

# URUGUAY Y LA DIMENSIÓN INTERCULTURAL DEL DESARROLLO

---

## *Uruguay and development's intercultural dimension*

Javiera Wong<sup>1</sup>  
*javiwong@gmail.com*

Constanza Zambrano<sup>2</sup>  
*cony.zambrano@gmail.com*

Recibido: 29 de agosto de 2016  
Aprobado: 20 de octubre de 2016

**Resumen:** Uruguay se ha posicionado en América Latina como un país de altos estándares sociales y democráticos, sin embargo cuando complejizamos el análisis y recurrimos a otras dimensiones vemos que aún existen temas pendientes. En este artículo nos involucraremos en el ámbito intercultural, que según lo investigado a través de fuentes secundarias, se ha invisibilizado desde el exterminio charrúa durante la colonización española hasta la actualidad. En América Latina la identidad cultural ha emergido como una demanda no sólo para su reconocimiento, sino también en relación a la ampliación de derechos, medidas reivindicatorias y autogobierno; todo aquello tendiente a romper con el modelo colonial europeo. Uruguay no es la excepción, si bien aún el movimiento no es mayoritario ni demasiado influyente, será objeto de este trabajo buscar cómo el Estado uruguayo ha enfrentado esta tendencia e incorporado, desde lo intercultural, la “garra charrúa”.

**Palabras clave:** Uruguay; Interculturalidad; Desarrollo; Estado.

**Abstract:** Uruguay has positioned itself in Latin America as a country of high social and democratic standards. A deeper analysis, however, which draws on other dimensions, shows that there still are some outstanding issues. This article will focus on the field of interculturality, which according to research through secondary sources, has been overlooked beginning with the extermination of the “charrua” people during the Spanish conquest and continuing up until the present. In Latin America cultural identity has emerged as a demand not only to be recognized, but also to obtain expanded rights, to be vindicated and to achieve self-government; all of it aiming to break with the European-colonialist model. Uruguay is not the exception, although the movement does not yet involve a majority and is not too influential. This paper's aim will be to assess how the Uruguayan State has faced this trend and incorporated ‘Charrua tenacity’ (garra charrúa) from the perspective of interculturality.

**Keywords:** Uruguay; Interculturality; Development; State.

<sup>1</sup> Administrador Público y Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales con mención en Gestión Pública – Universidad de Chile. Candidata a Magíster en Estudios Sociales y Políticos UAH.

<sup>2</sup> Administrador Público y Licenciada en Ciencias Políticas y Gubernamentales con mención en Ciencias Políticas – Universidad de Chile. Candidata a Magíster en Estudios Sociales y Políticos UAH

## 1. Introducción

En los últimos años, el replanteamiento de la democracia en relación a su consolidación, profundización y nuevas formas de ejercerla se ha instalado en el debate mundial. La consolidación del sistema neoliberal y la globalización explican esta condición que, a pesar de invisibilizar las fronteras de los países y del mercado, conlleva también el surgimiento de nuevas formas de nacionalismos y la aparición de movimientos que representan intereses no tradicionales relacionados con identidades locales, territoriales o sectoriales, el pluralismo y el derecho a la reconocimiento de culturas indígenas, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, los países europeos han debido lidiar con olas de migraciones desde países descolonizados e incorporarlos a partir de sus diferencias culturales en sus formas de organización social, política y económica. Por otra parte pero dentro del mismo fenómeno, en América Latina es posible visualizar la revitalización de movimientos indígenas que demandan del Estado y de la sociedad nacional, ya no sólo la recuperación de sus tierras arrebatadas durante el proceso de conquista española y de organización nacional post independencia, sino también derechos como la autodeterminación, el reconocimiento de su cultura y otros derechos humanos, sociales y políticos en un entorno de horizontalidad frente a la forma de organización dominante.

Lo anterior da cuenta de la necesidad de replantar la relación Estado – nación transitando, a nuestro juicio, desde su origen homogeneizador hacia un vínculo intercultural que signifique eliminar la dominación de la cultura predominante, reconocer la organización multicultural de los países, el aporte igualitario de las culturas que los componen y que esta condición traspase otras dimensiones como la organización económico-social y el modelo de desarrollo.

Desde esta premisa, es que analizaremos el caso uruguayo. Un país que destaca dentro del contexto latinoamericano debido a sus avances en materia de equidad, su sistema democrático y la defensa de las libertades individuales, siendo pionero en legislar acerca del consumo de marihuana, el matrimonio igualitario o la interrupción voluntaria del embarazo. Sin embargo, poco se menciona acerca de su política intercultural, objeto de este trabajo.

Para el análisis, entregaremos un marco teórico acerca del concepto y formación del Estado moderno y su rol homogeneizador que vetó las diferencias culturales pero que, no obstante, surgen recientemente dentro de la discusión con términos como multiculturalismo o interculturalidad. Luego, verificaremos cómo este último término se relaciona con el desarrollo, entendiendo éste no desde una perspectiva económica neoliberal, sino a partir de la reivindicación de otros factores desde una visión postdesarrollista.

Posteriormente, a partir de información secundaria entregaremos antecedentes, a nuestro juicio relevantes para entender la realidad uruguaya para luego profundizar en la dimensión intercultural de su sistema político y de sus componentes normativo e institucional. Finalmente, entregaremos nuestras reflexiones finales en relación al análisis del caso uruguayo desde una perspectiva intercultural.

## 2. Estado – nación e interculturalidad

Comenzaremos nuestro acercamiento teórico con el concepto de Estado – nación haciendo hincapié en su origen moderno y explicitando su condición de elemento homogeneizador de la cultura nacional como un instrumento de dominación de las élites criollas que, para el caso de América Latina, diseñaron su estructura basados en la distinción entre la “civilización” de lo europeo y la “barbarie” de lo indígena.

De manera general, la nación está relacionada con la existencia de componentes como “comunidad de la cultura, es decir, una forma de vida compartida, creencias, cultura común, mitos sobre su origen, etc.; conciencia de pertenencia, asociada a la integración a una identidad cultural; un proyecto común que da sentido a la acción colectiva; y la relación con un territorio como lugar de referencia” (Villoro, 1999). El Estado, por su parte, se compone de un territorio, población, cuerpos legales y un aparato burocrático – militar (Pinto, 2003). Ahora bien, la relación entre Estado y nación se enmarca en el surgimiento del Estado moderno durante los siglos XVIII y XIX que entendió que ninguno de estos conceptos podría desmarcarse del otro, por lo que el vínculo entre ellos debía ser construido, siendo el Estado el garante de este proceso.

A partir de lo anterior, y para el análisis que se realiza en el presente trabajo, es que se distinguen tipos de naciones asociadas a los factores que la constituyen y la cohesionan. Villoro (1999) identifica las naciones históricas cuya identidad nacional se basa en su origen y continuidad cultural; y las proyectadas, cuya pertenencia se da por la adhesión a un proyecto común determinado por el Estado. Por su parte, Pinto (2003) habla de una nación cultural que surge de manera espontánea y cuyas condiciones son legitimadas por la misma comunidad; y de una nación política, asociada a un proceso de dominación por parte del Estado que la crea y la extiende a su población.

De esta forma, el Estado – nación moderno se caracteriza por construir y definir a la nación a partir de un contrato al que los individuos deciden adscribir dada su única condición de ciudadanos, individuos iguales entre sí y, por tanto, sometidos a una misma regulación, de manera que su formación significó la homogenización de la sociedad sin reconocer las identidades culturales previamente existentes, donde el Estado, en tanto “fenómeno histórico que emerge bajo ciertas circunstancias y que se establece mediante la acción de agentes constructores (los grupos que necesitan de él para imponer sus proyectos o “mandatos”) y agentes pasivos (los grupos sobre los cuales recae el poder de los otros)” (Pinto, 2003, págs. 89-90), de manera que buscó la homogenización de las naciones culturales, obviando sus diferencias y particularidades.

Este proceso de modernización, asociado a la formación de este modo de organización política surgió en Europa desde el siglo XVI con los primeros atisbos filosóficos para consolidarse durante los siglos XVIII y XIX a partir de la revolución industrial. Un poco antes, los países europeos comenzaban su aventura de conquista que conllevaría finalmente la adopción en América Latina de los principios de la modernidad, pese a ser ajena en su origen y desarrollo. A pesar que Larraín (1997) no concuerda con que la modernidad es incoherente con las particularidades de América Latina, sino más bien que cada región que ha pasado por este proceso tiene características propias, su descripción de las fases de la trayectoria

latinoamericana nos da luces sobre el origen del Estado en la región, la invisibilización de las naciones preexistentes y lo que, en palabras de Nahuelpán (2007), son los proyectos homogeneizadores de la identidad latinoamericana.

Nos permitiremos usar los planteamientos de estos dos autores con el fin de especificar las etapas del surgimiento de las repúblicas latinoamericanas, la desaparición de las identidades locales originarias y el proceso de modernización vivido por la región que dio cuenta de los elementos mencionados.

La fase con la que comienza el proyecto homogeneizador de la cultura latinoamericana es precisamente durante el siglo XVI, cuando los conquistadores españoles esperaban unificar el territorio conquistado como base para la hegemonía de la Corona y de la religión católica. A través de actos fuertemente violentos, la población indígena comenzó a sufrir los embates tendientes a la desaparición de su cultura.

Luego, durante el siglo XIX y tras la independencia de los países de Latinoamérica, la oligarquía definió su destino político y social, construyó la nación política a partir del ideal liberal europeo, excluyendo cualquier vestigio de su origen:

*Luego de la declaración de la independencia, en la mayoría de los países de América Latina, la preocupación por el progreso se configuró como base para todos los proyectos de identidad nacional. El progreso constituía el eje que debía orientar una identidad futura, una identidad “del llegar a ser” y del “deber ser” civilizados. Mientras que la barbarie fue definida como la antítesis, es decir, como un molde social opuesto al “civilizado [...] En cierto modelo, la construcción de la “nación política” en América Latina se realizó de espaldas a lo propio, lo mestizo, lo indígena. [...] Se trataba de un proyecto que insistía en occidentalizar e incorporar las nuevas ideas europeas de la razón y el liberalismo, más que definir una identidad nacional (Nahuelpán, 2007, pág. 161).*

El relato de los intelectuales de la época es sumamente crudo en relación a la situación de los indígenas, si bien para librar las batallas de la independencia dieron un sentido mítico en relación al coraje y la defensa frente a la amenaza externa, la oligarquía desechó cualquier valor a la tradición y le entregó características negativas en contraposición con las “maravillas” del mundo europeo:

*Lo que los conquistadores destruyeron apenas es comparable con lo que transportaron de cultura, y nadie puede ahora sentir merecida nostalgia por los sacrificios humanos de los aztecas, la antropofagia de los caribes o la magia negra de los araucanos. [...] Fue España la que echó en el Nuevo Mundo las bases de una nueva posibilidad cultural llamada a prolongar todo lo grande y valioso de Occidente hacia metas aún más amplias y valederas (Eyzaguirre, 1945, págs. 222-223).*

Ya en el siglo XX la economía comenzó a dominar las distintas esferas de la vida social, produciendo sucesivas crisis y cambios sociales y políticos. La crisis de la oligarquía y el surgimiento de la cuestión social; el paso de una economía más bien abierta a una industrialización sustitutiva de importaciones que también sucumbió antes los avatares de la

economía global para nuevamente abrazar el libre mercado; las crisis sociales y políticas que devinieron en dictaduras militares y que luego transitaron a una democracia formal pero con profundas desigualdades sociales; todo aquello finalmente ha generado un debate acerca de la coherencia del proyecto modernizador en relación a las particularidades latinoamericanas.

Fue así cómo se fue gestando un orden colonial que traspasó los procesos de independencia y que continuó con la expansión de las tradiciones, valores y principios occidentales que forjaron a la actual América Latina. No obstante, comienzan a aparecer voces que nos hablan acerca de las diferencias culturales que persistieron y que tras las sucesivas crisis económicas y sociales han resurgido como actores relevantes, ya sea como descendientes de los habitantes originarios del territorio latinoamericano o bien por las migraciones que se han producido producto de la globalización. En este espacio de apertura, surgen conceptos como multiculturalismo e interculturalidad que pasamos a revisar.

El concepto de multiculturalismo, donde uno de sus principales exponentes el canadiense Will Kymlicka (1996), incorpora a la visión liberal de derechos individuales la necesidad de incorporar derechos diferenciados por grupo como una forma de establecer una relación de igualdad entre minorías y mayorías. Para esto, distingue entre minorías nacionales y grupos étnicos, donde las primeras son aquellas culturas que previo a la formación del Estado – nación eran autogobernadas y cuyo objetivo es definirse como una sociedad distinta respecto a la cultura mayoritaria. Los grupos étnicos son producto de las migraciones y su objetivo es integrarse a la sociedad mediante el ajuste de las instituciones y leyes para que así lo permitan. De esta forma, "...resulta legítimo, y, de hecho, ineludible, complementar los derechos humanos tradicionales con los derechos de las minorías. En un Estado multicultural, una teoría de la justicia omniabarcadora incluirá tanto derechos universales, asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo, como determinados derechos diferenciados de grupo" (Kymlicka, 1996, pág. 19). Por tanto, el principal desafío para estos Estados será acomodar las diferencias de minorías culturales y grupos étnicos sin desestabilizar el sistema a través de la aplicación de derechos diferenciados, como los de autogobierno, poliétnicos, especiales de representación, etc.

En este sentido, quizás la lógica multicultural no se acerca demasiado a la realidad latinoamericana, donde ha surgido el debate sobre la interculturalidad, donde si bien ambas ópticas coinciden en la existencia de una "relación desigual entre culturas minoritarias y una dominante; el Estado no puede ser neutral ante la presencia de identidades étnicas y culturales; es necesaria la existencia de derechos diferenciados por grupo para asegurar la igualdad entre las culturas" (Cruz Rodríguez, 2013). No obstante, la principal diferencia entre estos conceptos y que ratifica, a nuestro juicio, que para la realidad latinoamericana es más pertinente el término interculturalidad, es que ésta va más allá de distinguir entre minorías y mayorías, sino que vincula a culturas dominantes versus culturas subalternas, relación propia de la formación del Estado-nación como mencionáramos anteriormente. Por tanto, este enfoque advierte sobre la necesidad de realizar transformaciones estructurales al sistema político que utiliza la raza como instrumento de jerarquización social. Otra distinción que nos parece relevante es que el multiculturalismo culmina con la tolerancia y la coexistencia, mientras que lo intercultural busca el respeto, la convivencia, el diálogo, el aprendizaje y el intercambio de culturas como fundamento de la igualdad (Cruz Rodríguez, 2013).

Lo intercultural supone entonces: la construcción de ciudadanía diferenciadas; un espacio para la interacción en igualdad de condiciones para los distintos grupos étnicos presentes en la sociedad; y la presencia de un diálogo intercultural donde no existan minorías excluidas en representación, opinión y capacidad de decisión (Fuller, 2002), de manera que para

*América Latina hablar de interculturalidad es plantearse el problema de cómo hacer para que los que vivieron siempre aquí no sean sometidos a desrealizadores procesos de aculturación forzada, expulsados de sus territorios ancestrales y postergados de sus derechos fundamentales. En otras palabras, cómo concebir y generar formas de organización política y de convivencia intercultural basadas en el reconocimiento de la diversidad, la inclusión socio-económica y la participación política de los grupos culturales originarios secularmente postergados (Tubino, 2005, pág. 3).*

Ante todo, la interculturalidad puede ser analizada como un hecho, es decir, entendiendo la coexistencia de distintas culturas dentro de un Estado-nación, pero también, y a lo que a nuestro juicio nos parece más importante, como un principio normativo, como una:

*propuesta ético-política que busca perfeccionar el concepto de ciudadanía con el fin de añadir a los derechos ya consagrados de libertad e igualdad ante la ley, el del reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos, culturas y grupos étnicos que conviven dentro de las fronteras de las naciones-Estado (Fuller, 2002, pág. 10).*

### 3. Desarrollo e interculturalidad

Así como el concepto de Estado – nación y su formación es propia de la modernidad, el “desarrollo” también es parte de este proceso, y si bien el término cobró relevancia luego de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra asociado a las prácticas económicas propias del capitalismo moderno. Por otra parte, al igual que el Estado, que actuó como homogeneizador de las naciones culturales presentes en un mismo territorio, el desarrollo ha propendido, en una lógica colonial, a invadir a los distintos países desde una visión externa, al menos para América Latina o África, con principios como la industrialización, urbanización, tecnificación, crecimiento económico y consumo, etc. Se produce entonces una homogenización de las reglas económicas que traspasan lo social y político, ya no sólo desde Europa al “tercer mundo” sino más bien desde una perspectiva norte –sur, que incorpora a Estados Unidos desde la perspectiva del dominante.

Por otro lado, el postdesarrollo, que surge a partir de la crítica postestructuralista sobre la visión tradicional del desarrollo, y parte su enfoque considerando que el desarrollo es un concepto que se configura en el seno de la cultura occidental industrializada, que

*...no está restringido a cuestiones económicas, sino que también encierra la defensa de un tipo de ordenamiento estatal, de una democracia de corte liberal clásica, y de vidas personales que giran alrededor de la satisfacción en el consumo [donde] otros ordenamientos culturales y estilos de vida quedan relegados a ser considerados como*

*expresiones arcaicas, retrasadas, mismas que deben ser “superadas”, aunque esto en realidad significa suprimirlas (Gudynas, 2014, págs. 65-66).*

De esta forma, el análisis postdesarrollista incorpora el origen colonial del desarrollo, la necesidad de entenderlo como un sistema que trasciende lo económico, la necesidad de contar con reformas estructurales o en algunos casos modificar el modelo de desarrollo en su conjunto, además de incluir factores relacionados con el medio ambiente y las identidades propias de los países latinoamericanos. Por todos estos elementos, lo relacionamos para este trabajo con la lógica intercultural.

Con el fin de aproximarnos aún más a una noción intercultural del desarrollo y que surge precisamente desde la cosmovisión indígena, especialmente de la región de Los Andes, pero que se ha extendido por Sudamérica, es que nos parece relevante acercarnos al concepto del “Buen Vivir”, que si bien es independiente a la línea del postdesarrollismo, como indica Gudynas, comparten la mirada crítica hacia el modelo de desarrollo.

En primer término el Buen Vivir, como alternativa al desarrollo,

*...no significa negar la posibilidad para propiciar la modernización de la sociedad, particularmente con la incorporación en la lógica del Buen Vivir de muchos y valiosos avances tecnológicos. Tampoco se pueden marginar valiosos aportes del pensamiento de la humanidad, que [...] están en sintonía con la construcción de un mundo armónico como se deriva de la filosofía del Buen Vivir. Por eso mismo, una de las tareas fundamentales recae en el diálogo permanente y constructivo de saberes y conocimientos ancestrales con lo más avanzado del pensamiento universal, en un proceso de continuada descolonización de la sociedad (Acosta, 2010, pág. 11).*

En este sentido, el Buen vivir comprende una concepción de la vida cosmocéntrica y holista, contraria a la antropocéntrica y biologicista; busca la convivencia armoniosa de los seres humanos con el medio ambiente, el mundo espiritual y las próximas generaciones; entiende el progreso como la distribución justa y equitativa de la riqueza y el uso prudente de los recursos naturales y humanos; una cosmovisión contrapuesta a la visión occidental dominante, no una receta ecológica, económica o cultural (Estermann, 2012).

En definitiva, el

*Buen Vivir [se establece como] base del Estado plurinacional e intercultural, relacionado estrechamente con los Derechos de la Naturaleza. Y estos derechos, imbricados cada vez más con los Derechos Humanos, nos conminan a construir democráticamente sociedades sustentables, a partir de ciudadanía plurales pensadas también desde lo ambiental (Acosta, 2010, pág. 21).*

#### **4. Uruguay en cifras**

A modo de contexto, comenzaremos entregando algunos antecedentes de caracterización de la situación económica, social y política de nuestro caso de estudio, Uruguay.

Este país cuenta con una población de 3,4 millones de habitantes, un PIB de US\$53,442.70 y un ingreso per cápita de US\$15,573.9 millones; 0,2% de la población vive en la indigencia, la tasa de pobreza es de 9,7% y según el Banco Mundial, el año 2013 el índice de Gini de Uruguay fue de 41.9 (The World Bank). El PNUD, coloca a Uruguay en el puesto 52 a nivel mundial, con un desarrollo humano alto del 0,793 (Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay).

En relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el informe 2013 indica que Uruguay ha alcanzado logros destacados, incluso considerando que sus metas nacionales fueron establecidas por sobre el estándar. Si bien existen algunos indicadores que aún estaban bajos, se verificó que ya se estaban realizando las acciones para modificar la tendencia.

Objetivo	Meta	Resultado
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Erradicar la indigencia y reducir a la mitad el porcentaje de personas pobres para el año 2015.	La pobreza se redujo a menos de la mitad respecto al año base 1990.  La indigencia se ha reducido a niveles mínimos por lo que la meta está siendo alcanzada.
	<p>Reducir la tasa de desempleo global y femenina a menos del 9%; y la tasa específica de desempleo de los trabajadores del 1er. quintil y de los jóvenes a menos del 15%.</p> <p>Reducir la falta de cobertura de la seguridad social entre el total de ocupados a menos del 25% y la de los ocupados del 1er. quintil a menos del 50%.</p>	<p>El desempleo (global, femenino, juvenil y del primer quintil de ingresos), se ha reducido a niveles históricos, superándose las metas definidas (la tasa de desempleo para todo el país se ubicó en 2012 en 6,1%).</p> <p>La informalidad en el empleo (ocupados sin cobertura de la seguridad social) global y del primer quintil de ingresos se ha reducido significativamente (26% entre todos los ocupados en 2012), previéndose alcanzar las metas antes de 2015.</p>
	Reducir el porcentaje de niños menores de 5 años con déficit nutricional a sus valores mínimos (2,3 como valor de referencia).	Existen avances lentos, siendo sus mayores desafíos la obesidad y el retraso de talla.



Lograr enseñanza primaria universal	Universalización de la educación inicial, universalización de la educación media obligatoria y expansión de la educación media superior.	Se alcanzará la universalización en los niveles de 4 y 5 años (meta comprometida por Uruguay) donde la asistencia alcanzó en 2012 al 89,6% y al 98% respectivamente. En relación a los niños de 3 años, dos tercios se encuentran matriculados en educación inicial.  Para la educación media básica existen avances con una tasa neta de asistencia de 75% (2011). Mientras que la educación media superior (15 a 17 años) presenta mayores desafíos con una tasa neta de asistencia de 49% (2011).
Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer	Eliminar las disparidades de género en las oportunidades y condiciones de trabajo y en los niveles decisorios públicos y privados.	Se verifican avances importantes en la materia con una tendencia positiva, reduciéndose la brecha entre hombres y mujeres, en las tasas de actividad, en las tasas de desempleo y en los niveles de remuneración, a los menores valores registrados. Las deficiencias se encuentran en relación a puestos jerárquicos y de representación política.
Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.	La mortalidad infantil (menores de 1 año) y la mortalidad de los menores de 5 años se ha reducido en forma significativa (en 2012 la tasa de mortalidad infantil se situó en 9,3 por mil).
Mejorar la salud materna	Reducir entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.	La mortalidad materna se ha reducido a niveles mínimos del orden de las 20 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos
	Cobertura y acceso universal a servicios de salud sexual y reproductiva en condiciones de equidad para hombres y mujeres.	Los principales desafíos están relacionados con la captación temprana del embarazo y la cantidad de controles realizados durante la gestación.
Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Detener y comenzar a revertir la tendencia a la expansión del VIH/SIDA.	Se ha reducido la expansión del VIH, no así del número de casos positivos
	Alcanzar a 2010 acceso universal al tratamiento para VIH/SIDA para todos aquellos que lo necesiten.	Con la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud ha aumentado la cobertura de tratamiento anti retroviral.
	Detener y comenzar a revertir la incidencia de la malaria y otras enfermedades importantes.	Se han reducido en forma sostenida los casos de quiste hidático a lo largo de todo el período y los de hepatitis, especialmente en los últimos años; por su parte, los casos de tuberculosis se mantienen bajo control.

Garantizar la sustentabilidad ambiental	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.	Uruguay ha firmado y ratificado todos los convenios internacionales en materia de desarrollo sostenible y ha incorporado explícitamente estos principios en su marco legal y en sus políticas públicas, en una gran diversidad de áreas, cumpliendo así con la meta definida
	Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando para el año 2010 una reducción significativa de la tasa de pérdida.	Uruguay en los últimos años ha desarrollado marcos legales ambientales cuyas normas brindan una plataforma para avanzar en la conservación de la biodiversidad y en los valores culturales asociados, destacándose el Sistema Nacional de Áreas Protegidas
	Tender a reducir la proporción de personas sin acceso al agua potable y reducir a la mitad aquella sin acceso al saneamiento.	Uruguay cuenta con agua potable de alta calidad en todo el territorio nacional. Su disponibilidad por cañería en el interior de las viviendas es casi total, habiéndose reducido esta carencia a niveles mínimos (1,6 % de las personas)
	Reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas residentes en condiciones habitacionales precarias (categorías, tugurios, asentamientos irregulares).	Entre 2006 y 2011 disminuyó 8% la cantidad de personas residentes en asentamientos irregulares y 11% la cantidad total de asentamientos en el país.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en (Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2013)

En relación a la situación de la democracia en Uruguay, la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung (2014) posiciona a este país en el primer lugar de la región con un puntaje perfecto de 10 puntos siendo el único de América Latina. En relación a las dimensiones analizadas destacamos lo siguiente:

Dimensión	Puntaje	Resultados cualitativos	Fortalezas	Debilidades
Respeto de los derechos políticos y libertades civiles	8,000	<p>Primer lugar en Latinoamérica.</p> <p>El principal aumento en esta dimensión se encuentra en el indicador género, a pesar de que esta variable continúa siendo una de las flaquezas de la democracia uruguaya.</p> <p>El único indicador que muestra retrocesos es el que mide condicionamiento de las libertades por inseguridad.</p>	<p>Voto de adhesión política.</p> <p>Percepción de respeto de las libertades civiles y derechos políticos.</p> <p>Condicionamiento de las libertades por inseguridad.</p>	Género en el Gobierno.

Calidad institucional y eficiencia política	9,593	Primer lugar en Latinoamérica por los avances en los indicadores de <i>accountability</i> , índice de percepción de la corrupción y el de participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo	Percepción de la corrupción Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo <i>Accountability</i> política y social	<i>Accountability</i> legal
Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar	0,749	Séptimo lugar en Latinoamérica. Es su peor desempeño en este ranking, si bien su puntuación aún sigue estando por encima del promedio regional. Las variables que motorizan el descenso de la puntuación de la dimensión son: gasto público en salud, matriculación secundaria, desempleo urbano y población bajo la línea de la pobreza.	Desempeño en salud. Población bajo la línea de la pobreza.	Tasa de egreso del nivel secundario. Gasto público en educación.
Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica	1,313	Cuarto lugar en Latinoamérica, bajando dos puestos en relación al 2013. Los indicadores que motorizaron el avance de Uruguay son PIB per cápita, brecha de ingreso e inversión. Las variables que presentan un retroceso son índice de libertad económica y endeudamiento	Brecha de ingreso.	Endeudamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Konrad-Adenauer-Stiftung, (2014).

Finalmente nos interesa mostrar algunas cifras en relación a la población indígena y afrodescendiente, ya que es el objeto de nuestro análisis. Es así como el PNUD, en su informe regional sobre Desarrollo Humano del año 2016, en un análisis de entre 17 países latinoamericanos, ubica a Uruguay como uno de los países con menor porcentaje de población indígena en el país, con un 2,4%, donde el país con mayor porcentaje se encuentra Bolivia con un 62,2% (PNUD, 2016, pág. 183). Por otro lado, la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (Bucheli & Cabela, 2006), indica que la distribución de la población según su ascendencia racial es la siguiente:

<i>Ascendencia</i>	Volumen	%
Afro o negra	279.429	9,1
Amarilla	8.132	0,3
Blanca	2.970.728	96,9
Indígena	115.158	3,8
Otra	189	0,0
No sabe	11.373	0,3
Fuente: ENHA 2006		
<b>Nota:</b> las cifras no suman 100 porque las personas podían declarar más de una ascendencia.		

Fuente: (Bucheli & Cabela, 2006)

En primer lugar, obtenemos que la población indígena es significativamente minoritaria, esta situación data desde la conquista española, periodo durante el cual se exterminó a la población originaria, mayoritariamente charrúa. Si bien no existe un número determinado de habitantes charrúas previo a la colonización, sí se advierte que para 1840 la población había sido fuertemente disminuida y dispersada. Incluso se puede observar que los descendientes de los migrantes africanos que llegaron durante el periodo colonial, superan en número a los indígenas.

En relación a su situación socioeconómica, obtenemos la siguiente información:

<i>Grupo de edad</i>	Afro	Blanca	Indígena	Total
Niños de 0 a 3 años	18,2 **	22,2	21,7	21,7
Niños de 4 a 6 años	89,7	90,8	90,2	90,6
Niños de 7 a 13 años	98,4 ***	98,9	98,5	98,8
Adolescentes de 14 a 17 años	68,4 *	80,5	78,4	79,1
Jóvenes de 18 a 24 años	22,3 *	40,7	38,2	38,9

Los asteriscos indican el nivel de significación de la diferencia del promedio de la celda con respecto a la misma generación de ascendencia blanca: (\*) 99%; (\*\*) 95%; (\*\*\*) 90%

Fuente: ENHA 2006

Fuente: (Bucheli & Cabela, 2006)

<b>Tabla 17. Tasa de actividad, de empleo y desempleo por ascendencia (%) (Uruguay, 2006)</b>				
<i>Indicadores de mercado de trabajo</i>	Ascendencia			Total
	Afro	Blanca	Indígena	
Tasa de actividad	66,1 *	60,1	66,6 *	60,8
Tasa de empleo	56,8 *	53,8	57,8 *	54,1
Tasa de desempleo	14,1 *	10,5	13,2 *	10,9

Los asteriscos indican el nivel de significación de la diferencia del promedio de la celda con respecto a ascendencia blanca: (\*) 99%; (\*\*) 95%; (\*\*\*) 90%

Fuente: ENHA 2006

Fuente: (Bucheli & Cabela, 2006)

<b>Tabla 21. Distribución de la población de ascendencia afro, blanca e indígena entre estratos de ingreso (%) (Uruguay, 2006)</b>				
<i>Estratos de ingreso</i>	Ascendencia			
	Afro o negra	Blanca	Indígena	Total
10% más pobre	21,4	8,8	10,7	10,0
20% más pobre	38,4	17,9	23,4	20,0
Entre 20 y 40%	25,1	19,4	20,9	20,0
Entre 40 y 60%	17,7	20,3	19,9	20,0
Entre 60 y 80%	12,2	20,8	19,1	20,0
20% más rico	6,7	21,5	16,7	20,0
10% más rico	2,3	10,9	7,4	10,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: ENHA 2006

Fuente: (Bucheli & Cabela, 2006)

A partir de los datos entregados, podemos observar que efectivamente existe una situación desfavorable para las minorías indígenas y afrodescendientes en relación a la población autoreconocida como blanca, respecto a la distribución de ingresos, siendo los segundos los que se encuentran en peor situación, existiendo una clara diferencia en dicha distribución en los porcentajes más pobres de la población.

En definitiva, a nivel latinoamericano Uruguay se presenta como un país que de manera general destaca en indicadores especialmente asociados a igualdad, pobreza y calidad democrática. Si bien no parecieran existir profundas diferencias en relación a la situación socioeconómica, la información relacionada a la dimensión intercultural es casi inexistente. Es más, la población indígena está completamente desaparecida de la realidad uruguaya.

## 5. El Estado uruguayo y la interculturalidad

Tal como lo hemos mencionado, tanto en el ámbito conceptual como en lo cuantitativo, la formación del Estado-nación uruguayo significó el exterminio de cualquier tradición cultural de los pueblos presentes en su territorio, la creación de la nación política significó la invisibilización

de las costumbres, valores e identidad, especialmente de los charrúas que además se vieron fuertemente violentados a través del genocidio tanto de los colonizadores españoles como de los primeros gobiernos uruguayos.

Si observamos la cifra actual de la población que se autoidentifica como indígena, nos podría parecer que es insignificante para el reconocimiento del pueblo charrúa y la entrega de derechos diferenciados destinados a la recuperación de tierras, autonomía y políticas interculturales que tiendan a establecer una relación horizontal con la cultura europea dominante. No obstante, a nuestro juicio, es importante la reivindicación de las políticas homogenizadoras y dominantes por parte del Estado uruguayo para caminar hacia el modelo intercultural definido.

Analizaremos aquí la incorporación del componente intercultural a nivel normativo e institucional, junto con determinar el rol de la sociedad civil implicada en su relación con el Estado uruguayo.

En primer término, observamos que en la Constitución de la República Oriental del Uruguay, el cuerpo normativo que da sustento y forma al país no existe ningún reconocimiento al carácter multicultural de su nación; es más, siguiendo los principios liberales de igualdad su artículo 8º indica que “todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes” (Poder Legislativo República Oriental del Uruguay, 1967, Artículo Nº8). Es decir, no da cuenta de ninguna particularidad a la que se ve enfrentada su población, no con el fin de discriminar sino de identificar que existen diferencias culturales propias de una nación política que surgió luego de la colonización española.

En relación al derecho internacional, Uruguay votó a favor de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, ha suscrito y ratificado Tratados Internacionales como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin embargo y pese a que se comprometió a ratificar el Convenio Nº169 de la OIT esto aún no ha ocurrido (CONACHA, 2014).

En cuanto a la institucionalidad vigente, podemos observar que en el aparato estatal no existe ninguna agencia estatal dedicada específicamente al tema indígena o minorías culturales, siendo una de las iniciativas más importantes desde lo estatal el desarrollo del Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación que, tras el compromiso adoptado con las Naciones Unidas el año 2009, se encargó a la Dirección Nacional de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) su desarrollo e implementación.

Este plan tiene como propósito general transversalizar en las políticas públicas del gobierno uruguayo la lucha contra el racismo y otras formas de discriminación, a partir de una perspectiva de derechos y de política de Estado, para la construcción de una ciudadanía y de una sociedad diversas e inclusivas. Sus objetivos son: 1.- elaborar y comprometer al Estado en un Plan Nacional Contra el Racismo y la Discriminación, a través de un proceso participativo de alcance nacional, que transversalice las políticas públicas con una perspectiva de derechos humanos; 2.- visibilizar las prácticas sociales discriminatorias en la sociedad uruguayo; 3.- empoderar a las organizaciones sociales representativas de los colectivos discriminados en

Uruguay, como socios exigentes del cumplimiento de los compromisos del plan (Ministerio de Educación y Cultura, Dirección de Derechos Humanos, 2011).

Si bien el plan no ha tenido la relevancia dentro de la política pública esperada, al menos su diseño nos parece relevante en los siguientes aspectos:

- Reconocimiento a la población indígena en cuanto a habitantes del territorio uruguayo previo a la llegada de españoles y portugueses, con una cultura y organización social propia que se incorporó al Estado como cultura subordinada.
- La necesidad del reconocimiento y auto-afirmación son necesarios tanto para acciones individuales como colectivas.
- La importancia de incorporar las enseñanzas y tradiciones indígenas en el sistema educativo uruguayo.
- La necesidad de incorporar al mundo académico, a través de la investigación, la visión cultural, social y política de la población indígena (Ministerio de Educación, Dirección de Derechos Humanos, 2011).

La acción estatal se ve complementada en su relación con la sociedad civil, en este caso la principal organización que conduce las demandas de la población indígena es el Consejo de la Nación Charrúa de Uruguay (CONACHA) que aglutina a diez organizaciones y comunidades indígenas y que incluye tanto a descendientes como a personas que reconocen en lo indígena su identidad principal. Sus objetivos son lograr el reconocimiento de la población indígena actual, lograr la ratificación del Convenio 169 de la OIT y lograr el incremento de la autoidentificación indígena en el Uruguay.

En este contexto, no se visualizan acciones de reconocimiento y reivindicación de las medidas homogenizadoras, sólo afirmaciones que a través del discurso no dan cuenta de la relevancia necesaria. Recién en 2009, por ejemplo, se promulga la Ley 18.589 que declara el 11 de abril como el día de Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena, mientras que el Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación hasta ahora se constituye como una declaración de buenas intenciones sin mayores resultados y que integra a las distintas minorías en un mismo programa sin diferenciarlas según sus particularidades, demandas y necesidades.

Finalmente, vemos cómo la sociedad civil organizada tampoco presenta mayor importancia en la generación de conocimiento, canalización de demandas y visibilización del tema indígena, y, si bien existe una organización en torno a la temática, la relación con el Estado es más bien simbólica y no genera mayor intervención o cambios en la política intercultural del gobierno uruguayo.

## 6. Reflexión final

A lo largo del análisis realizado acerca de los conceptos teóricos y las características de Uruguay, vemos que existe una disonancia entre la falta de políticas o visibilidad sobre su población indígena y afrodescendiente, y todo el contexto que lo posiciona como uno de

los países de América Latina con los más altos estándares sociales, políticos, económicos y democráticos.

A raíz de lo anterior surgen ciertas interrogantes sobre cuál es el factor predominante para que se dé esta realidad. Por un lado, cabe preguntarse si es posible para un país latinoamericano hablar de una democracia avanzada si no considera elementos de interculturalidad, es decir, ¿podemos posicionar a Uruguay como el mejor alumno de la clase sobre Democracia, como lo hace la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung (2014), si no considera dentro de sus políticas de estado lo intercultural?

A su vez, se levanta la reflexión sobre el nivel de indigenismo existente en el país versus sus políticas respecto a la temática, ya que como revisamos en cifras, Uruguay tiene un porcentaje muy bajo de indigenismo y de afroamericanos respecto del total de la población, de manera que algunos podrían suponer que dadas las bajas cifras, para el país no tendría que ser un tema relevante en sus políticas de Estado, al menos no con la misma magnitud o relevancia como lo es en países como Bolivia, donde el porcentaje excede el 60% (PNUD, 2013). Es decir, ¿es menos importante lo intercultural en un país donde existe tan poca población indígena? Desde estas consideraciones, si hablamos de cifras y extrapolamos esta temática, por ejemplo a las cifras de pobreza, podríamos ver que la incorporación de temáticas en las políticas estatales no tiene relación con los números, porcentajes y peso proporcional en la sociedad, sino más bien con que dichas temáticas sean relevantes. Por ejemplo, el porcentaje de indigencia en Uruguay es de 0,2 % y el de pobreza, un 9,7% (The World Bank), sin embargo, Uruguay se ha destacado en la región por su sistema de protección social y políticas sociales para la superación de la pobreza robustos, estables y desarrollados. Y por otro lado, tenemos cifras sobre la población que declara su ascendencia racial, donde un 9,1% correspondería a ascendencia afro y un 3,8% indígena (Bucheli & Cabela, 2006), sin embargo, no existen políticas ni institucionalidad que aborde la temática.

En este sentido, nuestra posición es que si bien puede existir una población indígena y afro americana muy minoritaria en comparación con otros países de la región, lo cierto es que Uruguay vivió también un proceso de colonización, y por ende un proceso homogeneizador y de dominación, sin el reconocimiento de las identidades culturales previamente existentes. En este sentido, a pesar de ser actualmente parte de una minoría, la introducción de elementos interculturales es necesaria para generar inclusión, identidad cultural y tradición del país, así como también para equilibrar las condiciones sociales entre los son o no indígenas. Lo anterior, considerando además que

*históricamente los pueblos indígenas y afrodescendientes han experimentado exclusiones y discriminaciones a la hora de acceder a sistemas de educación y de justicia, así como a espacios de participación política y de toma de decisiones, culturalmente y lingüísticamente apropiados. Como resultado de la discriminación racial, de la xenofobia y de diferentes formas de intolerancia de las que estos pueblos son víctimas en varios países de la región la población afrodescendiente e indígena se asienta mayormente en localidades en que es bajo el alcance de las políticas estatales de protección y desarrollo social (PNUD, 2016, pág. 138).*



Vemos entonces, que a pesar de los números que hacen destacar a Uruguay, este país tiene aún este tema pendiente, ya que se encuentra invisibilizado a nivel social, político y estatal, donde no es posible hablar de una política intercultural, y donde desde el Estado no existe preocupación clara por el tema, ni acciones concretas tendientes a regularizar la situación de subordinación en la que se ha encontrado la población indígena desde la colonización española y la formación del Estado Uruguayo. En definitiva, no es posible identificar una preocupación especial por lo intercultural como componente de un sistema democrático, por lo que consideramos de real importancia que el Estado, democracia y sociedad uruguayos continúen su desarrollo con una perspectiva y enfoque intercultural que considere

*un Estado de derechos, no sólo individuales sino colectivos, en vistas a limitar el poder de ciertas élites y su proyecto fundamentado en valores hoy día aún hegemónicos en la sociedad. En resumen, desde una aproximación intercultural en el sentido de construcción de un horizonte cultural de convivencia, utópico si se quiere, la ciudadanía intercultural es la que dota de significado a un Estado intercultural mediante una democracia intercultural (PNUD, 2013, pág. 74).*

La adopción de esta forma de democracia y Estado conversa de mejor forma con la historia de los países de la región, de manera que se hagan cargo del pasado y la construcción del futuro considerando todos los elementos que lo hicieron posible.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Villoro, L. (1999). Del Estado homogéneo al Estado plural. En L. Villoro, *Estado plural, pluralidad de las culturas* (págs. 13-62). México: UNAM / Paidós.
- Pinto, J. (2003). *La formación del Estado y la nación y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión*. Santiago: Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.
- Larraín, J. (1997). La trayectoria latinoamericana a la modernidad. *Estudios Públicos*(66 (otoño 1997)), 313-327.
- Nahuelpán, H. J. (I Sem. de 2007). El sueño de la identidad latinoamericana o la búsqueda de lo propio en lo ajeno. *Atenea*(495), 157-164.
- Eyzaguirre, J. (1945). *Hispanoamerica del dolor*.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona, España : Paidós.
- Zizek, S. (1998). Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional . En F. Jameson & S. Zizek, *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo* (págs. 137-188). Argentina: Paidós.
- Cruz Rodríguez, E. (2013). Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada. *Cuadernos Interculturales*(20), 45-76.
- Tubino, F. (2005). Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico .

- Fuller, N. (2002). *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. Lima, Perú: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Cortés Maisonave, A. (2014). Antropología, desarrollo e interculturalidad: propuestas desde América Latina. *Revista de Antropología Social*, 23, 9-28.
- Gudynas, E. (2014). El postdesarrollo como crítica y el buen vivir como alternativa. En G. C. Delgado Ramos, *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*. México: CEIICH, UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).
- Escobar, A. (2005). El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. En D. Mato, *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (págs. 17-31). Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela,.
- Acosta, A. (2010). *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Ecuador: Policy Paper 9. Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS.
- Estermann, J. (2012). Crisis civilizatoria y Vivir Bien . *Polis*, 33.
- Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2013). *Objetivos de desarrollo del milenio. Informe país Uruguay 2013*.
- Konrad-Adenauer-Stiftung. (2014). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina. IDD-Lat 2014*. Montevideo.
- Bucheli, M., & Cabela, W. (2006). *Informe Temático. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial*. UNDP Uruguay - Instituto nacional de estadísticas .
- CONACHA. (2014). *Informe del Consejo de la Nación Charrúa - CONACHA. Informe de seguimiento de las recomendaciones sobre pueblos indígenas a Uruguay en el EPU 2009*.
- Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Derechos Humanos. (2011). *Plan Nacional Contra el Racismo y la Discriminación*.
- Ministerio de Educación. Dirección de Derechos Humanos. (2011). *Informe Final. Hacia un Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación*.
- PNUD. (2016). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso Multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Nueva York: PNUD.
- PNUD. (2013). *Ciudadanía Intercultural. Aportes desde la participación de los pueblos indígenas en Latinoamérica*. Ecuador: PNUD.
- Uruguay, P. L. (1967). *Constitución de la República*. Recuperado el 18 de Julio de 2016, de Parlamento del Uruguay: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- (s.f.). Recuperado el 11 de Julio de 2016, de Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay: <http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/>
- (s.f.). Recuperado el 11 de Julio de 2016, de The World Bank: <http://data.worldbank.org/>