24,6	24,5	28,6	20,8	25,0
	Primer semestre 2008	25,1	25,1	29,1	21,4	24,9
	Segundo semestre 2008	24,1	23,9	28,1	20,3	25,0

⁽¹⁾ Localidades de 5000 habitantes o más.

⁽²⁾ De menos de 5000 habitantes.

Fuente: INE, *Estimaciones de pobreza por el método de ingreso*, Montevideo, julio de 2009.

Cuadro 11. Incidencia de la pobreza extrema (porcentaje de personas) por área geográfica (2003-2008)

Metodología	Año	Total	Total áreas urbanas ⁽¹⁾	Montevideo	Interior urbano ⁽¹⁾	Interior, localidades menores ⁽²⁾ y áreas rurales
Metodología 2002	2003		3,0	3,6	2,4	
	2004		3,9	4,7	3,1	
	2005		3,4	4,6	2,3	
	2006	2,1	2,1	2,9	1,4	2,0
	2007	2,0	2,1	3,0	1,4	1,2
	2008	1,5	1,5	2,3	0,8	1,5
	Primer semestre 2008	1,6	1,6	2,3	1,0	1,6
	Segundo semestre 2008	1,4	1,3	2,2	0,6	1,5
Metodología 1996	2003		4,5	5,7	3,3	
	2004		6,0	7,3	4,7	
	2005		5,2	7,0	3,5	

2006	3,3	3,4	4,8	2,1	3,1
2007	3,4	3,7	4,9	2,6	1,9
2008	2,4	2,4	3,6	1,4	1,9
Primer semestre 2008	2,5	2,6	3,7	1,6	2,1
Segundo semestre 2008	2,2	2,3	3,5	1,2	1,7

⁽¹⁾ Localidades de 5000 habitantes o más.

⁽²⁾ De menos de 5000 habitantes.

Fuente: INE, *Estimaciones de pobreza por el método de ingreso*, Montevideo, julio de 2009.

Cuadro 12. Índice de Gini (en función del ingreso per cápita con valor locativo)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total del país (5000 hab. o más)	0,432	0,4328	0,424	0,443	0,444	0,424
Montevideo	0,427	0,433	0,425	0,439	0,440	0,427
Interior (5000 hab. o más)	0,383	0,394	0,372	0,405	0,408	0,389

Fuente: INE, *Estimaciones de pobreza por el método de ingreso*, Montevideo, julio de 2009.

Mercado de trabajo

Cuadro 13. Tasa de empleo total por sexo y región (país urbano, 2005-2008)

Área geográfica	2005			2006			2007			2008		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total país urbano	58,5	69,3	49,5	60,9	71,7	51,8	62,7	73,6	53,7	62,6	72,7	54,4
Montevideo	59,1	69,2	51,0	61,6	71,2	54,0	64,0	74,0	56,0	63,9	73,2	56,5
Resto país	57,9	69,4	47,8	60,2	72,2	49,8	61,6	73,3	51,5	61,5	72,2	52,3
Artigas	55,7	67,0	45,2	61,2	73,6	50,3	60,2	73,8	48,6	62,3	73,9	52,6
Canelones	58,4	69,2	48,2	62,8	74,5	52,6	62,5	74,0	52,4	63,7	73,3	55,3
Cerro Largo	53,5	69,2	40,6	60,0	73,0	49,3	59,1	70,1	49,7	59,4	71,5	49,1
Colonia	58,7	70,1	49,8	59,3	71,5	49,0	61,1	73,2	50,7	56,5	66,6	47,5
Durazno	61,5	68,9	54,9	56,2	68,4	45,6	59,3	69,8	50,8	58,3	67,9	50,0
Flores	57,2	66,5	49,5	58,1	70,1	47,5	62,0	74,2	51,4	62,1	72,3	52,3
Florida	62,5	73,6	52,8	57,6	69,8	47,2	62,6	74,8	52,1	61,0	71,9	52,0
Lavalleja	55,1	66,9	45,8	54,7	65,6	45,6	57,3	68,2	48,3	61,3	70,4	53,5
Maldonado	66,3	79,0	55,2	64,7	76,0	55,0	67,6	78,9	57,5	66,3	76,0	58,0
Paysandú	57,6	68,3	48,3	58,5	69,4	49,0	59,1	71,2	49,0	57,2	70,1	46,5
Río Negro	55,7	70,5	42,9	59,3	70,7	48,6	58,7	70,2	48,3	61,5	71,3	52,8
Rivera	50,0	65,4	38,2	57,1	70,9	45,7	60,5	72,7	50,3	60,6	75,3	48,8
Rocha	58,9	69,0	50,9	55,3	69,7	43,5	61,1	73,1	50,9	60,8	72,0	51,4
Salto	56,4	68,2	45,2	59,4	71,9	48,9	59,3	72,1	48,6	60,4	72,9	49,8
San José	58,5	69,1	49,7	59,3	72,5	48,1	64,5	75,3	55,0	62,3	72,1	53,6
Soriano	58,4	69,5	48,6	60,7	71,6	50,6	63,0	74,8	53,0	63,2	74,1	53,6
Tacuarembó	52,5	63,8	42,7	55,9	68,0	45,6	60,2	71,5	50,6	59,7	69,8	50,8
Treinta y Tres	58,9	66,5	52,4	58,3	70,5	48,9	57,8	68,3	48,6	55,5	66,7	46,3

Nota: Hasta 1988 se refiere a capitales departamentales. A partir de 1989 corresponde a todo el país urbano.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 14. Población ocupada por sector de actividad (en porcentaje, total país, 5.000 ó más habitantes)

Año	Total	Manufactura, electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio, hoteles y restaurantes	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Intermediación financiera y servicios personales	Administración pública	Educación	Servicios sociales y de salud	Eliminación de desperdicios y similares	Hogares privados con servicios domésticos	Agricultura, ganadería, pesca, minería, silvicultura
2005	100,0	14,7	6,8	21,7	5,6	9,5	7,6	6,7	8,2	5,9	9,0	4,3
2006	100,0	15,3	6,8	23,3	5,5	8,1	8,0	6,0	7,2	5,2	9,5	5,1
2007	100,0	14,9	7,5	22,4	5,8	8,6	7,0	6,1	7,4	5,7	9,0	5,6
2008	100,0	14,6	7,6	22,6	6,1	9,3	6,5	5,7	8,3	5,3	8,8	5,2
2009	100,0	14,1	6,8	21,4	5,3	8,9	5,9	5,6	6,9	4,9	8,9	11,0
ene-10	100,0	14,6	6,0	21,6	5,9	8,8	5,6	5,4	6,9	5,0	8,5	11,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 15. Tasa de desempleo total por sexo y región (país urbano, 2005-2008)

Área geográfica	2005			2006			2007			2008		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total país urbano	12,2	9,5	15,3	11,4	8,8	14,4	9,6	7,1	12,6	7,9	5,7	10,3
Montevideo	11,8	9,7	14,1	10,6	8,6	12,8	8,6	6,6	10,8	7,2	5,5	8,9
Resto país	12,6	9,4	16,7	12,2	9,0	16,1	10,6	7,4	14,5	8,6	6,0	11,6
Artigas	14,5	10,7	19,8	16,4	12,9	20,9	15,5	11,2	21,1	10,8	6,5	15,8
Canelones	13,8	9,1	20,1	13,3	9,6	17,9	10,7	7,7	14,4	8,3	6,0	11,1
Cerro Largo	8,5	7,6	9,8	13,8	10,3	18,1	12,3	9,2	16,2	8,3	5,8	11,3
Colonia	9,8	8,8	10,8	9,2	7,6	11,2	6,7	4,0	9,9	6,5	5,0	8,6
Durazno	12,8	10,9	14,9	10,4	9,2	11,9	13,4	9,7	17,7	8,3	6,6	10,3
Flores	16,6	13,9	19,6	7,8	6,1	10,1	7,8	5,2	11,0	7,7	6,6	9,1
Florida	15,9	10,8	22,0	9,6	7,6	12,1	11,4	7,0	16,8	6,4	4,0	9,1
Lavalleja	15,5	13,3	17,9	11,9	9,5	14,9	7,6	5,1	10,5	8,8	4,7	13,4
Maldonado	17,6	13,6	22,6	12,1	8,3	16,6	11,2	7,5	15,7	8,3	5,4	11,6
Paysandú	12,7	8,2	18,3	12,2	9,3	15,8	11,8	8,8	15,4	8,8	5,9	12,4
Río Negro	7,9	3,8	13,7	13,6	9,3	19,3	12,3	10,0	15,2	13,2	11,8	15,0
Rivera	3,5	1,9	5,6	12,2	9,2	16,1	11,1	8,8	14,0	11,4	7,7	16,0
Rocha	13,8	8,6	19,3	9,6	6,0	14,3	10,5	6,2	15,7	10,9	5,8	17,0
Salto	11,5	9,0	15,0	12,2	8,8	16,3	9,4	6,1	13,5	7,3	5,8	9,0
San José	13,1	11,0	15,4	9,7	8,5	11,2	9,3	6,2	13,0	8,2	5,8	11,2
Soriano	11,8	10,8	13,1	11,2	8,1	15,4	10,1	7,6	13,1	7,6	4,7	11,1
Tacuarembó	7,6	5,8	9,9	10,7	8,3	13,8	9,8	6,8	13,4	7,9	5,8	10,5
Treinta y Tres	17,9	13,8	22,4	14,8	10,7	19,4	10,7	6,1	16,3	8,4	6,1	11,1

Nota: Hasta 1988 se refiere a capitales departamentales. A partir de 1989 corresponde a todo el país urbano.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 16: Tasa de desempleo por área geográfica (2008- 2010)

Período 2008-2010	Total del país	Montevideo	Interior		
			Total	Localidades de 5000 habitantes o más	Localidades pequeñas y zonas rurales
Enero-marzo 2008	8,5	8,2	8,8	9,5	5,8
Julio-setiembre 2008	7,6	7,2	7,9	8,7	5,2
Enero-marzo 2009	7,5	7,8	7,2	8,0	4,2
Julio-setiembre 2009	7,1	7,1	7,1	7,9	4,3
Enero 2010	6,3	6,2	6,4	7,3	3,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 17. Tasa específica de desempleo por sexo y edad (total del país)

	Total	Menores de 25 años			25 y más años		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Enero-marzo 2008	8,5	22,9	18,7	28,6	5,6	3,2	8,4
Abril-junio 2008	7,5	20,7	15,4	27,5	5,0	3,0	7,2
Julio-setiembre 2008	7,6	21,6	18,5	25,8	5,0	3,0	7,2
Octubre-diciembre 2008	6,6	18,9	15,1	23,9	4,2	2,6	6,1
Enero-marzo 2009	7,5	20,4	15,4	27,1	4,9	3,0	7,1
Abril-junio 2009	8,0	22,4	19,0	27,0	5,2	3,3	7,4
Julio-setiembre 2009	7,1	18,9	15,4	23,8	4,8	3,1	6,7
Octubre-diciembre 2009	6,6	18,4	14,5	23,8	4,3	2,4	6,4
Enero 2010	6,3	17,9	14,5	22,1	4,0	2,5	5,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 18. Evolución de los ocupados del sector privado no registrados en la seguridad social según grandes áreas geográficas (en porcentajes, 2001-2006)

Grandes áreas geográficas	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ⁽²⁾
Total país urbano ⁽¹⁾	42,8	45,1	46,2	49,1	46,2	41,5
Montevideo	35,8	37,2	38	42,4	38,7	35,4
Interior urbano ⁽¹⁾	50,9	54,2	56,8	56,8	54,4	47,5

⁽¹⁾ Localidades de 5000 habitantes o más.

⁽²⁾ Hasta el año 2005 el registro a la seguridad social surge de la pregunta “¿Tiene derecho a la jubilación?”. A partir del año 2005 se pregunta directamente por la aportación a la seguridad social.

Fuente: Enrico Benedetti (2007): *Empleo informal en Uruguay*, Montevideo, INE.

Cuadro 19. Porcentaje de personas ocupadas en el sector privado no registradas en la seguridad social por área geográfica según categoría de la ocupación (total del país, 2006)

	Total	Montevideo	Interior		
			Total	Localidades de 5000 habitantes o más	Localidades menores y zonas rurales
Total	41,2	35,4	45,6	47,5	39,7
Asalariado privado ⁽¹⁾	28,7	21,3	34,6	35,0	33,3
Patrón	14,7	12,8	15,9	18,1	12,0
Cuenta propia sin local ni inversión	93,6	32,9	94,2	94,9	91,3
Cuenta propia con local o inversión	66,8	64,4	68,2	74,0	51,8
Miembro del hogar no remunerado	63,4	80,9	56,0	71,3	44,9

(1) Incluye miembros de cooperativas de producción.

Fuente: Enrico Benedetti (2007): *Empleo informal en Uruguay*, Montevideo, INE.

Cuadro 20. Brecha de ingresos entre hombres y mujeres por hora de trabajo según años de estudio (porcentaje, ingreso de las mujeres/ingreso de los hombres)

0 a 3 años	4 a 6 años	7 a 9 años	10 a 12 años	13 y más	Total
85,4	81,2	72,4	78,1	67,6	89

Fuente: *Estadísticas de género* (2008), Inmujeres, MIDES.

Educación

Cuadro 21. Matrícula por nivel educativo (2000-2007)

Nivel educativo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Primera infancia			38.096	30.345	35.413	28.069	34.429	34.429
Inicial	105.790	105.797	106.223	103.619	105.215	105.571	106.636	106.878
Primaria	359.759	358.231	365.004	365.495	367.428	365.840	365.879	360.653
Media ciclo básico	152.595	157.389	162.664	164.180	161.736	158.131	160.028	160.367
Media ciclo superior	112.374	120.232	132.523	141.979	141.138	138.462	134.551	128.606
Terciaria no universitaria	17.700	21.762	21.611	26.026	27.181	25.554	26.539	27.743
Universitaria	78.634	79.678	79.761	79.862	79.650	82.403	83.749	95.396

Nota: Los datos de enseñanza terciaria universitaria pública y privada corresponden a carreras cortas y de grado (excluyen carreras de posgrado).

Fuentes: Departamentos de Estadística (u oficinas productoras de información) del CEP, CES y CETP y de la Universidad de la República, Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, e instituciones privadas de educación terciaria.

Cuadro 22. Matrícula por sexo según nivel educativo (2007)

Nivel educativo	Hombres	Mujeres	Total
Inicial	72.004	69.303	141.307
Primaria	184.135	172.357	356.492
Ciclo básico secundaria	44.858	51.263	96.121
Segundo ciclo secundaria	24.770	34.446	59.216
Enseñanza técnica	37.066	29.197	66.263
Terciaria no universitaria	8.076	19.667	27.743
Universitaria	37.672	57.724	95.396

Fuentes: ANEP (2008) *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria. Estado de situación 2007*. Departamentos de Estadística (u oficinas productoras de información) del CEP, CES y CETP y de la Universidad de la República, Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente, e instituciones privadas de educación terciaria.

Cuadro 23. Culminación de ciclos educativos para edades seleccionadas según quintiles de ingreso (porcentajes, total del país, 2007)

Quintil de ingreso	De 14 y 15 años que culminaron enseñanza primaria	De 17 y 18 años que culminaron ciclo básico de enseñanza media	De 21 y 22 años que culminaron segundo ciclo de enseñanza media
1	88,5	42,8	10,7
2	95,5	64,4	25,6
3	97,8	79,0	35,5
4	98,6	84,7	52,9
5	99,7	95,9	78,5
Total	93,2	64,3	34,8

Fuentes: Elaboración propia en base a Encuesta Continua de Hogares del INE (2007). ANEP, 2008. Monitor Educativo de la Enseñanza Primaria. Estado de Situación 2007.

**Cuadro 24. Repetición en primer año y de primero a sexto año
(en porcentaje, escuelas públicas, 2000-2007)**

Año de enseñanza	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Primer año	20,4	20,9	20,1	17,9	16,9	16,1	16,5	16,8
Primero a sexto año	10,3	10,4	10,3	9,1	8,6	8,1	7,9	7,7

**Cuadro 25. Máximo nivel educativo alcanzado, en porcentaje de la
población de 25 años o más y por tramos de edad
(alumnos de educación pública y privada, total del país, 2007)**

Nivel educativo alcanzado	Total	25 a 29 años	30 a 39 años	40 a 49 años	50 a 59 años	60 a 69 años	70 años y más
Sin instrucción	1,7	0,5	0,4	0,5	0,8	2,3	3
Primaria incompleta	14,4	4,1	5	7,8	14,6	24,3	32,3
Primaria completa	25,2	16,4	19,2	23,8	26	30	35
Ciclo básico secundaria incompleto	7,7	12,4	9,3	9,2	6,8	5,6	3,9
Ciclo básico secundaria completo	2,5	2,9	3	2,7	2,8	2,2	1,2
Ciclo básico y cursos básicos de UTU incompleto	7,5	10,6	10,8	9,5	6,4	4,5	2,6
Ciclo básico y cursos básicos de UTU completo	2,7	1,4	1,9	3,1	4,1	3,7	2
Secundaria segundo ciclo incompleto	11,4	15,3	15,9	12,3	11,1	8,5	4,8
Secundaria segundo ciclo completo	6,8	6,4	7,7	8	8,1	5,8	3,7
UTU cursos superiores o terciarios incompleto	1	1,8	1,7	1	0,7	0,4	0,1
UTU cursos superiores o terciarios completo	2,8	3,7	4,3	3,6	2,5	1,4	0,6
Formación terciaria incompleta	6,6	16,2	9,2	6,1	5	3,8	2,3
Formación terciaria completa	9,7	8,3	11,5	12,4	11,1	7,5	5,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio de Educación y Cultura, Área de Investigación y Estadística, Dirección de Educación; Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

**Cuadro 26: Tendencias en los entornos socioculturales de los centros
educativos de Uruguay (número de centros, 2003 y 2006)**

Entorno sociocultural del centro educativo	2003	2006	Diferencia	Significati- va al 95%
Muy desfavorable	347,8	340,6	-7,2	No
Desfavorable	388,1	392,9	4,8	No
Medio	453,1	437,7	-15,5	No
Favorable	491,8	478,4	-13,3	No
Muy favorable	538,9	520,6	-18,3	No

Fuente: Programa Nacional ANEP-PISA. 2006.

Cuadro 27. Tendencias en matemática dentro de los entornos socioculturales de los centros educativos de Uruguay (número de centros, 2003 y 2006)

Entorno sociocultural del centro educativo	2003	2006	Diferencia	Significativa al 95%
Muy desfavorable	339,3	358,3	19,0	No
Desfavorable	375,4	410,1	34,7	Sí
Medio	443,7	449,9	6,2	No
Favorable	477,1	487,6	10,5	No
Muy favorable	517,9	526,5	8,6	No

Fuente: Programa Nacional ANEP-PISA. 2006.

Cuadro 28. Gasto público en educación como porcentaje del PIB y del gasto total del Gobierno Central por año

	2004	2005	2006	2007
% sobre el PIB	3,267	3,329	3,413	3,668
% sobre gasto del Gobierno Central	14	14,96	13,53	15,07

Fuente: Elaborado por el Ministerio de Educación y Cultura con información del Ministerio de Economía y Finanzas, la Contaduría General de la Nación, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Banco Central del Uruguay, las Rendiciones de Cuentas 2005 y 2006 y Ley de Presupuesto 2005.

Salud

**Cuadro 29. Tasa de mortalidad infantil
(por cada 1.000 nacidos vivos)**

Año	Mortalidad de niños menores de 1 año	Mortalidad de niños menores de 5 años (de 0 a 5)
1990	20,4	23,4
1995	19,6	21,8
2000	14,1	16,5
2001	13,8	16,,3
2002	13,6	15,6
2003	14,9	17,2
2004	13,2	15,4
2005	12,7	15,4
2006	10,6	12,4
2007	11,9	12,7
2008	10,6	12,6

Fuente: Departamento de Información Poblacional - Estadísticas Vitales - DIGESA-MSP.

**Cuadro 30. Tasa de mortalidad materna
(evolución según trienios definidos)**

Período	Defunciones maternas (total)	Tasa por cada 10.000 nacidos vivos
1990-1992	44	2,7
1993-1995	39	2,3
1996-1998	39	2,3
1999-2001	34	2,1
2002-2004	38	2,5
2005-2007	31	2,2

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

Cuadro 31. Tasa de mortalidad materna (evolución anual)

Año	Nacimientos (total)	Defunciones maternas (total)	Tasa por cada 10.000 nacidos vivos
1990	56.514	9	1,6
1995	56.664	13	2,3
2000	52.770	9	1,7
2001	51.959	19	3,6
2002	51.953	18	3,4
2003	50.631	11	2,2
2004	50.052	9	1,8
2005	47.144	11	2,3
2006	47.422	6	1,3
2007	47.372	14	2,9
2008*	47.474	7	1,5

Fuente: Departamento de Información Poblacional, Estadísticas Vitales- DIGESA, MSP.

Ciencia, tecnología e innovación

**Cuadro 32. Índice de la economía intensiva en conocimientos
(Knowledge Economy Index, KEI)**

Ranking 2009	País	KEI	Régimen de incentivos económicos e institucio-	Innovación	Educación	TIC
			nales			
42	Chile	7,09	8,76	6,85	6,48	6,27
46	Uruguay	6,49	6,35	5,37	7,79	6,45
50	Costa Rica	6,03	6,6	6,25	5,19	6,07
54	Brasil	5,66	4,31	6,19	6,02	6,13
59	Argentina	5,57	2,78	6,89	6,64	5,96
70	Panamá	5,16	5,35	5,35	4,9	5,06
92	Paraguay	4	3,56	3,9	4,25	4,29

Fuente: Banco Mundial.

**Cuadro 33. Posición en el ranking según el índice KEI (años
seleccionados)**

Ranking	1995	2008	2009	Cambio entre 1995 y 2009
Chile	36	40	42	-6
Costa Rica	38	47	50	-12
Uruguay	41	44	46	-5
Argentina	42	58	59	-17
Panamá	51	72	70	-19
Brazil	64	54	54	10
Paraguay	82	90	92	-10

Fuente: Banco Mundial.

Cuadro 34. Conducta innovadora de las empresas uruguayas

Innovadoras en sentido estricto	8%
Innovadoras en sentido amplio	22%
No innovadoras	71%

Fuente: III Encuesta de Actividades e Innovación en la Industria (2004-2006) y I Encuesta de Actividades de Innovación en el Sector Servicios (2004-2006), ANII-DICyT-INE.

**Cuadro 35. Gasto en investigación y desarrollo (I+D) comparado
(en porcentaje de PIB)**

País/región	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina			0,44	0,42	0,39	0,41	0,44	0,46	0,49	0,51
Brasil		0,87	1,02	1,04	0,98	0,96	0,90	0,97	1,00	1,11
Canadá	1,51	1,70	1,91	2,09	2,04	2,04	2,08	2,05	1,98	1,88
Chile	0,51	0,62	0,53	0,53	0,68	0,67	0,67			
Colombia		0,29	0,12	0,12	0,13	0,15	0,16	0,16	0,16	0,16
Costa Rica			0,39			0,36	0,37		0,39	0,32
Cuba	0,70	0,47	0,45	0,53	0,53	0,54	0,56	0,51	0,41	0,44
España	0,85	0,81	0,91	0,91	0,99	1,05	1,06	1,12	1,20	1,27
México		0,31	0,37	0,39	0,42	0,45	0,44	0,46		
Panamá	0,38	0,38	0,40	0,40	0,36	0,34	0,24	0,25	0,25	0,20
Portugal	0,51	0,54	0,76	0,80	0,76	0,74	0,77	0,81	1,02	1,21
Paraguay				0,09	0,11	0,08	0,08	0,09		
Estados Unidos	2,62	2,48	2,70	2,71	2,64	2,59	2,67	2,60	2,60	2,66
Uruguay	0,22	0,26	0,24		0,26				0,36	0,44
América Latina y el Caribe	0,52	0,58	0,57	0,56	0,55	0,56	0,55	0,60	0,62	0,68

Fuente: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Ricyt).

Cuadro 36. Gasto en investigación y desarrollo (I+D) comparado

Gasto en I+D en Uruguay	1999	2000	2002	2006	2007	2008
Gasto en I+D con relación al PIB	0,26%	0,24%	0,26%	0,36%	0,44%	0,64%
Gasto en I+D por habitante (en dólares EUA)	16,15	14,39	9,82	21,13	30,76	62,63
Gasto en I+D por sector de financiamiento						
Gobierno	9,4%	20,3%	17,1%	40,0%	43,2%	60,2%
Empresas	35,6%	39,3%	46,7%	32,8%	38,3%	24,6%
Educación superior	47,1%	35,7%	31,4%	26,9%	18,5%	12,9%
Organizaciones privadas sin fines de lucro			0,1%			
Extranjero	7,9%	4,8%	4,7%	0,3%		2,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Gasto en I+D por sector de ejecución						
Gobierno	16,3%	25,0%	19,4%	34,5%		64,3%
Empresas	36,7%	39,3%	49,0%	28,9%		18,1%
Educación superior	47,1%	35,7%	31,6%	36,7%		17,5%
Organizaciones privadas sin fines de lucro						
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		100,0%
Gasto en I+D por objetivo socioeconómico						
Explotación de la tierra	1,8%	2,3%	4,4%	1,4%		
Infraestructura			0,8%	1,0%		
Medioambiente	6,0%	4,2%	1,5%	1,7%		
Salud humana	0,1%	0,0%	7,8%	5,4%		
Energía	0,1%	0,2%	0,2%	0,9%		
Tecnología agrícola	28,7%	31,7%	19,4%	34,5%		
Tecnología industrial	5,2%	6,7%	4,4%	4,8%		
Relaciones sociales	0,1%	0,0%	1,4%	4,6%		
Espacio						
Investigación no orientada	58,5%	45,1%	10,6%	3,9%		
Otra investigación civil			11,5%	1,3%		
Defensa			0,0%	0,2%		
Sin asignar		9,7%	37,9%	40,4%		
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
Gasto en I+D por disciplina científica						
Ciencias naturales y exactas			33,5%	16,5%		8,9%
Ingeniería y tecnologías			44,3%	29,3%		62,6%
Ciencias médicas			7,4%	6,1%		3,5%
Ciencias agrícolas			5,5%	33,2%		17,1%
Ciencias sociales			5,0%	9,8%		6,0%
Humanidades			4,2%	3,8%		1,8%
Sin asignar			0,1%	1,3%		

Gasto en I+D en Uruguay	1999	2000	2002	2006	2007	2008
Total			100,0%	100,0%		100,0%

Fuente: Red Iberoamericana de indicadores de ciencia y tecnología (Ricyt)

Cuadro 37. Personal dedicado a I+D

		1999	2000	2002	2006	2008
Personas físicas (por cada 1000 integrantes de la población económicamente activa)		1,50	1,92	2,56	1,99	1,35
Investigadores	Mujeres	43,72%	41,62%	43,12%	41,13%	52,35%
	Hombres	56,28%	58,38%	56,88%	58,87%	47,65%
Becarios I+D /doctorado	Mujeres	50,96%	56,73%	62,59%	51,41%	
	Hombres	49,04%	43,27%	37,41%	48,59%	
Personal de apoyo	Mujeres				66,49%	
	Hombres				33,51%	
Personal de servicios en ciencia y tecnología (CyT)	Mujeres	54,20%	38,24%	54,06%		
	Hombres	45,80%	61,76%	45,94%		
Total personal en CyT	Mujeres	46,75%	41,97%	45,72%	43,71%	52,35%
	Hombres	53,25%	58,03%	54,28%	56,29%	47,65%

Fuente: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (Ricyt).

Delincuencia y violencia

**Cuadro 38. Cantidad de delitos contra la persona
(meses de verano —enero a marzo de cada año—, total del país)**

	2007	2008	2009
Homicidios	67	80	105
Consumados	38	60	69
Tentativas	29	20	36
Lesiones	2.398	2.550	2.560
Leves	2.242	2.324	2.385
Graves	156	226	175
Riñas	129	240	187
Violencia doméstica	2.690	3.158	3.509
Otros contra la persona	672	680	762
Total personas	5.956	6.708	7.123

Fuente: Ministerio del Interior, *Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad – Uruguay*, mayo de 2009.

Violencia doméstica

**Cuadro 39. Tasa de violencia doméstica por departamentos
(por cada 10.000 habitantes)**

	2005	2006	2007
Montevideo	21	16	18
Artigas	5	16	45
Canelones	26	64	50
Cerro Largo	8	10	11
Colonia	11	12	13
Durazno	20	22	24
Flores	124	52	76
Florida	22	28	53
Lavalleja	27	10	7
Maldonado	14	26	17
Paysandú	12	12	21
Río Negro	15	74	151
Rivera	77	74	77
Rocha	10	13	14
Salto	12	15	36
San José	4	3	17
Soriano	19	14	106
Tacuarembó	7	7	25
Treinta y Tres	20	26	64
Total	21	22	32

Fuente: Ministerio del Interior, Dirección de Política Institucional, noviembre de 2008.

Anexo 2. Matriz de indicadores ODM nacionales

ODM 1	Metas	Indicadores	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
"Erradicar la pobreza extrema y el hambre"	1.1: "Erradicar la indigencia y reducir el porcentaje de personas pobres a la mitad para el año 2015"	1.1.1: Incidencia de la indigencia	3	1,6	1,5	3,4			1,5
		1.1.2: Incidencia de la pobreza	29,7	17,4	17,8	29,2			20,3
	1.2: "Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes"	1.2.1: Tasa de crecimiento de la productividad laboral (PIB por persona empleada)	s/d	-2,9	-0,8	5,7	0,3	1,5	6,2
		1.2.2: Relación empleo-población (número de ocupados sobre la población en edad de trabajar)	53,6	53,7	52,2	52,1	53,9	56,7	57,7
		1.2.3: Proporción de la población ocupada que vive por debajo del umbral de pobreza	s/d	12,05	11,85	21,87	19,15	18,45	14,36
		1.2.4: Proporción de la población que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar con respecto al empleo total (tasa de empleo vulnerable)	22,6	23,2	23,4	24,7	24,1	24,0	25,1
	1.3: "Reducir al 2,3% el porcentaje de desnutrición entre los niños de 0 a 5 años"	1.3.1: Déficit de peso para la edad entre niños menores de 5 años atendidos por el MSP (en porcentaje)	4,6 ⁽¹⁾	4,1	5,9 ⁽³⁾				
		1.3.2: Déficit de peso para la	1,9 ⁽¹⁾	1,1	1,2 ⁽³⁾				

ODM 1	Metas	Indicadores	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
		talla entre niños menores de 5 años atendidos por el MSP (en porcentaje)							
		1.3.3: Déficit de talla para la edad entre niños menores de 5 años atendidos por el MSP (en porcentaje)	11,6 ⁽¹⁾	8,1	12,7 ⁽³⁾				

⁽¹⁾ Se define como la variación del PIB por persona ocupada (variación del índice de volumen físico del PIB sobre el índice de población ocupada). Los datos del 2009 se construyeron con proyecciones oficiales. Base 1990=100.

⁽²⁾ Se define como el número de ocupados sobre la población en edad de trabajar. Los datos del 2008 corresponden al promedio a setiembre. Fuente: INE.

⁽³⁾ Se define como la proporción de la población que trabaja por cuenta propia respecto al empleo total propio o en una empresa familiar con respecto al empleo total. Los datos del 2009 refieren al primer semestre. Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

⁽⁴⁾ Personas que trabajan y se encuentran por debajo de la línea de pobreza con relación al total de ocupados. Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Fuentes: INE, Encuesta Continua de Hogares, localidades de 5.000 y más habitantes. Encuestas nacionales de lactancia materna 1999, 2003, 2007 en niños atendidos en los servicios de salud. Publicación: "Encuesta de lactancia, estado nutricional y alimentación complementaria" (MSP, UNICEF). Año 2007.

ODM 2	Metas	Indicadores	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
“Lograr la enseñanza primaria universal”	2.1: “Alcanzar la universalización de la educación inicial y de la enseñanza media obligatoria, y la expansión de la educación media superior”	2.1.1: Niños y niñas de 3 años que asisten a centros educativos (en porcentaje)	34,4 ⁽²⁾	36,1	31,6	42,6			53,5
		2.1.2: Niños y niñas de 4 años que asisten a centros educativos (en porcentaje)	53 ⁽²⁾	52,2	70,9	79,6			83,1
		2.1.3: Niños y niñas de 5 años que asisten a centros educativos (en porcentaje)	76,5 ⁽²⁾	80,4	90,5	96,3			96,7
		2.1.4: Tasa neta de escolarización en ciclo básico de educación media (12 a 14 años) ⁽¹⁾	66,3 ⁽²⁾	67,6	68,8	72,0			67,8
		2.1.5: Tasa de egreso del ciclo básico de educación media ⁽¹⁾	67,5 ⁽²⁾	69,2	64,0	70,9			69,3
		2.1.6: Tasa neta de escolarización en educación media superior (15 a 17 años) ⁽¹⁾	44,1 ⁽²⁾	40,3	41,4	48,7			38,8
		2.1.7: Tasa de egreso de la educación media superior ⁽¹⁾	36,5 ⁽²⁾	34,5	32,6	36,8			37,5

⁽¹⁾ Los datos surgen de la Dirección de Planeamiento Educativo de ANEP.

⁽²⁾ El dato corresponde a 1991.

⁽³⁾ El dato corresponde al 2001.

Fuente: División de Investigación, Evaluación y Estadística de ANEP en base a la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística. Observatorio de la Educación, ANEP.

ODM 3	Metas	Indicadores	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
“Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”	3.1: “Eliminar las disparidades de género en las oportunidades y condiciones de trabajo y en los niveles decisorios públicos y privados”	3.1.1: Relación entre la tasa de actividad femenina (TAF) y la tasa de actividad masculina (TAM)	59,4	63,1	68,5	71,4			73,1
		3.1.2: Relación entre la tasa de desempleo femenino (TDF) y la tasa de desempleo masculino (TDM)		169,7	156,5	159,7			188,2
		3.1.3: Relación entre la remuneración media por hora de mujeres y hombres según años de instrucción	0,73		0,81 (1996)	0,89 (2004)			0,88
		3.1.4: Porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en el Parlamento	0,80	5,40	7,70	12,30			11,50
		3.1.5: Porcentaje de mujeres y varones en puestos jerárquicos públicos y privados							
		Varones		75,6 (1991)		70,4	75,6	75,9	
		Mujeres		24,4 (1991)		29,6	24,4	24,1	

ODM 4	Metas	Indicadores	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
"Reducir la mortalidad infantil"	4.1: "Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años"	4.1.1: Tasa de mortalidad infantil	20,4*	19,6*	14,1*	12,7*			10,6*
		4.1.2: Tasa de mortalidad neonatal	11,5*	10,8*	7,9*	7,1*			5,8*
		4.1.3: Tasa de mortalidad posneonatal	8,9*	8,8*	6,1*	5,6*			4,7*
		4.1.4: Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años	23,4*	21,8*	16,5*	15,4*			12,6*
		4.1.5: % de niños con bajo peso al nacer ^(*)		7,6 (1993)	6,9* (1998)	8,5* (2004)			
		4.1.6: Cobertura de inmunización contra el sarampión entre los niños de 12 a 23 meses							
		4.1.7: Déficit de talla para la edad				13,6* (1999)	16,4* (2003)		11,3*
		4.1.8: Déficit de peso para la edad				3,4* (1999)	4,3 (2003)		3,4
		4.1.9: Déficit de peso para la talla				10,6* (1997)	12,3* (2003)		8,5*

ODM 5	Metas	Indicadores	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	
"Mejorar la salud materna"	5.1: "Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015"	5.1.1: Tasa de mortalidad materna	1,6*	2,3*	1,7*	2,3*			1,5*	
		5.1.2: Partos con asistencia de personal sanitario especializado	99,4*	98*	99,7*	99,9*			99,6*	
	5.2: "Lograr el acceso universal a salud reproductiva"	5.2.1: Tasa de prevalencia de uso de métodos anticonceptivos								
		5.2.2: Tasa de embarazo adolescente ^(*)		15,17 (1993)	15,67	15,00 (2003)				
ODM 6	Metas	Indicadores	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	
"Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades"	6.1: "Detener y comenzar a revertir la tendencia a la expansión del VIH/sida"	6.1.1: Casos anuales de sida	76*	127*	200*	300*			253*	
		6.1.2: Casos anuales de VIH positivos	213*	257*	435*	576*			377*	
		6.1.3: Infectados de sida fallecidos	28*	130*	106*	32*			149*	
	6.2: "Detener y comenzar a revertir la incidencia de la malaria y otras enfermedades importantes"	6.2.1: Personas operadas de quiste hidático			293*	197*				
		6.2.2: Casos anuales de tuberculosis	886*	633*	639*	627*				
		6.2.3: Casos anuales de hepatitis A	4.500*	2.183*	1.470*	2.944*				410*
		6.2.3: Casos anuales de hepatitis B	s/d	s/d	35*	1.063*				512*

ODM 7	Metas	Indicadores	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	
"Garantizar la sostenibilidad del medioambiente"	7.1: "Desarrollo sostenible"	Porcentaje de la superficie cubierta por bosques nativo	3,2		3,7				3,64	
		Proporción de la superficie total del territorio nacional con erosión media o severa								
		Uso de plaguicidas (t/año)					13.547			
		Uso de fertilizantes (t/año)					488.147			
		Emisiones netas de equivalentes CO2 (kt/año), los equivalentes son CH4 o N2O	23.402	22.100 (1994)	13.880	4.986 (2002)				
		Presencia de partículas sólidas en el aire medidas en dióxido de azufre						15		
		Polvo en suspensión				43,1 (2000)		15		
		Consumo de sustancias que deterioran la capa de ozono, en toneladas métricas de potencial de deterioro del ozono		258,4	141,3	119,1	106,1	55,7	55,7	
		Porcentaje de energía renovable alternativas (eólica, solar, biogás) en total				1,2	1,3	1,6	2,9	14,7

	de la generación energética				
	Generación de desechos domésticos por habitante (kg de residuos domésticos anuales/n.º de habitantes).	173 (1992)	244		
	Proporción de la superficie total del territorio nacional bajo el SNAP				0,3
	Superficie porcentual de pradera natural	81,4	72,5		64,9
	Porcentaje de anfibios amenazados				27,7
	Proporción de poblaciones de condrictios afectada por las pesquerías uruguayas con bajo nivel de amenaza				44,4
	Porcentaje de la superficie cubierta por bosques nativo	3,2	3,7		3,64
7.2: "Agua y saneamiento"	Población sin acceso al agua potable, porcentaje	10,5 (1995)	6 (1998)	45,5 (2002)	2
	Población sin acceso a saneamiento, porcentaje	44 (1991)	48 (1998)	37 (2002)	25
7.3: "Asentamientos irregulares"	Personas en asentamientos				195.772
	Viviendas en asentamientos				53.638

tos

Fuentes:

ODM 3, 4, 5, 6: (*) Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe Preliminar de País. Setiembre 2009

ODM 7: Informe PNUD, GEO Uruguay, ODM Internacional,. *Informe ambiente de Montevideo 2006*, IMM - GAM. SNAP, Censo, Informe Nacional, INE.

(*) Para el año 1993 los datos fueron obtenidos del *Anuario Estadístico 2008* del INE.

(†) Fuente: Instituto Nacional de Estadística, con información de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública.

Anexo 3. Datos para el análisis de las ventajas comparativas

Cuadro 1. Identificación de áreas de trabajo por agencia y presupuesto según la revisión de medio término del UNDAF 2007-2010

Agencia	Áreas de trabajo	Presupuesto (en dólares EUA)				
		2007	2008	2009	2010	Total
PNUD	Reducción de la pobreza	3.158.742	4.068.096	4.869.902	6.016.570	18.113.310
	Gobernabilidad democrática	8.208.504	12.081.075	14.462.209	13.442.554	48.194.342
	Medio ambiente y energía	1.567.046	2.225.526	2.664.169	13.023.941	19.480.682
	Prevención de crisis y recuperación					0
	Desarrollo basado en el conocimiento y la diversificación productiva	492.760	420.785	503.720	348.067	1.765.332
	VIH/sida					0
	Total	13.427.052	18.795.482	22.500.000	32.831.132	87.553.666
UNFPA*	Género	164.540	398.223	708.566	430.605	1.701.934
	Salud sexual y reproductiva	758.866	1.125.527	1.267.090	450.000	3.601.483
	Población y desarrollo	213.211	327.609	436.057	280.814	1.257.691
	Total:	1.136.617	1.851.359	2.411.713	1.161.419	6.561.108
FAO*	Reducir la inseguridad alimentaria y la pobreza rural	59.200	139.413	250.116	12.000	460.729
	Asegurar marcos normativos y reglamentarios favorables para la alimentación, la agricultura, la pesca y la silvicultura	5.000	29.610	237.002	138.000	409.612
	Conseguir aumentos sostenibles del suministro y la disponibilidad de	640.128	1.682.771	2.085.164	1.754.423	6.162.486

Agencia	Áreas de trabajo	Presupuesto (en dólares EUA)				
		2007	2008	2009	2010	Total
	productos agrícolas, pesqueros y forestales					
	Conservar y mejorar el uso sostenible de la base de recursos naturales					0
	Total	704.328	1.851.794	2.572.282	1.904.423	7.032.827
UNV	Voluntariado para el desarrollo		36.000	193.000	132.000	361.000
UNICEF	Inversión y políticas públicas para la infancia y la adolescencia	151.000	311.611	410.754	225.946	1.099.311
	Movilización social, reforma legal e institucional	272.900	190.500	190.500	193.000	846.900
	Total	423.900	502.111	601.254	418.946	1.946.211
UNESCO	Educación	95.460	129.000	192.302	111.342	528.104
	Ciencias naturales	42.000	178.022	347.649	71.000	638.671
	Ciencias sociales	413.500	497.451	644.573	469.255	2.024.779
	Cultura	32.000	186.982	410.831	412.082	1.041.895
	Comunicación e información	128.705	228.803	372.032	102.000	831.540
	Total	711.665	1.220.258	1.967.387	1.165.679	5.064.989
ONUDI	Reducción de la pobreza a través de actividades productivas		497.737	1.054.454	539.745	2.091.936
	Creación de capacidades	550.000	297.000			847.000
	Energía y medioambiente	22.000	50.000	117.000	92.000	281.000
	Total	572.000	844.737	1.171.454	631.745	3.219.936
OIM*	Migración y desarrollo: Promoción del derecho internacional sobre migración	223.861	291.140	239.865	350.000	1.104.866
	Migración facilitada: Debate político	10.000	300.004	638.532	330.000	1.278.536

Agencia	Áreas de trabajo	Presupuesto (en dólares EUA)				
		2007	2008	2009	2010	Total
	y orientación					
	Migración reglamentada: Protección de los derechos de los migrantes	479.592	156.339	421.116	421.000	1.478.047
	Migración forzada: Migración y salud, género en la migración	96.829	5.233	38.000	62.000	202.062
	Total	810.282	752.716	1.337.513	1.163.000	4.063.511
UNIFEM	Violencia contra las mujeres		84.950	100.675		185.625
	Participación política	43.000	61.558	143.586	195.000	443.143
	Igualdad y políticas públicas	113.000	284.397	462.940	138.284	998.621
	Derechos económicos		184.673	118.004		302.677
	Total	156.000	615.577	825.205	333.284	1.930.066
PNUMA	Gobernanza ambiental		146.791	263.941	337.918	748.650
	Sustancias tóxicas					0
	Eficiencia en el uso de recursos					0
	Manejo de ecosistemas					0
	Cambio climático			6.000	5.000	11.000
	Desastres ambientales					0
	Total	0	146.791	269.941	342.918	759.650
OIT*	Promoción del empleo	120.000	195.000	108.200	475.000	898.200
	Medidas de protección social		153.599	404.354	155.822	713.775
	Gobernanza	1.283.763	1.252.057	684.588		3.220.408
	Diálogo social	60.000				60.000
	Total	1.463.763	1.600.656	1.197.142	630.822	4.892.383
OPS/OMS**	Salud	89.500	89.500	92.000	90.000	361.000
	Enfermedades transmisibles y no	44.500	44.500	41.500	41.500	172.000

Agencia	Áreas de trabajo	Presupuesto (en dólares EUA)				
		2007	2008	2009	2010	Total
	transmisibles					
	Sistema y servicios de salud	163.000	165.000	164.000	163.000	655.000
	Investigación e innovación	20.000	20.000	12.500	12.500	65.000
	Desastres					0
	Total	317.000	319.000	310.000	307.000	1.253.000
ONUSIDA	VIH/sida, desarrollo, gobernanza y conducción, incluidos instrumentos como PRP y legislación favorable, derechos humanos y género	310.000	241.632	26.000	252.000	829.632
	Total	310.000	241.632	26.000	252.000	829.632
UNOPS		200.265	632.973	88.697		921.935
	Total	20.232.872	29.411.086	35.471.588	41.274.368	126.389.914

Fuente: Elaboración propia con datos aportados por las Agencias para la Revisión de Medio Término del UNDAF 2007-2010.