

ÍNDICE

Introducción.....	3
Capítulo 1: Cuadro general de Uruguay.....	6
1.1 Geografía del País.....	6
1.2 Demografía del País.....	8
1.3 Breve historia de Uruguay.....	11
1.4 Las Instituciones de Uruguay.....	19
Capítulo 2: La crisis 1999-2002.....	22
2.1 Las primeras señales de alarma de 1999 y la crisis de la fiebre aftosa de 2001.....	22
2.2 La crisis bancarias de Uruguay de 2002: las causas y los efectos en la sociedad.....	27
2.2.1 Las premisas.....	27
2.2.2 La crisis contagia Uruguay.....	31
2.2.3 Las primeras medidas adoptadas en Uruguay.....	34
2.2.4 Consecuencias en la sociedad.....	37
Capítulo 3 Los Objetivos del Milenio y los avances de Uruguay.....	39
3.1 Los antecedentes a los Objetivos del Milenio.....	39
3.2 El contexto y los Objetivos del Milenio.....	44
3.3 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	47
3.4 El Frente Amplio en la escena política.....	49
3.4.1 Tabaré Vázquez (2005-2010): el discurso a la nación, la creación del MIDES, el PANES y el Plan de Equidad.....	53
3.4.2 La elección de José Mujica en 2010: el personaje, la continuidad con el Plan de Equidad y las novedades.....	63
Capítulo 4: Los resultados alcanzados.....	69
4.1 La lucha contra la pobreza extrema y el hambre.....	69

4.2 La importancia de la educación.....	93
4.3 La igualdad de género y la autonomía de la mujer.....	100
4.3.1 La reducción de la mortalidad infantil.....	104
4.3.2 La salud de la madre.....	105
4.4 Contra el VIH y otras enfermedades.....	108
4.5 El acceso a una vivienda digna y al agua potable.....	109
Conclusiones.....	114
Riassunto.....	116
Bibliografía.....	131

INTRODUCCIÓN.

Entre el fin y el comienzo del nuevo milenio, Uruguay tuvo que enfrentar a una de las peores crisis económicas y sociales de la que se consideraba la "Suiza de América del Sur". El pequeño Estado fue afectado anteriormente por una crisis interna, luego rápidamente deteriorada a causa al contagio desde Argentina en 2004: la pobreza era del 40% y la indigencia del 5%, ambas en sus niveles más altos.

En 2005 se cambió el curso de los acontecimientos, por un evento sin precedentes: por primera vez, el Frente Amplio, el partido de centro-izquierda, fue elegido. La victoria fue el resultado de la desilusión de los ciudadanos con respecto a los partidos tradicionales (Colorado y Nacional), y de la esperanza de un cambio real: en 2005, Tabaré Vázquez, llegó a ser el primer presidente de izquierda.

Este hecho es particularmente importante si se coloca en el contexto global de esos años: en 2000, de hecho, los Objetivos de Desarrollo del Milenio finalmente habían sido establecidos después de años de experiencias precedentes sin éxito y después de un duro trabajo, sobre todo para acordar las distintas partes en ellas, de las Naciones Unidas, y en particular, del Secretario General, Kofi Annan. Él hizo todo lo posible para asegurarse de que los valores basados en la lucha contra la pobreza y el hambre, en la posibilidad de que todos accediesen a la educación primaria, y otros derechos humanos básicos, fuesen reconocidos formalmente por todos los Estados miembros; deseaba fuertemente que estos valores llegasen a ser metas internacionales con el inicio del nuevo milenio, para demostrar la importancia del compromiso que todos, países desarrollados, en desarrollo y subdesarrollados, tenían que asumirse.

El nuevo gobierno de centro-izquierda acogió con entusiasmo el desafío de los Objetivos, tanto que en el discurso de asunción del cargo como presidente, Vázquez habló ellos: los fundamentos de la protección y de bienestar social eran y siguen siendo parte de la administración, y se acuerdan perfectamente con la ideología a la base de los Objetivos.

En esta tesis, de hecho, se analizan los progresos realizados por Uruguay desde la perspectiva de los Objetivos del Milenio, meta lograda gracias a la consulta de los Informes nacionales y a las ideas desarrolladas por los distintos órganos institucionales.

El primer capítulo se introduce Uruguay: se describe la geografía, la demografía del país, parte de su historia (poblaciones existentes, llegada de los primeros colonos, la independencia y la historia del siglo XX), y se listan las sus instituciones de Uruguay y sus funciones.

El segundo capítulo, más amplio, es dedicado a la crisis de que fue protagonista entre 1999 y 2002: el primer párrafo describe las primeras señales de alarma aparecidos en 1999 (tanto a nivel nacional como internacional) y los efectos de la fiebre aftosa que afectó el ganado. El segundo párrafo introduce la crisis bancaria que afectó a Uruguay con sus causas y sus efectos en la sociedad: se describen las premisas, el contagio (de Argentina a Uruguay), las primeras medidas adoptadas para contener la crisis y las consecuencias en la sociedad.

El tercer capítulo, finalmente, se comienza con los Bbjetivos de Desarrollo del Milenio y con el cambio de dirección política de Uruguay. El primer párrafo examina las tentativas anteriores al 2000, desde el discurso de la "cuatro libertades" de Roosevelt ya durante la Segunda Guerra Mundial; en el segundo, en cambio, se describe el contexto más específico que llevó a la elaboración de la Declaración del Milenio (y por lo tanto de los Objetivos), mientras que en el tercero hay los ocho objetivos enumerados. El cuarto párrafo marca un cambio de dirección, ya que analiza el ingreso en la escena política del Frente Amplio: una subsección es dedicada a Tabaré Vázquez y sus medidas, mientras que la otra se centra en el otro personaje de relieve, José Mujica.

En el cuarto capítulo, finalmente, se analizarán los resultados conseguidos: en la lucha contra la pobreza extrema y el hambre, en la universalización de la educación primaria y secundaria, en el compromiso para la igualdad de género y para la autonomía de la mujer, en la reducción de la mortalidad infantil, en la protección de la salud de la madre, en la lucha contra el VIH y

otras enfermedades y en el acceso al agua potable ya una vivienda digna. Se han omitido los objetivos relacionados con la sostenibilidad del medio ambiente y la cooperación internacional, ya que habría necesitado otro y más largos capítulos.

CAPÍTULO I: CUADRO GENERAL DE URUGUAY.

1.1 Geografía del País.

Uruguay (nombre oficial: República Oriental del Uruguay) es un estado situado en América Latina, en la parte oriental del Cono Sur.¹ Al oeste y al sur corren respectivamente los Ríos Uruguay y de la Plata que forman la frontera natural con Argentina; al norte y al noreste el País está circundado por el Brasil; al fin, al este y al sureste Uruguay se asoma al océano Atlántico.²

Su superficie de 176.215 km² coloca Uruguay entre los países menos extensos de Suramérica (segundo solo a Suriname, el estado más pequeño de la región).³ Hay que añadir también 120.684 km² de mar territorial y de las aguas de los ríos.⁴

El suelo uruguayo es ondulado y recubierto de pastizales y praderas; estos relieves son llamados *cuchillas*: el más alto, el Cerro Catedral, se encuentra en el sureste del País y alcanza una altitud de 514 metros. Al norte y al noreste las cuchillas no superan los 377 metros de altitud, mientras que al sur la serranía de las Ánimas toca los 501 metros. Hacia la costa y a lo largo de los litorales de los ríos Uruguay y de la Plata el paisaje se hace gradualmente una llanura y aquí se pueden encontrar los principales asentamientos humanos, gracias a la mayor accesibilidad del territorio; en el litoral atlántico, las llanuras son más bajas y muy arenosas y en numerosas ocasiones dan lugar a dunas que con frecuencia impiden el secamiento de las corrientes de agua, originando entonces lagunas y zonas pantanosas.⁵

-
- 1 Centro de Navegación, Uruguay (Situación Geográfica; Límites); fuente: Ministerio de Turismo <http://www.cennave.com.uy/content/view/251/135/>.
 - 2 Justo Fernando López, *Hispanoteca, lengua y cultura hispanas*; Uruguay: Geografía física <http://www.hispanoteca.eu/Landeskunde-LA/Paises/Uruguay.htm>.
 - 3 Alvaro López, Departamento de Geografía de la Universidad de la República, Facultad de Ciencias, «La importancia de la escala de análisis» en *Uruguay: territorios, espacios y participación ciudadana*, enero de 2000, <http://www.rau.edu.uy/uruguay/geografia/Uy.geo.htm>.
 - 4 Centro de Navegación; Uruguay: Superficie territorial <http://www.cennave.com.uy/content/view/251/135/>.
 - 5 Justo Fernando López, Uruguay: Geografía física <http://www.hispanoteca.eu/Landeskunde-LA/Pa%C3%Adses/Uruguay.htm>.

Uruguay es el único País de Latino América que se encuentra integralmente en la zona templada; se considere, además, que la ausencia de relieves y montañas importantes impide que las variaciones de temperatura e de los agentes atmosféricos sean repentinas. El anticiclón semipermanente del Atlántico aporta masas de aire de origen tropical, mientras que el anticiclón del Pacífico provoca empujes de aire de origen polar; el encuentro entre los dos anticiclones causa lluvias.⁶ Las temperaturas medias en verano se colocan entre los 20°C y los 30°C, mientras en invierno entre los 2°C y los 13°C.⁷

La red fluvial del País es muy extensa y es explotada en diferentes ámbitos, desde el abastecimiento del agua potable a los ciudadanos – el más importante en absoluto – hasta el uso para la agricultura y el ganado y la generación de energía hidroeléctrica. Las principales conchas hidrográficas son el río Uruguay, el río de la Plata, el río Negro, el río Santa Lucía (de la concha principal del río de la Plata), el océano Atlántico y la laguna Merin. Los acuíferos más explotados son el Raigón, en el suroeste del País, importante por el abastecimiento de agua potable para la agricultura y la ganadería; y el Sistema Acuífero Guaraní, en el noroeste.⁸

La capital de Uruguay es Montevideo,⁹ ciudad que cuenta ella sola 1.319.108 habitantes (en un total de 3.286.314 habitantes);¹⁰ el País es dividido en 19 departamentos (o intendencias); Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó, Treinta y Tres.¹¹

-
- 6 Valentina Severova, «Características generales del clima sobre Uruguay» en *Clima del Uruguay*, diciembre de 1997 http://www.rau.edu.uy/uruguay/geografia/Uy_c-info.htm.
 - 7 Natureduca, sitio educativo de Ciencias Naturales y Aplicadas, Arte y Cultura, Tecnología e Internet, creado por la Asociación Española para la Cultura, el Arte y la Educación, sección Geografía física del Uruguay http://www.natureduca.com/geog_paises_uruguay1.php
 - 8 Ana María Vidal, «Uruguay, Recursos Hídricos» en *Administración de Derechos de aguas. Experiencias, asuntos relevantes y lineamientos*, Estudio legislativo de la FAO n°81 <http://www.fao.org/docrep/006/Y5062S/y5062s0k.htm>.
 - 9 Justo Fernando López, Datos generales de Uruguay <http://www.hispanoteca.eu/Landeskunde-LA/Paises/Uruguay.htm>.
 - 10 Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, Resultados del censo de población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad, pag. 6 http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=12d80f63-afe4-4b2c-bf5b-bff6666c0c80&groupId=10181.
 - 11 Justo Fernando López, Instituciones estatales de Uruguay,

1.2 Demografía del País.

Los españoles que llegaron a Uruguay en el siglo XVI exterminaron la mayoría de los pueblos indígenas, de los cuales los charrúas eran el grupo principal; los virus que trajeron consigo estos aventureros, y contra los cuales los nativos obviamente nunca habían desarrollado alguna defensa inmunitaria, contribuyeron a diezmar los locales.¹² Ya desde el principio, entonces, dada la casi total ausencia de los nativos y la poca importancia que revistió políticamente la población de descendencia africana – no obstante la gran contribución cultural –, la población uruguaya fue siempre muy homogénea, siendo formada sobre todo por los criollos antes y por los inmigrados desde Europa y por sus hijos en los siglos XIX y XX. Solo recientemente, a partir de los años '90, reflejando sobre la herencia africana que se manifiesta en numerosas expresiones culturales, artísticas y lingüísticas, se ha empezado a discutir del multiculturalismo y de las relaciones entre las mayorías y minorías étnicas.¹³

Uruguay es poblado por 3.286.314 personas, la mayoría de las cuales vive en la ciudad de Montevideo (1.319.108). La densidad es de 18,8 personas por km²¹⁴ y la tasa de urbanización es del 93,5%.¹⁵ En el tiempo, la población uruguaya ha crecido gradualmente:¹⁶

<http://www.hispanoteca.eu/Landeskunde-LA/Países/Uruguay.htm>.

12 José Pedro Barrán, El Uruguay indígena y español, septiembre de 1995, <http://www.rau.edu.uy/uruguay/historia/Uy.hist1.htm>

13 Juan José Calvo, Ignacio Pardo, *Cuántos y cómo somos*, pág. 46, Nuestro Tiempo n° 1, impreso en Impremix, D. L. 361.786, Uruguay, 2013.

14 Justo Fernando López, Datos generales de Uruguay <http://hispanoteca.eu/Landeskunde-LA/Pa%C3%Adses/Uruguay.htm>.

15 Juan José Calvo, Ignacio Pardo, *ob.cit.*, pág. 46.

16 Juan José Calvo, Ignacio Pardo, *ob.cit.*, pág. 6.

Cuadro 1. Uruguay: población total estimada en años seleccionados

Año	Población total estimada
1829	74.000
1885	585.000
1905	1.000.000
1941	2.000.000
1986	3.000.000
2011	3.390.000

Fuente: Elaboración propia en base a serie elaborada por Adela Pellegrino y resultados finales de Censo 2011 del INE.

Por lo que atañe a la composición étnica del País, en el censo de 2011, esta pregunta fue dirigida a los ciudadanos:¹⁷

Tabla 1. Las preguntas sobre ascendencia étnico-racial en el Censo de Población 2011

6. ¿Cree tener ascendencia...	Sí	No	7. ¿Cuál considera la principal? (solo si marcó más de una ascendencia en la pregunta 6)	
...afro o negra?	1	2	Afro o negra	1
...asiática o amarilla?	1	2	Asiática o amarilla	2
...blanca?	1	2	Blanca	3
...indígena?	1	2	Indígena	4
...otra? (especificar)	1	2	Otra (especificar)	5
			Ninguna (no hay una principal)	6

Fuente: Elaborada con base en la boleta censal del Censo de Población 2011 (INE).

y la población uruguaya contestó así:¹⁸

17 Wanda Cabella y Mathías Nathan, *Iguals y diferentes*, pág. 16, Nuestro Tiempo n° 20, impreso en Impremix, D. L. 361.786, Uruguay, 2014.

18 Ibidem, pág. 17.

Tabla 2. Uruguay, 2011: Porcentaje de población por categoría étnico-racial

Categorías étnico-raciales	Ascendencia*	Ascendencia única	Ascendencia principal
Afro o negra	8,1	3,7	4,8
Asiática o amarilla	0,5	0,2	0,2
Blanca	93,9	87,2	90,7
Indígena	5,1	1,8	2,4
Otra	0,2	0,1	0,2
Ninguna			1,7
Total		93,1	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Censo de Población 2011.

* No suma 100% porque las personas pueden haber declarado más de una ascendencia.

La desaparición de los pueblos indígenas ya desde más de un siglo es lo que diferencia Uruguay de los otros Países de América Latina.¹⁹ CIA opina que Uruguay es compuesto por el 88% de blancos, el 8% de mestizos y el 4% de africanos, mientras que el porcentaje de población entre los 0 y los 14 años es del 20,73%, entre los 15 y los 24 años del 15,84%, entre los 25 y 54 años del 39,9%, entre los 55 y 64 años del 10,25% y desde los 65 del 14,03%. La esperanza de vida al nacimiento es de 77 años; la tasa de natalidad es de 13,07 nacimientos cada 1000 personas, mientras que lo de la mortalidad es de 9,45 muertos cada 1.000 habitantes y la tasa de crecimiento de la población es del 0,27%.²⁰

El idioma oficial de Uruguay es el español, pero hay otros idiomas hablados también, sobre todo en la frontera con Brasil, llamados Portuñol o Brazilerero.²¹

Uruguay tiene una larga tradición de Estado laico y secular, desde la independencia; ya desde la época colonial, el papel de la Iglesia era menor con respecto a otras áreas del Imperio Español, visto el exiguo número de nativos de convertir y la dificultad de hacer de ellos prosélitos del catolicismo. Con la independencia, se difundieron ideales anticlericales que contribuyeron a disminuir aún más la influencia de la iglesia en el País: de

19 Justo Fernando López, Geografía humana de Uruguay

<http://www.hispanoteca.eu/Landeskunde-LA/Pa%C3%Adses/Uruguay.htm>.

20 CIA, *The World Factbook*, South America, Uruguay, People and Society,

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html>

21 Ibidem, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html>

hecho, ya en 1837 fue reconocido el matrimonio civil, en 1907 fue legalizado el divorcio y en 1909 fue prohibida la enseñanza de la religión en las escuelas estatales.²² Aún hoy, la constitución garantiza la libertad de culto y el gobierno respeta este derecho de los ciudadanos y lo protege, no tolerando abusos y discriminaciones, como prevee la ley (que defiende todas las minorías, sea étnica o religiosa). En Uruguay la Iglesia está separada rigurosamente del Estado y aún hoy la instrucción religiosa es prohibida en las escuelas públicas.²³ Los católicos son el 41%, los agnósticos y los ateos el 38%, los cristianos evangélicos el 8% mientras que las otras religiones son practicadas por el 13% de la población.²⁴

Uruguay es uno de los Países de América Latina con la más alta tasa de alfabetización, de hecho solo el 1,5% de la población es analfabeto, porcentaje que atañe los ciudadanos de los 65 años arriba. El objetivo del gobierno es el de eliminar el analfabetismo en el País.²⁵ En particular, en los últimos años, los gobiernos han insistido mucho en el hecho de que la falta de educación puede llevar a la emarginación de los ciudadanos; el objetivo principal es brindar la instrucción una oportunidad para todos.²⁶

1.3 Breve historia de Uruguay.

Diferentemente de otros países de América Latina, en Uruguay no vivieron grandes civilizaciones. Hay pruebas que el área estaba poblada hace 10.000 años por los grupos Catalanes y Cuareimes; hace 4.000 años llegaron otras poblaciones, entre las cuales las dos mayores Charrúas y Tupí-Guaraní. Entre las culturas menores se pueden recordar los Yaross, los Chaná y los

22 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «The Society. Religion» en *Uruguay: A Country Study*, GPO for the Library of Congress, 1990, Washington
<http://countrystudies.us/uruguay/43.htm>

23 U.S: Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *International Religious Freedom Report 2007* <http://www.state.gov/j/drl/rls/irf/2007/90270.htm>

24 Corporación Latinobarómetro, *Las religiones en tiempos de Papa Francisco*, pág. 6, 16 de Abril 2014, Santiago de Chile.

25 *Logro y nivel educativo alcanzado por la población-2014*, pág. 13, Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Educación, División de Investigación y Estadística, Uruguay, Montevideo, 2015.

26 Ibidem, pág. 24.

Bohanes.²⁷

Al principio del siglo XVI la región fue descubierta casi por error por Juan Díaz de Solís, un navegante español en busca de un estrecho que enlazara el océano Atlántico con el océano Pacífico. En 1516 entró con su barco en el Río de la Plata y los indios Charrúa atacaron la nave, matando a todos, excepto un chaval. Desde entonces, Uruguay se ganó la fama de tierra con un pasado de valor y de rebelión contra el opresor; de hecho, los Charrúas asaltarían los colonos españoles por más de 300 años. Durante los siglos XVI y XVII, los indígenas aprendieron a controlar los caballos de los españoles, de manera que ellos también tenían las armas para luchar contra las tentativas de dominación; sin embargo, fueron subyugados por el gran flujo de argentinos y brasileros que llegaron a esas zonas en busca de ganado y caballos. Además, faltaban de importancia y de influencia económica, según los europeos, dado que producían para su propia subsistencia y no para el comercio. Ya hacia 1850, el indio pura sangre había desaparecido: los genocidios, las enfermedades importadas por los europeos y contra las cuales no tenían defensas y el matrimonio mixto habían aniquilado las poblaciones nativas.²⁸

En 1520 Ferdinando Magellano echó las anclas en una bahía del Río de la Plata en el sitio en que, luego, fundarían Montevideo, la capital; en 1603, Hernando Arias de Saavedra, el primer gobernador español de la región del Río de la Plata, descubrió los ricos pastos de la zona e introdujo los primeros ganados y caballos, que constituirán la riqueza por la cual Uruguay será reconocido (aún hoy la ganadería es uno de los sectores más importantes de la economía).²⁹

Uruguay siempre ha tenido que enfrentarse y defenderse de los dos grandes y potentes vecinos, Brasil y Argentina. De hecho, en 1680 la monarquía portuguesa quería mover la frontera de Brasil y fundó la Colonia del Sacramento hacia el Río de la Plata, ante Buenos Aires; la monarquía

27 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «History Contents. From pre-columbian time to the conquest» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/2.htm#PRE-COLUMBIAN> .

28 Ibidem.

29 Ibidem.

española contestó a la provocación construyendo el Fuerte de San José en Montevideo para resistir a la expansión. Las rivalidades con Buenos Aires, en cambio, concernían los puertos y las relaciones con la madre patria: en 1726, con la construcción del puerto de San Felipe, Montevideo llegó a ser la estación de la flota española en el Atlántico del sur; con el siguiente aumento de los flujos humanos en el asentamiento, las autoridades españolas autorizaron la formación del *cabildo*, es decir el consejo de la ciudad. Otra razón de hostilidad entre Montevideo y Buenos Aires atañía al hecho de que, estando el puerto de la primera en una posición más provechosa con respecto al de la segunda, fue autorizado a comerciar directamente con España, perjudicando la capital argentina; y la elección de Buenos Aires como capital del Virreinato del Río de la Plata, aumentó la tensión entre las dos ciudades.³⁰

Hacia el fin del siglo XVIII empezó un período de crisis para la monarquía española, en los mismos años de las grandes revoluciones del siglo, la americana y la francesa. En la primera, se alió con las colonias y esto tuvo considerables repercusiones en la economía del imperio: muchas naves fueron perdidas, los negocios parados, con los ingleses que bloquearon el comercio naval; además, hacia el fin del siglo, el estallido de la revolución francesa amenazaba el equilibrio del continente. Una serie de acontecimientos – antes la alianza con Gran Bretaña, sucesivamente la alianza con Francia, la derrota en la guerra contra la primera y el consiguiente bloque naval de Cádiz hacia los puertos del Nuevo Mundo – llevó España y América Latina a alejarse cada vez más, de hecho destacando la dependencia de la corona de las riquezas americanas, necesarias para el sustentamiento de guerras y del aparato burocrático. En 1808, los reinantes Borbones y Godoy (el ministro más influyente de la monarquía española) fueron forzados al exilio en Bayona y Napoleón coronó rey de España y de las Indias su hermano José; desde entonces, en la madrepatria y al otro lado del océano, reinó el caos.³¹ En función antifrancesa se crearon en España las

30 Ibidem.

31 Jonh H. Elliott, *Imperi dell'Atlantico*, págg. 542-545, Giulio Einaudi editore, s.p.a. Torino, stampato presso Mondadori Printing s.p.a., Stabilimento N.S.M., Cles (Trento), gennaio 2010.

Juntas; el 25 de septiembre 1808 fu reunida la Junta Central en Madrid y luego en Sevilla; en 1809 fueron reunidas las *Cortes* que promulgaron la revolucionaria Constitución de Cádiz en 1812. aún los diputados de las colonias participaban a las Cortes (o suplentes si no podían alcanzar Cádiz) y habían posiciones diferentes entre las ex colonias mismas, ahora equiparadas formalmente, por lo que concernía sus derechos efectivos y la ingerencia del rey en materia administrativa y fiscal: las áreas históricamente privilegiadas por la corona, como el Perú, reconocían la autoridad española que constituía el referente jurídico y político de los gobiernos provisorios, mientras que Venezuela y el Río de la Plata empujaban para la autonomía guiada por sus propias Juntas.³² Sin embargo, al interior de la misma región del Río de la Plata habían tensiones, en particular con la zona llamada Banda Oriental, el actual Uruguay³³ - el rival más temible a causa de la creciente importancia de sus puertos – que explotó la lucha por la independencia de Argentina para afirmar sus propios empujones autonómicos; de hecho, al contrario de Argentina, este pequeño reino se declaró realista y fue hostigado por las tropas de José Artigas, *caudillo* cercano a la revolución argentina. Artigas, en 1811 se convenció de que fuese necesario luchar tanto contra los españoles como contra los argentinos a causa de sus empujones centralistas y sostuvo la creación de una federación que pedía la plena soberanía política, autonomía económica y libertad de comercio por sus provincias unidas en la Liga Federal; sin embargo, sus posiciones demasiado liberales le quitaron el apoyo de sus sostenedores de la Liga Federal y en 1820 se retiró en Paraguay.³⁴ En 1828, Gran Bretaña propuso la independencia de Uruguay con el objetivo de crear un estado colchón entre Argentina y Brasil de manera que pudiera proteger sus propios intereses en la región; el 27 de agosto de 1828, Argentina y Brasil firmaron el Tratado de Montevideo en Río de Janeiro y el 3 de octubre las dos potencias renunciaron a cada reivindicación de los territorios que serán

32 Daniele Pompeiano, *Storia dell'America Latina*, págg. 65-66, Bruno Mondadori, Milano; Torino, imprimido por 3 erre, Orio Litta (LO).

33 Ibidem, pág. 81.

34 Ibidem, págg. 94-95.

incluidos en el nuevo estado independiente.³⁵ Después de la independencia, se abrió el período de los caudillos militares que gobernaron el País y los más importantes fueron Rivera, Oribe y Lavalleja. Los primeros dos sucesivamente fueron elegidos presidentes también y la rivalidad, a veces violenta, que estalló entre los sostenedores de uno o de otro, condujo al nacimiento de los primeros dos partidos del País, los *Blancos*³⁶ (Partido Nacional, pro Oribe y aliado con Paraguay) y los *Colorados* (pro Rivera, sostenidos por Brasil y Argentina).³⁷ Si en este período hubo estabilidad económica, basada en el ganado (gracias al aumento de los saladeros) y en la exportación de carne y cuero, no se puede decir lo mismo por lo que atañe la situación política, de hecho caracterizada por una grande inestabilidad, causada sobre todo por las luchas intestinas entre Oribe y Rivera. En 1842 finalmente Oribe y los Blancos asumieron el poder.³⁸ El asedio de Montevideo por Oribe marcó el inicio de la Guerra Grande, un conflicto que vio como protagonistas siempre las dos facciones. Durante la guerra hubieron dos gobiernos en Uruguay: los Colorados en Montevideo y los Blancos en Cerrito. La intrusión de dos potencias como Francia y Gran Bretaña transformaron el conflicto en una guerra internacional. Al final, Oribe fue vencido en 1851 y en 1852 fue formado un gobierno de Colorados.³⁹ Después de la Guerra Grande, Uruguay vivió un momento de prosperidad. Un gran número de italianos y brasileros llegaron en búsqueda de fortuna, atraídos por lo grandes pastos y por la cantidad de ganado. El País empezó a desarrollarse muy rápidamente, tanto que en Montevideo fueron creados los primeros servicios por el gas en 1853, el primero banco en 1857, el alcantarillado en 1860, un telégrafo en 1866, los trenes hacia el interior en 1869, las redes por el agua corriente en 1871 y en 1870 nació la unión de los tipógrafos, la primera organización permanente de trabajadores y muy pronto seguirían otras organizaciones. Pero lo que más destaca fue el

35 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «From Insurrection to State Organization, 1820-1830» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/4.htm>

36 Daniele Pompeiano, *ob.cit.*, págg. 168,

37 *Ibidem.*

38 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «Beginning of independent life, 1830-52» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/5.htm>

39 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «The Great War, 1843-52» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/6.htm>

rápido aumento del ganado, gracias sobre todo a las innovaciones aplicadas a las técnicas de ganadería y a las mejoras de los cercados, tanto que el ganado era pedido por Europa también, aumentando notablemente las exportaciones.⁴⁰ Entre 1876 y 1886 hubo una base de estabilización política actuada por los militares – Varela, Latorre y Santos – que reforzaron el poder central perjudicando el de los caudillos y los sectores de la universidad, cuya autoridad ya estaba en decadencia, y los propietarios terrieros.^{41 42} En estos años se fortalecieron los vínculos con Gran Bretaña, permitiéndole de invertir en el País, gracias también al hecho de que Uruguay adoptó el Gold Standard, acto que facilitó las transiciones entre los dos estados; se promovió la transformación del País en sentido social y económico con el objetivo de llegar a ser un estado moderno; se restauró el orden en las campañas para proteger los propietarios terrieros; se incentivó el desarrollo de la industria nacional; se mejoraron los medios de transporte e de comunicación; se reorganizó el sistema postal y se conectaron todas las capitales de los departamentos con el telégrafo; se hizo pública la escuela primaria; se continuó el proceso de secularización del País, creando el Registro Civil y la Ley del Matrimonio Civil Obligatorio, el único realmente valido.⁴³ El cambio más importante ocurrió en 1903, cuando el líder colorado José Batlle Ordóñez subió al poder. Su mandato fue rico de reformas y caracterizado por estabilidad política-institucional, después de un período de luchas civiles entre 1894 y 1904: bajo sus dos presidencias nació el Uruguay moderno. De hecho, libre de los caudillos locales y de los grandes intereses de los grandes propietarios terrieros, como primero objetivo quería extender la participación política en un País donde solo el 5% de los ciudadanos podía votar, además, trató de integrar los migrantes gracias a programas de instrucción pública, a intervenciones de legislación del trabajo y al reconocimiento de los derechos sindicales; creó el Banco Central y favoreció las inversiones nacionales en los servicios y en el

40 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «Evolution of the Economy and Society» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/8.htm>

41 Daniele Pompejano, *ob.cit.*, pag 168.

42 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «Modern Uruguay, 1875.1903» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/10.htm>

43 *Ibidem*.

crecimiento en la manufactura; adoptó una política de mejoras de las condiciones de vida; aceleró el proceso de secularización empezado cincuenta años antes (incluso desterrando el crucifijo de las escuelas). Los blancos se opusieron estrenuamente a las reformas sociales, al reforzamiento del gobierno y al nacimiento y crecimiento de las organizaciones socialistas y sindicales.⁴⁴ En 1931 ganó las elecciones Gabriel Terra, un colorado de ideas diferentes de su famoso predecesor, en el mismo momento de la crisis más profunda vista desde entonces, la Gran Depresión de 1929, que agravó la situación económica y social de Uruguay. Durante su mandato deportó numerosos oponentes, sin embargo fue reelegido en las elecciones de 1933 por otro término, en que se aprobó a través de un plebiscito una nueva constitución en que prohibía la usura, reconocía ciertos derechos sociales y concedió el sufragio universal a las mujeres; en general, de todos modos, durante los años de Terra, se debilitaron o incluso neutralizaron la economía nacional y las reformas sociales; no obstante esto, se fortaleció el papel de asistencia pública del estado, creó los “trabajos de emergencia” para los desempleados, se reglamentó el trabajo juvenil, se permitió la ausencia del trabajo por maternidad y se extendió la pensión a todos los sectores de la industria y del comercio, incluso los empleados.⁴⁵ En 1938 Terra ya no fue sostenido por su partido y fue elegido Baldomir, que quería modificar la constitución de 1934.⁴⁶ En las elecciones de 1942 asumió el poder Amégaza que restauró las libertades civiles y Uruguay empezó una nueva era, gracias a la reconquistada importancia de la industrialización y caracterizada por ventajas para todos los sectores de la sociedad;⁴⁷ es en este período de gran prosperidad económica y estabilidad social que Uruguay fue reconfirmado como la “Suiza de América del Sur”.⁴⁸ En los años se asistió a la decadencia

44 Daniele Pompejano, *ob.cit.*, págg.168-170.

45 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «The Conservative Adjustment, 1931-43» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/14.htm>

46 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «Baldomir and the End of Dictatorship» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/15.htm>

47 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «There's No Place Like Uruguay, 1943-47. The Administration of Amégaza 1943-47» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/16.htm>

48 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «Neo-Batllism, 1947-51» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/17.htm>

económica y del Partido Colorado de Uruguay: se redujeron las exportaciones, hubo una caída de los precios del ganado e de los productos de la agricultura, hubo desordenes en el mundo del trabajo y desempleo; el ganado criado ya no era capaz de abastecer la cantidad pedida por el mercado exterior, entonces el sector estaba estancado. En este período hubo huelgas y protestas; el producto interno bruto seguía decreciendo y la tasa de desempleo aumentando. En 1958 por la primera vez el Partido Nacional ganó las elecciones.⁴⁹ Los Blancos gobernaron desde 1958 hasta 1967, pero la decadencia que Uruguay estaba viviendo no se paró, aunque si trataron de salvar la situación reduciendo el crédito y el gasto público y el papel activo del estado. Mientras tanto, en aquellos mismos años, el movimiento sindical se hizo autónomo (1964, *Confederación Nacional de los Trabajadores*) y en 1962 nació el *Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros*, que reunía las diferentes almas que no se sentían representadas por los dos partidos principales.⁵⁰ Vista la situación de crisis en que se encontraba el País, era casi descontado que en las elecciones de 1966 ganase un representante del Partido Colorado, Gestido, reemplazado el año después por Jorge Pacheco, su vice, que promulgó un decreto para desterrar los grupos políticos de izquierda y la prensa, acusados de subvertir la orden y de inducir a la lucha armada;⁵¹ reaccionó a las huelgas y a las protestas con medidas represivas. En 1971 ganó las elecciones Juan M. Bordaberry que siguió las políticas de su predecesor, pero en abril de 1972, a causa de la guerrilla contra los Tupamaros, declaró el estado de “guerra interna y todas las libertades civiles fueron suspendidas,⁵² de acuerdo con las otras fuerzas políticas representadas en parlamento, excepto por el Frente Amplio, movimiento que acababa de comparir en la escena política.⁵³ El régimen de tipo militar era ajeno a la tradición política uruguaya y llevó el País a tener una creciente e insostenible deuda, como prueba que el modelo económico del régimen fue

49 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «Decline of the Economy and the Colorado Party» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/18.htm>

50 Daniele Pompejano, *ob.cit.*, pág. 240.

51 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «Pachequism, 1967-72» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/20.htm>

52 Rex A. Hudson, Sandra W. Meditz, «The Emergence of Militarism, 1972-73» en *Uruguay: A Country Study* <http://countrystudies.us/uruguay/21.htm>

53 Daniele Pompejano, *ob.cit.*, pág. 240.

un fracaso. El colapso de las políticas económicas de los militares y el fiasco de la tentativa obtener legitimidad condujo en 1984 a las elecciones en que ganó el colorado Julio M. Sanguinetti. En esos años hubo dificultades por gobierno y las partes sociales a causa de huelgas y movilizaciones; en 1989 el Movimiento Tupamaro llegó a ser legal y fue incluido en el Frente Amplio, partido que en 1994 ganó en Montevideo con Tabaré Vázquez y que en 2004 ganaría, por primera vez un partido de izquierda, las presidenciales, siempre con Vázquez.⁵⁴

1.4 Las Instituciones de Uruguay.

La Constitución afirma que la forma de gobierno adoptada por Uruguay es la democracia republicana,⁵⁵ compuesta por 19 Departamentos.⁵⁶ El presidente elegido es tanto jefe del estado como jefe del gobierno, entonces Uruguay es una república presidencial. Las elecciones ocurren cada cinco años.⁵⁷

El poder ejecutivo es ejercitado por la Asamblea General, formada por dos cámaras: una de los Representantes y una de los Senadores que trabajan separadamente o conjuntamente. La Asamblea General se ocupa principalmente de formar y ordinar la publicación de los códigosM establecer los Tribunales y arreglar la administración de la justicia y del contencioso administrativo; expedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República, a la protección de todos los derechos individuales; aprobar o reprobar las propuestas del poder ejecutivo; decretar la guerra y designar todos los años las fuerzas armadas necesarias; crear nuevos departamentos si necesario; conceder indultos y acordar amnistías; elegir los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de

54 Daniele Pompejano, *ob.cit.*, págg. 240.241.

55 *Constitución de la República* (constitución con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004), sección IV, «De la forma de gobierno y sus diferentes poderes», capítulo único, artículo 82 <http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/Const004.htm>.

56 Ministerio de Relaciones Exteriores, República Oriental del Uruguay, Gobierno Nacional <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,gobierno-nacional,O,es,0,>

57 The CIA world factbook, South America: Uruguay <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html>.

la Corte Electoral, del Tribunal del Contencioso Administrativo y del Tribunal de las Cuentas; juzgar políticamente la conducta de los Ministros del Estado; interpretar la Constitución.

La Cámara de los Representantes es formada por noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo de acuerdo con un sistema de representación proporcional y corresponden a al menos dos representantes por departamento; su mandato dura cinco años.

La Cámara de los Senadores es compuesta por treinta miembros elegidos directamente por el pueblo; el Vicepresidente de la República es el presidente de la Cámara.

El poder ejecutivo es ejercitado por el Presidente de la República junto a los ministros o al Consejo de ministros; en los casos de vacancia temporánea o definitiva del presidente, la carga será ocupada por el Vicepresidente, que es presidente de la Asamblea General y de la Cámara de los Senadores también. El Presidente de la República tiene el deber principal de conservar la orden, la tranquilidad y la seguridad en el interior; detiene el mando de las fuerzas armadas; informa el poder legislativo sobre el estado de la República y propone reformas para mejorar la situación; puede poner objeciones a los proyectos de ley propuestos por las cámaras y suspender u oponerse a su promulgación; sugerir proyectos de ley o modificaciones a las leyes anteriormente dictadas.

El poder judicial es ejercitado por la Suprema Corte de Justicia y por los Tribunales.⁵⁸ La Suprema Corte de Justicia, elegida por la Asamblea General,⁵⁹ es formada por cinco miembros en carga por diez años, y luego no podrán ser elegidos otra vez antes de cinco años desde el último cargo. Se ocupa principalmente de juzgar los transgresores de la Constitución, los delitos contra la persona, las cuestiones relativas a tratados, pactos y convenciones con otros estados; de ejercitar la sovrintendencia directiva, correctiva, consultiva y económica sobre las dependencias del poder judicial; de formular proyectos de propuestas del poder judicial y remitirlos

58 *Constitución*, artículos 83, 84, 85, 88, 89, 94, 149, 150, 168 y 233.
<http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/Const004.htm>.

59 The CIA world factbook, South America: Uruguay
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uy.html>.

al poder ejecutivo; nombrar los jueces y los defensores.⁶⁰

60 Constitución, artículos 234, 237 y 239
<http://www0.parlamento.gub.uy/constituciones/Const004.htm>.

CAPÍTULO 2: LA CRISIS 1999-2002.

2.1 Las primeras señales de alarma de 1999 y la crisis de la fiebre aftosa de 2001.

Durante los años '90 hasta 1998, el producto real de la economía uruguaya creció del 4,4% al año, registrando solo una leve caída en 1995, consecuencia del impacto que la grave crisis mejicana tuvo en Argentina; en general, los resultados finales fueron satisfactorios.⁶¹ En aquellos años, la inflación se redujo; la expansión de la demanda interna y el incremento de la exportación de bienes y servicios en los países vecinos fueron factores significativos para el crecimiento de la economía. Diferentes fueron las causas del incremento económico de Uruguay: las masivas inversiones desde el exterior entre 1991 y 1998 (y en general hacia América Latina); el crecimiento de las economías de toda la región, en particular de Argentina y luego de Brasil, debida también a la aplicación de planes de estabilización del tipo de cambio; la abertura unilateral de las vecinas economías y la creación del Mercosur en 1991, hechos que empujaron los países de la región al comercio y a los intercambios interregionales; la decisión en 1991 de Uruguay de sostener un plan de estabilización de la tasa de cambio, operación que produjo la reducción de la inflación, el aumento del crédito, la mejora de las expectativas de los agentes económicos; el ahorro en los bienes importados (como resultado del aumento del valor de los activos en el balance), en el cuadro del aumento del gasto interno.⁶² Las maniobras económicas realizadas en Uruguay en los años '90 no habían tenido grandes repercusiones en la sociedad, por lo que concierne los niveles de desigualdad en el país; de hecho, a nivel regional, Uruguay demostró su capacidad de mitigar los efectos negativos debidos a los cambios

61 *Informe Mercosur: periodo 2000-2001*, pág. 24, editores Juan José Taccone y Uziel Nogueira, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe – INTAL, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Año 6. Informe MERCOSUR N°7, Buenos Aires, 2001, impreso en Argentina.

62 Fernando Antía, «Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas», pág.146 en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 15, diciembre 2002, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Quito, Ecuador.

económicos durante el decenio.⁶³Hacia fin de 1998 y hasta 2002, sin embargo, el crecimiento sufrió de una brusca parada, en coincidencia con:

a. El inicio de la recesión económica y de la deflación en Argentina, cuya economía cayó del 8,1% en el trienio 1999-2001;

b. La pérdida de competitividad con Brasil y el agravarse de la crisis de este, debido a una maxi devaluación del real en 1999 y a la lentitud del crecimiento de la economía que caracterizó el país en el trienio, creciendo solo del 6,8%;

c. El fortalecimiento del dólar con respecto al euro, hecho que implicó la caída de las materias primas medidas en dólares y que tuvo efectos negativos en Europa;

d.La lentitud del crecimiento de la economía mundial, especialmente en 2001;

e. La sequía que golpeó la primavera y el verano de 1999 y de 2000;

f. El exceso de lluvias en 2001, que causó graves daños al sector agrícola⁶⁴ y que aumentó los endeudamientos en el sector;⁶⁵

g. La propagación de la fiebre aftosa en abril de 2001.⁶⁶

La ganadería siempre jugó un papel central en la economía uruguaya, representando aun antes que fuera una nación independiente la actividad central y característica del país.⁶⁷ Las primeras cabezas de ganado desembarcaron en el siglo XVII al sur del Río Negro y encontraron una tierra muy fértil y prácticamente virgen, donde podían reproducirse en total libertad. La abundancia de ganado llevó los habitantes a pensar en una manera para explotar mayormente este grandísimo recurso y así se inauguró la llamada “edad del cuero”; la posibilidad de hacerse más ricos gracias a este material atrajo muchas poblaciones, de los nativos a los brasileros, todas munidas de caballo, animal que empezó a poblar las praderas

63 Marisa Bucheli, Magdalena Furtado, «Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?», trabajo de consultoría realizado para CEPAL, Oficina de Montevideo, 2004.

64 Fernando Antía, *ob.cit.*, pág. 147.

65 Fernando García Pons, «Uruguay después de la crisis», pág. 24, en *Boletín Económico de ICE* N° 2810 del 21 de junio al 4 de julio de 2004.

66 Fernando Antía, *ob.cit.*, pág. 147.

67 Eduardo Errea y Gonzalo Souto, «El agro» en *Nuestro Tiempo*, pág. 5., impreso en Impremix, D. L. 361.786, Uruguay, 2014.

uruguayas. En estas tierras reinó por mucho tiempo la anarquía, no obstante las tentativas de los varios cabildos de controlarlas y pronto empezaron los conflictos para el dominio sobre ellas, sobre todo entre Brasil y Uruguay. Para consolidar su control sobre el territorio, la corona española construyó fortalezas y asignó los territorios a los colonos de Buenos Aires y a las familias canarias llegadas para beneficiar de pequeños establecimientos de ganado; al mismo tiempo, hubo el desarrollo de establecimientos de grandes dimensiones, obtenidos gracias a la autoridad de la corona. Rápidamente, el número creciente de las cabezas, que abastecían carne para la alimentación y para la exportación, llegaron a ser un recurso comercial en continua expansión.

A final del siglo XVII un nuevo producto resultó ser de vital importancia para la economía uruguaya: la carne salada. Se instalaron establecimientos para este tipo de actividad, los *saladeros*, y muy temprano la exportación de carne salada llegó a ser el producto principal de las exportaciones del sector agrícola. Después de independencia de España y de los varios conflictos con los vecinos Brasil y Argentina, períodos en los cuales la producción fue fluctuante, finalmente se asistió a un período de modernización y diferenciación del sector que condujeron a la mejora de la calidad de la carne, gracias sobre todo a las inversiones alemanes y británicas, que produjeron novedades en el tratamiento de la carne y a la diversificación del ganado, introduciendo los ovinos, entre ellos la raza Merino, conocida por la calidad de la lana. Momento particularmente significativo para la industria de las carnes fue la invención del primero frigorífico, que dio la posibilidad de exportar la carne también hacia lugares muy lejos; en 1905 se instaló el primer frigorífico financiado por capitales nacionales. Con la llegada del batllismo⁶⁸ en las primeras décadas del siglo, se pusieron en marcha

68 Con batllismo se entiende un conjunto de principios ideológicos y políticos sostenidos por el líder político del Partido Colorado y periodista José Batlle Ordóñez, presidente de Uruguay 1903-1907 y de 1911 a 1914. Durante su mandato impulsó una profunda transformación política, económica y social en el país y ha inspirado la constitución de 1917. Entre las reformas más progresistas y modernas, se pueden recordar la reducción de la jornada laboral a ocho horas, la creación de las pensiones de vejez y de los trabajadores de la ciudad y el campo, la compensación se estableció seguros para los accidentes de trabajo, aprobó el salario mínimo, se reconocieron las libertades sindicales y se fomentó la laicidad del estado. El término también se extiende a los políticos sucesores firmes

numerosas reformas actas a resolver los grandes problemas del desarrollo agrícola, como la despoblación rural, las desigualdades en la distribución de los ingresos y las debilidades en el sector derivadas por una producción escasamente diferenciada; el objetivo era el de cambiar el sistema productivo y la distribución de la tierra, en nombre de un Estado fuerte, centralizado e intervencionista. En las décadas siguientes la producción en el sector agrícola fue fluctuante y los ocupados en el sector disminuyeron considerablemente. En los años '80, frente al reforzamiento de las políticas de proteccionismo de la producción agrícola por los países desarrollados y a la desvaluación de la moneda local, muchas empresas fracasaron. Para salir de esta fase de crisis, en los años '90 se desregularizó el mercado doméstico, de modo de atraer nuevas inversiones y dinamizar el mercado.⁶⁹ Las mejoras obtenidas gracias a las reformas hechas en los años, el ganado criado en las praderas más bien que semi-intensivamente⁷⁰ y sobre todo el estatus de país “libre de aftosa” adquirido en 1996,⁷¹ reactivaron el mercado, hecho subrayado por el aumento de la exportación, de la producción y de las inversiones. Sin embargo este escenario favorable fue amenazado por la reaparición de la fiebre en 2001, junto a la ya citada coyuntura de hechos adversos a fin de siglo.

La fiebre aftosa es una enfermedad viral de los animales domésticos, muy contagiosa, que golpea sobre todo los rumiantes y es letal para los ejemplares más jóvenes; se caracteriza por la aparición de fiebre y úlceras en la lengua, en las mamas y en las pezuñas y causa grandes pérdidas en el sector y, aunque la mayoría de los animales golpeados se reestablece, a menudo la enfermedad los deja debilitados. El organismo que causa la fiebre es un

defensores de este tipo de ideología. (fuente: Enciclopedia de la Política de Rodrigo Borjas <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e&por=b&idind=112&termino=>).

69 Eduardo Errea y Gonzalo Souto, *ob.cit.*, págg. 7-20.

70 Martín Buxedas, «El Uruguay ganadero: del auge a la aftosa», pág. 2, en *Serie Seminarios y Talleres N°120*, CIEDUR-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay, Montevideo, 28 de agosto de 2001.

71 Marcelo Ilundain, Juan Lema y Mayid Sader, «Estimación del impacto del reingreso de la fiebre aftosa en Uruguay (2001-2003). Efectos sobre la economía en su conjunto», pág. 3, en *1° Congreso Regional de Economistas Agrarios/ 2° Congreso Rioplatense de Economía Agraria*, XXXV Reunión Anual de la Asociación de Chile con el apoyo de la Asociación Internacional de Economistas Agrarios (IAAE), 3-5 de noviembre 2004, Mar del Plata, Argentina.

virus del cual existen siete diferentes cepas, y para cada uno existe una vacuna específica.⁷²

Un primer caso de aftosa se tuvo en Uruguay ya en octubre de 2000, pero fue aislado y con consecuencias limitadas y el gobierno fue pronto en la reacción: controló la situación para impedir el nacimiento de otros casos, informó inmediatamente la población sobre la existencia del riesgo, suspendió la exportación de carne en el departamento de Artigas donde había surgido el problema – , aisló la zona con la intervención del ejército y aplicó el rifle sanitario. La fiebre aftosa apareció otra vez en abril de 2001 y eso constituyó otro duro golpe para el sector y la economía uruguaya, aún porque se presentó más fuerte y duradera que la vez precedente.⁷³ Aunque las autoridades intervinieron rápidamente frente a la expansión de la emergencia con la aplicación de un plan de contingencia seguido por una campaña de vacunas obligatorias para los animales,⁷⁴ los efectos en el sector fueron catastróficos. El valor de los animales sacrificados a causa de la epidemia el 15 de mayo 2001 ascendía a casi 2 millones de dólares;⁷⁵ también el resto de la economía sufrió profundamente:⁷⁶

Cuadro 2: Impacto producido por la fiebre aftosa de 2001 a 2003 en la economía de Uruguay:

Sector	Impacto en %	Millones de dólares
Ganadería	31%	226
Frigoríficos	15%	112
Bienes inmuebles	5%	38
Electricidad	4%	31
Servicios Financieros	4%	29

72 OIE (World Organization for Animal Health), Fiebre Aftosa <http://www.oie.int/doc/ged/D13996.PDF> .

73 Martín Buxedas, *ob.cit.*, pág. 7.

74 World Trade Organization, Uruguay, El entorno economico, WT/TPR/S/163, pág. 3.

75 Luis Eduardo Días, Experiencia y situaciones aprendidas en la gestión de las emergencias sanitarias por fiebre aftosa en Uruguay, Universidad de la República, Facultad de Veterinaria, <http://www.bienestaranimal.org.uy/files/Experiencias%20y%20lecciones%20aprendidas%20en%20la%20gestion%20de%20las%20emergencias%20sanitarias%20por%20fiebre%20aftosa%20en%20Uruguay%20modificado.pdf>.

76 Marcelo Ilundain, Juan Lema, Mayid Sader, *ob.cit.*, pág. 19.

Refinería	3%	20
Otros	38%	274
Total	100%	730

Fuente: Estudios de la Oficina de Planeamiento y Política Agropecuaria del MGAP.

Cuadro 3: Variación de algunos indicadores entre 2001 y promedio 1998-2000:

	Porcentaje	Valor
Horas trabajadas (en millones)	-26%	-3.6
Puestos de trabajo ocupados	-5%	-379
Retribuciones	-13%	-10.1*

**En millones de dólares*

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

El sector que obviamente fue golpeado más fue el sector agrícola, seguido por el sector frigorífico; el desempleo aumentó del 5% y desde el 2001 hasta el 2003 el PIB bajó respectivamente del 1,9%, 1% y 2,1%.⁷⁷

2.2 La crisis bancaria de Uruguay de 2002: las causas y los efectos en la sociedad.

2.2.1 Las premisas.

Ya duramente golpeada por la conjunción de acontecimientos citados arriba, la economía uruguaya aún se agravó y el país vivió la crisis más grave vista hasta entonces. Durada desde el 2002 hasta el 2003, ruinó un entero país y fue debida sobre todo a factores exógenos, pero las debilidades internas del sistema bancario y financiero también contribuyeron a empeorar la

⁷⁷ Marcelo Ilundain, Juan Lema, Mayid Sader, ob.cit., pág. 9.

situación.

Hacia el fin de 2001, el sector bancario de Uruguay era considerado uno de los más seguros y floridos; no obstante la recesión que en 1999 golpeó la rentabilidad de los bancos – en particular modo de los bancos públicos –, el sistema todavía era advertido como capitalizado, poseedor de liquidez y no expuesto al sector público. El sistema era dividido en dos partes: por un lado los dos bancos públicos, el Banco de la República Oriental del Uruguay y el Banco Hipotecario del Uruguay, juntos representaban el 40% de los patrimonios y de los bienes del sistema; por otro, un grupo de cerca 30 bancos privados casi todas extranjeras – que incluían también unos bancos locales de inversiones y cooperativas de ahorros y préstamos, entre los cuales, los más importantes, el Banco de Galicia Uruguay y el Banco Comercial, que representaban casi el 20% del sistema bancario. No obstante la aparente validez del sistema, este era muy susceptible y vulnerable a los shock externos, a causa de la estructura de los depósitos, muy dolarizados y con una gran presencia de depositarios no residentes: de hecho, en 2001, en los bancos el 90% eran cuentas extranjera, el 47% de los cuales de no residentes.⁷⁸ Además, el Banco Central de Uruguay faltaba de reglamentación específica para las cuentas extranjeras poseídas por no residentes, no había precisos requisitos por la liquidez o limitaciones, y el control sobre los bancos del Estado era generalmente débil y no apropiado.⁷⁹ Problemática era en particular la situación de los dos bancos públicos, cuya situación financiera era muy frágil a causa de las dudosas prácticas de préstamo y de una administración empresarial débil; de consecuencia, el número de los préstamos no remunerativo era mayor que en el resto del sistema, los costos más altos y los provechos más bajos. La falta de control y de garantías tanto por los deudores cuanto por los depositarios, puso en marcha incentivos que prevenían la percepción del riesgo, entonces los deudores no tenían miedo de recibir el crédito en dólares y los depositarios no se interesaban a la calidad del portfolio de los bancos. Una

78 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, «An Analysis of the 2002 Uruguayan Banking Crisis», pág. 4, en *World Bank Policy Research Working Paper 3780*, December 2005, the World Bank.

79 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, ob.cit., págg. 4-5.

reglamentación, frente a toda esta serie de movimientos, habría podido evitar comportamientos y acciones peligrosos, pero eso no pasó.⁸⁰ El aumento del riesgo fue dictado también por la elección de los bancos y del gobierno de utilizar el dólar, una moneda extranjera, en lugar del peso uruguayo como solución para la disminución de la inflación presente desde décadas y que la política monetaria decidida por el Estado no había logrado reducir; lo que siguió fue un mayor uso del dólar como instrumento financiero al fin del siglo XX.⁸¹

En el frente fiscal, la prolongada recesión económica empezada en 1999 condujo al gobierno a acumular el déficit, financiado por la deuda pública, sobre todo a través de la emisión de deuda denominada en moneda extranjera. La alta deuda pública y el hecho de que la mayor parte de esta fuese denominada en moneda extranjera hicieron a la economía uruguaya extremadamente vulnerable y expuesta a los shocks externos.⁸²

Gracias al secreto profesional y a su tradicional estabilidad, los bancos uruguayos tenían muchas cuentas de clientes argentinos que en su país no podían gozar de estos privilegios, tanto que la presencia argentina llegó a ser una gran fuente de negocios en el sistema bancario del país. En los años '80 y '90, estos fuertes vínculos financieros entre los dos países llevaron a la creación de bancos argentinos en Uruguay y viceversa; pero había el potencial para un riesgo transnacional de los portafolios de los bancos, dado que la reglamentación de los riesgos estaba confiada a las políticas individuales de los bancos mismos, en particular aquellos privados.⁸³

La crisis argentina, y la uruguaya de consecuencia, se insertaron en un cuadro de profundos desórdenes en la economía generalmente conocidos a nivel global como “crisis de los ocho años” y que representan la etapa final de una serie de trastornos económicos internacionales de la última década empezados en 1994, con la crisis de la cuenta capital de México, que luego

80 Julio de Brun, Gerardo Licandro, *To hell and back. Crisis management in a dollarized economy: the case of Uruguay*, pág.6, documento de trabajo por el BCU, versión del 29 de septiembre 2005.

81 Julio de Brun, Gerardo Licandro, ob.cit., pág. 5.

82 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, ob.cit., pág. 6.

83 Julio de Brun, Gerardo Licandro, ob.cit., págs. 6-7.

contagió Argentina y Brasil (el “efecto Tequila”);⁸⁴ en 1997 comenzó la crisis asiática, al principio desde Tailandia y luego llegó también en Malasia, Indonesia, Corea del Sur, todas contagiadas y golpeadas a causa de los vínculos financieros y comerciales existentes entre esos países;⁸⁵ la crisis de 1997-98 en Rusia, donde el gobierno tenía que contener los graves daños económicos causados por la repentina depresión del precio del petróleo (y de consecuencia la penalización de las exportaciones, desequilibrios de la balanza comercial, de las cuentas públicas y relativa deuda soberana), además que resolver la situación política y social después de la desaparición del URSS; Brasil en 1998-99 y Argentina en 2001.⁸⁶

Fue esta última crisis que dio casi un golpe mortal a la ya cansada y debilitada economía uruguaya. La economía argentina había sido golpeada por un período de recesión empezado en 1998, después de una fase fluctuante debida a las consecuencias de la crisis mejicana de 1994, a causa del contagio desde Brasil y Rusia también;⁸⁷ además, el aumento de los impuestos para disminuir la persistente deuda pública de manera de infundir confianza a las finanzas del gobierno, los errores cometidos por la política monetaria en 2001, el aumento de las tasas de interés del dólar en Argentina (el peso estaba anclado al dólar, y de consecuencia aumentó la deuda pública) empeoraron considerablemente la situación y en la fase final afectaron el sector privado. La crisis se agudizó el 1^{er} de diciembre de 2001 cuando, frente a las numerosas retiradas de cuentas del día antes, el ministro de la economía Cavallo y el presidente De la Rúa anunciaron la congelación de los depósitos bancarios, para conseguir a pagar la fuerte deuda extranjera del país; en consecuencia, muchas actividades se paralizaron, las personas y las compañías no pudieron efectuar pagos de ningún tipo. El 23 de

84 John B. Taylor, «Lecciones de la crisis financiera para el diseño de la nueva arquitectura financiera internacional», en *Uruguay: ¿qué aprendimos de la crisis financiera de 2002?*, Banco Mundial y Economía de las Finanzas, 29 de mayo 2007.

85 Andrea Pierri, *L'Asia orientale attraverso le crisi*, pág. 8, Working Paper n°17, publicado por SACE en diciembre 2013.

86 Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, «Le crisi finanziarie» en *Approfondimenti*; «Le crisi degli anni '90 e inizio 2000» http://www.consob.it/web/investor-education/le-crisi-finanziarie#anni_90.

87 International Monetary Fund, *Lessons from the Crisis in Argentina*, pág. 37, preparado por Policy Development and Review Department, en colaboración con los otros departamentos, 8 de octubre de 2003.

diciembre, el breve gobierno de Rodríguez Saá anunció el default de la deuda del gobierno respecto al extranjero y a los sectores de crédito privado.⁸⁸

2.2.2 La crisis contagia el Uruguay.

Dada la imposición del *corralito* por el gobierno argentino (es decir la restricción al acceso al capital y la congelación de las cuentas bancarias argentinas), los dos mayores bancos privados de Uruguay también – el *Banco Galicia Uruguay* y el *Banco Comercial* – tuvieron que enfrentar los primeros problemas de liquidez: de hecho, los dos eran ambos poseídos por grupos financieros argentinos, y entonces extremadamente expuestos a los hechos que estaban ocurriendo en Argentina. En particular, el BGU era más vulnerable y su caso es considerado lo que desencadenó el empeorarse de la crisis, vista su importancia en el país y el hecho de que tenía una relación obviamente privilegiada con los clientes argentinos, un gran porcentaje, a los cuales tanto depositaba las cuentas como prestaba los mismos fondos depositados. Cuando el gobierno argentino impuso la congelación de los depósitos, el banco fue duramente afectado: el acceso a los bienes en Argentina fue drásticamente cortado, y los argentinos, dada la liquidez limitada, empezaron a retirar sus propias cuentas desde Uruguay. En el mes de enero de 2002, el banco había acabado casi completamente su liquidez, tanto que en febrero tuvo que suspender sus actividades. El Banco Comercial, el banco privado más grande en Uruguay, ello también tuvo que enfrentar una grave crisis de liquidez a comienzos de 2002. La economía de Argentina seguía empeorando, tanto que en marzo de 2002 el 12% de las cuentas en los bancos uruguayos, sobre todo de los no residentes, habían dejado el país. El gobierno trató de ayudar los bancos afectados a través al abastecimiento de liquidez; el FMI también anunció ayudas financieras para

88 Jim Saxton, *Crisis económica de Argentina: causas y cura*, págg. 3-5, Joint Economic Committee, United State Congress, junio 2003, traducción del paper elaborado por el Comité Económico del Congreso de los EEUU, publicado por el Departamento de Capacitación y Desarrollo de Mercados Bolsa de Comercio de Rosario.

contener la situación.⁸⁹ En el mismo tiempo, el deteriorarse de las circunstancias en Argentina llevó al gobierno a limitar aún más el acceso a las cuentas y de consiguiente se tuvo una segunda oleada de retiros de los depósitos en abril de 2002; luego, los ratings de Standard&Poors retrocedieron Uruguay. El gobierno decidió congelar los depósitos, tanto de los residentes como de los no residentes; en mayo de 2002 los retiros de las cuentas aumentaron (+18%) y las autoridades, para salvar la situación, siguieron proveyendo liquidez a los bancos públicos y privados. No obstante todas estas financiaciones, en junio también el tercer banco más importante de Uruguay, el Banco de Montevideo-Caja Obrera, acabó la disponibilidad de dinero efectivo.⁹⁰ Es en julio que la situación se hace verdaderamente insostenible cuando, después de la ampliación del *spread* de las obligaciones del gobierno, la corrida a los depósitos de dólares se extendió a las cuentas de las monedas locales. Hay que recordar que muchos fueron los meses de retiros de cuentas y de consecuente ayuda a los bancos mediante liquidez por las autoridades, entonces las reservas alcanzaron niveles basísimos, insuficientes para proveer a la creciente deuda extranjera y para sustentar la gran cantidad de depósitos de moneda extranjera del sistema. El peso uruguayo se depreció y la situación se hizo tan grave que el gobierno anunció cinco días de cierre de los bancos el 30 julio de 2002.⁹¹ Los bancos, en desesperada búsqueda de liquidez, suspendieron nuevos préstamos y solicitaron el pago adelantado de los préstamos existentes, tanto que el crédito a los sectores no financieros de la economía solamente en 2002 se cayó del 37% y el PIB del 10,78%. En julio el 38% de las cuentas totales habían sido retirados (el 51% de las cuentas de los no residentes habían dejado el país), el peso se depreció del 57% y la mayoría de los bancos era insolvente.

89 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, *ob.cit.*, pág.8.

90 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, *ob.cit.*, pág. 9.

91 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, *ob.cit.*, pág. 10.

Cuadro 4: Indicadores Económicos (datos en millones de dólares).

	2001	2002	2003
PIB			
PIB (millones de US\$ a precios corrientes)	18.661	12.321	11.182
Tasa de variación real (%)	-3,4	-11,0	2,5
Tasa de variación nominal (%)	1,7	5,6	20,9
INFLACIÓN			
Media anual (%)	4,37	13,89	20,02
Fin de período(%)	3,59	25,94	10,19
EMPLEO Y TASA DE PARO			
Población (x1000 habitantes)	3.360,9	3.380,2	3.399,4
Población activa	1.270	1.236,9	1.258,7
% Desempleo sobre población activa	15,3	18,6	15,4
DEFICIT PÚBLICO			
% de PIB	4,2	4,2	3,2
DEUDA PÚBLICA			
En dólares	10.072	11.345	12.445
En % de PIB	53,97	92,08	111,30
EXPORTACIONES DE BIENES			
En dólares	2.139,5	1.922,1	2.273,3
Tasa de variación respecto a período anterior (%)	-10,2	-10,2	18,3
IMPORTACIONES DE BIENES			
En dólares	2.914,8	1.873,8	2.091,5
Tasa de variación respecto a período anterior (%)	-12,0	-35,7	11,5
SALDO B. COMERCIAL			
En dólares	-775,3	48,3	181,8
En % de PIB	-4,2	0,4	1,6
SALDO B. CUENTA CORRIENTE			
En dólares	-487,6	321,8	75,6
En % de PIB	-2,61	2,61	0,67
DEUDA EXTERNA			
En dólares	15.967	12.876	14.175
En % de PIB	85,56	104,50	126,76
RESERVAS INTERNACIONALES			

En dólares	3.568,0	777,0	2.087,0
En meses de importación de bienes y servicios	14	5	9
INVERSIÓN EXTRANJERA			
DIRECTA	318,2	177,0	131,0
En dólares			
TIPO DE CAMBIO FRENTE AL DÓLAR	13,323	21,263	28,370
Media anual	14,769	27,250	29,350
Fin de período			

Fuente: Banco Central de Uruguay, Fondo Monetario Internacional e Instituto Nacional de Estadística.

2.2.3 Las primeras medidas adoptadas en Uruguay.

Cuando estalló la crisis, para contener la situación el gobierno decidió de proveer liquidez a los bancos, pero, visto que la crisis empeoró en junio y en julio, la necesidad de liquidez de los bancos aumentó considerablemente. Las autoridades, entonces, tuvieron que elegir que bancos tenían la prioridad: el Banco Central, con una fundamental participación en el sistema de los pagos y con una red filial y una clientela extendidas nacionalmente; o los bancos no centrales, de los cuales muchos eran sucursales uruguayas de bancos extranjeros (como la BHU). La idea inicial era la de destinar las ayudas y la liquidez a los bancos centrales, mientras los bancos secundarios habrían tenido que confiarse a su propia liquidez; sin embargo, se decidió de suportar estas últimas, porque extranjeras, entonces libres de otras imposiciones y de limitaciones específicas.

En junio de 2002 fue creado el *Fondo para la Fortificación del Sistema Bancario*, creado para abastecer liquidez a los bancos centrales agonizantes, de acuerdo con el Stand-By Agreement del FMI, luego gracias a otros recursos desde instituciones multilaterales y desde el gobierno en la forma de obligaciones en dólares. No obstante el FFSB dispusiera de muchos recursos, el retiro de las cuentas seguía y juntos a las políticas monetarias adoptadas en ese período, pronto las reservas del banco central fueron

desechados y el gobierno no consiguió a garantizar ulterior liquidez al sistema; al fin de julio fue anunciado el cierre de los bancos.⁹² El 5 de agosto re-empezaron las actividades bancarias y en el mismo tiempo fue realizada una nueva ley con el objetivo de fortalecer el sistema bancario nacional y contener la crisis, la Ley de Fortalecimiento del Sistema Financiero: con esta ley se creó el *Fondo de Estabilización del Sistema Financiero* financiado por instituciones multilaterales, cuyo recursos eran suficientes por el total reembolso del préstamo de dólares estadounidenses y de las cuentas de ahorros en los bancos públicos y en las en que se había intervenido; los depósitos en dólares de los bancos fueron reprogramados y su maduración se extendió a un período de tres años; ninguna imposición o restricción a los bancos extranjeros siempre que se confiaran a su propio recursos para abastecer liquidez; el Banco de la República Oriental de Uruguay absorbió toda la moneda extranjera y los depósitos vinculados del BHU, al que ya no fue concedido recibir pagos; las operaciones del Banco Comercial, del Banco de Montevideo-Caja Obrera y del Banco de Crédito fueron suspendidas permanentemente y se empezaron acciones para una eventual reestructuración o liquidación. Estas maniobras finalmente consiguieron a contener la crisis, tanto que los retiros comenzaron a disminuir, aunque la situación era muy leja de los niveles pre-crisis.⁹³ A fines de 2002, el sistema bancario uruguayo había perdido el 46% del total de los depósitos, el 65% de los cuales de no residentes. En 2002 el PIB se contrajo más o menos del 11%; las acciones del gobierno para dar liquidez a los bancos se tradujeron en un significativo aumento de la deuda del sector público que creyó del 26%.⁹⁴

En 2002 y 2003 se pusieron en marcha otra serie de medidas para reestructurar el sistema bancario, reforzar el cuadro regulador y supervisor del sector financiero y resolver la inminente crisis de las finanzas gubernativo y de la amplia deuda extranjera.⁹⁵

Los bancos públicos fueron afectados seriamente, sobre todo en la liquidez

92 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, *ob.cit.*, pág. 12.

93 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, *ob.cit.*, pág. 13.

94 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, *ob.cit.*, pág. 14.

95 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, *ob.cit.*, pág. 15.

y fueron cuestionadas las prácticas de préstamo y la administración empresarial; en el sector público tuvo que intervenir el FMI que impuso un drástico programa de reestructuración.⁹⁶

Para evitar de encontrarse otra vez en las condiciones que llevaron a la peor crisis de toda la historia de Uruguay, el gobierno realizó una ley, la Ley de Bancos, diseñada para definir los procedimientos organizativos de base para la reestructuración y/o liquidación del banco, para expandir el papel del Banco Central de Uruguay en el fortalecimiento de los cuadros reguladores y en la liquidación de los bancos fracasados; además, creó fondos fiduciarios, los *Fondos de Recuperación de Patrimonios Bancarios*, para la recuperación de la disponibilidad y de los recursos. Gracias a esta ley fue creado el *Nuevo Banco Comercial* y liquidado definitivamente el Banco de Crédito y fue dada aún más importancia y autoridad al papel de supervisor al Banco Central de Uruguay, especialmente a su unidad llamada *Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera*, creada para el control de los bancos. Las reformas se movieron hacia un ulterior y mayor refuerzo del carente cuadro regulador, con los objetivos de promover la calidad de los balances de los bancos; incentivar el descubrimiento de instituciones problemáticas para evitar una crisis del sistema de amplio alcance; aislar y proteger el sistema de potenciales shock externos. En particular, el programa de la nueva supervisión bancaria se fundaba sobre todo en la limitación de los riesgos, a través limitaciones aplicadas a cierto tipos de requirente de préstamos; en la internacionalización de los riesgos de intercambio extranjero; en la transparencia; en la expansión y en la actualización de las funciones de supervisión del BCU.⁹⁷

A mismo tiempo fue reprogramada la deuda extranjera en moneda extranjera del país en mayo de 2003 con éxitos positivos; fue renegociada por un monto de 5.4 mil millones de dólares, que sirvieron a las autoridades para poder continuar las maniobras de reformas y refuerzo del sistema bancario. La fuerte devaluación del peso uruguayo en 2002, el colapso del PIB y la relación deuda-PIB, aumentado al inicio de 2003, crearon gran

96 Ibidem.

97 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, *ob.cit.*, pág. 17.

miedo e insinuaron la idea de que Uruguay fuese destinado e seguir las huellas de Argentina, con la etapa final representada por la declaración del default soberano. Al contrario, gracias a la reestructuración de la deuda, las autoridades eliminaron los residuales financieros hasta 2005 y el gobierno mejoró su capacidad de administrar sus obligaciones de la deuda; además, para incrementar la confianza en los esfuerzos de reorganización del gobierno, las autoridades decidieron de incluir en el plan unos puntos innovativos, como la consulta formal y arreglada con los inversionistas y los incentivos introducidos para promover la participación doméstica y los planes de cambio de la deuda.⁹⁸ El porcentaje de participación en el intercambio de la deuda fue particularmente alto y su éxito fue validado por el crecimiento de los depósitos revueltos en el sistema y por la clara reducción de la percepción del riesgo.⁹⁹

2.2.4 Consecuencias en la sociedad.

No obstante los buenos resultados obtenidos por las tempestivas intervenciones financieras, la situación social de Uruguay, en 2005, el año en que se instaló el Frente Amplio, era muy grave; la nueva leadership se halló a gobernar un país en que en marzo de 2005 el desempleo superaba el 12% y el 43,7% de los empleados tenían un trabajo que presentaba limitaciones, precariedad, carencia de cobertura social e informalidad. Entre 2001 y 2004, el poder de compra colapsó del 22%; el déficit fiscal alcanzaba 2 puntos del PIB y la deuda pública ascendía a 13.300 millones de dólares.¹⁰⁰ Durante la crisis la pobreza, después de haber reducido en los últimos diez años,¹⁰¹ sobre todo en el bienio 2001-2001, la pobreza urbana alcanzó porcentajes muy altos: en 2000 era del 17,8%; en 2001 del 18,8%;

98 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, *ob.cit.*, pág. 18.

99 Luis de la Plaza, Sophie Sirtaine, *ob.cit.*, pág. 18.

100 Uruguay Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la Emergencia a la Equidad Social: las políticas sociales del Gobierno Nacional*, pág. 13, primera edición Octubre 2009, impreso en Uruguay en 2009 por Tradinco S.A., Minas 1367-Montevideo.

101 Gustavo de Armas, «Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio», pág. 47, en *América Latina Hoy*, vol. 44, diciembre 2006, Ediciones Universidad de Salamanca, España.

en 2002 del 23,6%; en 2003 del 30,9%;¹⁰² en 2004 del 31,9%.¹⁰³ El porcentaje de los indigentes también aumentó, tanto que en 2003 representaban el 2,8% de la población, contra el 1,2% en 1999. El índice de Gini, el parámetro que mide la desigualdad en la distribución de los ingresos, se había reducido en los años '90 (de 0,49 a 0,44), aumentó en 2002 (de 0,43 a 0,45). Hay que mencionar que otro efecto profundo de la crisis fue la grande emigración desde el país, importante sobre todo en el período 1999-2003, más de cuanta dejó el país en el período 1985-1996.¹⁰⁴ Los sectores más afectados fueron la industria manufacturera, la constructora y el comercio; a causa de la crisis, se redujeron los consumos privados, las exportaciones y las inversiones.¹⁰⁵

En general, emergió que, hasta entonces, el país, en el ámbito de las políticas sociales, faltaba de una visión conjunta de las prestaciones públicas y predominaba la dispersión y la superposición de las intervenciones. No obstante las medidas y las revisiones a que fue sometido el país por las administraciones anteriores, un esquema de intervenciones públicas claro, estable y moderno, en caso de emergencia y riesgos sociales, no era todavía presente; de hecho, se vivía en un contexto de extendida vulnerabilidad social y de desequilibrio organizativo de la esfera pública, incapaz de realizar medidas eficaces.¹⁰⁶

102 Constanza Moreira por UNPD, *De "la Suiza de América" al "paisito": escenarios y prospectivas del Uruguay en la tercera ola de democracia*, Proyectos Análisis Políticos y Escenarios Prospectivos, Uruguay 2007.

103 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *ob.cit.*, pág. 13.

104 Constanza Moreira, *ob.cit.*, pág. 17.

105 Daniel Olesker, «La Crisis de Uruguay 1999-2002», en *La República*, lunes 13 de agosto 2012, Montevideo-Uruguay <http://www.republica.com.uy/la-crisis-de-uruguay-1999-2002/172176/>.

106 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *ob.cit.*, pág. 14.

CAPÍTULO 3: LOS OBJETIVOS DEL MILENIO Y LOS AVANCES DE URUGUAY.

En los años en que estalló la crisis de las “Tigres asiáticas”, de Argentina y de Uruguay, más específicamente en 2000, el ONU, durante el *Millennium Summit* que se hizo desde el 6 hasta el 8 de septiembre en el cuartel general del ONU en New York, redactó la Declaración del Milenio, documento que contiene los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La Declaración fue una etapa importante y fundamental para la humanidad, dada la presencia de 149 jefes de Estado y los propósitos de los Objetivos, que se habría debido completar entro el 2015; su logro representaría la base para un mundo más pacífico, justo, próspero y digno para todos los pueblos, en particular los más pobres y subdesarrollado. Se establecieron ocho Objetivos, cuyos ámbitos de interés espaciaban de la reducción del hambre y de la pobreza a la sostenibilidad ambiental.¹⁰⁷

El Summit que tuvo lugar en 2000 fue en un cierto sentido el fruto de otras promesas globales que ya desde los años '40 trataron de erradicar o reducir rápidamente la privación humana.

3.1 Los antecedentes a los Objetivos del Milenio.

Como ya dicho, los Objetivos del Milenio no representan la primera tentativa de promesas globales finalizadas a la mejora de la condición humana. Ya durante la Segunda Guerra Mundial, de hecho, Franklin Delano Roosevelt, el presidente de los Estados Unidos, pronunció el discurso de las “Cuatros Libertades”,¹⁰⁸ es decir libertad de expresión, libertad de culto, libertad de vivir sin carencias (económicas, para una vida saludable en tiempos de paz) y libertad del miedo (reducción global de los armamentos

107 United Nations, Past Conferences, Meetings and Events, Millennium Summit (6-8 september 2000) http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml.

108 David Hulme, *The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise*, pág. 7, Brooks World Poverty Institution Working Paper 100, Septiembre 2009, University of Manchester.

para no cometer aún actos de agresión).¹⁰⁹ El 10 diciembre de 1948 en París, las Naciones Unidas redactaron un documento considerado ahora fundamental para la historia de los derechos humanos: la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, finalizada a ser «a common standard of achievement for all peoples and all nations» para promover y sustener la libertad y la igualdad tanto en la dignidad cuanto en los derechos de todos los seres humanos, sin distinción de raza, color, sexo, religión, idioma, opinión política, origen nacional y social, propiedad, nacimiento u otros estatus;¹¹⁰ además, todos los seres humanos tienen el derecho a estándares de vida adecuados de salud y de bienestar por sí mismos y su familia.¹¹¹ Si a nivel teórico estos esfuerzos eran admirables y plenamente sentidos, a nivel práctico no se puede decir la misma cosa: en los años siguientes, sobre todo en los años '60, los protagonistas se entusiasmaron a fijar objetivos más bien que comprometerse en la acción verdadera. Eso se ejemplificó en la no lograda creación de procesos para controlar las metas y los mecanismos con la finalidad de producir planes de acción efectivos.¹¹²

En los años se pararon las conferencias sobre los temas globales, la individuación de los objetivos alcanzables para el bienestar común y cambios en entorno intelectual. En este período el papel de las Naciones Unidas se debilitó, mientras al contrario el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial adquiriría siempre más importancia, tanto da imponer a los países pobres que pedían préstamos políticas de ajuste estructural de liberalización y privatización. Hacia el fin de los años '80, los expertos se dieron cuenta de que las medidas solicitadas por el FMI y el BM no habían dado como resultado el crecimiento y la prosperidad esperada y las políticas restrictivas estaban perjudicando la educación, la salud y los otros servicios esenciales, en particular en África y en América Latina.¹¹³

En los años '90 volvieron los espacios políticos en que se podía discutir de

109 Voices of Democracy, the U.S. Oratory Project, Franklin D. Roosevelt, State of the Union Address, *The Four Freedoms*, 6 de Enero de 1941 <http://voicesofdemocracy.umd.edu/fdr-the-four-freedoms-speech-text/>.

110 UN, «International Bill of Human Rights, Universal Declaration of Human Rights», págg. 71-72 en *General Assembly resolution 217 (III)*, el 10 de diciembre, Paris.

111 Ibidem, pág. 76.

112 David Hulme, *ob.cit.*, pág. 8.

113 Ibidem.

las alternativas a los ajustes estructurales y entonces regresaron las cumbre también. Se puede afirmar que con los años '90 se abre el período más abundante de conferencias y que en particular el año 1990 se considera central para el retorno del tema de la pobreza, sobre todo gracias a tres mayores eventos:

- a) la publicación por el Banco Mundial del *World Development Report 1990*, en que se rehabilitó el concepto de pobreza, precedentemente marginado por el Banco Mundial;
- b) la United Nation Development Program publica el primer *Human Development Report* en que se repite la importancia de la gestión de la pobreza en la agenda mundial;¹¹⁴
- c) la reactivación de las cumbres y de la conferencias de la ONU; en el 1990 tuvieron lugar cuatro conferencias – la Conferencia Mundial para la Educación para Todos, la Cumbre Mundial de la ONU para los Niños, la Conferencia del UNCTAD sobre los Países Subdesarrollados y la Conferencia sobre los Problemas de Droga.

Otra etapa de fundamental importancia para el delinear de los Objetivos está representada por la *United Nations Conference on Environment and Development*, conocida como “Cumbre de Río” o “Cumbre de la Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro desde el 3 hasta el 14 de junio de 1992, presenciado tanto por los representantes de los gobiernos como por numerosas organizaciones no gubernamental.¹¹⁵ Aunque hubiera logrado a movilizar la atención pública sobre los problemas ambientales y del desarrollo, sin embargo no tuvo el éxito esperado en el alcance de un consenso global sobre cuestiones como el cambio climático y la deforestación.¹¹⁶

De hecho, en los '90, muchos de los buenos propósitos discutidos durante las cumbres en la realidad no fueron suportados económicamente: había las intenciones, pero a menudo no se conseguía haciendo el paso siguiente respecto a la teoría. Estos años están marcados por un evento que cambia los

114 Ibidem pág. 8.

115 UN, Conference on Environment and Development (1992), Department of Public Information; Revised 23 may 1997 <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html>.

116 David Hulme, *ob.cit.*, pág. 9.

equilibrios y las alianzas mundiales: la Guerra Fría acabó, entonces las potencias mundiales ya no tenían necesidad de usar los fondos destinados a las ayudas extranjera para comprar aliados en los países pobres, tanto que aún las potencias consideradas más progresistas declararon su compromiso, como por ejemplo el presidente americano Bill Clinton, a reducir el déficit de su país y de consecuencia las ayudas extranjeras sufrieron cortes.¹¹⁷

En general, no fue un buen período por los entes y las agencias para las ayudas destinadas a los países pobres, pero para lo Ministros del Desarrollo Internacional y de la Cooperación al Desarrollo también, tanto que se encontraron siempre más aislados. El entorno de las ayudas internacionales no era propicio y muchos políticos, sobre todo de derecha, las ayudas eran consideradas una pérdida de tiempo.¹¹⁸

Los representantes de las varias naciones eran escasamente interesados en el problema, se hablaba de “fatiga de las ayudas” y faltaba el apoyo de la opinión pública también para un proyecto de desarrollo de largo plazo. Los delegados llegaron al Château de la Muette el 3 mayo del 1995 donde se estaba celebrando la conferencia. Después de tres semanas fue lanzado el *Grupo de Reflexión*, necesario para definir una estrategia orientada a involucrar los políticos y la opinión pública del OECD en el proyecto y movilizarlos a la acción. El Grupo se encontró varias veces durante el año siguiente y tuvo la tarea de redactar una lista de las declaraciones acordadas a lo largo de las cumbres de las Naciones Unidas y posiblemente crear algo sensato y coherente; el documento final, llamado *Shaping the 21st Century: the contribution of the Development Co-operation* fue lanzado durante el encuentro de los Ministros de la Cooperación al Desarrollo el 6 de mayo del 1996 y tuvo éxito en el llamar la atención de los medias europeos y estadounidenses y es a que se habla de los *International Development Goals*.¹¹⁹

Desafortunadamente, los objetivos llamaron la atención solo por pocos días y aunque eran sostenidos por los miembros OECD, todos se dieron cuenta

117 Ibidem pág. 12.

118 Ibidem, pág. 13.

119 Ibidem págg. 13-16.

de que faltaban de aplicabilidad, ya que era ausente un plan de acción concreto y real.¹²⁰

Con los IDG fortalecidos y más impulsados respecto al 1995, en el entusiasmo general en el 1998 empezaron los planes para la *Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas*, llamada también “la madre de todas las asambleas”, prevista por el mes de septiembre de 2000 en New York, sede del cuartel general de la ONU. El Secretario General Kofi Annan era ben consciente de la unicidad del evento, capaz de crear oportunidades sin precedentes al fin de aumentar las expectativas y abrir un espacio político para las cuestiones llaves que no había visto bastante progresos. Durante el período siguiente agencias, ONG y activistas empezaron a dar forma a los procesos y a los contenidos de la Asamblea del Milenio. Las presiones de la ONU y del Secretario General por el éxito del evento y sobre todo por la importancia de su valor fueron muy fuertes: era convencido de que con el nuevo milenio el mundo tenía que reiniciar en un estado mental positivo y en general era necesario que la humanidad se movilizase para tomar la iniciativa sobre los problemas globales. Las Naciones Unidas se mostraron fuertes y presentes después de décadas que su credibilidad estaba en caída, sobre todo para obtener consenso y financiaciones. *We The People* representa la primera etapa de la ruta que lleva a la redacción de los Objetivos del Milenio. Kofi Annan quería asegurarse de que esta vez se producía una Declaración toda coherente; entonces, comisionó a su consejero John Ruggie de preparar un documento que todos los miembros de las Naciones Unidas, y luego el público mundial, habría tenido que examinar y aprobar. El 3 abril del 2000, Kofi Annan lanzó *We The People: The Role of the United Nations in the 21st Century*, un largo documento de 80 páginas que cubría una gama de temas más amplia respecto al *Shaping the 21st century*.

Según Kofi Annan, *We the People* provee las mejores indicaciones por las reformas de seguir para la mejora de la situación de los pobres de la tierra. Las reacciones al documento fueron varias: por ejemplo, había que sostenía

120 Ibidem págg. 16-18.

que fuese demasiado largo y ambicioso; otros afirmaban que unos puntos de los objetivos a que estaban más interesados no fuesen bastante desarrollados.

En junio de 2000 fue publicado el *2000, A Better World For All: Progress Towards the International Development Goals*, redactado por los líderes del FMI, OECD, BM E NU y fue considerada una demostración sin precedentes de solidaridad. En este documento se repitieron los IDG y se pone en evidencia como objetivo principal la reducción de la pobreza; pero, no obstante todos los esfuerzos, A Better World For All resultará ser el enésimo documento ambiguo.

Desde 1996 hasta 2000 los IDG pasaron de 6 a 7 porqué se separó el objetivo que concernía la mortalidad infantil del de la mortalidad de la madre. La lista entonces consistía en 5 objetivos con temas que espaciaban del bienestar económico a la sostenibilidad ambiental. Unos objetivos fueron ampliados gracias a la inserción de indicadores y de targets: por ejemplo, el objetivo de la reducción de la pobreza fue dotado de cuatro indicadores específicos.

Al mismo tiempo, las Naciones Unidas estaban trabajando a otro proyecto similar la OECD y las Naciones Unidas estaban en competición, no obstante las tentativas de armonización de sus planes – , pero era más difícil, dados los diferentes y numerosos miembros presentes en las Naciones Unidas.¹²¹

3.2 El contexto y los Objetivos del Milenio.

Significativo es el particular momento histórico en que se insertan los Objetivos del Milenio: de hecho, se pueden considerar como una especie de respuesta a los muchos desafíos aparecidos en 2000 y que tienen raíces en la década anterior también.

En aquel período, las políticas ortodoxas macroeconómicas habían obtenido resultados limitados; en 1997 y 1998 hubo las crisis de las “Tigres asiáticas”

121 Ibidem, págg. 31-33.

y por todos los años '90 en Sur América también, crisis que tuvieron fuertes repercusiones en todo el mundo. Poco antes que empezase el Milenio, el budget para las ayudas financieras era en decadencia; los países del Europa del este, los que formaban el bloque oriental, se estaban esforzando de recuperar y crear una propia identidad económica después de la caída de la Unión Soviética. Al mismo tiempo, el África sub-sahariana había sufrido dos “lost decades” de crecimiento económico; además, el VIH/SIDA se difundió en el continente, infectando 25 millones de personas.

En los años '90 se asistió al empeorarse de la confianza hacia las instituciones económicas internacionales, sobre todo a causa de los ajustes estructurales impuestos por el Banco Mundial y por el FMI no solo a los países involucrados en la crisis asiática, pero incluso los otros países en vía de desarrollo. El nuevo milenio era considerado una oportunidad por los líderes de renegociar los términos de la cooperación global y por las Naciones Unidas de abrir un espacio de conversación para enfrentar a los temas a que estaba más interesada; además, el Secretario General estaba al máximo de su influencia y su leadership moral fue central para la construcción nuevos debates basados en un nuevo espíritu de colaboración.¹²²

Durante el verano del 2000, hubo numerosas negociaciones sobre lo que debería ser el documento final de la Declaración del Milenio, por una parte la OECD y sus miembros querían que los IDG fuesen los Objetivos incluidos en el texto; por otra, los miembros de las Naciones Unidas, las ONG, los movimientos sociales y las empresas privadas tenían preferencias diversas con relación a sus intereses y valores. Para enfrentar a las negociaciones del último minuto, los funcionarios de las Naciones Unidas dividieron las resoluciones en dos párrafos: párrafo 19, “We resolve further”, en que fueron insertados los puntos de los planes de acción que empezarían después de la Asamblea del Milenio; y el párrafo 20, “We also resolve”, una lista de acuerdos que no llegarían a ser objetos inmediatos de

122 John W. McArthur, «The Origins of the Millennium Development Goals», págg. 5-6, en la *SAIS Review* vol. XXXIV no. 2 (Summer-Fall 2014), The Johns Hopkins University Press 2014, Baltimore.

implementación.¹²³

Finalmente, la Declaración del Milenio fue aprobada unanimidad el 8 de septiembre del 2000, luego numerosas negociaciones entre las diferentes partes interesadas. La Asamblea del Milenio fue muy exitosa: las Naciones Unidas habían creado un gran evento, los medios de todo el mundo habían llamado la atención hacia la conferencia y se habló de ella en términos positivos; la necesidad de profundizar los procesos de reforma de las Naciones Unidas parecía haber encontrado aprobación.¹²⁴

Una vez acabado el *Millennium Summit* se pudo avanzar hacia la fase siguiente, es decir la definición clara de los objetivos de la Declaración del Milenio. En el cuartel general de las Naciones Unidas especialistas técnicos y estadísticos ya estaban trabajando para definir los indicadores y las fuentes de datos. Gracias a estos esfuerzos surgieron dos posibilidades:

- a. continuar con la separación entre IDG y MDG, pero esta elección rendiría más difíciles los trabajo para la agencias y confundiría los políticos y el público sobre las estrategias de seguir;
- b. unir los IDG y los MDG, pero sería un problema porque se deberían justificar eventuales modificaciones y cambios después de tantos esfuerzos.¹²⁵

Finalmente se llegó a un acuerdo y en el primero informe sucesivo al Millennium Summit, el Secretario General anunció que se habían especificado. Annan ordenó a Michael Doyle, su asistente, que preparase una especie de plan a largo plazo para la realización de los propósitos contenidos en la Declaración. Doyle se ocupó de las negociaciones siguientes na la Asamblea con los Estados miembros de las Naciones Unidas y con las que constituían el Grupo de los 77 (G77); además, se interesó a una colaboración técnica entre las agencias como el Banco Mundial, el FMI, el UNICEF, la OECD. En septiembre de 2001, un reportaje llamado *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration* fue publicado y fue el primer documento en que fue

123 David Hulme, *ob.cit.*, págg. 33-34.

124 *Ibidem* pág. 36.

125 *Ibidem*, págg. 36-37.

formalmente presente los “Millennium Development Goals”.¹²⁶

3.3 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Los Objetivos vehiculan derechos sociales y económico reconocidos internacionalmente y comprenden targets globales que tienen como fecha de partida (la mayoría) el 1990 y como año límite el 2015.

Los Objetivos seguramente han sensibilizado la conciencia pública sobre las cuestiones del desarrollo; han cambiado los términos de las políticas del desarrollo internacional; han ayudado a centrarse sobre todo en los derechos sociales de los abandonados, como el derecho a la alimentación, a la educación y a la salud.

Los Objetivos del Milenio comprenden 8 objetivos mensurables y vinculados por un vencimiento; están acompañados por 18 targets y 48 indicadores. Ellos conllevaron un gran número de ventajas al discurso sobre el desarrollo y los derechos humanos; además, son la manifestación de un amplio consenso internacional y proveen los recursos para lograr un pequeño pero significativo número de derechos socio-económicos.

Los Objetivos son sostenidos económicamente sobre todo a nivel nacional gracias a los *Official Development Assistance* también; en este sentido, los Objetivos desafían las políticas económicas y fiscales del Consenso de Washington.¹²⁷

Los Objetivos del Milenio son suportados por la Campaña del Milenio que usa los resultados obtenidos por los objetivos y el poder de las ideas para

126 John McArthur, *ob.cit.*, pág. 7.

127 El término "Washington Consensus" fu creado en 1989 por John Williamson en un ensayo para el Instituto de Economía Internacional en la que se examinó hasta que punto las viejas ideas de desarrollo económico que habían regido la política económica de América Latina desde 1950 fueron reemplazados por una serie de ideas que se habían aceptado durante mucho tiempo como apropiado en la OECD. Williams hizo una lista de las diez políticas más comunes en toda América del Sur y laS llamó el "Consenso de Washington". Las voces se refieren a la disciplina fiscal, el reajuste del gasto público, la reforma del sistema tributario, la liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, la liberalización del comercio y de la inversión directa extranjera, la privatización de empresas estatales, la desregulación del mercado y la seguridad sobre Los derechos de propiedad (John Williamson, papel comisionado por la Fundación CIDOB para una Conferencia "del Consenso de Washington a una nueva gobernanza global", Barcelona, 24-25 de Septiembre de 2004).

movilizar la opinión pública; además, gracias a la adopción de estándar, los ODM facilitan la comparación entre los diferentes países sobre los progresos obtenidos.¹²⁸

Los Objetivos.

Objetivo 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Meta 1.A: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean menores a 1,25 dólar por día;

Meta 1.B: alcanzar pleno empleo productivo y trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes;

Meta 1.C: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas que sufre de hambre.

Objetivo 2: lograr la enseñanza primaria universal.

Meta 2.A: Asegurar que todos los niños y niñas tengan la posibilidad de completar un ciclo completo de enseñanza primaria.

Objetivo 3: promover la igualdad ente los sexos y la autonomía de la mujer.

Meta 3.A: eliminar la desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente entre el 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015.

Objetivo 4: reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Meta 4.A: reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Objetivo 5: mejorar la salud materna.

Meta 5.A: reducir del 75% la tasa de mortalidad de la madre entre 1990 y 2015;

Meta 5.B: alcanzar para 2015 el acceso universal a la salud reproductiva.

Objetivo 6: combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Meta 6.A: haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA para el año 2015;

Meta 6.B: lograr para el 2010 el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA apara todas las persona que lo necesiten;

128 Mac Darrow, «The Millennium Development Goals: Milestones or Millstones? Human Rights Priorities for the Post-2015 Development Agenda», págg. 56-58, en *Yale Human Rights and Development Journal*, vol. 15: issue 1, Article 3, publicado por Yale Law School Legal Scholarship Repository, 2012.

Meta 6.C: para y reducir, entre 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

Objetivo 7: garantizar la sustentabilidad ambiental

Meta 7.A: incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente;

Meta 7.B: haber reducido y haber ralentizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica en 2010;

Meta 7.C: reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento;

Meta 7.D: haber mejorado considerablemente, en 2020, la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales.

Objetivo 8: fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Meta 8.A: atender a las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en vías de desarrollo;

Meta 8.B: continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio;

Meta 8.C: lidiar en forma integral con la deuda de los países en vías de desarrollo;

Meta 8.D: en cooperación con el sector privado, hacer más accesible los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones.¹²⁹

3.4 El Frente Amplio en la escena política.

Los años de las discusiones y de los trabajos sobre los ODM coincidieron con las peores crisis económicas de la historia de Uruguay. Las crisis, además de afectar fuertemente al sistema financiero y económico, tuvieron graves efectos en la sociedad, dado que aumentaron el desempleo, la

¹²⁹ United Nations, *We can end poverty: Millennium Development Goals and Beyond 2015*
<http://www.un.org/millenniumgoals/>.

inflación, la pobreza y la indigencia; condujeron a una especie de redistribución del electorado en la dimensión ideológica, una “izquierdización de la ciudadanía” que se mostró en los resultados electorales de 2004, cuando a las nacionales ganó el Frente Amplio, que resultó ser el partido más exitoso. En el FA confluyeron los electores mayormente desencantados por los partidos tradicionales, votantes pesimistas respecto a la situación del país, al funcionamiento de la democracia y al curso de la economía; en aquellos años hubo una general desconfianza hacia las instituciones políticas por los ciudadanos uruguayos.¹³⁰

Con las votaciones de 2004 empezó un nuevo período por el país: la mayoría de los ciudadanos eligió como presidente del país al candidato de centro-izquierda Tabaré Vázquez, interrumpiendo el bipartidismo histórico que caracterizaba la política uruguaya desde la independencia. El Frente Amplio se inserta en la “nueva izquierda latinoamericana”, diferente de la de los años '30 post-revolución cubana, que se expandió en todo el continente desde los inicios del nuevo milenio: Hugo Chávez en 1998, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil en 2002 y en 2006, Néstor Kirchner en Argentina en 2003, Tabaré Vázquez en Uruguay en 2004, Evo Morales en Bolivia en 2005, Michelle Bachelet en Chile, Daniel Ortega en Nicaragua y Rafael Correa en Ecuador en 2006. Casi el 60% de la población suramericana vivía en países guiados por presidentes de izquierda.¹³¹

En 2004 Vázquez ganó con el 50,45% de los votos, con un gran descarte de los Colorados, que obtuvieron solo el 34,30%.¹³² La llegada del Frente Amplio no fue un proceso brusco, en realidad; empezó en 1971 y se expresó en la victoria de 2004.¹³³

130 Lucía Selios, «Los últimos diez años de la cultura política uruguaya: entre la participación y el desencanto», págg. 66-67, en *América Latina Hoy*, vol. 44, diciembre de 2006, publicado por la Universidad de Salamanca en Salamanca, España.

131 Cynthia J. Arnson, «Introduction», pág. 3 en *The 'New Left' and Democratic Governance in Latin America*, editado por Cynthia J. Arnson con José Raúl Perales, publicado por el Woodrow Wilson Center for Scholars, agosto de 2007, Washington D.C..

132 Corte Electoral de Uruguay, elecciones de 2004
<http://www.corteelectoral.gub.uy/gxportal/gxpfiles/elecciones/Elecciones%20Nacionales%202004.htm>.

133 Miguel Lorenzoni, Verónica Pérez, *Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas programáticas del Frente Amplio 1971-2009*, pág. 2,

El Frente Amplio se constituyó en 1971 como alianza de partidos, movimientos e individuos sin referentes de partidos y con la intención de crear una unión de las fuerzas de izquierda. Ya en 1962 existían dos frentes: el Partido Comunista – conocido como FIDEL también – y el Partido Socialista – el UP. El FA tiene sus orígenes incluso en el CNT, el Sindicato de los trabajadores, luego unificado con el Movimiento Sindical Obrero y sucesivamente ampliado gracias a la incorporación de las asociaciones de los funcionarios públicos, empleados bancarios y trabajadores en la educación pública. Otro antecedente que llevó a la formación del partido fue el Movimiento en Defensa de las Libertades Públicas contra las fuertes medidas de seguridad adoptadas por el presidente Jorge Pacheco Areco.¹³⁴ Hay que recordar que los movimientos de izquierda nacieron sobre todo en respuesta a la crisis económica que afectó a Uruguay en los años '50 y '60 a causa de los tradicionales partidos políticos que no lograron satisfacer las exigencias de los diferentes sectores sociales.¹³⁵ La insatisfacción se tradujo en violencia, movilizaciones sindicales y juveniles, hasta llegar a la guerrilla urbana conducida sobre todo por Sendic que en 1965 fundó el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaro.¹³⁶ El país conoció una violencia nunca vista antes, desembocada a causa de las continuas represiones del gobierno de Pacheco contra las organizaciones sociales y políticas de izquierda.¹³⁷ Esta situación condujo a la delegitimación de los partidos Colorado y Nacional y al nacimiento de nuevos actores políticos en grado de comprender el nuevo contexto, tanto a la derecha como a la izquierda. Las tesis reaccionarias de los primeros y las revolucionarias de los segundos alimentaron la crisis que llevó al golpe de estado del 1973.

papel comisionado por el Proyecto Iniciación a la Investigación "Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: análisis programático a partir de la metodología del *Comparative Manifesto Project*" , 2012.

134 MLN-Tupamaros, *Cómo y por qué surge el Frente Amplio*, pág. 1, 5 febrero de 1971, publicado por el Centro de Estudios Miguel Enríquez, Archivo Chile.

135 Alicia Lissidini, «Uruguay y la centralidad de la política», pág. 10, en *El asedio a la política. Los partidos latino americanos en la era liberal* (de Marcelo Cavarozzi, Juan Manuel Abal Medina), 2002, Editorial Homosapiens, Rosario.

136 María Pastore, *El Frente Amplio en Uruguay: balance de gobierno. Entre las expectativas de cambio y ejercicio del poder*, pág. 4, Documentos de trabajo n°267, Departamento de Investigaciones de la Universidad de Belgrano, abril de 2011, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

137 Alicia Lissidini, *ob.cit.*, pág. 13.

El FA se formó sobre todo con el intento de canalizar la insatisfacción de los ciudadanos; al fin, englobaba muchas y diferentes ideologías, de los marxistas a los democristianos.¹³⁸ El partido se definió como fuerza pacífica y pacificadora, basada en las ideas artiguistas, en la reforma agraria, en la nacionalización de los bancos privados y del comercio extranjero, en la industrialización del país gracias a la intervención del Estado, en la defensa de la autodeterminación y en el principio de no intervención.¹³⁹ En las primeras elecciones en que se presentó, en noviembre del 1971, obtuvo el 18,3% de los votos; fue representado por el general Líber Seregni, su candidato y fundador: este evento representó el fin de la tradición del bipartidismo del país.¹⁴⁰

En 1973 Juan Bordaberry obtuvo el poder a través de un golpe de estado y desde entonces empezaron las persecuciones contra los opositores, con encarcelamientos y torturas; quien pudo, escapó. En Uruguay se respiraba un clima de terror en todas las calles y ciudades.¹⁴¹

En 1980 tuvo lugar un plebiscito de delegitimó los militares y se creó un frente común contra el régimen que abrió el camino hacia la democratización del país, un proceso largo cuatro años. De hecho los militares, no obstante la derrota, siguieron deteniendo el poder y su objetivo era el de eliminar la izquierda; sin embargo, el papel del FA en las negociaciones hacia la democracia se hizo cada vez más importante, tanto que adquirió mucha relevancia política, reconocimiento y legitimación equivalente a la de los partidos históricos y de los poderes militares, que tuvieron que servirse del FA para poner fin a la dictadura. Los miembros del FA contribuyeron a revalorar la democracia y la mayoría de ellos abandonó los comportamientos antisistema. Gracias a estas decisiones, el FA llegó a ser un verdadero partido político capaz de atraer consensos; y como en cada partido, hubo rupturas, pero inclusiones también, y la más famosa vio la incorporación del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaro, el

138 Ibidem, pág. 11.

139 María Pastore, *ob.cit.*, pág. 5.

140 Alicia Lissidini, *ob.cit.*, pág. 11.

141 Marta Harnecker, *Los desafíos de una izquierda legal*, pág. 92, en colaboración con Isabel Rauber, conversación con dirigentes del Frente Amplio de Uruguay sobre la historia del FA, publicado en Uruguay en 1991, Editorial La República.

movimiento guerrillero de extrema izquierda activo desde los '60, legitimándolo y haciéndolo participe a la discusión parlamentaria. El 1989 es un grande año para el FA: Tabaré Vázquez, candidato frenteamplista a alcalde de Montevideo, ganó en la capital.¹⁴²

3.4.1 Tabaré Vázquez (2005-2010): el discurso a la nación, la creación del MIDES, el PANES y el Plan de Equidad.

En 2004 el candidato de centro-izquierda a las presidenciales ganó la primera vuelta y el 1º marzo hubo la ceremonia oficial de su asunción. Además de presentar sus ministros y a prestar juramento, el neo presidente Vázquez pronunció el discurso a la nación, en que en primer lugar dio las gracias a los uruguayos para esa posibilidad y afirmó que el país se fundaba en los principios de libertad, solidaridad, igualdad y oportunidad para todos los ciudadanos. Vázquez repitió que su gobierno sería el de todos los uruguayos, sin distinciones, ya había realizado una especie de compromiso político con los otros partidos para gobernar en la mejor manera posible y para obtener el apoyo para los cambios que el país tendría que enfrentar: el mismo Vázquez era consciente de las dificultades y de los desafíos en el contexto mundial, regional y nacional. Prometió a sus ciudadanos trabajar al máximo de sus potencialidades y posibilidades para la construcción de un proyecto nacional de desarrollo productivo, sostenible, social, democrático e integrado del Uruguay; mejorar el sistema legislativo; dar mayor autonomía a los departamentos uruguayos; de luchar contra la corrupción y el mal gobierno; de promover políticas educativas, científicas, tecnológicas para los más jóvenes; impulsar una política activa de los derechos humanos, dado que el recuerdo de la dictadura y de las violaciones de los derechos del hombre todavía era presente; promover la igualdad racial, de género y los derechos del niño, a la información, a la cultura y a un entorno seguro. A nivel económico, Uruguay se comprometería más activamente en el MERCOSUR, desarrollaría más relaciones con todos los países

142 A. Lissidini, *ob.cit.*, págg. 17-21.

suramericanos, con la Unión Europea y con las organizaciones financieras internacionales. En particular, ahora la parte más importante e interesante, su gobierno daría prioridad a las Naciones Unidas cual ámbito de afirmación de la validez del derecho internacional y del multilateralismo y

Y en un mundo lacerado por la desigualdad y el hambre, comprometemos todos nuestros esfuerzos para que la Agenda del Desarrollo, que encuentra uno de sus principales fundamentos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, sea preeminente frente a una Agenda de la Seguridad cuyos discutibles resultados están a la vista (cit. Tabaré Vázquez).

El nuevo gobierno, entonces, se comprometía en hacer de los Objetivos del Milenio sus parámetros para la recuperación social del país.¹⁴³

De esta perspectiva el gobierno creó tres semanas después el MIDES, EL Ministerio de Desarrollo Social con la ley 17.866 del 21 de marzo de 2005.¹⁴⁴ Se trata de una estructura organizativa que facilita la coordinación de las intervenciones públicas en el área social, favoreciendo la recolocación de los servicios, programas e institutos, estableciendo vínculos institucionales sólidos y desarrollando relaciones permanentes con las otras políticas públicas: el MIDES nació de la colaboración entre el Ministerio de Economía y Finanzas y del Consejo nacional de Políticas Sociales, como demostración que el bienestar del ciudadano era un tema central y no relegado a un papel secundario.¹⁴⁵

El MIDES se ocupa de políticas sociales nacionales y de la coordinación, articulación, supervisión y evaluación (a nivel sectorial y territorial) de

143 Tabaré Vázquez, «Discurso de Asunción de Tabaré Vázquez pronunciado en la ceremonia de declaración de fidelidad constitucional ante la Asamblea General del Poder Legislativo, 1^{er} de marzo 2005 en Montevideo», págg. 1-9, en la revista *Relaciones Internacionales* n°28 (Segmento Digital), Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), primer semestre de 2005. Fuente: Embajada de la República Oriental de Uruguay en Argentina.

144 Ley de 21 marzo de 2005, n°17.866, creación del Ministerio del Desarrollo Social.

145 Consejo Nacional de Políticas Sociales, Uruguay Social, *De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)*, pág.16, 2009, impreso en Montevideo, Uruguay.

planes, programas y proyectos de políticas sociales redistributivas de carácter progresivo; además, el ministerio se propone de contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa y la integración entre los ciudadanos.¹⁴⁶

El ministerio contribuye al desarrollo social desde la perspectiva de la justicia social y de la igualdad, obteniendo una efectiva articulación entre políticas económicas y políticas sociales. Para alcanzar los objetivos fijados fueron creados ámbitos internacionales indispensables, a ello le compete la atención a la emergencia social y la sensibilización de situaciones precarias, con el objetivo de elaborar una estrategia de integración social de carácter estructural, permanente y universal; el ministerio tiene que promover la participación de los ciudadanos en la elaboración y evaluación de las políticas sociales y tiene que asegurarse el logro de las medidas implementadas. El MIDES se encargó de aportar modificaciones e innovaciones en el sistema de protección social, de rendir más eficientes y eficaces las herramientas a disposición e indicar nuevas estrategias de inclusión social.

El gobierno y el MIDES colaboraron en el común intento de definir una clara línea de acción con la cual se obtendrían beneficios para todos los ciudadanos duramente afectados por la crisis. Este tipo de trabajo tiene bases muy profundas: en primer lugar, la estrategia prevee un fortalecimiento del papel del Estado como articulador y ejecutor de las políticas sociales, a partir de la institucionalización de sus ámbitos de coordinación; un impulso hacia políticas sociales que ataquen los problemas más urgentes, pero que al mismo tiempo sean universales; la planificación de las políticas evaluando las exigencias de los destinatarios; la lucha a la emergencia a través de la asistencia estatal y social; la reducción de la pobreza urbana y rural.¹⁴⁷ Vistos los graves problemas tenidos en pasado en

146 Ministerio del Desarrollo Social, Misión, fecha:9/10/2009

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/4376/3/innova.front/mision>.

147 Ministerio de Desarrollo Social, *Lo que toda uruguaya y uruguayo debe saber sobre el MIDES*, págg. 1-2, Observatorio Social del Uruguay Social, 2009, República Oriental del Uruguay.

tema de coordinación y articulación de las políticas sociales, sobre todo a nivel inter-institucional, y vista la posibilidad de fragmentación en la acción pública, para evitar que el Estado fuese ineficiente en las intervenciones y en las respuestas a las problemáticas sociales del país, se hizo necesaria una profunda reestructuración de las instituciones de las políticas sociales; el gobierno, por lo tanto, junto al MIDES creó el Gabinete Social – un organismo formado por los Ministerios de la Educación y Cultura, de Desarrollo Social, de Salud, de Vivienda, de Medio Ambiente, de Trabajo y Seguridad Social¹⁴⁸ – y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.¹⁴⁹ El MIDES fue repartido en varias direcciones que se ocupaban de diferentes ámbitos: de la protección de las mujeres al amparo de adolescentes y de los ciudadanos con discapacidad.¹⁵⁰

El 20 de mayo de 2005, con la Ley 17.869 aprobada por la Asamblea General, se puso en marcha el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, del que el MIDES era el principal creador.¹⁵¹

La nueva administración era particularmente sensible a los problemas sociales que afectaban tanto la colectividad que el individuo. Hay que recordar que Uruguay estaba viviendo una crisis económica y social sin precedentes, causada por la ya descrita crisis económica global, regional y nacional. Cuando Vázquez asumió la presidencia, pronto se dio cuenta de que a nivel de políticas sociales, el país faltaba de una visión conjunta de las prestaciones públicas y predominaba la dispersión y la sobreposición de las intervenciones; los programas de las previas administraciones eran lagunosos del punto de vista estratégico. En el ámbito social, Uruguay disponía de sistemas de protección social que habían sido objeto de varias reformas y modificaciones en los años '90; pero las intervenciones públicas

148 Presidencia de la República Oriental de Uruguay, *Declaraciones a la prensa de la ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi, tras el acuerdo semanal con el presidente Vázquez*, 12 de septiembre de 2005

http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/09/2005091210.htm.

149 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *ob.cit.*, págg. 19-20.

150 Ministerio de Desarrollo Social, *ob.cit.*, págg 16-46.

151 V. Amarante, G. Burdín, M. Ferrando, M. Manacorda, A. Vernengo, A. Vigorito, *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*, pág. 3, convenio Ministerio de Desarrollo Social-Universidad de la República, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, noviembre de 2009.

resultaron insertados en un esquema de acción complejo y fragmentado. El país disponía de servicios semi privatizados, de servicios con orientación universalista y de iniciativas de tipo focalizado: además de la gran variabilidad de las opciones de las políticas sociales, emergió un problema de tipo estratégico relacionado con la individuación de los programas sociales a causa de la gran confusión y a la falta de desarrollo en el área social. No obstante las revisiones a que fue sometido el sistema de políticas nacionales en los gobiernos anteriores, el país no se apoyaba todavía a un esquema estable y moderno de intervenciones públicas que abordaran sistemática y coordinadamente a las situaciones de vulnerabilidad y a los nuevos riesgos sociales. Los ciudadanos se encontraban en situaciones de riesgo muy alta y al mismo tiempo la desorganización de la esfera pública impedía que se llevasen a cabo las disposiciones necesarias finalizadas a contener las urgentes problemáticas sociales. Desde finales de los años '80 hasta el nuevo siglo, de hecho, los gobiernos se convencieron de que el libre mercado era el mecanismo más eficiente para el bienestar económico tanto del Estado como de los ciudadanos. Esta ideología se basaba en lo que fue definido el “Consenso de Washington”, un conjunto de políticas económicas indicadas para los países en vía de desarrollo que puso como objetivo primero el crecimiento económico, concebido como único motor del desarrollo, el social también. En este contexto se consentían solo los programas dirigidos a la lucha a la pobreza, de naturaleza compensatoria y transitoria; el amparo social llegó a ser responsabilidad de los individuos, por lo tanto derivaba de los esfuerzos, motivaciones y de la lucha para mejorar la propia posición en el mercado del empleo. Las principales reformas sociales de Uruguay, como la de la seguridad social y de la flexibilidad laboral, siguieron más o menos este tipo de política. La orientación reformista fue leja de modificar las desigualdades sociales i los niveles de pobreza; al contrario, los agudizó.¹⁵²

El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social propuso el Estado como garante de protecciones básicas y de oportunidades para los

152 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *ob.cit.*, págg. 14-15.

ciudadanos, independientemente de su condición socioeconómica, de manera de asegurar a todos ellos las posibilidades de enfrentar a los riesgos a que podrían encontrar en su vida. En el área social, pues, resultaba urgente resolver la emergencia social tramite medidas de corto plazo, emergencia en parte debida a décadas de poca atención a la cuestión; ya no se podía posponer la constitución de un sistema de amparo social y de asistencia modernos que se interesasen en las nuevas problemáticas asociadas a la exclusión social de gran parte de la población.¹⁵³ el objetivo primario era la de alzar de la línea de pobreza el primero quintil de la población gracias a política dirigidas a familias con ingresos basísimos.¹⁵⁴ El proyecto fue desde el inicio definido como transitorio, con fecha de partida en 2005 y de fin en 2007, de acuerdo con lo planificado por el gobierno; desde 2007 empezaría otro plan, el Plan de Equidad.¹⁵⁵

El PANES fue una política macro que empezó a dar respuestas a la emergencia social de las familias en pobreza extrema y en situación de indigencia; fue el cuadro de referencia por las intervenciones que se realizaron tramite varios programas sociales caracterizados por múltiples objetivos cuyo núcleo principal se puede sintetizar en dos dimensiones:

- a. asistencial: abordar de inmediato las diversas situaciones de emergencia en las que se encontraba la población que incluida en el plan;
- b. promocional: sucesivamente se preverían los medios que permitirían la superación de la indigencia, de la pobreza y otras formas no económicas de exclusión social.¹⁵⁶

Así que el plan tiene dos objetivos básicos: por un lado, proporciona asistencia contingente gracias a las transferencias monetarias y alimentarias e intervenciones en el estado de la vivienda; por otro, se fija en los objetivos a largo plazo, como "reactivación" y "independización" de los hogares a través de las operaciones de rehabilitación, la educación, la alfabetización y a través de la participación social y experiencias de trabajo.

153 Ibidem, pág. 18.

154 V. Amarante, G. Burdín, M. Ferrando, M. Manacorda, A. Vernengo, A. Vigorito, *ob.cit.*, pág. 3.

155 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *ob.cit.*, pág. 15.

156 Ministerio de Desarrollo Social, *ob.cit.*, pág. 2.

El objetivo final del plan era proporcionar las oportunidades y herramientas familiares beneficiarias para que puedan levantarse de la pobreza y la exclusión social y económica¹⁵⁷

El programa PANES se compone de siete puntos:

- a. Ingreso Ciudadano (transferencia de dinero a las familias que se consideran adecuados para ser parte del plan);
- b. Construyendo Rutas de Salida (programa socio-educativo y comunitario finalizado a la recuperación de la alfabetización de la comunidad);
- c. Uruguay Trabaja (programa focalizado en trabajos transitorios como una oportunidad para el desarrollo habilidades laborales y sociales);
- d. Atención a los sin techos (el estado ofrece refugio a los que no tienen residencia);
- y. Plan de Alimentación (introducción de cupones alimentarios);
- f. Mejora del hábitat (mejor calidad de la vida de familias que se encuentran en situaciones habitacionales críticas);
- g. Acuerdo OSE (viviendas reconectadas a la red de agua potable y saneamiento);
- h. Planes de opciones productivas (transferencia de dinero a las empresas);
- i. Fortalecimiento de iniciativas locales¹⁵⁸

Para acceder al PANES se necesitaban requisitos particulares y para incluir en el programa el porcentaje correcto de la población, el Estado necesitaba herramientas con la que podía determinar con la mayor exactitud posible si los candidatos considerados fuesen idóneos para participar al programa; por esta razón, el MIDES colaboró con el Instituto de Economía y con la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República con el fin de elaborar el Índice de Carencias Crítica, un instrumento para la inclusión en el plan basado en los ingresos y grado de vulnerabilidad.¹⁵⁹ Según el Banco Mundial, el PANES fue uno de los pocos ejemplos únicos en el mundo de un plan de asistencia social que incluía un programa de rutas de salida de la pobreza a través de la rehabilitación, la educación y las

157 V. Amarante, G. Burdín, M. Ferrando, M. Manacorda, A. Vernengo, A. Vigorito, *ob.cit.*, pág. 3.

158 Ministerio de Desarrollo Social, *ob.cit.*, págg. 4-10.

159 *Ibidem*, pág. 3.

experiencias de participación social, económicas y laborales. Por lo tanto, se emprendió el camino hacia la mejora de la autoestima y la auto-percepción de los beneficiarios, poniendo las bases para el surgimiento de comportamientos positivos que rompió el estado de aislamiento y la auto-exclusión de los participantes.¹⁶⁰

En 2007, el Plan de Emergencia, nacido precisamente para resolver las situaciones más graves en el corto plazo, acabó su tarea y cambió su nombre por el Plan de Equidad: no se reemplazó un plan a otro, sino se pasó de una política transición a una permanente,¹⁶¹ y en este sentido podemos decir que finaliza el PANES; fue aprobado el 9 de abril de 2007 por la Asamblea General.

En el nuevo proyecto se establecieron las principales prioridades relativas a la situación de la población que estaba por debajo de la línea de la pobreza, pero no sólo; Plan de Equidad, de hecho involucra a toda la población, dado su objetivo general y universal de reconfiguración del sistema de protección social. A través del Plan de Equidad, el gobierno se propuso reforzar todos los dispositivos públicos existentes, introducir cambios en la organización de las estructuras y en los instrumentos de protección social y mejorar la oferta y la regulación de los servicios con el fin de promover la integración y la justicia social para el bienestar común. El MIDES, visto su carácter institucional, se ocupa de la coordinación y articulación de las diferentes políticas, junto con las distintas Unidades y Órganos Ejecutores Públicos Centrales. El fundamento principal de este plan es asegurar que todos los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de llevar una vida digna y que nadie se deja a su suerte; y son derechos básicos de los ciudadanos que el Estado tiene que proteger y garantizar. Dada la larga historia de Uruguay de los derechos de los ciudadanos y obligaciones del Estado, de hecho, es bien arraigada la idea de que es deber de este último para proporcionar protección a quienes que lo necesitan y a toda la población, garantizando el

160 William Reuben, Marisa Miodosky y Eri Watanabe, «Building on Experience: Improving Social Protection in Uruguay and the Plan For Social Equity», pág. 3, en *En breve* (World Bank), papel suportado por el Departamento de Desarrollo Internacional del gobierno de Gran Bretaña, julio de 2008, n° 132.

161 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *ob.cit.*, pág. 18.

respeto de los derechos fundamentales a lo largo de toda su vida a través de los principios de igualdad, la importancia del concepto de ciudadanía y las condiciones y las oportunidades dadas a todos en las diferentes circunstancias. El Estado tiene que buscar las respuestas con el fin de corregir y compensar las desigualdades para cubrir los distintos riesgos sociales a que la población está expuesta; una de estas respuestas es la Red de Asistencia e Integración Social, una parte indispensable para la construcción del bienestar de los uruguayos a través de programas de sociales y de líneas de acción estables y permanentes.

A través del Plan de Equidad se buscan soluciones para los nuevos riesgos y problemas sociales a que pueden ser sujetos los ciudadanos y se crean las condiciones para el nacimiento y el desarrollo de una autoridad pública en el ámbito social, articulada en varias partes y capaz de evaluar las necesidades de los numerosos sectores sociales. Se prestó especial atención a la situación de los grupos más desfavorecidos gracias a la aprobación de medidas específicas que tendieron a mejorar sus oportunidades; no se trataba de una simple continuación del plan anterior, el PANES, más bien, se estaba tratando de reestructurar el sistema de protección de Uruguay, a través de la reapropiación de su herencia histórica, la innovación de las líneas de acción, la promoción de reformas sectoriales, la articulación de políticas transversales de género y la aprobación de la reforma de la administración estatal. Las reformas realizadas cubrieron en primera instancia los riesgos relacionados con la pobreza, por que, a pesar de que miles de personas hubiesen superado el umbral de pobreza, aún había quien vivía en condiciones de privación social.

El objetivo final del gobierno para mejorar algunos indicadores sociales fue considerado la gran tarea colectiva que involucraba tanto la sociedad civil como la política y para la que utilizarían todos los mecanismos posibles para canalizar la participación ciudadana.

Por lo que se refiere a los objetivos generales, el Plan de Emergencia apuntaba a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todos los habitantes del país, especialmente de los que estaban en un entorno de riesgo

social a través de servicios sociales universales y la posibilidad de conseguir un trabajo decente; en cambio, en lo que atañe a los objetivos estratégicos, se proponía la mejora de la igualdad intergeneracional, de género (contra la discriminación) y racial (lucha contra el racismo) y el desarrollo y expansión de la Red de Asistencia.

Los criterios que orientaron las prácticas se basaron:

- a. en más oportunidades para que todos puedan mejorar su calidad de vida;
- b. en la creación de un sistema único y diferenciado de beneficios sociales;
- c. en la entereza de la intervención pública;
- d. en la transversalización de toda la Red de Protección Social para la promoción de la igualdad y el ejercicio de las libertades fundamentales del ciudadano;
- y. en la consideración de las etapas para la implementación del plan;
- f. en el mejoramiento del acceso a las políticas, a los bienes y servicios sociales para los más vulnerables socialmente;
- g. en las políticas de regionalización y descentralización;
- h. en la cooperación entre el Poder Ejecutivo, los Entes Descentralizados y Autónomos e Intendencias Municipales.

Por último, el plan prevee proyectos que involucran la sociedad desde todos los puntos de vista, a partir de las reformas económicas a las que se atañen a la salud y la educación; de hecho, el plan interviene en el sistema tributario; en las políticas en materia de salud, de educación, de vivienda, de atención a los niños, a los adolescentes, a quien tiene discapacidad y a los mayores, de asignaciones familiares y prestaciones sociales, de seguridad alimentaria; en medidas de promoción del empleo; en la igualdad de oportunidades y de derechos.¹⁶²

Gracias a las nuevas habilidades técnicas y profesionales debidas a la reestructuración, reorganización y creación de nuevas instituciones y a la colaboración con la Universidad de la República, ambos los planes son seguidos y observados estrictamente. Las diversas autoridades, de hecho, tienen el deber de estudiar el diseño y el objetivo final de los programas, de

162 Gabinete Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales y Colaboradores Técnicos, *Plan de Equidad* http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf.

discutir las propuestas con el equipo técnico competente para examinar de manera conjunta las posibilidades y pertinencia de las propuestas, de catalogar la información recibida, de calcular de los indicadores y de producir informes periódicos. Los organismos asignado al PANES y el Plan de Emergencia finalmente tuvieron que elaborar indicadores sociales para producir información relevante con el fin de conocer el estado y la evolución del bienestar social en Uruguay. Estos indicadores fueron agrupados por temas: educación, salud, medio ambiente, familia, seguridad social, mercado del trabajo, alimentación, vivienda; por lo que se creó el DINEM, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.¹⁶³

3.4.2 La elección de José Mujica en 2010: el personaje, la continuidad con el Plan de Equidad y las novedades.

En 2010 acabó el mandato de Tabaré Vázquez, que, de acuerdo con la legislación uruguaya, no podía proponerse otra vez como presidente; se hicieron, por lo tanto, las elecciones internas del partido, las primarias del Frente Amplio, que fueron ganadas por José "Pepe" Mujica con el 52% de los votos, seguido por Danilo Astori, que ganó 39,6%.¹⁶⁴ Así que Mujica se convirtió en el candidato del Frente Amplio para las elecciones que tendrían lugar en el octubre del mismo año, y es así que entra en la escena de la vida política uruguaya un personaje muy inusual.

En juventud formó parte de las filas del Partido Nacional, hasta que se convirtió en el secretario general de la sección de la juventud; en los años '60 abandonó el Partido Nacional y fundó junto con Erro la Unión Popular, que se alió con el Partido Socialista de Uruguay, y con un pequeño grupo llamado "Nuevas Bases". En esos mismos años se unió al Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros y como miembro participó activamente en operaciones de guerrilla, tanto que fue buscado por la policía a causa de sus actividades ilegales y por eso pasó a la clandestinidad; Uruguay estaba

163 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *ob.cit.*, pág. 22.

164 Alberto Couriel, Primeras Conclusiones de las Elecciones Internas, en La Red 21, 1 de julio 2009, <http://www.lr21.com.uy/contratapa/370916-primeras-conclusiones-de-las-elecciones-internas>.

viviendo un período de intensas violencias sociales y el gobierno del presidente Pacheco Areco trató de resolver la situación mediante la invocación de medidas especiales de seguridad. Luego, Mujica fue descubierto, golpeado por seis balas y llevado a la cárcel de Punta Carretas; en la cárcel, el guerrillero pasó casi 15 años, de los cuales 13, desde el '72 al '85, particularmente duros. Al final de la dictadura, Mujica fue liberado y creó durante los años de la transición a la democracia, junto con otros miembros del MLN y partidos de izquierda, el Movimiento de Participación Popular, luego incluido en el Frente Amplio, una coalición más amplia de los partidos la izquierda.

El ex-guerrillero se insertó en la constitucionalidad parlamentaria, tanto que en 1994 fue elegido diputado en Montevideo y en 1999 senador; en 2005, Tabaré Vázquez, el candidato del Frente Amplio elegido presidente lo nombró Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, cargo que abandonó en favor de su vice en 2008 para concentrarse en la candidatura a presidente de Uruguay con el Frente Amplio. En junio de 2009 ganó las primarias de partido contra Danilo Astori, Daniel Martínez, Marcos Carábula y Enrique Rubio, llegando a ser así en el candidato del Frente Amplio para la próxima elección presidencial, que ganó a la segunda vuelta en noviembre de 2009 con más del 52% de los votos; el 1º marzo de 2010, prestó juramento como Presidente de Uruguay ante el Palacio Legislativo y luego en la Plaza de la Independencia, frente a una gran audiencia y numerosas autoridades, como pidió.¹⁶⁵

Los cinco años dirigidos por Mujica se caracterizaron por la continuidad con las ideas y los planes del gobierno anterior, es decir, siempre fue central la idea de la protección de los que estaban en fuertes situaciones de riesgo social. Muy consciente de los importantes resultados alcanzados hasta ahora por lo que se refiere a la reducción del desempleo y su impacto en la pobreza, en la desigualdad y en la indigencia y las mejoras en el trabajo, en los salarios y en las pensiones, el nuevo gobierno continuó con el proceso hacia la ampliación y la profundización de las políticas sociales ya ideadas y

165 Por mi patria, Biografía de José Mujica, 2015 <http://pormipatria.org/archivo/biografia-de-jose-mujica/>.

planificadas. En los cinco años de Mujica, de hecho, había unos objetivos estratégicos muy específicos que definieron la acción del gobierno: se decidió avanzar y desarrollar aún más en las reformas universales y en la construcción de la Red de Asistencia e Integración Social; desarrollar mecanismos de restricción y la intervención en los servicios universales que permiten un mejor tratamiento de los colectivos vulnerables a partir de los proyectos de seguridad preconfigurados; definir las rutas específicas de protección que se ocupan de la vida y las familias de las personas, con un enfoque en favor de la movilidad social ascendente; consolidar y desarrollar perspectivas transversales (género, origen étnico y racial, orientación sexual e identidad de género); mejorar la calidad de los servicios y bienes sociales y de la comunicación y la cooperación inter-institucional; el inicio del Sistema de Cuidado, un sistema que reconoce el derecho de las personas dependientes a los tratamientos de calidad. Estas directrices dieron el impulso a varios proyectos que profundizaron la discusión iniciado en 2005 por Tabaré Vázquez.¹⁶⁶

Junto con el Plan de Equidad, la administración Mujica trabajó a otro proyecto, que siempre fue parte de las prioridades, pero de una perspectiva más profunda: el Plan de Integración Socio-Habitacional "Juntos", aprobado en mayo 2010, como respuesta a la emergencia socio-habitacional que afectaba a 15.000 familias en Uruguay. El proyecto constituía una herramienta necesaria por el gobierno para elevar el estado de aquellos sectores de la población expuestos a más riesgos, en este caso de los que no tuvieron la oportunidad de acceder a una vivienda digna; según el gobierno, el persistir del problema agudizaría la desigualdad, la segregación social y la pobreza. El plan preveía la participación de los ciudadanos en el proceso de mejora, transformación y construcción de barrios, la coordinación inter-institucional de los organismos pertinentes y colaboradores en la actividad de voluntariado como ejemplo de solidaridad social.¹⁶⁷

166 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010-2014*, pág 9-10, octubre de 2014, Montevideo.

167 Presidencia de la República, Juntos Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional <http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan>.

En 2010 ganó las elecciones y fue el segundo presidente de izquierda de América del Sur y el primero proveniente desde el extremismo, anticipando de un año Dilma Rousseff, la presidenta de Brasil, elegido el año siguiente.¹⁶⁸

Mujica se encontraba en el centro de atención gracias a tres reformas sociales que hicieron de Uruguay el país más progresista y liberal de América Latina en los ojos del mundo.¹⁶⁹ La ley que le dio más fama en el mundo fue la que trató de despenalizar la producción y el comercio de la marihuana, cuya venta sería controlada por el Estado. La propuesta formaba parte de un proyecto para garantizar una mayor seguridad a los ciudadanos, para reducir la violencia del crimen organizado vinculado al tráfico de drogas y para resolver los problemas sociales y de salud derivados del consumo de drogas; la propuesta fue presentada el 12 de junio de 2012 y aprobado en diciembre de 2013.¹⁷⁰ Uruguay fue el primer país del mundo con una normativa tan exhaustiva y completa,¹⁷¹ aunque todavía no se conocen algunos aspectos de su aplicación.¹⁷² La ley creó muchas disputas dentro del país.

Otra reforma que dividió Uruguay fue la ley sobre la legalización del aborto. Esta nueva ley creó opiniones pro y contras, incluso dentro del Frente Amplio mismo: Mujica fue obviamente favorable, mientras que su predecesor, por razones de conciencia a pesar de la militancia socialista, contrario, junto con el 60% de la población. En 2012, finalmente, fue aprobada la ley de interrupción voluntaria del embarazo, que hizo de Uruguay el segundo país de América Latina después de Cuba a permitir el

168 CIDOB, Barcelona Centre For International Affairs, *José Mujica Cordano*, editado por Roberto Ortiz de Zárate, 12 mayo de 2015.
http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/uruguay/jose_mujica_cordano.

169 Jonathan Watts, «Uruguay' s President José Mujica: no palace, no motorcade, no frills» en *The Guardian*, viernes 13 diciembre 2013
<http://www.theguardian.com/world/2013/dec/13/uruguay-president-jose-mujica>.

170 CIDOB, Barcelona centre For International Affairs, *ob.cit.*

171 BBC Mundo, *10 frases que definen a Mujica (y a su gobierno)*, 28 de febrero 2015
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/02/150227_uruguay_mujica_10_frases_irm.

172 BBC Mundo, Ignacio de los Reyes, *Cómo Tabaré Vázquez quiere superar la pesada herencia de Mujica en Uruguay*, 1 de diciembre 2014
http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141130_uruguay_tabare_vazquez_elecciones_presidente_herencia_mujica_irm

aborto.¹⁷³

La última ley que dio más visibilidad al presidente de este pequeño país fue la del matrimonio de personas del mismo sexo, que a diferencia de las otras dos, gozaba del amplio apoyo de la opinión pública y menos rechazos de la oposición política; permitió además la adopción de niños por parejas homosexuales.¹⁷⁴ A través de esta ley Uruguay se convirtió en el segundo país en América Latina, después de Argentina, a reconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo, y pese a las críticas de la Iglesia, Mujica dijo que sólo estaba reconociendo una realidad objetiva, y que no legalizarlo sería como torturar personas inutilmente.¹⁷⁵

El carácter muy particular, su mentalidad, su estilo de vida llamó la atención de los medios internacionales: la indiferencia a la forma de vestir formalmente, su franqueza, la falta de interés en los bienes materiales parecía hacerlo verdaderamente incorruptible, calidad infinitamente apreciada frente a un mundo político constantemente expuesto a escándalos y a la corrupción; con su imagen de hombre frugal e intacto, que prefiere vivir en su chacra fuera de Montevideo que sigue cultivando flores y trabajando la tierra, logró dar visibilidad a Uruguay, un país pequeño respecto a las dos potencias Argentina y Brasil y tradicionalmente poca relevante en el ámbito internacional. La consideración, la simpatía, el respeto que despertó en la opinión pública internacional deriva mucho de su manera de vivir, pensar, hablar.¹⁷⁶

Cuando asumió el cargo, se dejó entrevistar por la prensa en su chacra, que no abandonó en favor de los palacios presidenciales; rechazó el coche oficial para seguir conduciendo su viejo escarabajo; donó casi el 90% de su salario mensual para el Plan Juntos¹⁷⁷; mientras que en varias entrevistas denunció el excesivo consumismo y la obsesión de los Estados de lograr un crecimiento a través del consumo a cualquier costo..¹⁷⁸ por todo este conjunto de factores se ganó a nivel internacional la reputación de

173 CIDOB, Barcelona Centre For International Affairs, *ob.cit.*

174 Ibidem.

175 BBC Mundo, *ob.cit.*

176 CIDOB, Barcelona Centre For International Affairs, *ob.cit.*

177 Ibidem.

178 Jonathan Watts, *ob.cit.*

"presidente más pobre del mundo".

Mientras que en el mundo su fama se extendió, la situación en casa era un poco diferente. Más allá de la gran humanidad, ideología pacífica y llena de comprensión de Mujica, el nivel de aceptación en Uruguay nunca fueron estrellar. Por un lado, muchos uruguayos no les gustaba los modos, la ropa y el lenguaje utilizado, a veces referido trato degradante; por el otro, no hay duda de que la educación, uno de los puntos principales de su programa, en una evaluación realizada por la OCDE, alcanzó los peores niveles entre 65 países desde 2003 (hubo altas tasas de repeticiones y muchas huelgas de docentes), tanto que él mismo admitió que su administración en este ámbito registró un gran fracaso. Además, aunque el Uruguay encabeza la lista de los países más seguros de América Latina, por su población hay una sensación creciente de inseguridad, dado el aumento de robos y asesinatos entre 2013 y 2014.¹⁷⁹ Durante su mandato, volvió a crecer el déficit fiscal y la inflación y no se produjeron las construcciones de infraestructuras de comunicación de vital importancia para el país.

Bajo su presidencia, sin embargo, no hay duda de que el Uruguay consolidó su reputación en el mundo del país de éxito económico y de progresismo social, gracias a la legalización del aborto, a la posibilidad del matrimonio homosexual y a la legalización de la marihuana, y también gracias los esfuerzos realizados en la lucha contra la pobreza y en la reducción de las desigualdades.¹⁸⁰

179 BBC Mundo, Ignacio de los Reyes, *ob.cit.*.

180 CIDOB, Barcelona Centre For International Affairs, *ob.cit.*.

CAPÍTULO 4: LOS RESULTADOS ALCANZADOS.

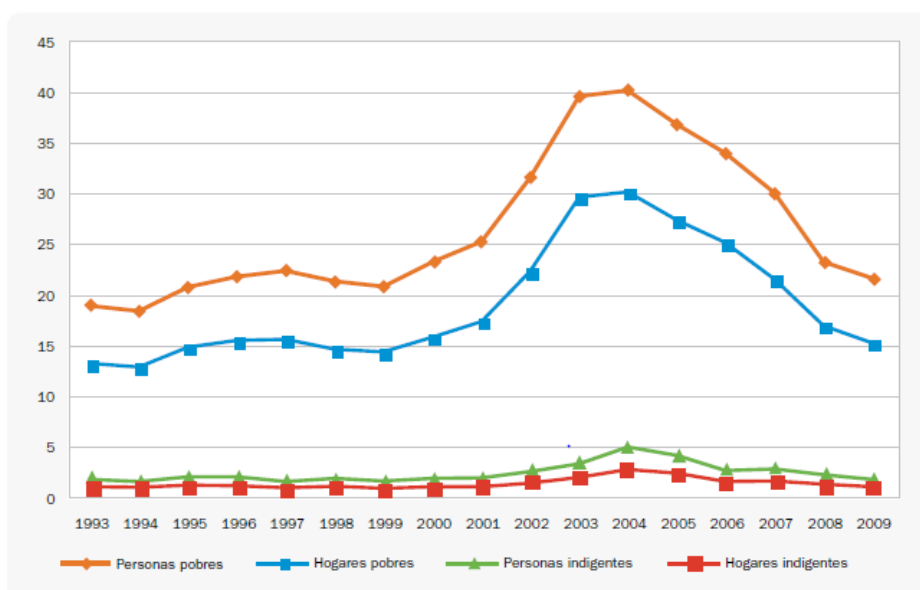
En vista de lo anterior, ahora serán analizados datos y proyectos empezados por los gobiernos frenteamplistas para levantar Uruguay a partir de 2005, tomando como punto de referencia para un marco más general de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

4.1 La lucha contra la pobreza extrema y el hambre.

Cuando el Frente Amplio llegó al gobierno, el país acababa de empezar salir de la crisis económica profunda que lo afectó, pero la situación seguía siendo muy grave, sobre todo a nivel social.

Uruguay en el contexto regional siempre ha sido un país que no ha tenido problemas de pobreza y de indigencia, a excepción del pico debido a la crisis de 2002 que llevó en 2004 a tener el 40% de la población en condiciones de pobreza y aproximadamente el 5 % en indigencia.¹⁸¹

Cuadro 6: pobreza e indigencia.



Fuente: elaborado a partir de INE, ECH.

181 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Addendum al Informe País Uruguay 2009*, pág. 18, noviembre de 2010, Uruguay.

Desde 2004, gracias a las políticas sociales y a las reformas económicas en los diferentes sectores, destaca un descenso consistente de la pobreza: de hecho, el objetivo nacional en relación con este punto de los objetivos, apuntaba a erradicar totalmente la pobreza y reducir a la mitad la proporción de los pobres en 2015, la fecha de finalización del proyecto; desde el año 2005 entra en funcionamiento el nuevo gobierno y con ello el PANES, el *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social*, previsto para enfrentar a las situaciones de mayor emergencia y con duración hasta 2007, cuando sería reemplazado por el *Plan de Equidad*.

La idea de partida era la de garantizar a todos el acceso a los servicios de salud. Antes de 2005, el sistema se caracterizaba por la fragmentación en la que coexistían el sector privado y el sector público; fragmentación que implicaba que los que tenían menos ingresos obviamente se concentraba en el sector público, la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE). El sistema de salud pública estaba en estancamiento, que provocó el deterioro de sus infraestructuras y la reducción del poder adquisitivo de los salarios de sus trabajadores; en el sector privado, la falta de fondos debido a la crisis llevó al cierre del 20% de las estructuras en el período 2000-2004. El deterioro de la calidad de las prestaciones del ASSE dio lugar a un deterioro en el cuidado y en la atención a la salud de los que tenían menores ingresos.

El gobierno trató de resolver la situación mediante la creación del *Sistema Nacional Integrado de Salud* (SNIS), realizado para garantizar el acceso universal a la salud a toda la población. Para alcanzar esto se tuvo que cambiar el modelo de financiación: se creó el Seguro Nacional de Salud, compuesto a su vez por el Fondo Nacional de Salud (FONASA), por los usuarios e por las instituciones. La idea era la de dar sostenibilidad financiera al SNIS, cuyo fondo recibiría las contribuciones financieras de acuerdo a los ingresos de los usuarios. También cambió el modelo de atención, ya que se propuso fortalecer el primer nivel de atención que reciben los usuarios, tratando de emprender una acción preventiva y no curativa, inicialmente relacionada principalmente a la salud de la mujer

(embarazo, parto, cáncer de mama y de cuello uterino) y del hijo (infantil y primer año de vida). También se quiso fortalecer el papel del Estado en la gestión, regulación y control del sistema y favorecer la descentralización de los Servicios Salud del Estado del Ministerio de Salud Pública, diferenciando la prestación de los servicios de salud de los objetivos de seguimiento del Ministerio.¹⁸²

El nuevo gobierno de 2010 persiguió el objetivo de trabajar al máximo para que el estado fuese el promotor de iniciativas y proyectos que promoviesen estilos de vida saludables y contribuyesen a mejorar la calidad de vida de la población. De hecho, se aumentó el gasto público en salud, pasando de 4.554 millones de pesos en 2004 a 34.984 millones en 2013 para la cobertura del Sistema Nacional de Salud; en materia de accesibilidad económica, se impulsaron medidas para mejorar el acceso al sistema de cuidados a través de co-pagos, sobre todo para los departamentos de Medicina General, Pediatría y Ginecología, y para el acceso a los anti-hipertensivos, el tratamiento completo de antibióticos y se estableció el acceso gratuito a los tratamientos para los diabéticos.¹⁸³

Para proteger a la población indigente o en pobreza extrema, el Estado uruguayo trabajó también en políticas relacionadas con la nutrición gracias a la institución denominada Instituto Nacional de Alimentación que se encargó de la entrega de alimentos y creó comedores establecidos para los sectores más expuestos.

En el nuevo marco de reformas realizadas por el PANES y por el Plan de Emergencia se entendió la componente alimentaria como un servicio constitutivo de la nueva red de asistencia y un complemento socio-económico de las familias en pobreza, destacando el papel de la seguridad alimentaria y de asistencia a las áreas de mayor riesgo; por otra parte, de gran importancia fueron las políticas de transferencias monetarias en forma de asignaciones familiares, siempre en el ámbito de la alimentación. El propósito fundamental fue cubrir lo más ampliamente posible la falta de

182 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad. Las políticas sociales del gobierno nacional*, págg. 29-30, octubre 2009, Montevideo, Uruguay.

183 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad a la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010-2014*.

bienes de primera necesidad, hasta llegar a la completa erradicación del problema del hambre en Uruguay.

Entre las medidas adoptadas por el gobierno para proteger a sus ciudadanos de los riesgos más básicos, hubo la implementación del sistema Nacional de Comedores, que ya existía con la función de asistencia alimentaria, pero que desde el nuevo milenio también abasteció servicios de comidas con cobertura a nivel nacional, y que tuvo como objetivo asegurar alimentos a los que estaban en situación de la vulnerabilidad social a través de la posibilidad de acceder a una pasta al día nutricionalmente adecuado de lunes a sábado. El INDA, que se dirigió por completo el programa, en Montevideo tenía que proveer a encontrar el espacio físico donde colocar el comedor, las herramientas, los recursos humanos y los alimentos, mientras que en el país las intendencias tenían que designar la ubicación adecuada, el personal y medios, mientras que el INDA enviaba cada dos meses alimentos secos y el dinero para comprar alimentos frescos y el combustible;¹⁸⁴ quien podía hacer uso de este servicio eran especialmente mujeres embarazadas, madres lactantes, infantes, niños en edad pre-escolar y escolar los estudiantes, los desempleados, los discapacitados y los mayores.¹⁸⁵

Para asegurar que todos pudieran acceder a la asistencia alimentaria, la administración de Vázquez puso en marcha otros programas de este tipo: continuó el *Programa de Apoyo a Instituciones Públicas y Privadas*, creado en 1974, cuyo objetivo era proporcionar ayudas alimentarias y asistencia técnica a las instituciones públicas y privadas que sin fines de lucro sostienen y socorren a los grupos biológica y socialmente vulnerables; el Programa Apoyo a los enfermos crónicos, cuyo objetivo era contribuir a la mejora de la situación alimentaria y nutricional de personas con enfermedades crónicas (renales, diabéticos, pacientes oncológicos, celíacos, portadores de tuberculosis y de VIH / SIDA y otras enfermedades debilitantes que pueden impedir el trabajo) y que se encuentran en condiciones socioeconómicas adversas, gracias a un suplemento mensual en

184 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, págg. 113-114.

185 Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional Uruguay, *Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Uruguay 2009*, pág. 27, Montevideo, Uruguay.

dinero cuyo monto depende de la gravedad de la enfermedad; el *Programa Nacional para Jubilados y Personas con Discapacidad*, diseñado con la intención de integrar los ingresos de las personas mayores en mayor riesgo y de quien recibe una pensión de invalidez porque es incapaz de trabajar; otros programas dirigidos más específicamente a los niños y adolescentes, el sector de la población más a riesgo, y que luego se examinará más detalladamente.¹⁸⁶

Para reducir la pobreza, se establecieron las políticas de transferencias no contributivas. Estas políticas integran la matriz de protección social uruguaya desde muchas décadas, tanto que el país fue pionero en la implementación de dispositivos tales como las asignaciones familiares y pensiones de vejez e invalidez. El contexto de grave vulnerabilidad social en que estaba la población, llevó los gobiernos frenteamplistas a dar especial atención y prioridad a este tipo de políticas. Además de fortalecer la institución de las asignaciones familiares y pensiones contributivas, se dio cuenta de que eran necesarias nuevas estrategias de acción con el fin de establecer una red de bienestar social moderno: se estableció, por tanto, un sistema de transferencias monetarias utilizando los medios tradicionales de protección con el fin de alcanzar y cubrir incluso los sectores sociales más afectados. Las transferencias se consideraron esenciales para la conformación de un Estado social en el que la situación de las familias más pobres con jóvenes a cargo pudiese mejorar, también gracias a la posibilidad de disfrutar de los bienes públicos sociales fundamentales para el desarrollo de la capacidad ciudadanas, como puede ser la educación y la salud.

La ley de Asignaciones Familiares fue de gran importancia en el presentar la idea protección social según la administración frenteamplista e incluye elementos relacionados con la vulnerabilidad social a la que está expuesta la familia; los riesgos que podrían afectarlos los hacen idóneo para recibir el beneficio, independientemente de la condición de trabajadores formales, informales o desempleados. En realidad ya existían políticas de este tipo, dada la tradición progresista del Uruguay y la posición de vanguardia en el

186 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, págg. 113-114.

campo; sin embargo, con el tiempo, el desarrollo de este aspecto del bienestar no siguió una trayectoria lineal y a menudo no se consiguió la ampliación del sistema, de manera que algunos sectores de la sociedad fueron excluidos de los beneficios y entre quien podía disfrutar de ellos, había ciertas diferencias de no carácter monetario, especialmente entre los trabajadores formales e informales; además, las asignaciones sólo se percibían cada dos meses y el monto era muy bajo. Incluso la situación que atañía a las pensiones de naturaleza no contributiva, como por ejemplo las de vejez y de invalidez, no era mucho más mejor: quien pedía el beneficio tenía que demostrar que no tienen ingresos de ningún tipo y en cualquier caso a los idóneos recibían cheques decididamente bajos.

El nuevo sistema introducido no sustituyó al sistema anterior, pero introdujo cambios sustanciales para proteger mejor los sectores más a riesgo: se incrementaron de manera significativa los fondos para las prestaciones no contributivas; se pasó de un régimen bimensual a uno mensual; se prefirió la mujer cual recibidora de beneficios considerando también el número de hijos a cargo; se aumentó la cantidad de beneficios si éstos hubiesen asistido y avanzado en el sistema de educación formal con el objetivo de fomentar la permanencia de los jóvenes en la escuela.

Para actuar los programas y lograr la mayor cobertura posible se creó dentro del MIDES la *Unidad de Seguimiento*, encargada de evaluar la situación social de las familias como potenciales beneficiarios de los programas de protección, de controlar el cumplimiento de los requisitos necesarios, de identificar y captar las familias no incluídas, así como de promover campañas de información diseñados específicamente y con un rango de nivel nacional. Destacó un aumento, a partir de enero de 2005, del valor real de las prestaciones medias calculadas gracias al reajuste (realizado por la Base de Prestaciones y Contribuciones), tras un descenso del 64% en términos reales de las asignaciones familiares entre 1987 y 2004; a partir de enero de 2008 entró en vigor la aplicación del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, que comenzó con un aumento sustancial de los fondos, garantizando 700 \$u mensuales para familias con niños de 5 años y

en primaria, mientras que 1000 \$u fueron asignados a quien tenía a cargo un menor en las escuelas secundarias. Al final, se estimó que la cantidad de asignaciones per cápita en 2008 fue de 530 pesos, frente a los 204 de 2004: en este período el gobierno duplicó las prestaciones, hasta llegar a 570 pesos en 2009. Por lo que atañe a la cobertura, a principios de 2009 se contaron 375.000 beneficiarios que al final del año se llegaron a ser 450.000.

Los usuarios beneficiarios de las asignaciones accedieron a los programas fueron controlados en tiempo real e a través las visitas las familias a cargo de MIDES.¹⁸⁷

Desde 2005, la reducción de la pobreza ha sido continua y sostenida, tanto que a finales del año 2009 se redujo a 21,6%, mientras que la indigencia desde 4,7% en 2004 pasó a 1,6% en 2009.¹⁸⁸ En los años siguientes aumentaron el gasto público para las asignaciones familiares y los programas de asistencia monetaria a la vejez; gracias a estos esfuerzos, en los años de la administración de Mujica se asistió a la disminución de los beneficiarios: en diciembre de 2010 eran 574.000 los beneficiarios menores de edad, mientras que en diciembre de 2013 se habían reducido a 479.000, gracias a una mejora general de la economía uruguaya y del monto de los ingresos.¹⁸⁹

La medida de transferencias no contributivas de mayor alcance fue la creación de la Tarjeta *Uruguay Social* en mayo de 2006 (prevista y diseñado por el PANES y concebido dentro del Programa Nacional Alimentario), un beneficio monetario para la población en riesgo, especialmente para los menores de 18 años que todavía estudiaban, personas con discapacidades y mujeres embarazadas;¹⁹⁰ permitía una gran libertad de compras gracias a la amplia gama de productos disponibles, desde los alimentos hasta los productos para la limpieza.¹⁹¹ Los beneficiarios de la Tarjeta fueron seleccionados a través de la invención de una herramienta que permitiese la

187 Consejo Nacional de Políticas Sociales, De la emergencia a la equidad, págg. 105-109.

188 Consejo Nacional de Políticas Sociale, De la equidad hacia la igualdad, pág. 169.

189 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, pág. 173.

190 BPS, Instituto de Seguridad Social, Asignación Familiar, 7 de diciembre 2015 (última actualización).

191 MIDES, Tarjeta Uruguay Social, 1 de junio 2015

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/55480/3/innova.front/tarjeta-uruguay-social-tus>.

identificación, con la mayor exactitud posible, si una familia cumpliera o no las condiciones necesarias: el Índice de Carencias Críticas, fruto de una colaboración entre el Instituto de Ciencias Económicas de la Facultad de Economía y de Administración de la Universidad de la República y el MIDES. El Índice, bajo la forma de un algoritmo, consiste en una combinación y ponderación de las distintas características no monetarias de las familias que dan una idea de la vulnerabilidad de su situación.¹⁹²

En 2009, la cantidad de dinero asignada a los beneficiarios de la Tarjeta ascendió a 435 \$u si en una familia hubiese un menor o una mujer embarazada; 660 \$u en el caso de dos menores; 840 \$u si había tres; 1170 \$u con cuatro o más niños y mujeres embarazadas. En cuanto a la cobertura, hasta mayo de 2009, en el plan participaban 62.517 familias; en junio del mismo año fueron incluidos en el programa otras 25.000 familias, llegando a proteger a aproximadamente 330.000 personas.

En los años siguientes, bajo el gobierno de Mujica, además, se aumentó la cantidad de dinero a disposición de los beneficiarios de la tarjeta, principalmente gracias a la aplicación de la ley que exime del pago IVA quien realiza compras con la tarjeta; en 2011 se hicieron más flexibles los criterios para beneficiar del uso de la tarjeta, tanto que se otorgó a hombres y mujeres privados de la libertad, a los usuarios de los refugios del MIDES, la población trans y a los que ya habían recibido beneficios de programas prioritarios. Además en 2012 se puso en marcha el programa de *Leche Más*,¹⁹³ un programa para mujeres con recién nacidos: en la tarjeta se introdujo la posibilidad para estas últimas, obviamente beneficiarias del programa, que pudiesen comprar la leche en polvo fortificada con hierro para prevenir la anemia en los niños entre los 6 meses y los 3 años y los posibles problemas cognitivos, al sistema inmunológico, al crecimiento y en las mujeres embarazadas y lactantes con consecuente carencia de hierro;¹⁹⁴ en 2012 fue utilizado por el 79,7% de los usuarios de tarjeta, mientras que

192 MIDES, MTSS-INDA, MSP, ASSE, Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario del Gabinete Social, *Informe Tarjeta Uruguay Social. Componente Alimentario*, pág. 10, marzo de 2012.

193 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, pág. 172.

194 MIDES, INDA, ASSE, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Leche Más*, pág. 1.

en el primer semestre de 2013 llegó al 85%.

Se prestó especial importancia a la salvaguardia y a la protección de los niños, sobre todo con respecto a los niños menores de 6 años en situación de riesgo social. De hecho, desde dos décadas, en la sociedad uruguaya se presenta fenómeno de la infantilización de la pobreza; en particular, como ya se ha mencionado, esta aumentó entre 1999 y 2004, como consecuencia de la profunda crisis económica que afectó a Uruguay y que redujo notablemente los ingresos y las rentas de los hogares, hasta el punto de que muchas familias se encontraron por debajo del umbral de la pobreza que en este periodo pasó de 15% a 31,9%; el porcentaje de indigentes llegó a 3,9%. Entre 2004 y 2006, se advierte un ligero descenso en la pobreza (de 31,9% a 27,4%), debido a las reformas implementadas por el gobierno, sino también a la mejora general de los ingresos familiares y a los aumentos salariales; a pesar de todo, estos indicadores positivos no eran suficientes para resolver los problemas estructurales que afectan especialmente a los niños desde dos decenios, tanto que el documento sobre la situación de la infancia del UNICEF de 2006 recuerda que la pobreza infantil es endémica en Uruguay a pesar de las políticas sociales implementadas, y particularmente significativo es el desequilibrio entre generaciones. De hecho, aunque la pobreza general se redujo, eso fue sobre todo por el bien de la población adulta con respecto a los niños y adolescentes: entre 2004 y 2006, la pobreza en los niños menores de 6 años se redujo de 12,4 puntos, (con referencia a una puntuación de 100); entre 6 y 12 de 10,3; entre 13 y 17 8,3; mientras que entre 18 y 64 años y mayores de 65 años fue respectivamente del 18,6 y el 25,7 puntos.¹⁹⁵

El objetivo principal, sin embargo, atañía a la salud y la preservación de los sectores más vulnerables, es decir, lo que incluye a los niños menores de 6 años en riesgo de déficit nutricional, ya que la nutrición es la llave para una buena salud, sin carencias que podrían afectar el bienestar físico y mental del futuro ciudadano adulto. Las investigaciones conducidas por UNICEF, luego publicadas en el *Observatorio* revelan que la desnutrición crónica en

195 UNICEF Uruguay, *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2006*, págg. 7-13, mayo de 2007, Uruguay, impreso por Tradinco.

2006 representaba el fenómeno más frecuente en Uruguay, especialmente en niños menores de un año de edad;¹⁹⁶ otros problemas están relacionados con la falta de hierro en la leche materna y por lo tanto la posible aparición de la anemia en los niños dentro del primer año de vida.¹⁹⁷

En primer lugar, el gobierno de 2005-2010 aumentó el gasto público en políticas sociales relacionadas con la infancia: si en 2004 era del 23,3%, en 2009 llegó al 30%. Para superar el problema del déficit nutricional de los niños, la administración Vázquez trabajó duramente para coordinar los diferentes sectores con el fin de conseguir el objetivo. Además de la política de Asignaciones Familiares para los ciudadanos más desfavorecidos ya mencionada anteriormente, se reformuló dentro del MIDES el *Programa de Infancia y Familia* (Infamilia), un programa de tipo interinstitucional activo desde 2005 a 2010, desarrollado en colaboración con varios organismos como el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Consejo de Educación Inicial y Primaria, el Ministerio de Salud Pública (MSP), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y las organizaciones de la sociedad civil.¹⁹⁸ En el programa Infamilia, especial relevancia e importancia para la protección de los niños menores de seis años fue asumido por el *Plan CAIF* (Centros de Atención a la Infancia ya la Familia), creado en 1988 gracias también al apoyo de 'UNICEF¹⁹⁹ y potenciado en 2005 a causa del empeoramiento de la crisis y, por tanto, de los riesgos sociales.

Nació como una política en favor de la primera infancia y de la adolescencia, y se propuso de promover, desarrollar y coordinar las acciones estatales junto con la sociedad civil para el cuidado de los niños y sus familias a través de centros que el Estado financia y la sociedad dirige; el objetivo fue sobre todo el de prevenir deficiencias nutricionales y los déficits ya desde una edad temprana, de manera que no se pudiese en peligro

196 Ibidem, pág. 29.

197 Ibidem, págg. 37-38.

198 INFAMILIA, Insitucional, <http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,80,O,S,0>.

199 CAIF, INAU, PNUD, UNICEF, *25 años del Plan CAIF. Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional*, pág. 11.

el futuro desarrollo físico y cognitivo del niño, incluso interviniendo en las madres primero y luego visitando a los niños. El Plan CAIF insistió en la influencia de la educación desde los primeros momentos de vida (a través de proyectos estudiados específicamente), pero también en la importancia de la salud, especialmente en el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de los niños mediante la educación a una nutrición adecuada y la ayuda de las instituciones. En este sentido, a los beneficiarios del plan, los centros ofrecían controles de peso y de talla, controles pediátricos, reuniones sobre temas de salud y nutrición, meriendas en talleres semanales a disposición de los usuarios y entrega de *tickets* para los niños de 0 a 5 años y sus referentes familiares:²⁰⁰ a principios de 2009, el Plan cubría 42.549 niños de 0 a 3 años.²⁰¹

El programa de alimentación del Plan CAIF para niños en edad preescolar dirigido al desarrollo y crecimiento, consistió en transferencias de dinero a los centros para la compra de alimentos frescos de calidad no sólo para los niños,²⁰² sino también para los padres gracias al *Programa de Experiencias Oportunas*, dirigido a los niños y niñas de 0 a 24 meses y sus familias: para estas últimas se trata de educación a la alimentación equilibrada y nutritiva del hijo, mientras que para los primeros es la posibilidad de asumir una dieta rica y equilibrada y estar seguidos por un especialista alimentario.²⁰³

Para prevenir el problema de la anemia precoz en los niños y todos lo asociado con la lentitud del crecimiento tanto físico como mental, en 2006 se aprobó la ley por la cual se decidió entregar la leche en polvo y el trigo fortificados con hierro a los beneficiarios de menor edad del programa de Uruguay Social.²⁰⁴

En 2009 el programa se interrumpió y, mientras tanto, se había pasado al

200 MIDES, Programa Infancia, Adolescencia y Familia, *Modelo de Atención a niños menores de 4 años y sus familias. Informe de difusión pública de resultados del año 2005*, pág. 7-8, Informe Analítico nr. 3, agosto de 2006.

201 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, pág. 43.

202 Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF-INAU, *Planificaciones operativas. Proyecto institucional de los centros CAIF*, pág. 6, diciembre de 2010, Montevideo.

203 Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF-INAU, *Aportes para la propuesta educativa de los centros CAIF*, pág. 16-18, diciembre de 2010, Montevideo.

204 MIDES, *La fortaleza del hierro*, 10 de julio 2012, <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/19068/3/innova.front/la-fortaleza-del-hierro>.

sistema de la tarjeta: los productos ya no fueron recibidos, sino que era necesario comprarlos físicamente en la tienda; la leche fortificada con hierro ya no se compró porque era demasiado cara y se prefirió la leche común. En 2012 se resolvió la situación concediendo a los titulares de la tarjeta la oportunidad de comprar un kilo de leche por mes con el hierro (leche MAS); fue dirigido a las mujeres embarazadas, a las mujeres en los primeros 6 meses de lactancia y a los niños de 0 a 3 años.²⁰⁵

Para los niños mayores, en cambio, fue ampliado y fortalecido el *Programa de Alimentación Escolar* para contribuir a hacer adecuado el estado nutricional de los niños en edad escolar, centrándose sobre todo en las situaciones más vulnerables,²⁰⁶ mediante la asistencia alimentaria a los niños que asisten a centros de educación preescolar del sistema público; el control del estado nutricional de los niños de las escuelas públicas de todo el país y de la calidad e higiene de los servicios en los comedores escolares; la formación del personal de servicio, de los directores y de los inspectores y el desarrollo de programas de educación alimentaria-nutricional y fomentar hábitos alimentarios adecuados. El menú sigue las recomendaciones del Ministerio de Salud Pública; cubre el 67% de los niños inscritos en las escuelas públicas y el 90% de las estructuras reciben prestaciones alimentarias y se garantiza desayuno, merienda, almuerzo y cena. Desde el año 2003 se distribuye leche a nivel nacional, tanto fortificada con hierro como común, gracias al *Programa Leche Escolar*.²⁰⁷

Como parte de la *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia* elaborada en 2008 para el período 2010-2030, por lo tanto, un plan a largo plazo, se destaca en particular el *Plan de Acción*, un proyecto que comprendía el período 2010-2015, y que fue organizado para satisfacer las necesidades de las familias, niños, adolescentes y mujeres embarazadas. Entre los programas, un papel importante fue adquirido por *Uruguay Crece*

205 Instituto Nacional de la Juventud, *Leche fortificada, vuelve después de tres años*, 11 de julio 2012 <http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/19081/5/innova.front/leche-fortificada-vuelve-despues-de-tres-anos->.

206 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, pág. 115.

207 Consejo de Educación Inicial y Primaria, *Programa de Alimentación Escolar* <http://www.cep.edu.uy/programas/alimentacion-escolar>.

Contigo,²⁰⁸ creado en enero de 2012.²⁰⁹ Es una política pública de cobertura nacional que apunta la consolidación de un sistema de protección integral a la primera infancia; es decir, se propone el desarrollo de acciones universales y focalizadas que garanticen una protección adecuada para las mujeres embarazadas y para los niños de 4 años a través de la colaboración y acuerdos entre las distintas instituciones (incluso el CAIF), las Intendencias Departamentales e Intendencias Departamentales y otros. Uruguay Crece Contigo se proponía sobre todo de promover las buenas prácticas orientadas a la mejora del desarrollo del niño; disminuir los factores de riesgo socio-sanitarios que afectan al crecimiento de los niños de cuatro años, a través el control del estado nutricional desde el inicio del embarazo, el seguimiento del estado nutritivo, los consejos sobre la lactancia materna y las prácticas de alimentación correctas, la prevención de enfermedades y accidentes y fomentando la participación activa de los padres en la crianza y la educación del niño. En este programa, las familias fueron seguidas por equipos cerca de y en contacto con ellas, con el fin de establecer un acuerdo sobre el trabajo de hacer. El plan se desarrolla en varios puntos: en primer lugar, se le da al recién nacido y a su familia el "Set de Bienvenida", un mensaje sobre la importancia de la salud, de los estímulos y del cuidado en el primer año de vida y que incluye también material específico para el buen crecimiento del niño; prevee campañas de sensibilización sobre la importancia de la primera infancia y la promoción de buenas prácticas educativas a través de radio, televisión, periódicos y folletos de información disponibles en los Centros de Salud; pero, sobre todo, a través de acciones específicas dirigidas a las mujeres embarazadas y niños menores de 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social y la salud.²¹⁰ Gracias a Uruguay Crece Contigo, a finales de 2013, el 33% de los menores de 2 años y el 35% de los niños de 4 años mejoraron la relación de su talla en comparación con el peso.²¹¹

208 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, pág. 133.

209 Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Resolución n° 006 2012*, 31 de enero 2012, Montevideo.

210 MIDES, *Uruguay Crece Contigo*, 16 de abril 2015

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/41937/3/innova.front/uruguay-crece-contigo-ucc>.

211 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, pág. 206.

La *Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares*, también conocida como *Cercanías*, fue otro esfuerzo interinstitucional alcanzado por el gobierno de Mujica para la protección de las familias en desventaja social extrema mediante el acceso a prestaciones, derechos y servicios para la mejora de calidad de vida, sobre todo si en riesgo de exclusión social, educativa y laboral y de segregación y residencial. La estrategia es el resultado de los esfuerzos de diferentes instituciones, como el MIDES, la ASSE, el INAU y el Gabinete Social;²¹² su objetivo es mejorar los servicios ofrecidos por el Estado ante la situación de extrema vulnerabilidad, considerando a la familia como sujeto, a través de Equipos Territoriales de Atención Familiar: su tarea consiste en superar la fragmentación, mejorar la articulación de los servicios a nivel regional con el fin de garantizar a la familia un acceso rápido y eficiente a las prestaciones básicas existentes.²¹³ En resumen, *Cercanías* basa su acción en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones ya presentes en los territorios.²¹⁴

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por ambas las administraciones, las reformas no dieron del todo los resultados esperados. Aunque en general la población en condiciones de pobreza cayó considerablemente (los mayores de 4 años del 86%), queda un gran porcentaje de diferencia con respecto a los que afectan a los niños menores de 4 años: de hecho, el porcentaje de niños debajo de la línea de la pobreza en la última década se redujo del 60%, un logro notable, pero no suficiente todavía.

Mismo problema con la pobreza: la indigencia había caído al 0,3% de la población, mientras que afectaba al 1,1% de niños de 4 años; está claro que la pobreza se centra principalmente en los más vulnerables. Además, la *Encuesta Nacional de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil* reveló que en 2015 el 4,3% de los niños menores de 4 años vive en hogares que presentan inseguridad alimentaria grave, mientras que el 8,9% en familias con

212 INAU, ASSE, ANEP, MVOTMA, *Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Familiares*, págg. 1-2, septiembre de 2012, Montevideo.

213 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, pág. 207.

214 INAU, ASSE, ANEP, MVOTMA, *ob.cit.*, pág. 2.

inseguridad alimentaria moderada.²¹⁵

Teniendo en cuenta de que la infancia y la adolescencia representan los sectores más vulnerables, el gobierno, como ya se mencionó, en 2008 elaboró un programa a largo plazo, de duración de 20 años: la *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia*, una colaboración entre las diversas instituciones y actores públicos y privados. Los objetivos de la Estrategia atañen al aumento del gasto público en la infancia y la adolescencia, la creación de políticas de salud y educación y de protección especial.²¹⁶

Otras medidas adoptadas por las autoridades para combatir la pobreza se referían al mundo del trabajo. Con la crisis, en 2002 la tasa de desempleo de la población económicamente activa alcanzó el 17%, afectando en particular a la población correspondiente al primer quintil (de ingreso): en este porcentaje de población, el desempleo fue mayor, y fluctuó entre el 17 % y 30%. La crisis aumentó la falta de trabajo, sobre todo entre los jóvenes (18-29 años) y mujeres; incluso después de las diversas reformas e innovaciones introducidas, mientras que en general el desempleo cayó a menos del 8%, entre los jóvenes fue de 11,4% en 2008, y entre las mujeres de 10,1%.²¹⁷

Cuando la administración del país pasó al Frente Amplio, en 2004, la tasa de empleo no superaba el 50,8%, la tasa de actividad era del 58,8%, el desempleo el 13,1% y los trabajadores informales, sin cualquier tipo de seguridad social, representaban el 40%. Con el fin de mejorar la salud de la economía, la condición de los trabajadores y de vida de la población, el Frente Amplio comenzó numerosas reformas de trabajo (contra el desempleo y la informalidad) y de seguridad social (garantías de protección social para los trabajadores y pensionistas).

El trabajo, cual derecho fundamental para la dignidad de la condición humana, requiso la participación activa del Estado por un lado, y actores

215 MIDES, Oficina de Planteamiento y Presupuesto, *Reporte Uruguay 2015*, págg. 214-216, noviembre de 2015, Montevideo, Uruguay.

216 Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*, págg. 9-11, diciembre de 2008.

217 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uruguay 2009 Informe País*, págg. 22-23, impreso por Tradinco en Montevideo, Uruguay, primera edición de diciembre 2009.

sociales fuertes y representativos por otra: a siete días de la asunción la presidencia, en 2005, a través del Decreto N ° 105/005, se convocaron los *Consejos de Salarios* y el *Consejo Superior Tripartito* para el sector privado (redefinición grupos de actividades adecuándolos a la nueva realidad económica). En el ámbito público, se creó un Sistema de Negociación Colectiva, para fomentar y promover la negociación entre el Estado y sus funcionarios; se compone de los órganos del Ministerio de Economía y los representantes de los trabajadores y de los sindicatos.

Por la primera vez en la historia del país, para proteger los trabajadores empleados en la agricultura y la ganadería se convocaron los *Consejos de Salarios* con la consecuente creación del *Consejo Superior Tripartito Rural*: una vez que los grupos fueron definidos, se comenzó a negociar sobre las condiciones de trabajo los trabajadores rurales.

Se trató de recuperar la pérdida del salario real ocurrido en años anteriores a causa de la grave crisis que vivió el país: para el primer año se dibujaron las directrices de los reajustes salariales teniendo en cuenta la inflación pasada, mientras que desde el año 2006 se obtuvo un mayor número de reajustes in función de la inflación prevista o futura; se aumentó también el monto del salario mínimo nacional.

En función de la protección de los trabajadores y del derecho al empleo, como establece la Constitución de la República en los artículos 7 y 53, se estableció en enero de 2006 el Fuero Sindical través de la Ley N ° 17.940, que declara la absoluta nulidad de cualquier tipo de discriminación tendiente a atentar contra la libertad sindical y establece procedimientos especiales para cumplir estas garantías; se reconoce el derecho a la licencia y la actividad sindical de los trabajadores.

Se implementaron leyes para la regularización y normalización de la situación del trabajador a través de contribuciones para la seguridad social pagadas por la empresa, que también tendría que obligatoriamente equipar sus empleados de pólizas de seguro de los del Banco de Seguros del Estado contra los accidentes de trabajo. Había otras leyes para la tutela del trabajador, como la que establece el derecho a días de licencia para estudiar,

para la paternidad, para el matrimonio y para el duelo y la Ley Jornada Laboral y Régimen de Descanso en el sector rural el trabajo de colocación Esquema Resto en el sector rural, a través de la cual se aseguran al trabajador los límites del día de trabajo.²¹⁸

Se redefinió el marco institucional de las políticas activas de empleo y se fortaleció la coordinación de estas políticas: para mejorar este aspecto, con la Ley N° 18.406 del mes de octubre de 2008²¹⁹ se creó del *Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional*, resultado de el diálogo entre los sectores empresariales y los trabajadores; en la segunda mitad de 2008 creó un espacio de coordinación interinstitucional, el *Comité Interinstitucional de Política de Empleo*, gracias al que a partir de 2009 fueron creadas 3.000 nuevas ofertas de formación. La tarea del Comité consiste en definir sus líneas estratégicas de políticas de mercado de empleo y garantizar que los diversos programas y los proyectos de cooperación se lleven a cabo. Además, el MIDES y el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social impulsó a los programas de trabajo para crear más oportunidades de inclusión social y profesional para los desempleados de larga duración en pobreza, gracias a trabajos temporales y programas de capacitación. Uno de los programas centrales para aumentar el empleo en Uruguay fue el dirigido a incentivar la contratación de mano de obra, llamado Objetivo Empleo, administrado por la Dirección Nacional del Empleo del Ministerio del Trabajo y componente del Plan de Equidad; fue concebido y proyectado para apoyar y fomentar la inserción en las empresas privadas de los trabajadores desempleados desde mucho tiempo y pertenecientes a familias pobres, con el fin de aumentar las posibilidades al acceso a ocupaciones productivas. El Objetivo Empleo funciona gracias a una subsidio que las empresas reciben cuando asumen trabajadores, de manera que disminuyan los costos para el empleador. Se trabajó para permitir la inserción de los desempleados en mayor riesgo social, económica y laboral; el programa estaba dirigido a personas con edades comprendidas entre 18 y 65 años,

218 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, págg. 75-78.

219 República Oriental del Uruguay, Poder Legislativo, *Ley n° 18.406*, 10 de noviembre 2008
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18406&Anchor=>.

estudiantes hasta el segundo año de la escuela secundaria y a los desempleados por un período no inferior a un año u ocupados 90 días durante el año desempleo.²²⁰ El monto del subsidio (para las empresas) fue del 60% del costo de la mano de obra del trabajador se asumían hombres, mientras que llegaba al 80% si se tomaban mujeres, un primer paso hacia la promoción de la igualdad a nivel laboral. Para controlar que todos los planes del programa se desarrollasen se creó un organismo de vigilancia y monitoreo, la *Unidad de Coordinación del Programa*.

Otro punto central para la cuestión del trabajo fue el programa *Uruguay Trabaja*, la reformulación de un plan anterior e implementado en el PANES (*Trabajo por Uruguay*): se trataba de un sistema de acceso a las actividades laborales por un período limitado de tiempo con el objetivo primario de fortalecer el sentido de ciudadanía y desarrollar estrategias personales y sociales que faciliten la superación de la pobreza; todo esto gracias al trabajo, considerado herramienta de integración y de inclusión. El plan se concentró en hombres y mujeres mayores de 18 años que no habían completado la educación formal básica, a desempleados desde mucho tiempo (más de dos años) y quien estaba viviendo en pobreza; fueron ocupados en trabajos de valor público por un período de 9 meses, en que se les dio la oportunidad de adquirir habilidades técnicas miradas a incentivar en los participantes el desarrollo de las capacidades requeridas para la posibilidad de encontrar un trabajo y ser contratados.

A través de la Ley N ° 17.978 de 26 de junio 2006, se crearon las *Cooperativas Sociales*, herramientas para trabajar contra la exclusión, el desempleo y la informalidad; desde entonces comenzó a funcionar en la órbita del MIDES la *Unidad Cooperativas Sociales*, con la tarea de crear puestos de trabajo, e insertar a nivel laboral aquellos sectores de la población en pobreza a través del desarrollo de proyectos colectivos basados en la cooperación entre los participantes, a menudo los trabajadores informales, ocasionales y desempleados.

Los resultados obtenidos fueron satisfactorios. En términos cualitativos, la

220 Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *Objetivo Empleo*, 13 de mayo 2008
<http://www.mtss.gub.uy/web/mtss/objetivo-empleo>.

situación mejoró especialmente con respecto a las relaciones laborales en el país, el mercado laboral y el funcionamiento general de la economía. Por ejemplo, las reuniones entre los trabajadores y las empresas fueron consideradas idóneas: en 2005 y en 2006, las negociaciones obtuvieron el 89% del consenso, mientras que en 2008 el 84%.

También la política del diálogo fuertemente apoyada por del gobierno se repercutió en todos los niveles, especialmente en la cobertura de los trabajadores protegidos por las convenciones colectivas: desde el 20% en 2005 a prácticamente todos los empleados al final del año; además, la Dirección de Negociación Colectiva del Ministerio de Trabajo en 2007 triplicó el número de conflictos resueltos con respecto a 2004 y 2005 y aumentó el número de audiencias destinadas a la resolución de los conflictos colectivos, alcanzando los acuerdos estipulados en el 96,5% de los casos.

Por lo que se refiere a la recuperación del salario, hubo pasos sustanciales hacia adelante, también debidos a la mejora general de la situación económica, tanto que el salario real aumentó del 25% entre diciembre de 2004 y julio de 2009; el salario mínimo nacional, gracias a las reformas y cambios institucionales, se recuperó de la situación de deterioro en que se hallaba cuando empezó la administración del Frente Amplio y experimentó un incremento del 63,2% en términos reales entre enero de 2005 y enero de 2009: por lo tanto volvió a constituir el regulador del mercado de trabajo.

La readmisión de la negociación colectiva contribuyó al logro de una mayor formalización de los trabajadores y al crecimiento de los salarios reales, pero sobre todo la creación de nuevos puestos de trabajo (registraron 160.000). Se contaron 35.000 matriculados al programa *Objetivo Empleo*, de los cuales el 75% eran mujeres, mientras que los hombres eran el 25%; el programa Uruguay Trabaja superó la meta de cobertura en 2008 con la participación de 3.133 personas y en 2009 con 3.714; las cooperativas sociales, en cambio, en todo el país eran 109, y que crearon 1.201 puestos de trabajo directos: si en 2004 la tasa de desempleo fue del 13,1% en 2008 bajó al 7,9% .²²¹

221 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, págg. 75-83.

En la siguiente administración se vieron mayormente los resultados conseguidos gracias a las políticas precedentes, visto que el salario real promedio siguió aumentando en valor y el salario mínimo nacional ascendió a 8.960 pesos en 2014, frente a los 2.050 de 2004. Para reducir la pobreza y lograr una mayor igualdad entre la población, en la negociaciones colectivas implementadas por los Consejos de Salarios para los años 2010-2011 y 2012-2013, promovió una política de aumento de los salarios los sumergido en el período 2010- 2013. El aumento real promedio de los salarios mínimos por categoría o por premios más bajos fue del 5,9% en las negociaciones de 2010-2011, mientras que eran del 4,8% anual en las de 2012-2013; el uso de incentivos diferenciales en relación con el nivel de los premios permite mejorar la igualdad de salarial de los trabajadores dentro del mismo sector.²²²

En particular, en esta administración se concentró en el problema del desempleo juvenil: en el *Plan Nacional de Juventudes 2011-2015*, de hecho, se definió como una de las áreas principales la del trabajo y de la formación profesional para contribuir al proceso de elaboración de un modelo de inclusión social, educativa y laboral asociado con el concepto de ciudadanía; sobre todo, se tuvo en cuenta de las necesidades del mercado del empleo y de la realidad del mundo de los jóvenes. En este contexto, por lo tanto, el Diálogo Nacional por el Empleo tuvo como objetivo la formación de un espacio llamado *Empleo y Formación de Jóvenes*, gracias al que se llegó a acuerdos específicos que pusieron las bases para un *Acuerdo Nacional para el Trabajo Decente Joven*, la expresión de la voluntad política de hacer del trabajo juvenil una prioridad en la agenda nacional. Para promover la fase de tránsito entre educación y trabajo, se crearon diferentes programas: *Yo Estudio y Trabajo*, *Jóvenes en Red*, *Uruguay Estudia* y sobre todo la Ley de octubre 2013,²²³ de empleo juvenil, la número 19.133, que promueve diferentes modalidades de acceso a un empleo decente para los jóvenes. Su objetivo es crear herramientas para

222 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, págg. 72-73.

223 República Oriental del Uruguay, Poder Legislativo, *Ley n° 19.133* del 16 de octubre de 2013 <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=19133&Anchor=>

promover más oportunidades de entrada en el mundo del trabajo, prácticas laborales, educativas, formativas, y que pueden hacer del joven un trabajador autónomo.

Las empresas deben apoyar proyectos de formación para los jóvenes y también deben acreditar la experiencia adquirida por los jóvenes en el lugar de trabajo. La ley establece cuatro modalidades de apoyo al trabajo: primera experiencia de trabajo en el sector privado o público (en este caso, en el ámbito privado, las empresas tendrán un subsidio del gobierno del 25% del salario, por un período de no menos de seis meses y no más de un año); prácticas de trabajo para los graduados/as (para los jóvenes no mayores de 29 años, con formación previa y en busca de un primer empleo relacionado con el título que poseen. La contribución en este caso es igual al 25% del salario); prácticas de formación en las empresas (capacitación con el objetivo de profundizar e incrementar el conocimiento necesario para que el nuevo empleado aplique y desarrolle habilidades y actitudes adquiridas durante la formación y requeridas por en la realidad productiva. Este modo permite la posibilidad de no remunerar y establece un máximo de 60 horas); empleo protegido y promovido (dirigido a jóvenes menores de 30 años, parados pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social. La empresa beneficia un subsidio parcial del salario en función de los términos establecidos en el programa *Objetivo Empleo*, desde un mínimo de 6 meses hasta un máximo de 18).²²⁴

Gracias al sostenido crecimiento económico de los últimos años, muchas empresas decidieron invertir en nuevos procesos y productos e innovarse, por lo que resultó necesario para los actores del mundo del trabajo adquirir nuevos conocimientos y habilidades, y de consecuencia innovar la educación y la formación profesional. Por esta razón, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional se sometió a un proceso de reestructuración: a partir de su función de financiador de ofertas de capacitación, pasa a un papel más activo en el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos interinstitucionales finalizados a mejorar la capacidad de

224 Instituto Nacional de la Juventud, *Ley de Empleo Juvenil*, 29 de octubre 2013
<http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/24493/5/innova.front/ley-de-empleo-juvenil->

los actores el mundo del trabajo; se continuó entrenando a los trabajadores en paro, y al mismo tiempo se intensificó la interacción con los trabajadores en actividad cuyas nuevas tareas que requerían una formación adicional. Los cursos fueron organizados gracias a los acuerdos alcanzados entre los trabajadores y los empleadores. El Instituto Nacional de Formación se preocupa también de las condiciones de trabajo de las mujeres: la mayoría de las mujeres con hijos se ocupa de la totalidad o casi del hogar, y esto significa que su empleo debe ser compatible con el mantenimiento de su papel familiar, algo muy difícil de lograr y que es lo que explica la alta tasa de desempleo entre las mujeres. El Instituto, por lo tanto, organizó cursos de formación específica para las mujeres, de manera que se les puede ofrecer la posibilidad de adquirir los conocimientos necesarios para un determinado tipo de trabajo, y si el cuidado de niños era un impedimento para la realización de la formación, podían beneficiarse de los centros de educación infantil.

En 2013, el salario real incrementó del 15,4% con respecto al nivel medio del año 2009, resultando entonces de grande importancia para reducir la pobreza, la indigencia y el desempleo, que en 2013 se redujo al 6,6%. El desempleo juvenil se redujo considerablemente: si en 2004 golpeaba el 33,9% de los jóvenes, en 2013 bajó al 20,6%.²²⁵

Por lo que se refiere a la cobertura de la seguridad social, en 2007 el Poder Ejecutivo, a través de la Comisión Sectorial de la Seguridad Social,²²⁶ convocó los representantes gubernamentales, sociales, académicos y políticos a un *Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social*, gracias al apoyo de la Universidad la República, de las Naciones Unidas y de la Agencia de Cooperación Internacional Española. El compromiso de todos estos actores se tradujo en reformas y programas diseñados para lograr las reformas graduales en materia de seguridad social; entre abril y agosto de 2008, todos elaboraron proyectos de ley relativas al seguro de desempleo y la a la flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios de jubilación.

225 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, págg. 79-82.

226 Organismo de coordinación de seguridad social integrado por MTSS, MIDES, MEF, MSP, OPP y BPS.

La Ley N° 18399 de 24 de octubre 2008 buscaba elevar la situación de los desempleados de 50 o más años, para los que se previó una ampliación del seguro de desempleo de 6 meses, hasta una duración máxima de 12 meses, dadas las dificultades para estos trabajadores de reinserirse en el mercado laboral; se introdujo, además, un esquema de préstamos descendientes en caso de despido, esquema que distribuye la cantidad total recibida por el empleado en el período máximo de percepción: eso habría permitido mejorar las prestaciones en los primeros meses de paro.

Más allá de eso, se dio la facultad al poder ejecutivo de aumentar la duración del seguro de desempleo en los casos de despidos y de recesión económica, hasta una duración máxima de ocho meses: de esta manera se trató de mejorar la eficiencia de los seguros de desempleo y de fortalecer la red de seguridad social, especialmente cuando la economía empeora. Se ató el sistema del seguro de desempleo a la formación profesional, con la Ley 18.406, a través de que se creó el mencionado Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional.

Siempre en octubre, con una nueva Ley (N° 18395) se redujeron los años laborales para poder acceder a la pensión, dada la imposibilidad de muchos trabajadores de llegar a la cantidad requerida antes: de 35 años se pasó a 30. Se impulsaron varios proyectos de ley dirigidos a fomentar la formalización de las empresas y de los trabajadores fuera del sistema de seguridad social y totalmente desprotegidos. En 2006 se regularizó el trabajo doméstico, gracias a normas como el reconocimiento de los límites de la jornada laboral, el descanso intermedio, el derecho al seguro de desempleo, la cobertura de la enfermedad; se establecieron la responsabilidad para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social; la reinstalación de los Consejos de Salarios y Fuero Sindical.

Se tomaron otras medidas para proteger a los ciudadanos de Uruguay, sobre todo a los jubilados, medidas de carácter tributarios, para un sistema más coherente, y de carácter social, para dar la posibilidad a los pensionistas por debajo de un cierto nivel de ingresos de ser operados gratis de cataratas y otras enfermedades relacionadas con la vista; el desarrollo del programa de

Turismo Social, que incluye la *Colonia de Vacación Raigón* y otros servicios públicos y privados; la promoción de una tarjeta, denominada *Abono Cultural*, para animar a los jubilados a abrirse a la cultura; el acceso a los préstamos para tratamientos dentales, prótesis dentales, gafas, etc..²²⁷

El gobierno de Vázquez, en 2009, logró incluir en la cobertura de la seguridad social nuevas categorías, como los trabajadores domésticos, deportistas²²⁸, artistas y entre 2004 y 2009 aumentaron los afiliados a la industria y al comercio, a la construcción y al trabajo doméstico, con un general incremento de los contribuyentes y de los trabajadores formales (y por lo tanto los beneficiarios de la seguridad social) del 40%;²²⁹ en la administración siguiente, en el período 2009-2013, la cobertura de la seguridad social conoció una ulterior expansión, especialmente para los trabajadores domésticos y los de las construcciones. El nuevo gobierno inauguró en el periodo 2010-2013 la segunda etapa del Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social; en particular, se hicieron aún más flexibles las condiciones de acceso a la pensión; se aumentó la cantidad de subsidios y pensiones de invalidez. Algunas situaciones especiales llamaron la atención, vista su vulnerabilidad, como las debidas a actos de violencia: se estableció una pensión dirigida a los huérfanos de la violencia doméstica, que consistía en un préstamo mensual y en la cobertura del Seguro Nacional de Salud; y otra pensión para las víctimas de crímenes violentos.

El seguro de desempleo para los mayores de 50 años se extendió a un total de 12 meses contra los 6 meses anteriores; el subsidio de enfermedad también fue sometido a un aumento gradual del monto.

Al final, la cobertura del sistema de seguridad social incluía el 82,3% de la población en 2012; entre 2009 y 2013, la formalización de los trabajadores se incrementó aproximadamente del 16%.²³⁰

227 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, págg. 87-93.

228 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, pág. 97.

229 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, pág. 95.

230 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, págg. 97-101.

4.2 La importancia de la educación.

Otro Objetivo del Milenio que se convirtió en un punto de particular importancia en los diez años de la administración del Frente Amplio analizados, se refiere a la posibilidad de que todos los niños tengan acceso a la educación primaria y luego a la secundaria y, posteriormente, ampliar y mejorar la educación superior.

En los últimos 20 años, en Uruguay hubo cambios sociodemográficos que han generado exclusión y fragmentación social, a pesar de los esfuerzos realizados por las instituciones y de la creación de políticas específicas: de hecho, hasta el año 2004, Uruguay fue uno de los países de América Latina que invertían menos en educación.

Sólo un sistema educativo organizado puede ser una herramienta indispensable para el fortalecimiento y la transformación de la sociedad uruguaya, para la formación de la identidad y para la posibilidad de una mayor inclusión social. Entre 2005 y 2009 se pasó del 2,8% al 4,5% del PIB destinado a la educación (de 471 millones de pesos en 2005 a 1440 millones en 2009): este gasto se utilizó principalmente para mejorar las estructuras escolástica y reajustar y aumentar los salarios de los docentes.

En diciembre de 2008 se aprobó la nueva Ley General de Educación N ° 18.437, orientada y finalizada a fortalecer la educación cual derecho humano fundamental; en particular, se ha subrayado la importancia de la calidad, de la equidad, la pertinencia y de la formación durante toda la vida. Un objetivo prioritario de la ley es la constitución del *Sistema Nacional de Educación Pública*, organizado en diferentes niveles.

La atención a la educación de la primera infancia es un punto central del Plan de Equidad, tanto que se quiso dar un impulso a la oferta de la educación en este grupo de edad: de hecho, se animó a la generalización del acceso a la educación de los niños entre 0 y 3 años de edad, especialmente aquellos en contextos de vulnerabilidad social y en la pobreza. En este sentido se movió el plan CAIF antes mencionado que, además de cuidar la salud de la madre y el niño, se interesa en la educación de la edad más

temprana; tanto los centros CAIF que los privados fueron protagonistas de las medidas destinadas a mejorar la calidad de la enseñanza y por lo que se refiere a las escuelas privadas se implementaron políticas destinadas a mejorar la calidad de la educación mediante el aumento de los requisitos necesarios para la abertura del centro, el fortalecimiento de la propuesta educativa y el control de las condiciones de los edificios. Para promover una educación primaria de calidad, por primera vez en 2006 aprobó el *Proyecto Básico Curricular* para niñas y niños de 0 a 36 meses, resultado de un trabajo interinstitucional e interdisciplinario y el primero dirigido a este grupo de población en la historia del país ; además, se trató extender para hacer universal la educación primaria, los centros y los medios a su disposición, llegando a una cobertura de cerca del 60%. A partir del 1° de enero de 2009, de educación inicial para los niños y niñas de 4 años fue obligatoria.

Para mejorar las desigualdades que se crearon en el sistema a lo largo de los años y que impedía lograr resultados notables, se puso el énfasis en la necesidad de mejorar la calidad de la educación e de la asistencia y disminuir las tasas de repetición; un objetivo explícito fue la reducción del tamaño de los grupos de alumnos para facilitar el aprendizaje y bajar el porcentaje de repetidores.

Con el fin de hacer de la educación un instrumento de igualdad y de superación del aislamiento social, se implementó el *Plan Ceibal*, un proyecto socio-educativo de carácter universal, desarrollado entre la Presidencia de la República, Ministerio de Educación y Cultura, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay, la Administración Nacional de Telecomunicaciones, la Agencia para el Desarrollo de la Gestión de Gobierno Electrónico y la Sociedad de Información y Conocimiento y la Administración Nacional de Educación Pública, y creado en abril de 2007. El plan se fundaba en la igualdad de oportunidades en el acceso a la tecnología, en la democratización del conocimiento, en la mejora de la enseñanza y en la promoción de la inclusión digital con el objetivo de reducir la brecha existente con respecto a los demás países y entre los

mismos ciudadanos uruguayos. A diferencia de otros proyectos, esto no se limita a proporcionar equipo y de accesibilidad a los centros, sino también se compromete a garantizar la formación de los profesores y el desarrollo de contenidos apropiados y promover la participación familiar y social. Se comenzó este proyecto con la esperanza de que produciría un fuerte impacto social, tanto en el contexto de la familia y en la comunidad, y que sería capaz de desarrollar las habilidades tecnológicas necesarias a los niños para enfrentar al nuevo siglo. El Plan Ceibal se dirige a todos los estudiantes de la escuela primaria que vienen dotados de computadoras pequeñas; recibió un fuerte apoyo y la adhesión de diferentes organizaciones y personas, hasta los entornos universitarios.²³¹

En diciembre de 2011, la *Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de Educación Pública* definió una agenda para la mejora educativa. Para la primera infancia, en estos años de gobierno de Mujica funcionó de forma permanente el *Consejo Coordinador de Educación de la Primera Infancia* en colaboración con las instituciones asociadas; se formaron los recursos humanos para el trabajo en los centros de educación infantil públicos y privados, gracias a cursos como *Formación Básica de Educadores en Primera Infancia*, implementado junto con el Centro de Formación de Educadores Sociales; comenzó un programa de supervisión, dirección y control de la totalidad centros infantiles privados (en 2014 el 80% son seguidos).

La nueva Ley General de Educación N° 18.437 llamada *Orientaciones de Políticas Educativas para el quinquenio 2010-2014*, elaborada por el ANEP contiene los conceptos y políticas que se deben hacer para la educación inicial y primaria. La ley se colocó en una línea de continuidad con cuanto realizado en 2005 y reafirmó la voluntad de garantizar a todos el derecho a la educación, de promover la universalización, de propiciar el desarrollo profesional del docente y fomentar las innovaciones digitales. Una de las decisiones tomadas previó el aumento del tiempo de escolarización para mejorar la asistencia a los alumnos gracias al mayor número de escuelas de

231 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, págg. 39-46.

tiempo completo y jardines de infancia. Se incluyeron en el plan Ceibal más recursos educativos, hasta el punto de que se constituyó dentro del Consejo de Educación Primaria e Inicial el *Departamento Ceibal de Tecnología* para promover el uso de las computadoras suministrados a los estudiantes y profesores y para la incorporación de nuevos recursos. De esta manera se quiso fortalecer las estrategias pedagógicas para disminuir la fragmentación social y cultural y a superar las desigualdades en la distribución social de la enseñanza, como, por ejemplo, gracias al programa *Verano Educativo*, en el que se desarrollan las experiencias de extensión del tiempo educativo en relación con las necesidades de cada contexto, destacando los esfuerzos en la mejora de la lectura y la escritura de los alumnos; o el programa de *Maestro + maestro*, dirigidos a estudiantes con necesidad de apoyo al aprendizaje. Los protagonistas de todos los programas se comprometieron con la promoción de la educación inicial, en particular la de los niños de 4 y 5 años de edad, cuyos padres, de acuerdo con la nueva Ley de Educación, fueron obligados a matricularlos a la escuela; dada la nueva afluencia de niños, se construyeron aulas, jardines, se compraron materiales, se crearon oficinas y, al mismo tiempo que se propuso la ampliación de la oferta de para los niños de 3 años de todo el país. El Consejo de la educación inicial y primaria también se aseguró de que los niños que vivían en zonas rurales accediesen a la educación a través de la creación de escuelas rurales.²³²

Gracias al Plan Ceibal se alcanzó la cobertura de la educación primaria e inicial muy amplia; y aún, aspecto muy importante, fortalece la equidad en el sistema educativo y permite que todos los estudiantes tengan acceso a las mismas oportunidades en la vida adulta. La obligatoriedad de la matriculación a 4 años y el aumento de escuelas de tiempo completo influyen en el desarrollo del niño; la disminución en el número de estudiantes en la clase mejoró las condiciones generales para el aprendizaje y la enseñanza.²³³

Desde el año 2005 incrementó la cobertura educativa en todos los niveles de la educación formal: en niños de 3 años la asistencia en los centros

232 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, págg. 31-34.

233 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, págg. 54-55.

educativos pasó del 46,3% en 2006 al 60,4% en 2013; desde 2008 se estableció la obligatoriedad de la educación a partir de 4 años (de 76,5% en 2006 a 90,2% en 2013); la universalización de la educación de los niños de 5 años supera el 98% y para las personas con edades comprendidas entre 6 y 12 se mantiene la tasa de cobertura universal.²³⁴ Se crearon las escuelas *APRENDER* para niños de escuela primaria con retrasos escolares y que no han adquirido las habilidades de lectura y escritura: a través de proyectos específicos y del apoyo de maestros, se trata de mejorar el aprendizaje y reducir el absentismo; el programa tiene una duración de cuatro meses. En las 269 escuelas *APRENDER* se redujeron los repetidores (desde el 12,4% en 2005 al 8,76% en 2012).²³⁵

La universalización de la escuela secundaria otro objetivo que los gobierno pusieron en primer plano: en 2006, a través de los planes de *Educación Secundaria*, se reformuló el sistema. Los nuevos proyectos preveían el aumento del tiempo de enseñanza con la extensión de la jornada educativa y de las horas anuales y la reducción del tamaño de la clase para mejorar las condiciones de aprendizaje y enseñanza. Había planes para impulsar la universalización del ciclo básico en diferentes escuelas secundarias en el país (74) para mejorar las enseñanzas y los resultados finales en el nivel secundario, particularmente en aquellas escuelas secundarias y liceos con un mayor porcentaje de deserción escolar y de fracasos en los últimos 10 años. El programa consistió en cinco etapas: el fortalecimiento de los profesores; dotación de psicólogos y trabajadores sociales; abastecimiento de fondos de contingencia para los liceos; apoyo a los alumnos con una mayor probabilidad de fracaso escolar; participación y comunicación social (en coordinación con el UNICEF). Después de un bajo número de estudiantes matriculados en las escuelas entre 2003 y 2007, en 2008 se observó un aumento; en 2007, el 82,1% de los adolescentes entre 13 y 17 años que asistían a algún tipo de educación formal, mientras que en febrero y marzo de 2008, el porcentaje de jóvenes que insertados en la educación formal incrementó del 83, 8%.

234 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, págg. 31-34.

235 *Ibidem*, pág. 181.

Se reestructuró el *Sistema de Formación Profesional Básica de Educación* y se proyectó un nuevo plan de estudio en el Plan de Equidad para evitar que los más jóvenes desertaran la escuela y en cambio siguiese asistiéndola. Se trataba de un plan de 30 horas a la semana de 6 meses para lograr certificaciones profesionales que aseguraran la continuidad de los estudios hacia los niveles más altos. El plan se dirigía a niños y adultos mayores de 15 años que han completado la educación primaria, pero no han completado secundaria obligatoria y muestran la voluntad de continuar los estudios con el fin de obtener una formación específica: inicialmente prevista para 300 estudiantes en 2008, al final involucró a 1.000 estudiantes y 12 escuelas.

Se constituyó para acerca de 1.000 adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social el *Fondo de Equidad* finalizado a la compra de material; se ofrecieron proyectos formativos de trabajo y becas para facilitar la continuidad de sus estudios, especialmente en las zonas del país donde esto no era posible; se aprobaron dos leyes que crearon la *Comisión Nacional de Becas* encargada de la asignación de becas de apoyo económico para estudiantes de entre 11 y 25 años en situación de vulnerabilidad social que asisten a las secundarias de todo el país: desde 946 pesos en 2005 se pasó a 1405 pesos en 2009.²³⁶

En el periodo 2010-2014 se reforzaron los programas iniciados en el periodo anterior, pero también había nuevas propuestas; entre estas, a través del programa *Liceos con Tutorías* se involucraron otras escuelas, hasta llegar a más de 100 en la lucha contra el fracaso y el abandono escolar. El gobierno se comprometió con el programa de culminación de la educación secundaria, a continuación de la universalización de este grado escolar: el proyecto, de hecho, fue dirigido a quien, independientemente de su edad, había terminado el ciclo de la escuela secundaria. Para los que terminaban la enseñanza media a los 18 años de edad fue previsto otro programa, el *Plan 2013 para la Extraedad*, que ofreció cursos de estudio anuales y de 6 meses. Otros proyectos para mejorar la educación de la media básica y del liceo y aumentar la cobertura entre la población fueron: *Portal Uruguay Educa*,

236 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, págg. 48-52.

creado para impulsar la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de enseñanza y aprendizaje a través de la modalidad virtual; el *Proyecto de Acompañamiento Virtual de los Estudiantes de Química*, el primero de un sistema tutorajes en línea, sincrónico con la ausencia del profesor del curso; siempre gracias a las nuevas tecnologías se realizó la *Red Global de Aprendizaje*, un proyecto de profundización interinstitucional en la que participaron profesores, estudiantes, padres y pensado para delinear, orientar y evaluar la enseñanza; el *Proyecto Interfase*, con el que se quiso facilitar la transición entre la educación secundaria y la educación superior, un pasaje que a menudo ve el abandono de muchos jóvenes, a través de políticas educativas de inclusión en las medias.

La Ley General de Educación aprobada en 2010 fortaleció la participación de diferentes actores gracias a los Consejos de Participación en cada centro educativo y que ayudnr a crear instituciones centradas en las necesidades de los estudiantes.²³⁷

El porcentaje de cobertura de la educación media aumentó desde 2008, alcanzando el 90% de los adolescentes entre 12 y 13 años, mientras que para aquellos entre 15 y 17 fue menor (80%); la matriculación a la escuela media inferior pasó de 158.131 en 2005 a 181.444 en 2012, mientras que la cantidad de estudiantes de las escuelas superiores, de 144.180 en 2005 llegaron a 153.682 en 2012.²³⁸

A pesar de todos los esfuerzos realizados para mejorar las condiciones de educación, en 2014 Mujica mismo afirmó que la educación representa un fracaso para su administración, también confirmado por el informe PISA²³⁹ de 2012, que coloca a Uruguay entre los países con los peores resultados en las pruebas de la evaluación PISA.²⁴⁰

237 Consejo Nacional de Políticas Sociales, De la equidad hacia la igualdad, págg. 35-36

238 Ibidem, págg. 44; 46.

239 Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.

240 Francisco Peregil, «El reverso de la gestión Mujica», en *El País*, 25 de octubre de 2014

http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/25/actualidad/1414257138_283406.html.

4.3 La igualdad de género y la autonomía de la mujer.

La igualdad entre los sexos y los medios para hacer que las mujeres fuesen autónomas jugaron un papel dominante en la agenda de Uruguay. Antes de la entrada del Frente Amplio en la administración del país, en Uruguay no existía un organismo que se ocupase de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres; había el Instituto de la Mujer y de la Familia, que operaba en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, pero no era un ente autónomo con sus propios poderes, en particular, para poderse mover en el ámbito de la igualdad de género.

Conscientes de la importancia del papel desempeñado por la mujer para toda la comunidad y el lugar que ocupan en la sociedad, por lo tanto, se comenzó a fortalecer la débil institucionalidad del Instituto, la reformulándolo, renombrándolo en *Instituto Nacional de las Mujeres* e insertándolo dentro del MIDES; finalmente llegó a ser una organización autónoma de las políticas públicas en materia de igualdad de género. También dentro del MIDES, se creó el *Consejo Nacional de Políticas Públicas para la Igualdad de Género*, presidido por el Inmujeres y tenía la tarea de promover la elaboración de planes de igualdad de derechos y de oportunidades a nivel departamental.

Por iniciativa del poder ejecutivo, en mayo de 2007 se aprobó la Ley de Promoción de la Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres (Ley N° 18.104): se estableció que el Estado uruguayo debería adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la elaboración, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas hacia la perspectiva de género, contra la discriminación de las mujeres y dirigidas a la igualdad de oportunidades y de derechos entre los sexos; también a nivel territorial, se elaboraron políticas de género gracias al trabajo conjunto de las Intendencias Departamentales, de los organismos públicos y de las organizaciones locales de mujeres en el área, gracias a la constitución de espacios de promoción de derechos de la mujer en todo el territorio nacional.

En el marco del Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social, Inmujeres colocó en la agenda un proyecto de reforma de la seguridad social del trabajo no remunerado y discutieron propuestas para impulsar la creación de un sistema integrado de cuidado y trabajar a una mayor igualdad de género también en la seguridad social y en el ámbito laboral y profesional.

El *Programa de Gestión de Calidad con Equidad* se creó para promover la igualdad de género en la gestión de las organizaciones públicas y privadas; Inmujeres concedería a las empresas y organizaciones que incorporan en su gestión los criterios de igualdad de género el *Sello de Calidad*.

Otro punto clave en la lucha contra la discriminación de género fue el compromiso contra la violencia doméstica, gracias a la implementación del *Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica* para los años 2005-2010 y ya aprobado en 2004. Inmujeres es el ente responsable del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica y a través del Departamento de la Violencia Basada en el Género se realizaron políticas para enfrentar a la violencia de género.

Para conocer siempre las condiciones de las mujeres y los pasos adelante hacia la igualdad de género, a Inmujeres fue dado desde finales de los años '80 el derecho de elaborar y difundir sus *Infomes País*, no sólo dentro del país sino también a nivel regional, con el fin de actualizar y verificar los compromisos asumidos en la *Convención Interamericana Contra la Violencia Contra las Mujeres*. Entre 2008 y 2009 se trabajó en nivel regional, específicamente en la *Reunión Especializada de la Mujer*, para reformular y fortalecer su propio compromiso hacia la igualdad de género, gracias también a la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; el proyecto se centra en tres puntos: en la trata de mujeres con fines de explotación sexual, en la participación política de la mujer en la región y en la conformación de un registro único de la violencia basada en el género.

Para lograr el objetivo de una mayor igualdad entre hombres y mujeres, con la Ley 18.476 de marzo de 2009, se determinó que la participación equitativa de ambos sexos en los órganos electivos nacionales y

departamentales y en la dirección de los partidos políticos, constituía un tema de interés general; se quería revertir la baja participación política de las mujeres que el país históricamente tenía y que fue considerada una debilidad en el ámbito de la igualdad de género.

Otro organismo creado en el año 2008 fue el *Sistema de Información de Género*, constituido para la construcción de indicadores de género como *inputs* para las instituciones, actores políticos y organizaciones sociales dirigidos a la toma de decisiones de política pública relacionadas con la igualdad de género: su investigación a menudo destacan la considerable discriminación contra la mujer en diversas áreas, como la salud, la política, el trabajo, etc..

Desde 2005 se mejoraron significativamente los vínculos y el diálogo con las otras instituciones, ya que Inmujeres ha trabajado con todos los niveles de la administración.

Entre 2007 y 2008 se comenzaron a designar a los referentes de género de 12 departamentos; en 2008 se llevaron a cabo *Cabildos Regionales de Mujeres* en diferentes lugares del Uruguay, en los que participaron más de 4.000 mujeres y durante los cuales se discutió sobre el estado del plan.

Contra la violencia doméstica, se abrieron servicios de atención a la violencia, al menos en cada departamento y se elaboró a través de la colaboración entre el Ministerio del Interior e Inmujeres una *Guía de Procedimiento Policial. Actuaciones en Violencia Doméstica contra la Mujer*, un *Bordaje de Situaciones de Violencia Doméstica contra la Mujer* y una guía nacional sobre los recursos institucionales y comunitarios a nivel nacional para abordar el problema. En 2007, 2008 y 2009, el 25 de noviembre (Día Internacional de la lucha contra la violencia contra las mujeres) se realizaron grandes campañas de información.²⁴¹

Las mujeres uruguayas cometidas en el trabajo remunerado de naturaleza no agrícola destacan en el contexto regional gracias a la igualdad de su porcentaje con el de los hombres. Sólo el 19,7% de las mujeres urbanas de Uruguay no tenía sus propios ingresos, en comparación con un promedio de

241Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, págg. 129-134.

la región cerca del 31%.²⁴²

Sin embargo, la desigualdad de género persiste en los niveles decisorios tanto públicos y como privados en el acceso a los recursos, cosa visible en las brechas de los salarios y en la asimetría en las condiciones de acceso y permanencia en el mercado del empleo, a pesar de los avances y esfuerzos realizados en este ámbito; para esto, era necesario fortalecer el *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades*, proveyendo recursos humanos y financieros para permitir su realización, como resulta relevante el desarrollo de las políticas activas de empleo para las mujeres y aumentar su participación en los espacios decisionales en los sectores públicos y privados: para remediar estas deficiencias se consideró necesario continuar desarrollando propuestas específicas.

En la administración siguiente se consolidó la estrategia de transversalidad de género en el Estado, es decir, se trabajó para que la cuestión de género estuviese presente en el diseño, elaboración y seguimiento de las políticas públicas; luego se introdujo la perspectiva étnico-racial.

La estrategia apuntaba a consolidar una red institucional en materia de género, capaz de responder a las acciones sectoriales orientadas a la igualdad de género; pero sobre todo de elaborar políticas públicas para la restitución de los derechos a las mujeres que habían sufrido situaciones de discriminación múltiple y agravadas: mujeres afrodescendientes, trabajadoras domésticas, mujeres con VIH / SIDA, mujeres privadas de libertad, mujeres homosexuales, mujeres sin hogar. También se trabajó para potenciar el ejercicio de los derechos de las mujeres y su autonomía, sobre todo en el ámbito de la salud, del trabajo y de la educación, a través de la colaboración entre el Inmujeres y otros órganos; Inmujeres, en particular, está presente en el Consejo Nacional de Género, en el Consejo Consultivo de la Violencia Doméstica Nacional en la Mesa de las Privadas de las Libertades y en la Mesa de Combate a la Trata de Personas y en muchos otros organismos.

En los últimos años se realizaron campañas de promoción de los derechos y

²⁴² Naciones Unidas Uruguay, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos y Oportunidades para Uruguay*, pág. 7, noviembre de 2010.

de cambios culturales hacia las mujeres fuertemente discriminadas y se destacan los diversos programas implementados para fomentar la capacitación laboral, el ingreso al mercado del trabajo, la observación de los derechos laborales y el desarrollo de habilidades laborales.²⁴³

4.3.1 La reducción de la mortalidad infantil.

Uruguay siempre ha registrado, a nivel regional, las tasas de mortalidad infantil más baja y es un país que siempre ha demostrado su compromiso en esta área. La mayoría de los muertos se produce en el primer año de vida y pueden ser neonatales (primeros 28 días de vida) o postneonatales (después del primer mes y antes de un año). Dados los diferentes momentos, las causas de muerte también son diferentes: en el período neonatal la muerte puede ocurrir para el nivel de atención durante el período perinatal (nacimientos prematuros, enfermedades congénitas), mientras que en el postneonatal puede estar relacionado con la infección de las vías respiratorias y la diarrea aguda.²⁴⁴ Lo que destaca es que entre 1990 y 2009, la tasa de mortalidad infantil se redujo del 53% (del 24% entre 2005 y 2009),²⁴⁵ y en 2015 la tasa de mortalidad infantil fue de 7,78 por 1.000 nacidos vivos.²⁴⁶ Este descenso se ha producido debido a la atención que se presta a la salud de las mujeres en el marco del Plan de Equidad, con la creación del *Programa Nacional de la Salud de la Mujer*, pero sobre todo con el *Programa Nacional de Salud del Niño*, que desarrolló acciones destinadas a mejorar la salud perinatal; a realizar un *Programa Nacional de Atención Integral* a niños con enfermedades congénitas; a disminuir el número de muertes en el hogar; a fortalecer el *Programa de Atención Infantil* (cobertura del 100%); a apoyar a actividades de promoción de la salud en las escuelas; y a avanzar en el desarrollo de estrategias de

243 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, págg. 149-151.

244 Naciones Unidas Uruguay, *ob.cit.*, pág. 9.

245 Gustavo Giachetto, «Mortalidad Infantil en Uruguay: una mirada crítica» pág. 139, en *Archivos de Pediatría del Uruguay vol.83 n° 3*, publicación de la Sociedad Uruguaya de Pediatría, 2010.

246 El País, *Jorge Basso: mortalidad infantil llegó en 2014 a mínimos históricos*, 19 de abril 2015 <http://www.elpais.com.uy/informacion/basso-mortalidad-infantil-minimos-historicos.html>.

prevención de los accidentes.²⁴⁷ Este programa, de carácter universal, gratuito y obligatorio, continuó en el Plan de Equidad también y ofrece varios servicios a las neo madres para el cuidado de la salud de sus hijos: controles obligatorios hasta tres años de edad, para la evaluación del estado de crecimiento y desarrollo; visitas a domicilio para los niños en situación de riesgo; vacunas contra la hepatitis A, varicela y otras 11 enfermedades; la investigación obligatoria realizada por el *Laboratorio de Pesquisa Neonatal* para el descubrimiento de posibles enfermedades genéticas o endócrinas.²⁴⁸ Actualmente, la mortalidad infantil Uruguay es causada principalmente por nacimientos prematuros, malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas.²⁴⁹

4.3 La salud de la madre.

Salvaguardar la salud de la madre corresponde, en la práctica, a la prevención de la muerte de la mujer a causa del embarazo, del parto (de la cesárea también), del aborto y del período inmediatamente posterior al parto hasta que la mujer vuelve a las condiciones anteriores al embarazo (puerperio). Muy a menudo la mortalidad materna puede ser evitada y, por lo tanto, es considerada como una de las manifestaciones más graves de la injusticia social y la vulnerabilidad de los derechos humanos. Además del acceso universal a la salud reproductiva, se deberían promover políticas de planificación familiar, de prevención de embarazos no deseados y de atención a la calidad de la asistencia durante el embarazo y el parto. En 2008 Uruguay presentaba, a nivel regional, la tasa más baja de mortalidad materna, dato confirmado en 2015 también: si en 1990 la tasa fue de 38 mujeres muertas por cada 100.000 nacidos vivos, en 2008 se redujo a 18 por 100,000.²⁵⁰ mientras que en 2015 se bajó aún más al 15.²⁵¹ En el país,

247 Gustavo Giacchetti, «Programa Nacional de Salud de la Niñez», págg. 71-72, en *Archivos de Pediatría del Uruguay vol.81 n° 2*, publicación de la Sociedad Uruguaya de Pediatría, 2010.

248 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, pág. 22.

249 Ibidem, pág. 25.

250 Naciones Unidas Uruguay, *ob.cit.*, pág. 10.

251 Banco Mundial, Tasa de mortalidad materna (estimado mediante modelo, por cada 100.000 nacidos vivos) <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.STA.MMRT>.

además, el 99% de los nacimientos son atendidos por el personal sanitario, de acuerdo con los datos de 2007 del *Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva*, una organización formada en 2006, que trae sus orígenes en 1996, desde cuando el ente llamado *Mujer y Salud en Uruguay* (MYSU) se ocupada de seguir las políticas públicas de salud y género, con especial interés en la salud sexual y reproductiva; en 2006, se definió la necesidad de crear una herramienta técnica, política y ciudadana para mejorar el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. Así nació, por lo tanto, el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva, con la tarea de desarrollar una herramienta poderosa para generar información y luego distribuirla a los proveedores de servicios, a los usuarios y a las organizaciones sociales; en 2007 comenzó este programa y desde entonces es reconocido por su valor social, político y científico.²⁵²

En el bienio 2001-2001 se alcanzó un pico de 35 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, en parte debido a la crisis económica que afectó al país, que se encontró con cortes significativos a los fondos para la salud pública; por eso, en 2004 se elaboraron de “Medidas de Protección Materna Frente al Aborto Provocado en Situaciones de Riesgo”, luego reconocidas como parte de la normativa sanitaria por Ministerio de Salud Pública.²⁵³ Las medidas desarrolladas eran necesarias para evitar o al menos minimizar los daños que el aborto provocaba, y para crear estrategias de salud finalizadas a preservar el embarazo y a informar de los problemas causados por un aborto en condiciones de riesgo,²⁵⁴ medidas que sucesivamente, en 2008, se recogieron en la Ley de Salud Sexual y Reproductiva aprobada en diciembre de 2008.²⁵⁵ Con esta ley, el Estado garantiza a los ciudadanos las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y promueve las políticas nacionales de salud; se quiso universalizar el primer nivel de atención y de cobertura médica (mayor calidad de las prestaciones gracias a las mejoras en las infraestructuras); asegurar una

252 *Mujer y Salud en Uruguay, Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva* <http://www.mysu.org.uy/que-hacemos/observatorio/>.

253 Naciones Unidas Uruguay, *ob.cit.*, pág. 11.

254 Ministerio de Salud Pública, *Ordenanza n° 369*, 6 agosto de 2004, Montevideo.

255 Naciones Unidas Uruguay, *ob.cit.*, pág. 11.

formación adecuada del personal, tanto en el aspecto técnico y como en el comunicativo, y la incorporación de la perspectiva de género; garantizar el respeto de los derechos sexuales y reproductivos; promover en los ciudadanos la adopción de medidas preventivas. Entre los objetivos más específicos, destacan los dirigidos a la prevenir la mortalidad materna; a dar más atención a la mujer durante el parto; a promover programas asistenciales para reducir los riesgos en el caso de un embarazo no deseado, o no aceptado; garantizar el acceso a métodos anticonceptivos seguros. Todo esto a través de la creación de normas específicas, de la promoción de campañas, implementación de acciones de control de la gestión de la salud a nivel nacional y local, del acceso a la información sobre salud sexual y reproductiva. A un nivel más técnico, se tenía que alentar el seguimiento precoz de las mujeres embarazadas y dictar normas para la vigilancia del embarazo, del parto y del puerperio.²⁵⁶

En 2005 se creó el *Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género*, para responder a las necesidades relacionadas con la prevención de la salud sexual y reproductiva (programa de planificación familiar y de tratamientos para la fertilidad sobre todo), con la asistencia al parto y al aborto en caso el riesgo para la madre y con la salud de las adolescentes y de las mujeres mayores (desde la prevención de enfermedades de transmisión sexual para el control de la posibilidad de aparición de tumores específicos en las mujeres mayores). El programa se ocupa también de otros aspectos de la salud de la mujer, como los efectos de la violencia en su salud.²⁵⁷

Se hizo un gran paso adelante en 2012, cuando en octubre fue aprobada la Ley 18.987, sobre la interrupción voluntaria del embarazo, despenalizándola; a través del Sistema Integrado Nacional de Salud, las mujeres pueden utilizar de este servicio. Ellas son seguidos por un médico a que se verán referidas a las condiciones que impiden a la mujer de continuar con el embarazo; a su vez, el equipo médico tendrá que informar a la mujer

256 República Oriental del Uruguay, Poder Legislativo, *Ley N° 18.426 Defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva*, 10 de octubre 2008.

257 Ministerio de Salud Pública, *Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género. Integrante de la Dirección General del Salud, dependiente de la División Salud de la Población*, págg. 18-19, 22, 24, 27-28, mayo de 2005, Uruguay.

de las características de interrupción y riesgos que pueden llegar.²⁵⁸

4.4 Contra el VIH y otras enfermedades.

En este contexto, Uruguay ocupa una posición destacada en comparación con otros países de la región, gracias a las muy bajas tasas de incidencia de esta enfermedad; en 2009 golpeó 0,42% de la población (de los cuales el 77% en la capital y el resto en la frontera con Brasil), según los datos presentados en el Día Mundial de la Lucha contra el SIDA, y que la pandemia en Uruguay es compleja, vista la circulación de diferentes cepas, también recombinados. En esos años, un logro importante en la lucha contra la enfermedad fue la adhesión del país a la Declaración México sobre la relación entre salud y enfermedad; además, la creación a nivel nacional del *Plan Nacional de Educación Sexual* desde noviembre de 2006 fue de primaria importancia para el desarrollo de la educación sexual ya desde la escuela primaria. En 2009, los hombres representaron el 65% de los infectados, mientras que las mujeres eran el restante 35%²⁵⁹ y la edad de los enfermos se colocaba entre los 20 y los 54 años de edad; la enfermedad fue transmitida en el 71% de los casos a través del contacto sexual, el 25% en el caso de una transfusión de sangre infectada y el restante 3% por infección perinatal. En 2013, hubo un ligero aumento de infectados, de los cuales el 73% eran hombres y el resto mujeres (entre 15 y 44 años); la transmisión sexual seguía siendo la más frecuente.²⁶⁰

Gracias a la creación del *Programa Nacional ITS / VIH-SIDA*, en la órbita del Ministerio de Salud y del Sistema Nacional Integrado de Salud, se empezó a desarrollar respuestas dirigidas a la prevención de la transmisión de estas enfermedades y a la implementación de los tratamientos, sobre todo mediante la promoción del diagnósticos precoz; se formó en 2008, para luchar contra el SIDA, la *Comisión Nacional*, con la tarea de proponer

258 República Oriental del Uruguay, *Poder Legislativo, Ley 18.987 Interrupción voluntaria del embarazo*, 30 octubre de 2012.

259 Naciones Unidas, *ob.cit.*, pág. 12.

260 Ministerio de Salud Pública, *Informe de la Situación Nacional VIH/SIDA*, 1° diciembre 2013.

políticas públicas para garantizar el acceso universal a los servicios de salud y colaborar con las iniciativas nacionales en la lucha contra la enfermedad.²⁶¹ Los centros de salud tienen que garantizar la entrega de condones, el acceso a los diagnósticos, acciones de recuperación y rehabilitación y tratamientos paliativos, todo posible gracias al *Plan Integral de Prestaciones*, que garantiza la cobertura sanitaria para todos los ciudadanos (de acuerdo con las instrucciones del médico) y que en el caso del VIH alcanza el 90%.²⁶²

El paludismo en Uruguay es una enfermedad prácticamente desconocida, si se hace una excepción algunos caso en que la enfermedad es endémica; por lo que atañe a la tuberculosis, en los últimos años, se han hecho muchos pasos hacia adelante, dado que en el país la tasa de morbilidad sufrió una drástica reducción desde los años '80, aunque en los años '90 el ritmo ralentiza. En la actualidad, los más expuestos al contagio de la tuberculosis son los portadores del VIH / SIDA, los encarcelados y las personas que viven con pacientes con tuberculosis. Para erradicarla, se creó el *Programa Nacional de Control de la Tuberculosis*, que se ocupa de la entrega de la distribución, de la administración de medicamentos en las áreas y en situaciones de riesgo y de la prevención. Los resultados de los diversos programas de la lucha contra esta enfermedad han sido importantes y han hecho de Uruguay un país ejemplar, gracias a las vacunas obligatorias que alcanzaron la cobertura total del territorio nacional.²⁶³

4.5 El acceso a una vivienda digna y al agua potable.

La crisis de 2002 dio el golpe final a un deterioro de la vivienda ya en marcha desde algún tiempo.

Con el PANES se realizaron estrategias para poder ofrecer a los ciudadanos el acceso al agua potable y a una vivienda digna, a través de acuerdos,

261 Ministerio de Salud Pública, *Programa Nacional de Infecciones de Transmisión Sexual y VIH/SIDA*, págg 3, 20-21, 2008.

262 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uruguay 2009 Informe País*, pág. 76.

263 Ibidem, págg. 77-80.

convenios y compromisos; en el *Plan Quinquenal 2005-2009* se trató de eliminar la fragmentación social y residencial y de organizar las instituciones adecuadas (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Banco Hipotecario del Uruguay a las políticas en esta área y la Agencia Nacional vivienda). Por lo tanto, se rediseñaron las herramientas necesarias para permitir un mayor acceso y permanencia a las familias en sus viviendas a través de subsidios y préstamos, con el objetivo de universalizar el acceso a habitaciones dignas; el Banco Hipotecario y la Agencia Nacional apoyan económicamente los programas, amortizando los costos para los ciudadanos.

En el Plan Quinquenal se habían previsto diferentes programas. *Compra de vivienda nueva*, para facilitar la compra de una vivienda de propiedad y destinado a los ciudadanos de entre 18 y 55 años y en 2009 serían 2.294 en todo el país; *Compra de vivienda usada*, para las familias que no cumplen con los requisitos económicos del programa anterior; de préstamos para mejorar la situación de la vivienda; *Atención Primaria Habitacional*, que prevee la intervención del Estado en aquellos hogares que necesitan una intervención integral de restauración (al final, 225.000 familias se habían registrado en el programa).²⁶⁴

En el marco del Plan de Equidad se firmó un acuerdo con las Intendencias de todo el país que establecía financiaciones a las agencias departamentales para las familias en pobreza, convenios para la *Construcción de Viviendas*, para el *Programa de Realojos* y para el *Plan Lote* con abastecimiento de material; y aún acuerdos para el *Mantenimiento Edificio* y la restauración de la vivienda y la recuperación de tierra urbanizada para la construcción de la infraestructura. Se trabajó también en la restauración de casas vacías y esqueletos de los edificios, luego vendidos través de préstamos subvencionados por el Estado o comercializados.²⁶⁵ Al final, los edificios restaurados fueron 2.781, mientras que por lo que se refiere a la urbanización de las tierras fueron 1.300 las familias se beneficiarias.²⁶⁶

264 Consejo Nacional de Políticas Sociales, De la emergencia a la equidad, pág. 70

265 Consejo Nacional de Políticas Sociales, De la emergencia a la equidad, págg. 61-66.

266 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, pág. 70.

En Plan de Equidad se incluyó el MEVIR también, un movimiento para la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive o trabaja en las zonas rurales; fue fundado en 1967 por Alberto Gallinal con el objetivo de erradicar las viviendas insalubres.²⁶⁷ De la colaboración se crearon dos programas: *Programa Sosteniendo Vínculos* (acciones en el stock: recuperación de la vivienda, lucha contra la morosidad, regularización de rentas, reconcesión de unidades) e *Investigación y Desarrollo* (profesionalización de los estudios sobre la demanda y planificación de la intervención del MEVIR). Con el Programa Sosteniendo Vínculos se recuperaron 250 viviendas y se recuperaron 321 de ellas desde marzo de 2005, mientras que con el Programa Investigación y Desarrollo, a partir de septiembre de 2008 y julio de 2009 se investigaron 23 sitios de 12 departamentos.

Se dio mayor fuerza al *Plan de Integración de Asentamientos Irregulares*, creado en 1999 para promover la integración sociourbana y mejorar las condiciones de vida de los habitantes; también trató de dar una respuesta al problema de los asentamientos irregulares desde el punto de vista físico y social, a través de la construcción o mejora de las infraestructuras (obras de viabilidad, saneamiento, redes de agua potable y electricidad, iluminación y espacios públicos). Se ocupa también de la construcción de espacios para los ciudadanos, como los centros CAIF, las zonas deportivas, los policlínico, jardines públicos. Entre 2005 y 2009 se terminaron 24 proyectos en 39 asentamientos, beneficiando directamente a 6974 familias; durante el año 2009 se estaban acabando obras en otros 39 asentamientos. En la regularización urbana se realojaron 802 viviendas.

Entre 2005 y 2009 se construyeron y mejoraron 970 baños; en este periodo, 1.400 familias pudieron acceder a servicios de saneamiento. Se crearon más de 41 kilómetros de redes eléctricas y de alumbrado público y 42 km de redes de agua potable. El PIAI también edificó 74 centros comunitarios (policlínicos, centros CAIF y deportivos y etc.).²⁶⁸

En el quinquenio 2009-2014 se desarrolló el *Plan Nacional de*

267 MEVIR, *Qué es MEVIR*, <http://www.mevir.org.uy/index.php/institucion/que-es-mevir>.

268 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la emergencia a la equidad*, págg. 70-72.

Recolocación, con el objetivo de trasladar la población residente en zonas contaminadas o de riesgo; el proyecto es un esfuerzo de la colaboración entre ANV y las Intendencias Departamental: el primero se encarga de la compra de vivienda usada mientras que las segundas aportaban tierras e infraestructuras para los nuevos proyectos de vivienda. Al final, alrededor de septiembre de 2013, había 136 familias realojadas.²⁶⁹

Se realizó también *Programa de Mejoramiento de Barrios* para regularizar de los asentamientos donde esto era posible, a través de la construcción de infraestructuras físicas y sociales y desarrollando acciones para prevenir el futuro crecimiento de los asentamientos. Se establecieron convenios con diferentes organismos del Estado para facilitar soluciones habitacionales para los sectores más vulnerables. Hacia finales de 2013, por lo que se refiere a la regularización de los asentamientos irregulares, el PMB terminó las obras de dos proyectos en Montevideo, gracias a los cuales beneficiaron 639 familias. Actualmente hay 7 proyectos en obra en todo el país.²⁷⁰

El *Plan Juntos*, creado en 2010, fue crucial para el acceso a los sectores más vulnerables de la sociedad a una vivienda digna; Por esta razón, con el Decreto del Poder Ejecutivo del 31 de mayo de 2010, se declaró la emergencia sociohabitacional de la población en condiciones de pobreza extrema, y por la Ley N° 18.829 se creó el *Plan Nacional de Integración Sociohabitacional Juntos*. Este plan se centró en las personas en situación de extrema precariedad a nivel habitacional y que no podían acceder a otros programas gubernamentales y se basaba en tres puntos: en la participación de los agentes sociales en el mejoramiento, transformación y construcción de sus barrios; en la coordinación entre todos los organismos institucionales pertinentes; en la solidaridad de la sociedad (como voluntario). Cada uno de estos puntos tenían a su vez otros programas, desarrollados y promovidos por el Plan Juntos y sostenidos con el apoyo de actores y agentes públicos y privados.²⁷¹ El plan se desarrolló en 23 áreas de intervención de Montevideo y su área urbana y en 13 lugares al interior del país y en septiembre de 2013,

269 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, pág. 188.

270 Ibidem.

271 Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad*, págg. 187-188.

los datos indican que el Plan Juntos trabajó con 2.123 familias en todo el país (el 69% de los hogares residía en Montevideo); se implementaron intervenciones en las infraestructuras, el el equipamiento social y en el espacio público.

El abastecimiento de agua potable representa un avance en la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad. En la administración de Mujica, se ideó el *Programa de Abastecimiento de Agua en Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales*, que tenía el objetivo de suministrar agua potable a 20.000 personas y 6.000 viviendas en lugares dispersos y aislados; el *Proyecto de Regularización de Asentamientos*, en cambio, era una estrategia comunitaria que ofrecía agua potable en las zonas del país no regularizadas y abastecidas. Se estableció una tarifa de 76 pesos por mes para el abastecimiento de agua para estas familias en aislamiento geográfico. Gracias a estas medidas se mejoraron las condiciones de acceso al agua potable segura.²⁷²

272 Ibidem, pág. 191-192.

CONCLUSIONES.

Después de la grave crisis que afectó a finales del nuevo milenio, el nuevo gobierno logró mejorar la situación de los ciudadanos uruguayos, gracias a la mejora general de la economía nacional y el mundial, pero sobre todo a las políticas llevadas a cabo durante los años 2005-2015: 2005 año de comienzo de la presidencia del Frente Amplio y 2015 año de término de los Objetivos del Milenio. En este período, hubo muchos programas, leyes y proyectos realizados para crear un sistema de protección social que cubriese a todos los ciudadanos y darles la oportunidad de vivir una vida digna desde todos los puntos de vista.

En el marco del PANES y del Plan de Equidad, se reformó el Sistema de Salud Pública; se creó un programa de asignaciones familiares y de prestaciones no contributivas para jóvenes, madres y familias en dificultad; se fortalecieron los sistemas para garantizar una alimentación adecuada para todos; se emitió la Tarjeta Uruguay Social; se establecieron centros con especialistas para seguir la alimentación de los niños; se dio un mayor impulso a la calidad y a la cobertura de los comedores escolares.

El mercado del empleo, en 2004, estaba en crisis: la tasa de desempleo fue del 13,1%; en este sector también, se crearon oportunidades para los desempleados (para los más jóvenes y los más maduros), tanto a nivel formativo que a nivel laboral. Gracias a todas estas medidas, la pobreza se redujo al 9,7%, en comparación con casi el 40% en 2005.

Se trabajó mucho para mejorar la educación (se considere el Plan Ceibal, que dota a los maestros y a los alumnos de computadoras pequeñas) y dar la oportunidad a todos los niños y jóvenes, incluso aquellos más marginados, para asistir a la escuela; a pesar de los diversos programas realizados, la educación sigue siendo un tema abierto a causa de los objetivos no totalmente llevados a cabo y de las expectativas decepcionadas.

La autonomía y la salud de la mujer fueron puntos centrales: las diferentes políticas implementadas contra la violencia doméstica, finalizadas a fomentar la igualdad en el lugar de trabajo y una mayor participación

política son un ejemplo de lo que se hizo; y el mejoramiento del seguimiento del embarazo, del parto y del puerperio, ya desde el primer nivel, indica la voluntad de seguir desde el principio de esta fase de la vida de la mujer con el fin de evitar las muertes ya bajas relacionadas con el embarazo, así como para disminuir también las muertes infantiles evitables, insignificantes desde el punto de vista de los números (de hecho, Uruguay nunca ha tenido problemas de mortalidad infantil), pero evitables.

Se fortaleció en estos años el sistema de salud en la lucha contra el VIH y la cobertura y el acceso a los tratamientos contra enfermedades como la malaria y la tuberculosis llegaron a el territorio nacional.

Por último, se amplió el acceso a viviendas dignas para los que se encontraban en dificultad, gracias a la recuperación de edificios abandonados y a la rehabilitación y restauración de viviendas en mal estado; con el Programa Juntos se trabajó para reconstruir los barrios más degradados, con la ayuda de voluntarios. Las políticas habitacionales fueron desarrolladas con el apoyo de MEVIR también. Al final de esta década frenteamplista, la red de agua potable y el saneamiento habían alcanzado en todo el país.

RIASSUNTO.

La Repubblica Orientale dell'Uruguay è uno Stato del Sud America con capitale Montevideo; confina con Argentina e Brasile e si affaccia sull'Oceano Atlantico. È il secondo paese meno esteso della regione. Demograficamente, è formato soprattutto dai discendenti dei primi coloni e degli emigrati del XIX secolo; pochi sono i *mestizos* (sangue indio) e gli afrodiscendenti. La lingua ufficiale è lo spagnolo, ma ai confini con il Brasile si parla il Brazilero o Portuñol. L'Uruguay è uno dei paesi più laici del Sud America da sempre, infatti fin dall'epoca coloniale in questa zona il ruolo della Chiesa è sempre stato minore rispetto ad altre aree dell'Impero Spagnolo, anzi, addirittura qui con il tempo si diffusero ideali anticlericali: già nel XIX secolo il divorzio e il matrimonio civile furono legalizzati e riconosciuti, mentre l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole fu vietato. L'Uruguay è uno dei paesi più alfabetizzati dell'America Latina, con solo l'1,5% dei cittadini analfabeti.

In Uruguay non ci furono mai grandi civiltà native e le poche presenti furono sterminate dagli attacchi dei conquistatori spagnoli e dalle malattie che essi portarono dall'Europa. La regione fu scoperta per errore da Juan Díaz de Solís, un navigatore spagnolo, all'inizio del XVI secolo. Nel XVII secolo fu fondata la capitale, Montevideo, all'inizio principalmente in qualità di fortezza contro il Brasile e l'Argentina; è storica la rivalità con quest'ultima, specialmente con la capitale Buenos Aires, per quanto riguardava i rapporti con la madrepatria. Nel 1828, grazie all'appoggio britannico, l'Uruguay ottenne l'indipendenza dall'Impero Spagnolo; nel periodo successivo i protagonisti erano i *caudillos*, militari che guidarono il paese. Dalle rivalità tra i sostenitori di Oribe e quelli di Lavalleja nacquero i due partiti che negli anni successivi avrebbero detenuto il potere nel paese, fino agli anni '70 del XX secolo: il Partido Nacional (i Blancos, pro Oribe) e il Partido Colorado (pro Lavalleja). La prosperità (economica, ma non politica) di quegli anni fu interrotta negli anni '40 del XIX secolo, con l'inizio della Guerra Grande, dopo la quale ci fu un periodo molto prospero

per l'economia e durante il quale il paese si sviluppò molto velocemente, grazie alla costruzione di treni, fognature, dei primi servizi per il gas e per l'acqua potabile, ecc.. Il paese visse diversi decenni di pace e stabilità, grazie soprattutto all'impegno e alle riforme del leader colorado José Batlle y Ordóñez: sotto le sue due presidenza nacque l'Uruguay moderno: estese la partecipazione politica dei cittadini uruguayani, creò la Banca Centrale, favorì gli investimenti nazionali, accelerò il processo di secolarizzazione dello Stato. Nel 1931 salì al potere Gabriel Terra, che rapidamente rese vane tutte le riforme, soprattutto sociali, attuate dal suo predecessore; famoso per le sue deportazioni degli oppositori politici, nel 1938 gli fu tolto l'appoggio dal suo partito e al suo posto venne eletto Amégaza, che restaurò i diritti civili e la libertà politica. In questo periodo, per la sua stabilità economica e la sua ricchezza, l'Uruguay fu chiamato “la Svizzera del Sud America”; il sogno, però, si infranse negli anni '50, quando cominciò un periodo di crisi economica e politica, che si protrasse anche nel decennio successivo. A causa di questo periodo di tensione, nacque il primo partito di estrema sinistra, il Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros, famoso per le sue azioni di guerriglia. La situazione era così tesa, sia socialmente che economicamente, che nel 1971 Juan Bordaberry sospese tutte le libertà civili e cominciò un periodo di dittatura; tuttavia, questo concetto era estraneo alla tradizione politica del paese e infatti, data l'esperienza fallimentare, nel 1984 cominciò l'apertura verso la democratizzazione. Inoltre, nel 1989 il Movimento Tupamaro divenne legale, partecipò alla discussione parlamentare come membro a tutti gli effetti e venne incluso nel Frente Amplio, partito che vinse nel 1994 a Montevideo.

L'Uruguay è una democrazia repubblicana ed è composto da 19 dipartimenti; il presidente eletto è sia capo di stato che capo del governo, dunque l'Uruguay è una repubblica presidenziale. Le elezioni avvengono ogni cinque anni. Il potere legislativo è esercitato dall'Assemblea Generale, formata da due camere: una dei Rappresentanti e una dei Senatori che lavorano separatamente o congiuntamente. La camera dei

Rappresentanti è composta da novantanove membri eletti direttamente dal popolo in accordo a un sistema di rappresentazione proporzionale e corrispondono ad almeno due rappresentanti per dipartimento; il loro mandato dura cinque anni. La Camera dei Senatori è composta da trenta membri eletti direttamente dal popolo; il Vicepresidente della Repubblica è il presidente della camera. Il potere esecutivo è esercitato dal Presidente della Repubblica insieme ai ministri o al Consiglio dei ministri; Il potere giudiziario è esercitato dalla Suprema Corte di Giustizia e dai Tribunali.

Durante gli anni '90 fino al 1998, il prodotto reale dell'economia uruguayana crebbe del 4,4% all'anno, registrando solo una lieve caduta nel 1995. Inoltre, in questi anni, l'inflazione si ridusse e l'espansione della domanda interna e l'incremento dell'esportazione di beni e servizi nei paesi vicini furono fattori significativi per la crescita dell'economia. Verso la fine del 1998 e fino al 2002, però, la crescita ebbe un brusco arresto, a causa dell'inizio della recessione e della deflazione in Argentina; la perdita di competitività con il Brasile; il rafforzamento del dollaro rispetto all'euro (con conseguente caduta dei prezzi delle materie prime); la lentezza della crescita dell'economia mondiale, specialmente nel 2001; la siccità che colpì la primavera e l'estate del 1999 e del 2000; l'eccesso di piogge nel 2001, che arrecò gravi danni al settore agricolo e che aumentò gli indebitamenti nel settore; il dilagare della febbre aftosa nell'aprile del 2001. L'espansione di questo virus rappresenta un evento molto grave, considerando l'importanza che ha sempre avuto l'allevamento nell'economia uruguayana; questa è una malattia virale degli animali domestici, molto contagiosa, che colpisce soprattutto i ruminanti ed è letale per gli esemplari più giovani. Si caratterizza per la comparsa di febbre e ulcere nella lingua, nelle mammelle e negli zoccoli e causa grandi perdite nel settore e, anche se la maggior parte degli animali colpiti si ristabilisce, la malattia spesso li lascia debilitati. Gli effetti sul settore agricolo e sull'economia in generale furono catastrofici; il valore degli animali sacrificati a causa dell'epidemia, al 15 maggio 2001 ammontava a quasi 2 milioni di dollari, ma anche il resto dell'economia ne risentì profondamente.

Già duramente colpita dalla congiunzione di eventi citati sopra, l'economia uruguayana peggiorò ancora e si ebbe nel paese la più grave crisi mai vista fino ad allora. Durata dal 2002 al 2003, lasciò in ginocchio un paese intero e fu dovuta soprattutto a fattori esogeni, ma anche le debolezze interne del sistema bancario e finanziario contribuirono a rendere ancora più grave la situazione. Bisogna premettere che verso la fine del 2001, il settore bancario dell'Uruguay era considerato uno dei più sicuri e floridi; nonostante la recessione che dal 1999, il sistema era ancora sentito come stabile. Il sistema era diviso in due parti: da un lato le due grandi banche pubbliche, il *Banco de la República Oriental del Uruguay* e il *Banco Hipotecario del Uruguay*; dall'altro, un gruppo di circa 30 banche private - quasi tutte straniere - che includevano anche alcune banche locali di investimenti e cooperative di risparmi e prestito. Nonostante l'apparente validità del sistema, esso era anche molto suscettibile e vulnerabile agli shock esterni, a causa della struttura dei depositi, molto dollarizzati e con una grande presenza di depositori non residenti. Inoltre, le banche mancavano di regolamenti specifici per i conti esteri posseduti da non residenti, non vi erano precisi requisiti per la liquidità o limitazioni e il controllo di quelle possedute dallo Stato era generalmente debole e inappropriato. L'alto debito pubblico e il fatto che la maggior parte di esso fosse denominato in valuta straniera resero l'economia uruguayana estremamente vulnerabile ed esposta agli shock esterni. Grazie al segreto professionale e alla loro tradizionale stabilità, le banche uruguayane avevano molti conti di clienti argentini che nel loro paese non potevano godere di questi privilegi, tanto che la presenza argentina divenne una grande fonte di affari nel sistema bancario del paese. La crisi argentina, e poi quella uruguayana di conseguenza, si inseriscono in quel quadro di profondi turbamenti dell'economia generalmente conosciuti a livello globale come "crisi degli otto anni" e che rappresentano la tappa finale di una serie di sconvolgimenti economici internazionali dell'ultimo decennio cominciati nel 1994, con la crisi del conto capitale del Messico che contagiò l'Argentina e il Brasile (il cosiddetto "effetto Tequila"); nel 1997 cominciò la crisi asiatica, originatasi in Thailandia e velocemente

propagatasi in Malesia, Indonesia e Corea del Sud, contagiate a causa a causa dei loro legami commerciali e finanziari; la crisi del 1997-1998 in Russia in cui il governo, già impegnato a fronteggiare difficoltà politiche e sociali a causa del crollo dell'URSS, stava attuando il passaggio da un'economia pianificata a un'economia di mercato doveva arginare i gravi danni economici che il repentino crollo del prezzo del petrolio causò, come la penalizzazione delle esportazioni e dunque squilibri della bilancia commerciale e dei conti pubblici e relativo debito sovrano; il Brasile nel 1998-1999 e l'Argentina nel 2001. Fu la crisi argentina che diede il colpo di grazia al già debole sistema bancario uruguayano. La crisi dell'Argentina si acutizzò il 1° dicembre del 2001 quando, di fronte ai numerosi ritiri di conti del giorno prima, il ministro dell'economia Cavallo e il presidente dell'Argentina De la Rúa annunciarono il congelamento dei depositi bancari, per riuscire a pagare il forte debito estero del paese; di conseguenza, molte attività si paralizzarono, le persone e le compagnie non poterono effettuare pagamenti di nessun tipo. Il 23 dicembre, il governo annunciò il default del debito del governo nei confronti dell'estero e dei settori del credito privato. Le due maggiori banche private dell'Uruguay, entrambe possedute da gruppi finanziari argentini, dunque estremamente esposte agli sconvolgimenti che stavano avvenendo in Argentina, dovettero fronteggiare i primi problemi di liquidità. Quando il governo argentino impose il congelamento dei depositi, gli argentini a corto di liquidi cominciarono a ritirare i propri conti dall'Uruguay; nel mese di gennaio del 2002, la banca aveva quasi completamente esaurito la propria liquidità, tanto che in febbraio dovette sospendere le proprie attività. Il governo cercò di aiutare le banche colpite con l'approvvigionamento di liquidità e anche il FMI annunciò aiuti finanziari per arginare la situazione. Nel frattempo, il deteriorarsi della situazione in Argentina portò il governo a restringere maggiormente l'accesso ai conti e di conseguenza si ebbe una seconda ondata di ritiri dei depositi nell'aprile del 2002. A luglio era stato ritirato il 38% dei conti totali (il 51% dei conti dei non residenti avevano lasciato il paese), il peso era deprezzato del 57% e la maggioranza delle banche era ormai insolvente. Per

risolvere la situazione, nel giugno del 2002 fu creato il *Fondo para la Fortificación del Sistema Bancario*, creato per fornire liquidità per le banche centrali agonizzanti; in agosto venne approvata una nuova legge, con lo scopo di fortificare il sistema bancario nazionale e contenere la crisi, la *Ley de Fortalecimiento del Sistema Financiero*. Queste mosse riuscirono finalmente ad arginare la crisi, tanto che i ritiri cominciarono a diminuire, anche se si era ancora ben lontani dai livelli pre crisi. Nel settore pubblico dovette intervenire il FMI che impose un drastico programma di ristrutturazione e, per evitare in futuro di trovarsi nelle condizioni che portarono alla peggiore crisi dell'Uruguay mai vista finora, il governo attuò una legge, la *Ley de Bancos*, disegnata per definire le procedure organizzative di base, creò fondi fiduciari, i *Fondos de Recuperación de Patrimonios Bancarios*, per la ripresa della disponibilità e delle risorse e si riprogrammò il debito. Nel marzo del 2005 la disoccupazione superava il 12% della popolazione attiva e il 43,7% degli occupati avevano un impiego che presentava limitazioni, precarietà, carenza di copertura sociale e informalità. Tra il 2001 e il 2004, la capacità di acquisto crollò del 22%; il deficit fiscale raggiungeva 2 punti del PIL e l'indebitamento pubblico ammontava a 13.300 milioni di dollari. Nel corso della crisi, la povertà, dopo essere diminuita nel corso dell'ultimo decennio, soprattutto nel biennio 2001-2002, la povertà urbana raggiunse percentuali molto alte: nel 2000 era del 17,8%; nel 2001 del 18,8%; nel 2002 del 23,6%; nel 2003 del 30,9%; nel 2004 del 31,9%. Anche la percentuale degli indigenti aumentò, tanto che nel 2003 rappresentavano il 2,8% della popolazione, contro l'1,2% nel 1999. L'indice di Gini, il parametro che misura la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, si era ridotto negli anni '90 (da 0,49 a 0,44), aumentò nel 2002 (da 0,43 a 0,45).

In questo stesso periodo di forte crisi economica, ci fu la chiara intenzione di aprire il nuovo millennio con un programma e degli obiettivi finalizzati a eliminare le disuguaglianze e le privazioni. Nel 1998 partirono i piani per l'Assemblea del Millennio delle Nazioni Unite, chiamata anche "la madre di tutte le assemblee", prevista per il mese di settembre del 2000 a New York,

sede dei quartieri generali dell'ONU. Il Segretario Generale dell'ONU Kofi Annan era ben conscio dell'unicità dell'evento, capace di creare opportunità senza precedenti al fine di aumentare le aspettative e aprire uno spazio politico per le questioni chiave che non avevano visto abbastanza progressi, nonostante tutti i tentativi effettuati negli anni precedenti. Le pressioni dell'ONU e del Segretario Generale per la riuscita dell'evento e soprattutto per l'importanza della sua portata mondiale furono molto forti: era convinzione che con il nuovo millennio il mondo dovesse ripartire in uno stato mentale positivo e in generale era necessario che l'umanità si mobilizzasse per prendere l'iniziativa sui problemi globali. Finalmente, la Dichiarazione del Millennio fu approvata all'unanimità l'8 settembre del 2000, dopo numerose negoziazioni tra le differenti parti in causa. L'Assemblea del Millennio fu un successo: le Nazioni Unite avevano creato un grande evento, i media di tutto il mondo avevano attirato l'attenzione sulla conferenza e ne parlarono in termini positivi; il bisogno di approfondire i processi di riforma delle Nazioni Unite sembrava aver trovato approvazione. Nel settembre del 2001 un report chiamato "Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration" fu pubblicato e fu il primo documento in cui fu formalmente presente "Millennium Development Goals". Gli Obiettivi riguardavano lo sradicamento della povertà estrema e della fame, l'universalizzazione della scuola primaria, la promozione della parità dei sessi e dell'autonomia della donna, la riduzione della mortalità dei bambini sotto i 5 anni, il miglioramento della salute della madre, la lotta all'aids, alla malaria e ad altre malattie, la sostenibilità ambientale, l'incoraggiamento per un'alleanza mondiale per lo sviluppo.

Quasi in contemporanea con le crisi e gli Obiettivi del Millennio, in Uruguay entrò nella scena politica il Frente Amplio, il partito di centro sinistra per la prima volta al potere. Il FA si costituì nel 1971 quale alleanza di partiti, movimenti e individui senza referenti di partito e con l'intento di creare un'unione delle forze di sinistra; si formò soprattutto con l'intento di canalizzare l'insoddisfazione dei cittadini; alla fine, inglobava molte diverse

correnti di pensiero, dai marxisti ai democristiani. La più famosa incorporazione da parte del Frente Amplio riguardò il Movimento di Liberazione Nazionale-Tupamaros, il movimento guerrigliero di estrema sinistra attivo dagli anni '60, legittimandolo e rendendolo partecipe alla discussione parlamentare. Il 1989 è un grande anno per il FA: Tabaré Vázquez, candidato frenteampista a sindaco di Montevideo, vince nella capitale. La sua vittoria consacra una volta per tutte il partito.

Nel 2004 Vázquez vinse con il 50,45% dei voti, con un grosso scarto dai colorati, che ottenne solo il 34,30%. Il nuovo governo si impegnava nel fare degli Obiettivi del Millennio i propri parametri per il recupero a livello sociale del paese, come affermato dal neo presidente nel suo discorso alla nazione il giorno del suo insediamento.

Da questa prospettiva il governo creò già dopo tre sole settimane il MIDES, il Ministerio del Desarrollo Social con la legge 17.866 del 21 marzo del 2005. Si tratta di una struttura organizzativa che facilita il coordinamento degli interventi pubblici nell'area sociale, favorendo la ricollocazione dei servizi, programmi e istituti e stabilendo collegamenti istituzionali stabili e sviluppando vincoli permanenti con le altre politiche pubbliche; si occupa di politiche sociali nazionali, della coordinazione, articolazione, supervisione e valutazione dei piani, programmi e progetti di politiche sociali redistributive; si propone di contribuire allo sviluppo di scenari di partecipazione sociale che permettano il rafforzamento della cittadinanza attiva e l'integrazione tra i cittadini. Il MIDES, alla sua creazione, fu suddiviso in altri diversi sottogruppi per poter affrontare nel migliore dei modi l'emergenza imminente che il nuovo governo si trovava a risolvere. Il MIDES, dunque, fu così riorganizzato in diverse direzioni che si occupavano di differenti ambiti: dalla protezione delle donne alla salvaguardia degli adolescenti e dei cittadini portatori di handicap. Il 20 maggio del 2005, con la legge 17.869 deliberata dall'Assemblea General, fu dato l'avvio al *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social*, di cui il MIDES era il principale artefice; fu una politica macro che cominciò a dare risposte all'emergenza sociale delle famiglie in povertà estrema e in

situazioni di indigenza; fu il quadro di riferimento per gli interventi di diversa natura che si portarono avanti mediante diversi programmi sociali caratterizzati da molteplici obiettivi. Nel 2007 esaurisce il suo compito e cambia il nome in *Plan de Equidad*, che non si trattò di sostituire un piano per un altro, ma dal passaggio da una politica transitoria ad una di tipo permanente, e in questo senso si può affermare che finalizza il PANES; fu approvato il 9 aprile del 2007 dall'Assemblea Generale. Qui, il governo si propose di rafforzare tutti i dispositivi pubblici esistenti, di introdurre cambiamenti nell'organizzazione delle strutture e negli strumenti di protezione sociale e di migliorare l'approvvigionamento e la regolazione dei servizi con lo scopo di promuovere l'integrazione e la giustizia sociale per il benessere comune; non si trattava di una semplice continuazione del piano precedente, il PANES. Nel 2010 scadeva il mandato di Tabaré Vázquez e dopo di lui fu eletto il vincitore delle primarie del Frente Amplio, José Mujica, un personaggio assai insolito e che passò 15 anni della sua vita in prigione, data la sua adesione al Movimento Tupamaro. nel 1994 venne eletto deputato di Montevideo e nel 1999 senatore; nel 2005 Tabaré Vázquez, candidato del Frente Amplio eletto presidente proprio quello stesso anno, lo nominò ministro dell'allevamento, dell'agricoltura e della pesca, carica che abbandonò a favore del suo vice nel 2008 per concentrarsi sulla candidatura a presidente dell'Uruguay con il Frente Amplio. Nel giugno del 2009 vinse le primarie del partito contro Danilo Astori, Daniel Martínez, Marcos Carámbula e Enrique Rubio, diventando dunque il candidato del Frente Amplio per le successive elezioni presidenziali, che vinse al secondo turno nel novembre 2009 con più del 52% dei voti; il 1 marzo del 2010 prestò giuramento quale presidente dell'Uruguay prima nel Palazzo Legislativo e successivamente, per sua esplicita richiesta, in Piazza Indipendenza, di fronte a un vastissimo pubblico e a numerose autorità. I cinque anni guidati da Mujica furono all'insegna della continuità con le idee e i piani del precedente governo, cioè era sempre centrale l'idea di proteggere chi si trovava in forti situazioni di rischio sociale; ma soprattutto Mujica fu sotto i riflettori grazie a tre riforme sociali che resero l'Uruguay il paese più

progressista e liberale dell'America Latina agli occhi del mondo. La legge che forse diede più fama mondiale al presidente fu quella riguardante il tentativo di stabilire un quadro legale per depenalizzare la produzione e il commercio della marijuana, la cui vendita sarebbe controllata dallo Stato; un'altra riforma che divise l'Uruguay fu la legge sulla legalizzazione dell'aborto; l'ultima legge che più diede visibilità al presidente di questo piccolo paese fu quella sul matrimonio delle persone dello stesso sesso.

I risultati ottenuti dalle due amministrazioni, nell'ottica degli Obiettivi del Millennio, furono notevoli.

All'arrivo del Frente Amplio nel governo, il paese aveva appena cominciato ad uscire dalla profonda crisi economica che lo colpì, ma la situazione restava comunque molto grave a livello soprattutto sociale.

L'Uruguay nel contesto regionale è sempre stato uno dei paesi che meno ha avuto problemi di povertà e indigenza, a parte il picco raggiunto a causa della crisi del 2002 che portò ad avere nel 2004 il 40% della popolazione in povertà e circa il 5% in indigenza.

L'idea di partenza fu quella di garantire a tutti l'accesso alle strutture sanitarie; il governò tentò di risolvere la mancanza di cure adeguate anche per chi avesse meno reddito creando il *Sistema Nazionale Integrato di Salute (SNIS)*, che si propose di garantire l'accesso universale alla salute a tutta la popolazione.

Per tutelare la popolazione indigente o in povertà estrema, lo Stato uruguayano ha lavorato anche su politiche riguardanti l'alimentazione grazie all'istituzione chiamata *Instituto Nacional de Alimentación* che si occupò della consegna di cibo e creò mense per i settori più esposti.

Oltre al potenziamento dell'istituzione delle assegnazioni familiari e delle pensioni contributive, ci si rese conto che erano necessarie nuove strategie d'azione allo scopo di istituire una rete moderna di assistenza sociale: si instaurò dunque un sistema di trasferimenti monetari utilizzando i classici strumenti di protezione al fine di raggiungere e coprire anche i settori sociali più duramente colpiti

La misura di trasferimenti non contributivi di maggiore portata fu la

creazione de la *Tarjeta Uruguay Social* nel maggio del 2006, prevista e progettata nel PANES e pensata all'interno del *Programa Alimentario Nacional*, un beneficio monetario destinato alla popolazione a rischio, in particolare ai minori di 18 anni nel corso dei propri studi, ai portatori di handicap, alle donne incinte.

Particolare importanza si è data alla salvaguardia e alla protezione dell'infanzia, soprattutto nei confronti dei bambini minori di sei anni più a rischio sociale. In effetti, da ormai due decenni, nelle società uruguayana si presenta il fenomeno dell'infantilizzazione della povertà, endemica in Uruguay, nonostante le politiche sociali intraprese e particolarmente significativo è lo squilibrio intergenerazionale. Innanzitutto l'amministrazione in carica dal 2005 al 2010 aumentò la spesa pubblica per le politiche sociali legate all'infanzia: se nel 2004 rappresentava il 23,3%, nel 2009 arrivò al 30%; si riformulò all'interno del MIDES il *Programma Infancia y Familia (Infamilia)*, un programma di tipo interistituzionale attivo dal 2005 al 2010, realizzato in collaborazione tra vari organismi dedicati all'infanzia e particolare importanza ebbe *Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y a la Familia)*, appunto sostenuto da Infamilia.

Quando l'amministrazione del paese passò al Frente Amplio, nel 2004, il tasso di occupazione non superava il 50,8%, il tasso di attività era del 58,8%, la disoccupazione era al 13,1% e i lavoratori informali, senza alcun tipo di sicurezza sociale, rappresentavano il 40%. Al fine di migliorare la salute dell'economia, la condizione dei lavoratori e di vita della popolazione, il Frente Amplio avviò numerosissime riforme del lavoro, una delle più importanti *Uruguay Trabaja* insieme alle varie riforme per aiutare i più giovani a inserirsi nel mondo del lavoro.

Dal 2005 la diminuzione della povertà è stata continua e sostenuta, tanto che alla fine del 2009 si era ridotta al 21,6%, mentre l'indigenza dal 4,7% del 2004 passò all'1,6% nel 2009; nel 2014, i poveri scesero al 9,7%. Nel 2013, il salario reale era aumentato del 15,4% rispetto al livello medio del 2009, risultando dunque di fondamentale importanza per la riduzione della povertà, dell'indigenza e della disoccupazione, che nel 2013 scese al 6,6%.

La disoccupazione giovanile si ridusse considerevolmente: se nel 2004 colpiva il 33,9% dei giovani, nel 2013 scese al 20,6%.

Altro Obiettivo del Millennio che poi diventò un punto di particolare importanza nei dieci anni di amministrazione del Frente Amplio analizzati riguarda la possibilità per tutti i bambini di accedere all'educazione primaria e quella media e successivamente espandere e migliorare l'educazione media superiore. Nel dicembre del 2008 venne approvata la nuova *Legge Generale dell'Educazione n°18.437*, orientata e finalizzata al rafforzamento dell'educazione quale diritto umano fondamentale; in particolare, è sottolineata l'importanza della qualità, dell'uguaglianza, della pertinenza e della formazione per tutta la vita. Nella scuola primaria venne dato in dotazione a insegnanti e alunni un piccolo computer, come quanto indicato dal *Plan Ceibal*, un programma indirizzato alla promozione di un'educazione più egalitaria e accessibile. Si attuarono altri programmi, come *APRENDER*, e si istituirono molte borse di studio per i ragazzi con difficoltà economiche e socialmente vulnerabili.

L'uguaglianza tra i generi e i mezzi per poter rendere le donne autonome ebbero un ruolo preponderante nell'agenda dell'Uruguay. Consapevoli del ruolo importante svolto dalle donne per l'intera comunità e il posto che esse occupano nella società, si cominciò dunque a rafforzare la debole istituzionalità dell'Istituto, riformulandolo, rinominandolo *Instituto Nacional de las Mujeres* e inserendolo all'interno del MIDES; si trattava finalmente di un organismo autonomo retto dalle politiche pubbliche di uguaglianza di genere. Sempre all'interno del MIDES, si creò il *Consejo Nacional de Política Públicas de Igualdad de Género* presieduto da Inmujeres e aveva il compito di promuovere l'elaborazione di piani di uguaglianza di diritti e opportunità a livello dipartimentale. Su iniziativa del potere esecutivo, nel maggio del 2007 fu approvata la *Legge di promozione di Uguaglianza di Diritti e Opportunità tra uomini e donne* (legge n° 18.104); altro punto fondamentale nella lotta alla discriminazione di genere fu l'impegno contro la violenza domestica, grazie alla realizzazione del *Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Domestica* per gli anni 2005-2010 e

approvato già nel 2004. Per raggiungere l'obiettivo di una maggiore uguaglianza tra uomini e donne, con la legge 18.476 del marzo del 2009, si stabilì la partecipazione paritaria di ambedue i sessi negli organi elettivi nazionali e dipartimentali e nella direzione dei partiti politici.

L'Uruguay ha sempre registrato a livello regionale bassi tassi di mortalità infantile ed è un paese che ha sempre manifestato impegno in quest'area. Ciò che spicca è che tra il 1990 e il 2009 il tasso di mortalità infantile si ridusse del 53%, di cui il 24% tra il 2005 e il 2009 e nel 2015 il tasso di mortalità infantile era di 7,78 per ogni 1.000 nati vivi; questa diminuzione avvenne grazie all'attenzione posta alla salute della donna nel quadro del Piano di Equità, con la creazione del *Programa Nacional de Salud de la Mujer*, ma soprattutto con il *Programa Nacional de Salud del Niño*. Attualmente, in Uruguay la mortalità infantile è causata soprattutto da nascite premature, malformazioni congenite, deformità e anomalie cromosomiche.

Proteggere la salute della madre corrisponde, in pratica, alla prevenzione della morte della donna a causa della gravidanza, del parto (anche cesareo), di aborto e del periodo che segue immediatamente il parto fino a quando la donna torna nelle condizioni precedenti alla gravidanza (il puerperio). Nel 2008 l'Uruguay presentava, a livello regionale, il tasso più basso, dato confermato anche nel 2015: se nel 1990 il tasso era di 38 donne morte per ogni 100.000 nati vivi, nel 2008 scese a 18 per ogni 100.000, mentre nel 2015 si ridusse ulteriormente a 15. Nel paese, inoltre, il 99% dei parti che avvengono nel paese sono assistiti dal personale sanitario, secondo i dati del 2007 del *Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva*, un ente formato nel 2006 ma che trae le sue origini nel 1996, fin da quando l'organismo chiamato *Mujer y Salud en Uruguay* (MYSU). Con la Legge di Salute Sessuale e Riproduttiva approvata nel dicembre del 2008, lo stato garantisce ai cittadini le condizioni per il pieno esercizio dei diritti sessuali e riproduttivi e promuove politiche nazionali di salute; si volle universalizzare il livello primario di attenzione la copertura della salute; garantire una formazione adeguata del personale, sia nell'aspetto tecnico che

in quello comunicativo, e l'incorporazione della prospettiva di genere; assicurare il rispetto dei diritti sessuali e riproduttivi delle persone; promuovere nei cittadini l'adozione di misure di prevenzione. Nel 2005 fu creato il *Programa Nacional de Salud de la Mujer y de Género*, per dare risposte alle necessità riguardanti la prevenzione della salute sessuale e riproduttiva.

Nella lotta all'HIV e alle altre malattie, l'Uruguay occupa un posto di rilievo rispetto agli altri paesi della regione grazie alle percentuali molto basse di incidenza di questa malattia; comunque nel 2009 colpiva lo 0,42% della popolazione. Grazie alla creazione del *Programa Nacional ITS/VIH-SIDA*, nell'orbita del Ministero della Salute e parte del Sistema Nacional Integrado de Salud, si cominciarono ad elaborare delle risposte per la prevenzione della trasmissione di queste malattie e alla attuazione di cure, incoraggiando soprattutto la diagnosi precoce; nel 2008 si costituì la Commissione Nazionale di Lotta contro l'AIDS, per proporre politiche pubbliche di accesso universale ai servizi sanitari.

La crisi del 2002 diede il colpo di grazia a un processo di deterioramento delle abitazioni già in atto da tempo. Con il PANES si realizzarono le strategie per poter offrire ai cittadini accesso all'acqua potabili e ad abitazioni dignitose, attraverso accordi, contratti e compromessi; nel piano quinquennale 2005-2009 si puntò a eliminare la frammentazione sociale e residenziale, a organizzare delle istituzioni adatte. Nel Piano Quinquennale erano previsti diversi programmi: *Compra de vivienda nueva*, *Compra de vivienda usada*, *Atención Primaria Habitacional*. Nel Plan de Equidad venne incluso anche il MEVIR, un movimento per la costruzione di un habitat sostenibile per la popolazione che vive o lavora nell'ambiente rurale; si diede maggior vigore al *Plan de Integracion de Asentamientos Irregulares*, creato nel 1999 per promuovere l'integrazione socio-urbana e migliorare la condizione di vita degli abitanti. Nel quinquennio 2009-2014 si sviluppò il *Plan Nacional de Recolocación*, con l'obiettivo di ricollocare la popolazione residente in zone contaminate o rischiose; Il Plan Juntos, creato nel 2010, fu fondamentale per l'accesso ai settori più vulnerabili della

società a un'abitazione degna. Nell'amministrazione di Mujica, si ideò il *Programa de Abastecimiento de Agua en Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales*, che aveva la meta di rifornire 20.000 persone e 6.000 abitazioni in luoghi dispersi e isolati; il *Proyecto de Regularización de Asentamientos*, invece, era una strategia comunitaria che offriva acqua potabile nelle zone del paese che non erano state regolarizzate e rifornite.

BIBLIOGRAFÍA

Amarante, V.; Burdín G.; Ferrando, M.; Manacorda, M.; Vernengo, A.; Vigorito A., *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*, convenio Ministerio de Desarrollo Social-Universidad de la República, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, noviembre de 2009.

Antía, Fernando, «Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas», en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 15, diciembre 2002, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Quito, Ecuador.

Arnson, Cynthia J., «Introduction» en *The 'New Left' and Democratic Governance in Latin America*, editado por Cynthia J. Arnson con José Raúl Perales, publicado por el Woodrow Wilson Center for Scholars, agosto de 2007, Washington D.C..

BBC Mundo, *10 frases que definen a Mujica (y a su gobierno)*, 28 de febrero 2015.

Bucheli, Marisa; Furtado, Magdalena, «Uruguay 1998-2002: ¿quiénes ganaron y quiénes perdieron en la crisis?», trabajo de consultoría realizado para CEPAL, Oficina de Montevideo, 2004.

Buxedas, Martín, «El Uruguay ganadero: del auge a la aftosa», pág. 2, en *Serie Seminarios y Talleres N°120*, CIEDUR-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo, Uruguay, Montevideo, 28 de agosto de 2001.

Cabella, Wanda; Nathan, Mathías, «Iguales y diferentes» *Nuestro Tiempo* n° 20, impreso en Impremix, D. L. 361.786, Uruguay, 2014.

CAIF, INAU, PNUD, UNICEF, *25 años del Plan CAIF. Una mirada en profundidad a su recorrido programático e institucional*.

Calvo, Juan José; Pardo, Ignacio, «Cuántos y cómo somos» en *Nuestro Tiempo*, n° 1, impreso en Impremix, D. L. 361.786, Uruguay, 2013.

Comité de coordinación estratégica de infancia y adolescencia, *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*, diciembre de 2008.

Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la Emergencia a la Equidad Social: las políticas sociales del Gobierno Nacional*, primera edición Octubre 2009, impreso en Uruguay en 2009 por Tradinco S.A., Minas 1367-Montevideo.

Consejo Nacional de Políticas Sociales, *De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010-2014*, octubre de 2014, Montevideo.

Consejo Nacional de Políticas Sociales, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Uruguay 2009 Informe País*, impreso por Tradinco en Montevideo, Uruguay, primera edición de diciembre 2009.

Consejo Nacional de Políticas Sociales, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Addendum al Informe País Uruguay 2009*, noviembre de 2010, Uruguay.

Corporación Latinobarómetro, *Las religiones en tiempos de Papa Francisco*, 16 de Abril 2014, Santiago de Chile.

Couriel, Alberto, «Primeras Conclusiones de las Elecciones Internas» en *La Red 21*, 1 de julio 2009

Darrow, Mac «The Millennium Development Goals: Milestones or Millstones? Human Rights Priorities for the Post-2015 Development Agenda», en *Yale Human Rights and Development Journal*, vol. 15: issue 1, Article 3, publicado por Yale Law School Legal Scholarship Repository, 2012.

De Armas, Gustavo, «Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio» en *América Latina Hoy*, vol. 44, diciembre 2006, Ediciones Universidad de Salamanca, España.

De Brun, Julio; Licandro, Gerardo, *To hell and back. Crisis management in a dollarized economy: the case of Uruguay*, versión del 29 de septiembre 2005.

De la Plaza, Luis; Sirtaine, Sophie, «An Analysis of the 2002 Uruguayan Banking Crisis», en *World Bank Policy Research Working Paper 3780*, December 2005, the World Bank.

De los Reyes, Ignacio, «Cómo Tabaré Vázquez quiere superar la pesada

herencia de Mujica en Uruguay», en *BBC Mundo*, 1º de diciembre 2014

Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe–INTAL, BANCO INTERMAERICANO DE DESARROLLO, *Informe Mercosur: período 2000-2001*, editado por Juan José Taccone y Uziel Nogueira, Año 6. N°7, Buenos Aires, 2001, impreso en Argentina.

El País, *Jorge Basso: mortalidad infantil llegó en 2014 a mínimos históricos*, 19 de abril 2015

Elliott, John H., *Imperi dell'Atlantico*, Giulio Einaudi editore, s.p.a. Torino, impreso por Mondadori Printing s.p.a., Stabilimento N.S.M., Cles (Trento), gennaio 2010.

Errea, Eduardo; Souto, Gonzalo, «El agro» en *Nuestro Tiempo*, pág. 5., impreso en Impremix, D. L. 361.786, Uruguay, 2014.

García Pons, Fernando, «Uruguay después de la crisis», en *Boletín Económico* de ICE N° 2810 del 21 de junio al 4 de julio de 2004.

Giacchetti, Gustavo, «Programa Nacional de Salud de la Niñez», en *Archivos de Pediatría del Uruguay* vol.81 n° 2, publicación de la Sociedad Uruguaya de Pediatría, 2010.

Giachetto, Gustavo, «Mortalidad Infantil en Uruguay: una mirada crítica» en *Archivos de Pediatría del Uruguay* vol.83 n° 3, publicación de la Sociedad Uruguaya de Pediatría, 2010.

Harnecker, Marta, *Los desafíos de una izquierda legal*, en colaboración con Isabel Rauber, publicado en Uruguay en 1991, Editorial La República.

Hulme, David, *The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise*, Brooks World Poverty Institution Working Paper 100, Septiembre 2009, University of Manchester.

Ilundain, Marcelo; Lema, Juan; Sader, Mayid, «Estimación del impacto del reingreso de la fiebre aftosa en Uruguay (2001-2003). Efectos sobre la economía en su conjunto», en *1º Congreso Regional de Economistas Agrarios/ 2º Congreso Rioplatense de Economía Agraria, XXXV Reunión Anual de la Asociación de Chile con el apoyo de la Asociación Internacional de Economistas Agrarios (IAAE)*, 3-5 de noviembre 2004,

Mar del Plata, Argentina.

INAU, ASSE, ANEP, MVOTMA, *Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Familiares*, septiembre de 2012, Montevideo.

International Monetary Fund, *Lessons from the Crisis in Argentina*, preparado por Policy Development and Review Department, en colaboración con los otros departamentos, 8 de octubre de 2003.

Lissidini, Alicia, «Uruguay y la centralidad de la política» en *El asedio a la política. Los partidos latino americanos en la era liberal (de Marcelo Cavarozzi, Juan Manuel Abal Medina)*, 2002, Editorial Homosapiens, Rosario.

Lorenzoni, Miguel; Pérez, Verónica, *Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas programáticas del Frente Amplio 1971-2009*, papel comisionado por el Proyecto Iniciación a la Investigación "Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: análisis programático a partir de la metodología del Comparative Manifesto Project", 2012.

McArthur, John W., «The Origins of the Millennium Development Goals» en la *SAIS Review* vol. XXXIV no. 2 (Summer-Fall 2014), The Johns Hopkins University Press 2014, Baltimore.

Ministerio de Desarrollo Social, *Lo que toda uruguaya y uruguayo debe saber sobre el MIDES*, 2009, República Oriental del Uruguay.

Ministerio de Desarrollo Social, INDA, ASSE, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Leche Más*.

Ministerio del Desarrollo Social; MTSS-INDA; MSP; ASSE; Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario del Gabinete Social; *Informe Tarjeta Uruguay Social. Componente Alimentario*, marzo de 2012.

Ministerio de Desarrollo Social, Programa Infancia, Adolescencia y Familia, *Modelo de Atención a niños menores de 4 años y sus familias. Informe de difusión pública de resultados del año 2005*, Informe Analítico nr. 3, agosto de 2006.

Ministerio de Desarrollo Social, Oficina de Planteamiento y Presupuesto,

Reporte Uruguay 2015, noviembre de 2015, Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Educación, División de Investigación y Estadística, *Logro y nivel educativo alcanzado por la población-2014*, Uruguay, Montevideo, 2015.

Ministerio de Salud Pública, *Ordenanza n° 369*, 6 agosto de 2004, Montevideo.

Ministerio de Salud Pública, *Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género. Integrante de la Dirección General del Salud, dependiente de la División Salud de la Población*, mayo de 2005, Uruguay.

Ministerio de Salud Pública, *Programa Nacional de Infecciones de Transmisión Sexual y VIH/SIDA*, 2008.

Ministerio de Salud Pública, *Informe de la Situación Nacional VIH/SIDA*, 1° diciembre 2013.

Miodosky, Marisa; Reuben, William; Watanabe, Eri, «Building on Experience: Improving Social Protection in Uruguay and the Plan For Social Equity» en *En breve (World Bank)*, julio de 2008, n° 132.

MLN-Tupamaros, *Cómo y porqué surge el Frente Amplio*, 5 febrero de 1971, publicado por el Centro de Estudios Miguel Enríquez, Archivo Chile.

Moreira, Constanza, *De "la Suiza de América" al "paisito": escenarios y prospectivas del Uruguay en la tercera ola de democracia, Proyectos Análisis Políticos y Escenarios Prospectivos*, por UNPD, Uruguay 2007.

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional Uruguay, *Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Uruguay 2009*, Montevideo, Uruguay.

Olesker, Daniel, «La Crisis de Uruguay 1999-2002», en *La República*, lunes 13 de agosto 2012, Montevideo, Uruguay.

Pastore, María, *El Frente Amplio en Uruguay: balance de gobierno. Entre las expectativas de cambio y ejercicio del poder*, Documentos de trabajo

n°267, Departamento de Investigaciones de la Universidad de Belgrano, abril de 2011, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Peregil, Francisco, «El reverso de la gestión Mujica», en *El País*, 25 de octubre de 2014.

Pierri, Andrea, *L'Asia orientale attraverso le crisi*, Working Paper n°17, publicado por SACE en diciembre 2013.

Pompeiano, Daniele, *Storia dell'America Latina*, Bruno Mondadori, Milano; Torino, impreso por 3 erre, Orio Litta (LO).

Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, *Resolución n° 006 2012*, 31 de enero 2012, Montevideo.

Saxton, Jim, *Crisis económica de Argentina: causas y cura*, para el Joint Economic Committee, United State Congress, junio 2003, publicado por el .Departamento de Capacitación y Desarrollo de Mercados Bolsa de Comercio de Rosario.

Secretería Ejecutiva del Plan CAIF-INAU, *Aportes para la propuesta educativa del los centros CAIF*, diciembre de 2010, Montevideo.

Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF-INAU, *Planificaciones operativas. Proyecto institucional de los centros CAIF*, diciembre de 2010, Montevideo.

Selios, Lucía, «Los últimos diez años de la cultura política uruguaya: entre la prticipación y el desencanto» en *América Latina Hoy*, vol. 44, diciembre de 2006, publicado por la Universidad de Salamanca en Salamanca, España.

Taylor John B., «Lecciones de la crisis financiera para el diseño de la nueva arquitectura financiera internacional», en *Uruguay: ¿qué aprendimos de la crisis financiera de 2002?*, Banco Mundial y Economía de las Finanzas, 29 de mayo 2007.

Vázquez, Tabaré, «Discurso de Asunción de Tabaré Vázquez pronunciado en la ceremonia de declaración de fidelidad constitucional ante la Asamblea General del Poder Legislativo, 1er de marzo 2005 en Montevideo», en la revista *Relaciones Internacionales* n°28 (Segmento Digital), Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), primer semestre de 2005. Fuente: Embajada de la República Oriental de Uruguay en Argentina.

UNICEF Uruguay, *Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en Uruguay 2006*, mayo de 2007, Uruguay, impreso por Tradinco.

United Nations, «International Bill of Human Rights, Universal Declaration of Human Rights» en *General Assembly resolution 217 (III)*, el 10 de diciembre, Paris.

United Nations Uruguay, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos y Oportunidades para Uruguay*, noviembre de 2010.

Watts, Jonathan, «Uruguay' s President José Mujica: no palace, no motorcade, no frills» en *The Guardian*, viernes 13 diciembre 2013.

World Trade Organization, *Uruguay, El entorno economico*, WT/TPR/S/163.

SITOGRAFÍA

<http://archivo.presidencia.gub.uy>.

www.bienestaranimal.org.uy.

www.cennave.com, Centro de Navegación, Uruguay, Ministerio de Turismo.

www.cep.edu.uy, Consejo de Educación Inicial y Primaria.

www.cia.gov.

www.cidob.org, Barcelona Centre For International Affairs.

www.consob.it.

www.corteelectoral.gub.uy.

<http://countrystudies.us>, Library of Congress, Washington.

<http://datos.bancomundial.org>.

www.encyclopediadelapolitica.org.

www.fao.org.

www.hispanoteca.eu, Justo Fernández López, Hispanoteca, lengua y cultura hispanas.

www.ine.gub.uy.

www.inju.gub.uy, Instituto Nacional de la Juventud.

www.mevir.org.uy, Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre.

www.mides.gub.uy, Ministerio de Desarrollo Social.

www.mrree.gub.uy, Ministerio de Relaciones Exteriores.

www.mtss.gub.uy, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

www.mysu.org.uy, Mujer y Salud en Uruguay.

www.natureduca.com, sitio educativo de Ciencias Naturales y Aplicadas, Arte y Cultura, Tecnología e Internet, creado por la Asociación Española para la Cultura, el Arte y la Educación,

www.oie.int, Organización Mundial de Sanidad Animal.

www.parlamento.gub.uy.

<http://pormipatria.org>, biografía de José Mujica.

www.rau.edu, Red Académica Uruguaya, Universidad de la República.

www.state.gov, U.S Department of State.

www.un.org.

<http://voicesofdemocracy.umd.edu>, Voices of Democracy, the U.S. Oratory Project.