

Análisis de la situación de Uruguay y sus retos frente a la *Agenda 2030* *para el Desarrollo Sostenible*

Análisis Común de País de las
Naciones Unidas en Uruguay



NACIONES
UNIDAS
URUGUAY



Análisis de la situación de Uruguay y sus retos frente a la *Agenda 2030* *para el Desarrollo Sostenible*

**Análisis Común de País de las
Naciones Unidas en Uruguay**



**NACIONES
UNIDAS
URUGUAY**



Mireia Villar Forner
Coordinadora Residente de las Naciones Unidas

Jan Jarab (ACNUDH) / Juan Carlos Murillo (ACNUR) / Gabriel Porcile (CEPAL) / Rubén Flores Agreda (FAO) / Tanja Pacífico (OIM) / Fabio Bertranau (OIT) / Manuel Albaladejo (ONUDI) / Magdalena Furtado (ONU Mujeres) / Alberto Stella (ONUSIDA) / Lilian Reneau-Vernon (OPS-OMS) / Stefan Liller (PNUD) / Leo Heileman (PNUMA) / Lidia Arthur Britto (UNESCO) / José Dos Santos (UNDSS) / Fernando Filgueira (UNFPA) / Luz Ángela Melo (UNICEF) / Antonino De Leo (UNODC) / Fernando Cotrim (UNOPS).

Coordinador de la redacción del informe: Gustavo De Armas (Oficina de la Coordinadora Residente) / Equipo técnico: Graciela Dede y Stephanie Rouvray (ACNUDH); Martín Lettieri (ACNUR); Vicente Plata (FAO); Victoria Faroppa (OIM); Andrés Marinakis (OIT); Mateo Ferriolo (ONUDI); Magdalena Furtado (ONU Mujeres); Clarisa Brezzo (ONUSIDA); Wilson Benia (OPS-OMS); Gabriel Bottino, Magdalena Preve, Flavio Scasso, Virginia Varela y Paula Veronelli (PNUD); Marco Bravo (PNUMA); Leonardo Ramos (UNDSS); Miguel de França Doria, María Frick, Zelmira May y Andrés Morales (UNESCO); Daniel Macadar, Juan José Meré y Valeria Ramos (UNFPA); Darío Fuletti, Julia Pérez y Lucía Vernazza (UNICEF); Rafael Cabrera y Florencia Peñaricano (UNOPS); Virginia Suárez y Sebastián Torres (OCR).

Apoyo del Grupo Interagencial de Comunicación.

Producción editorial: Susana Aliano Casales
Impresión: Mastergraf
ISBN: 978-92-95114-15-9

Contenido

- Introducción7
- Parte I. Uruguay frente a la Agenda 2030: valoración de la situación (assessment) 15
 - 1. El desafío del desarrollo inclusivo e igualitario: no dejar a nadie atrás..... 15
 - 1.1. Superar la pobreza en todas sus manifestaciones: el primer reto hacia el desarrollo 15
 - 1.2. Garantizar la seguridad alimentaria y una nutrición adecuada24
 - 1.3. El renovado desafío del ODS 3 en el contexto de la pandemia del COVID-19 28
 - 1.4. Garantizar una educación inclusiva, de calidad y equitativa 39
 - 1.5. Alcanzar la igualdad de género y autonomía de las mujeres 51
 - 1.6. Crecimiento económico basado en la innovación, la generación de empleo y el trabajo decente 58
 - 1.7. Industrialización sostenible e infraestructura resiliente 68
 - 1.8. Reducir la desigualdad y eliminar las fuentes y expresiones de discriminación..... 71
 - 2. La necesaria transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes76
 - 2.1. Asegurar el acceso al agua, el saneamiento y las energías sostenibles.....76
 - 2.2. La construcción de ciudades inclusivas, sostenibles y resilientes.....81
 - 2.3. Promover formas de producción y prácticas de consumo sostenibles..... 88
 - 2.4. La respuesta al cambio climático y la protección de los ecosistemas marinos y terrestres 91
 - 3. Instituciones y alianzas para el desarrollo 99

3.1. Paz, justicia y calidad democrática.....	99
3.2. Alianzas para el desarrollo: los retos de la financiación de la Agencia 2030.....	110
Parte II. Identificación de las poblaciones más relegadas, riesgos y factores determinantes del desarrollo en Uruguay (country analysis)	113
1. Identificación de los grupos de población más relegados o en riesgo de ser dejados atrás.....	113
1.1. La visión de las organizaciones de la sociedad civil sobre las poblaciones relegadas o en situación de vulnerabilidad social.....	114
1.2. Análisis de los resultados de las consultas realizadas con representantes de sociedad civil.....	120
2. Análisis de los factores estructurales que determinan la trayectoria de desarrollo del país	131
2.1. Economía y modelo productivo.....	131
2.2. Factores determinantes de las distintas formas de exclusión social y expresiones de discriminación.....	134
2.3. A modo de conclusión	142
3. Análisis multidimensional de riesgos y proyección de escenarios a corto plazo	150
3.1. Análisis multidimensional de riesgos	150
3.2. Financiación del desarrollo en Uruguay.....	170
Bibliografía y fuentes.....	177

Introducción

Análisis de la situación de Uruguay a luz de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

El análisis de la situación y la trayectoria reciente de Uruguay que se presenta en este informe (Análisis Común de País del Equipo de las Naciones Unidas en Uruguay, CCA por su sigla en inglés) es el primero que se realiza en el país luego de la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (25 de septiembre de 2015).¹ Si bien el anterior CCA, en base al cual se establecieron las prioridades que estructuraron el *Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas* entre el Gobierno de Uruguay y las Naciones Unidas para el período 2016-2020, fue formulado mientras avanzaba la construcción de acuerdos entre los países en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible —en adelante, ODS— (primer semestre de 2015), su contenido no fue definido como una línea de base del país con relación a la Agenda 2030 y los ODS. En tal sentido, este CCA constituye para el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay el primero que formula tras la adhesión del país a la Agenda 2030.

En tanto el presente CCA se elabora a cinco años de la adopción de la Agenda 2030, uno de los principales objetivos de este informe es determinar en qué punto se encuentra Uruguay con relación a la implementación de esta

agenda y, consecuentemente, cuáles han sido los avances que el país ha hecho en los últimos cinco años en dirección al cumplimiento de sus objetivos y metas, identificando los retos que aún debe superar para alcanzar en 2030 los compromisos asumidos. El presente CCA representa también, por el momento en el que fue desarrollado, un ejercicio de revisión (casi a medio término entre 2015 y 2030) de la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible. Este informe contribuye a nivel de país al llamado a la comunidad internacional que realizó el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, convocando a todos los países a redoblar sus esfuerzos para alcanzar los ODS dando comienzo a la Década de Acción 2020-2030.

Por último, corresponde subrayar que este informe es la base analítica que le permitirá al Gobierno de Uruguay y al Equipo de las Naciones Unidas identificar las prioridades que habrán de estructurar el *Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible* (UNSDCF por su sigla en inglés) para el período 2021-2025.

El análisis de situación que recoge este informe se desarrolló durante 2020, al mismo tiempo que la pandemia del COVID-19 se expandía por todo el planeta. La pandemia del COVID-19, cuya rápida diseminación ha causado y aún provoca estragos sanitarios y socioeconómicos, representa una de las mayores crisis que la humanidad ha experimentado en décadas. La formulación del CCA implicó, en consecuencia, un desafío inédito: analizar la trayectoria de desarrollo del país, las causas estructurales que de-

1. Naciones Unidas [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/18&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r70_resolutions_table_en.htm&Lang=5].

terminan los avances que ha realizado en dirección al logro de los ODS, así como los retos que aún debe superar, mientras la pandemia se desarrollaba generando múltiples impactos en la salud pública, la economía y la sociedad. En ese sentido, el presente CCA tiene un doble desafío: por un lado, analizar la trayectoria de desarrollo de Uruguay que responde u obedece a factores causales de carácter estructural, que como tales anteceden a la actual crisis (variables ambientales y económicas, tendencias demográficas, procesos sociales, rasgos institucionales y políticos del país, etc.); por otro, identificar los posibles impactos de esta crisis sobre esta trayectoria de desarrollo: un análisis “en tiempo real” de causas estructurales que determinan la trayectoria de desarrollo del país y de impactos coyunturales que interactúan con esas causas estructurales y pueden afectar esa trayectoria de desarrollo.

Uruguay frente a la pandemia del COVID-19: primeros indicios sobre sus impactos

Tras la declaración del COVID-19 como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020 y la confirmación dos días después de los primeros cuatro casos de contagio en Uruguay (personas que habían arribado al país desde Europa entre los días 3 y 7 de marzo), el Gobierno uruguayo decretó, inmediatamente, estado de emergencia sanitaria (Decreto 93/020 del 13 de marzo de 2020).²

Desde ese momento el Poder Ejecutivo adoptó distintas medidas para atender la situación de las personas infectadas por el virus, contener la pro-

pagación de la pandemia en el país, repatriar a los uruguayos en tránsito en el exterior y mitigar los impactos económicos y sociales que depararían la adopción de medidas de confinamiento voluntario de las personas para evitar la diseminación del virus, así como la interrupción total o parcial de las actividades económicas. Entre las medidas que adoptó o impulsó el Gobierno de Uruguay durante los primeros meses en los que la pandemia azotó al Uruguay se destacan las siguientes: (a) acciones para fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud (compra de insumos, ampliación de la infraestructura y equipamiento disponible —unidades de cuidados intensivos—, etc.) e inicio de testeos para detectar casos de contagio; (b) establecimiento de la cuarentena voluntaria para la población y del distanciamiento social (medidas que fueron menos restrictivas que las adoptadas en otros países de la región) para evitar la propagación del virus; (c) suspensión de las clases presenciales en todos los niveles de enseñanza (desde la educación inicial o preescolar a la universitaria), a tan solo una o dos semanas del inicio del año lectivo; (d) cierre de clubes e instituciones deportivas y culturales, así como cancelación de eventos públicos; (e) recomendación del cierre de comercios (acatada en forma universal por las grandes superficies comerciales); (f) cierre de las fronteras y suspensión del tráfico aéreo; (g) suspensión de la construcción por un período de tres semanas; (h) promoción del teletrabajo y la enseñanza virtual en los niveles de educación obligatoria a través de plataformas digitales disponibles en el país; (i) adopción de medidas de protección social y laboral (ampliación de los montos de las transferencias monetarias, seguro de desempleo, etc.), así como de asistencia a las empresas; (j) desarrollo de campañas de

2. Presidencia de la República [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/decretos/03/cons_min_18.pdf].

información y sensibilización dirigidas a la ciudadanía, instando a la responsabilidad personal para evitar la diseminación del virus.

La implementación de ese conjunto de medidas permitió al país atender a las personas infectadas, contener la propagación de la pandemia y comenzar, en forma gradual, a reactivar el funcionamiento de la economía. En este sentido, algunos de los principales indicadores sanitarios, económicos y sociales que están siendo utilizados en todos los países para medir los impactos de la pandemia muestran que Uruguay tuvo casi hasta el final de 2020 una trayectoria más alentadora que la de la mayoría de los países de la región.

Gracias a una efectiva estrategia de testeo generalizado de posibles contagios de COVID-19 y seguimiento epidemiológico de casos positivos, acompañada por una potente campaña de comunicación e información liderada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud Pública —que contaron desde el inicio con la asesoría de un Grupo Asesor Científico Honorario, liderado por el Presidente de la Academia Nacional de Ciencias de Uruguay y otros prestigiosos científicos—, Uruguay pudo contener con éxito la diseminación de la pandemia hasta diciembre de 2020. Hasta ese momento, los casos de contagio y muertes con relación a la población ubicaban a Uruguay dentro del grupo de países de mejor desempeño a nivel global en el manejo de la pandemia.

A fines de 2020 se aceleró la diseminación de la pandemia, lo que se refleja en todos los indicadores: número de contagios, tasa de positividad en los tests, número de pacientes que ingresan a unidades de cuidados intensivos y fallecimientos. Esta inflexión en el ritmo de crecimiento de la pandemia determinó que el gobierno debiera adoptar a fines de diciembre medidas

de mayor restricción, las cuales, a su vez, impactaron en los primeros meses del año 2021 en el funcionamiento de la economía y en particular, en el sector turismo. Tras el diseño del plan de vacunación en el último trimestre de 2020, el sistema de salud proyecta comenzar a inicios de marzo de 2021 el proceso de inoculación, priorizando al personal de la salud, el sistema educativo y la población de mayor riesgo, para avanzar luego con otros segmentos poblacionales con el objetivo de alcanzar en 2021 niveles que aseguren la inmunidad en la población.

Además del impacto significativo que el COVID-19 está generando en términos sanitarios (pérdidas de vidas, secuelas en la salud de las personas que lograron superar la enfermedad, etc.), esta pandemia está afectando, como pocas crisis lo han hecho en las últimas décadas, el funcionamiento de las economías. En este sentido, señala PNUD (2020: 3): “La crisis económica que está provocando el COVID-19 es un evento que no tiene precedentes en la economía moderna y probablemente tenga asociados los efectos más disruptivos desde la Segunda Guerra Mundial o, incluso, desde la Gran Depresión. Se trata de un *shock* de oferta inédito, con amplificación sobre la demanda agregada, y que además está acompañado por un *shock* financiero con fuerte impacto sobre las economías emergentes (...) En el caso de Uruguay, la economía atravesará por una recesión en 2020 (...) Todo ello tendrá efectos negativos sobre el empleo, el ingreso, la pobreza y la desigualdad.”

Tras la fase inicial de la pandemia en Uruguay (entre los meses de marzo y mayo de 2020), en la que la actividad económica experimentó una profunda y generalizada retracción (en particular, el comercio, los servicios, el transporte y el turismo) y en la que la movilidad social sufrió

una disminución significativa, de la mano de la suspensión de la enseñanza presencial en todos los niveles educativos y su sustitución por modalidades de educación virtual a través de plataformas digitales, Uruguay comenzó a recuperar hacia mediados del año 2020, en forma parcial y paulatina, ciertos niveles de actividad. Pese a ese temprano retorno de la actividad económica a un funcionamiento relativamente normal (paulatinamente y con grados disímiles según los sectores de la economía), al cabo del año 2020 la economía experimentó una fuerte contracción. En tal sentido, el último informe del Banco Central del Uruguay sobre la evolución de las Cuentas Nacionales muestra la magnitud del impacto que la pandemia tuvo, finalmente, sobre la economía uruguaya al finalizar 2020: “la actividad económica en el año 2020 disminuyó 5,9% respecto al año 2019, resultado sobre el cual incidió la emergencia sanitaria asociada al COVID-19, afectando la movilidad de las personas y el normal funcionamiento de los establecimientos productivos” (BCU 2021: 2). Esta caída fue más profunda que lo que había previsto los principales analistas económicos y las instituciones multilaterales de crédito en sus proyecciones del segundo trimestre de 2020. Si bien esta retracción es menor a las que han experimentado otras economías de la región y varios de los países más desarrollados, constituye una inflexión en la trayectoria que venía describiendo la economía Uruguay (entre 2003 y 2019 Uruguay registró tasas positivas de variación del PIB).

Es clave señalar que esta caída de la actividad económica viene a agravar la situación de una economía que ya venía experimentado durante los últimos años bajos niveles de crecimiento, caída de la inversión, aumento del desempleo (afectando en particular a las mujeres y los jóvenes), crecimiento de la inflación, deterioro de las

variables macroeconómicas (en particular, el aumento sostenido del déficit fiscal, que alcanzó en 2019 uno de los niveles más altos de las últimas décadas) y la interrupción de la caída de la pobreza (de hecho, un leve aumento entre 2017 y 2019) y la desigualdad en la distribución del ingreso.

Aunque Uruguay sigue presentando el nivel de pobreza más bajo de la región (3% de la población en 2019 y 5.1% en 2020, de acuerdo con los datos recientemente presentados por la CEPAL en su última edición del *Panorama Social de América Latina*), el aumento de la pobreza durante 2020, en el contexto de la pandemia, constituye un hecho preocupante que podría estar afectando a unas 100.000 personas. Por otra parte, de acuerdo con la última publicación del Instituto Nacional de Estadística sobre la incidencia de la pobreza en Uruguay (INE 2021), en la que se presentan los resultados de la metodología oficial de la actualización del cálculo de la Línea de Pobreza (cuyo umbral es mayor al de CEPAL, determinando valores más altos de pobreza), el porcentaje de personas en situación de pobreza en Uruguay creció de 8.8 en 2019 a 11.6 en 2020 (sólo cuatro décimas porcentuales menor al valor que tenía el país en 2012). Este aumento de la pobreza se verifica en todos los grupos de edad de la población, pero afecta en particular a los niños y adolescentes, entre quienes la pobreza vuelve a ubicarse en torno al 20%, y a las jefas de hogar entre quienes la pobreza asciende a 10% (siendo 6,3% en los jefes de hogar). Ello se corresponde con un aumento significativo en el desempleo femenino durante 2020, que fue más acentuado entre las mujeres de los dos primeros quintiles de ingresos (donde se incrementó diez puntos porcentuales). Otro dato que merece especial atención es el aumento entre 2019 y 2020 de la “brecha de pobreza”,

es decir, “del ingreso faltante, promedio, para que quienes están por debajo de la Línea de Pobreza la alcancen”: de 1,3 en 2019 a 1,9 en 2020 (respectivamente, INE 2021 e INE 2021).

La contención del aumento porcentual de personas bajo la línea de pobreza entre 2019 y 2020 (en comparación con el aumento de la pobreza que se observó entre trimestres de 2002, cuando se produjo la anterior crisis) responde, en buena medida, a los esfuerzos que realizó el Estado por proteger a los sectores formales a través de los mecanismos (robustos en comparación con la mayoría de los países de la región) de protección laboral y seguridad social, y a los esfuerzos que orientó a los informales y grupos de población más vulnerables a través de programas de protección social y transferencias no contributivas. También la contención del aumento de la pobreza (así como el haber registrado una caída del PIB por debajo de los guarismos que presentan varias economías de la región y de los países más desarrollados) obedece a que la economía uruguaya (producción, comercio, servicios, etc.) comenzó a reactivarse ya en el segundo trimestre de 2020.

Por último, esta contención responde a que el país disponía a comienzos de 2020 de robustas estructuras de protección social (seguro de desempleo, subsidio por enfermedad, sistema de transferencias monetarias, programas sociales, sistemas de información para la toma de decisiones, etc.), con un sistema de salud de cobertura universal y un sistema educativo con una amplia y potente plataforma digital: activos institucionales y de política pública que el Estado ha ido construyendo durante décadas, a través de sucesivas administraciones.

Además de estos impactos o efectos negativos que deberán enfrentar las políticas públicas, como parte de una estrategia integral de

recuperación post pandemia, Uruguay seguirá teniendo en el horizonte la superación de retos impostergables para alcanzar el desarrollo sostenible, entre otros: la puesta en marcha y/o consolidación de nuevos modelos productivos sostenibles, basados en la innovación, en modelos de economía verde y circular, y la incorporación de conocimiento (una de las claves del éxito relativo del país en el manejo de la pandemia); la creación de empleos de calidad, incorporando plenamente a las mujeres en el mercado laboral y avanzando hacia la eliminación de las brechas salariales basadas en género; la transformación de su sistema educativo para mejorar en forma significativa la calidad y equidad de sus resultados; la reforma de su sistema de seguridad social para asegurar, al mismo tiempo, la calidad de sus prestaciones, su universalidad y su sostenibilidad financiera; la efectiva igualdad entre mujeres y varones en todos los ámbitos y la erradicación de la violencia basada en género; la efectiva protección de derechos e inclusión social de los grupos de población históricamente más relegados (personas con discapacidad, afrodescendientes, LGTBI, etc.).

Análisis Común de País como función continua del Equipo de Naciones Unidas en Uruguay

Este informe representa el primer producto del CCA entendido como una función continua o permanente que el Sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo debe desempeñar en los países en los que está presente (ver UNSDG, 2019). Considerando el particular contexto que ha rodeado la formulación de este primer reporte de CCA (la irrupción del COVID-19), resultará imprescindible mantener

un monitoreo permanente sobre la evolución de la pandemia, sus impactos socioeconómicos inmediatos y las posibles consecuencias que podría deparar en la trayectoria de desarrollo del país: en su situación ambiental, económica, social y político-institucional. En este marco, la primera actualización anual del reporte CCA, prevista para 2021, le permitirá al Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, en diálogo con el Gobierno, analizar la evolución de la pandemia en el país y los impactos socioeconómicos de la crisis.

Por otra parte, el CCA entendido como una función continua de análisis del Equipo de País de las Naciones Unidas (en adelante, UNCT por su sigla en inglés) incluirá el apoyo al país en la producción de datos que permitan cerrar brechas de información en temas que no han sido explorados, así como la generación de estudios sobre los nudos críticos del desarrollo nacional: modelo productivo, protección social (sostenibilidad del sistema de seguridad social), etc., contemplando además la presencia de “principios rectores” que deben estructurar los Marcos de Cooperación, en particular, la sostenibilidad ambiental, el enfoque de “no dejar a nadie atrás”, el “enfoque basado en derechos humanos” y la “igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres” (UNSDG, 2020: 12).

Con relación al contenido y la estructura de este reporte inicial del proceso continuo de análisis de la situación del país, corresponde señalar que el documento incluye una primera parte dedicada a examinar la situación ambiental, socioeconómica y político-institucional del país, estructurada a partir de los ODS, y una segunda sección en la que se analizan los factores o causas de carácter estructural a enfrentar o revertir para alcanzar en 2030

las metas y los objetivos de la Agenda 2030.³

La primera parte de este informe está estructurada en tres capítulos: en el primero (*El desafío del desarrollo inclusivo e igualitario: no dejar a nadie atrás*) se examina la posición y la trayectoria de Uruguay con relación a los ODS 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9 y 10; el segundo (*La necesaria transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes*) aborda los ODS 6, 7, 11, 12, 13, 14 y 15; finalmente, el tercero (*Instituciones y alianzas para el desarrollo*) focaliza en los ODS 16 y 17. La segunda parte del informe está estructurada también en tres capítulos. El primero busca identificar a los grupos de población más vulnerables o que “están siendo dejados atrás”, incorporando el análisis de información cuantitativa y cualitativa disponible, pero también el conocimiento directo de estas poblaciones a partir de un relevamiento realizado a más de cien representantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con estos grupos y consultas específicas realizadas con estos actores. El segundo capítulo realiza un análisis multidimensional de los riesgos a los que se puede ver expuesto el país. El tercero aborda el análisis de factores o causas estructurales (ambientales, económicas, sociales y políticas) que condicionan su trayectoria de desarrollo y que podrían afectar el avance hacia el logro de los ODS.

Para la formulación de este informe, en diciembre de 2019 el UNCT conformó un equipo de puntos focales de todas las agencias residentes y no residentes que lo integran,⁴

3. Como señalan las guías del UNSDCG para la formulación de Marcos de Cooperación (UNSDCG, 2020), el CCA debería tener una doble condición: de *assessment* y de *analysis*.
4. Gustavo De Armas (Coordinador de la redacción del informe), Virginia Suárez y Sebastián Torres (OCR); Graciela Dede y Stephanie Rouvray (ACNUDH); Vicente Plata (FAO); Victoria Faroppa (OIM); Andrés Marinakis (OIT); Mateo Ferriolo (ONUDI); Magdalena Furtado (ONU Mujeres); Clarisa Brezzo

que trabajó desde ese momento bajo la coordinación de la Oficina de Coordinación en la producción de este primer reporte de CCA. Para la realización de este informe fueron consultados distintos reportes y estudios producidos por instituciones nacionales, agencias de las Naciones Unidas, universidades y centros académicos independientes; en particular, fueron analizados los tres *Informes Nacionales Voluntarios* sobre los ODS que Uruguay presentó ante las Naciones Unidas (2017, 2018 y 2019), la información estadística contenida en la plataforma de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para el seguimiento de los ODS, estudios específicos del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay (en particular, los informes del proyecto “Transiciones al Desarrollo” liderado por el PNUD con apoyo de la Oficina de Coordinación),⁵ informes sobre los impactos socioeconómicos del COVID (PNUD, 2020a) y seis consultorías externas específicamente comisionadas para la formulación de algunos de los capítulos de la segunda parte del CCA.⁶

(ONUSIDA); Wilson Benia (OPS-OMS); Gabriel Bottino, Magdalena Preve, Flavio Scasso, Virginia Varela y Paula Veronelli (PNUD); Marco Bravo (PNUMA); Leonardo Ramos (UNOSS); Miguel de França Doria, María Frick, Zelmira May y Andrés Morales (UNESCO); Daniel Macadar, Juan José Meré y Valeria Ramos (UNFPA); Darío Fuletti, Julia Pérez y Lucía Vernazza (UNICEF); Rafael Cabrera y Florencia Peñaricano (UNOPS).

- Informe principal del proyecto desarrollado por Sebastián Torres, Francisco Terra y Federico González; informe de consultoría sobre segregación residencial elaborado por María José Álvarez Rivadulla; informe sobre género elaborado por el equipo de CIEDUR, integrado por Alma Espino, Soledad Salvador, Daniela Santos e Ivahanna Larrosa.
- Informe sobre poblaciones relegadas y vulnerables* desarrollado por la Mag. Inés Invernizzi para la OCR con la supervisión técnica de OACNUDH; los informes *Análisis de los mecanismos disponibles para promover la inversión de impacto del sector privado en proyectos que contribuyan a implementar la Agenda 2030 y alcanzar los ODS* y *El sector privado uruguayo, los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la visión de triple impacto: diagnóstico y desafíos*, desarrollados por CPA-Ferrere bajo la coordinación del Dr. Gabriel Oddone París para la OCR; el *Diagnóstico de capacidades estatales en Uruguay: avances y desafíos*, desarrollado por el Dr.[c]Alejandro Milanesi, el Dr.

Con relación a las fuentes secundarias de datos, se realizaron procesamientos de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE (bases de 1991 a 2019), del último Censo de Población (2011), de las Encuestas Nacionales de Adolescencia y Juventud (2008, 2013 y 2018), de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (2013 y 2018), datos en línea contenidos en el Observatorio Social, el Sistema de Información de Género, el Sistema de Información sobre Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, y el Sistema de Información sobre Discriminación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), así como estudios específicos realizados sobre el impacto social del COVID-19 en familias con niños (Encuesta de ONU Mujeres y UNICEF) y registros administrativos nacionales (ANEP, INE, MSP y SINAIE, entre otros). Asimismo, se trabajó con información contenida en las bases de datos en línea de diversos organismos internacionales (WDI-WB, CEPALSTAT, UIS.Stat-UNESCO, WEO-IMF, ILOSTAT, etc.).

Finalmente, corresponde reconocer la supervisión recibida de la Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (DCO-LAC) para la formulación de este primer reporte CCA, así como los útiles comentarios y aportes del Grupo de Pares Regional (UNSDG-PSG LAC).

Martín Freigedo, y el Dr. Germán Bidegain; y el informe *Análisis de economía política y procesos de reforma en Uruguay*, desarrollado por el Dr. Santiago López-Cariboni (consultorías realizadas en el marco de un acuerdo entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, PNUD y OCR); el informe *Análisis sobre la situación ambiental de Uruguay (aire, agua, tierra e integración de la población)*, desarrollado por la Mag. Chiara Fioretto para la OCR, con la supervisión de la Oficina subregional de PNUMA.

Parte I. Uruguay frente a la Agenda 2030: valoración de la situación (*assessment*)



“Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.”

United Nations, General Assembly: “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 (http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r70_resolutions_table_en.htm&Lang=S). Spanish version (págs. 17/40).

1. El desafío del desarrollo inclusivo e igualitario: no dejar a nadie atrás

1.1. Superar la pobreza en todas sus manifestaciones: el primer reto hacia el desarrollo

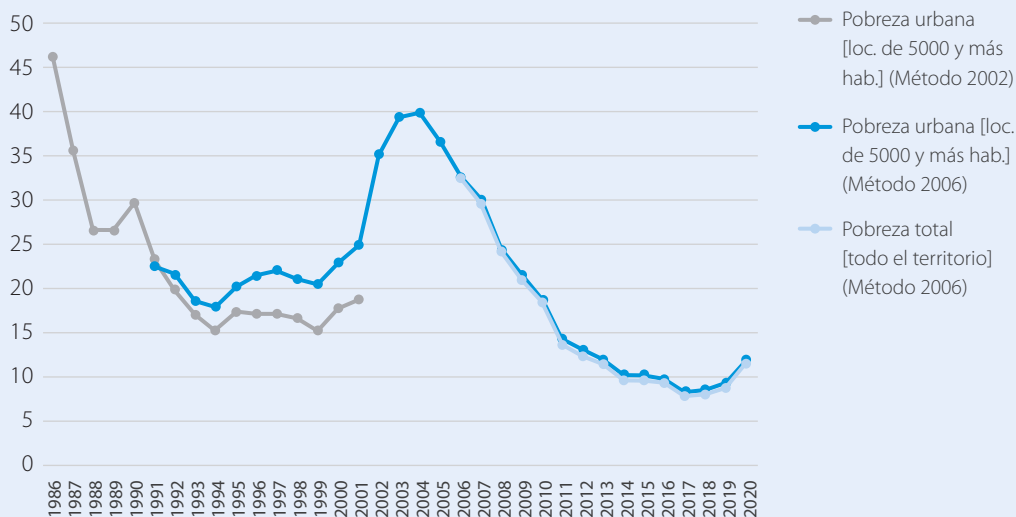
Al examinar la evolución de los indicadores de pobreza monetaria en Uruguay durante los últimos cinco años (desde la adopción de la Agenda 2030, en 2015, al presente) se advierte un período de estancamiento, luego de una etapa de caída muy significativa de la pobreza y la indigencia que el país transitó entre los años 2004 y 2012. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, al medir la incidencia de la pobreza con la línea de pobreza del INE aún vigente (Método 2006)⁷ no se observan progresos significativos desde me-

diados de la década pasada hasta 2019 (año previo a la irrupción del COVID-19), tras un período de muy significativa disminución de la pobreza (de 39,9% en 2004 a 13,7% en 2011)⁸ se produce una fase de moderada caída de la pobreza (de 13,7% en 2011 a 9,7% en 2014) y, luego, una etapa de estancamiento que se cierra con un leve ascenso de la pobreza, de 7,9% en 2017 a 8,8% en 2019 (de 8,4% a 9,4% en las localidades urbanas mayores). Finalmente, en 2020 se produce un aumento de la pobreza producto de la crisis socioeconómica desatada por la irrupción de la pandemia de COVID-19, cuando la pobreza alcanza al 11,6% de la población (casi tres puntos porcentuales más que en 2019).

7. Está prevista la actualización de esta línea de pobreza a partir de la información recabada en la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2016/2017 del INE. Esta actualización podría determinar valores más altos de la línea para los últimos años y, consecuentemente, un alza en las estimaciones sobre la incidencia de la pobreza y de la indigencia en los últimos años.

8. Si bien hasta 2005 las estimaciones de la ECH representan solamente a las personas residentes en localidades de 5000 y más habitantes (aproximadamente, 80% de la población de Uruguay), es válido tomar como punto de partida del último período de caída de la pobreza el año 2004, ya que las diferencias entre los valores de pobreza para todo el país y para estas localidades urbanas mayores han sido entre 2006 y 2019 (14 años) mínimas (solo 4 décimas porcentuales en promedio), por lo que el valor de 2004 de pobreza (39,9%) podría ser tomado como un buen proxy del que hubiese correspondido a todo el país ese año.

Gráfico 1. Incidencia de la pobreza monetaria en personas en Uruguay medida por la línea de pobreza del INE vigente (Mét. 2006) y la anterior (Mét. 2002). En localidades de 5000 y más habitantes para todo el período y en todo el país. Serie 1986-2020. En porcentajes.



Fuente: los datos sobre la incidencia de la pobreza medida por el Método 2002 surgen del INE (2003: 24); los datos sobre la incidencia de la pobreza medida por el Método 2006 hasta 2018 surgen del Observatorio Social del MIDES, a partir de procesamientos de la ECH del INE; el dato de 2019 corresponde al INE (2020b: 9) y el de 2020 a INE (2021: 7).

De acuerdo con los datos sobre la incidencia de la pobreza monetaria en Uruguay recientemente presentados por el INE (2021), el porcentaje de personas en situación de pobreza en Uruguay creció de 8.8 en 2019 a 11.6 en 2020 (un valor similar al que Uruguay presentaba en 2012, casi una década atrás). Este aumento de la pobreza se verifica en todos los grupos de edad de la población, en particular, entre los niños y adolescentes, entre quienes la pobreza vuelve a ubicarse en torno al 20% (INE 2021: 8). Asimismo, merece especial atención es el aumento entre 2019 y 2020 de la “brecha de pobreza”, es decir, “del ingreso faltante, promedio, para que quienes están por debajo de la Línea de Pobreza la alcancen”: de 1,2 y 1,3 en 2018 y 2019 (INE 2020b: 11), respectivamente, a 1,9 en 2020 (INE 2021: 9).

Corresponde recordar que las estimaciones más recientes de la incidencia de la pobreza

en hogares y personas han sido realizadas con la información recabada a través de la ECH en 2019 y, por lo tanto, seguramente no reflejan la incidencia que podría alcanzar la pobreza durante el corriente año y, en particular, durante el primer semestre en el que el país experimentará los impactos económicos y sociales de la pandemia del COVID-19. Aun sin considerar el aumento de la pobreza que podría generar en Uruguay generado por la pandemia y sus consecuencias durante 2020.

Además del aumento de la pobreza observado en 2020 a raíz de la irrupción del COVID-19 y la crisis económica socioeconómica que la pandemia desató, resulta preocupante el estancamiento que ya se venía observando en los indicadores de pobreza desde 2014, el cual sumado al período de desaceleración en la caída de la pobreza (2011 a 2014), marcaría casi una década

de reducción moderada —tendiendo al estancamiento— de la pobreza.

El análisis de la evolución de la pobreza en los últimos años no solo indica la interrupción, hace ya algunos años, de la reducción de la pobreza que Uruguay experimentó claramente entre 2004 y 2011 y a menor ritmo hasta 2014, sino también el mantenimiento de brechas entre grupos de población con relación a la incidencia de la pobreza.

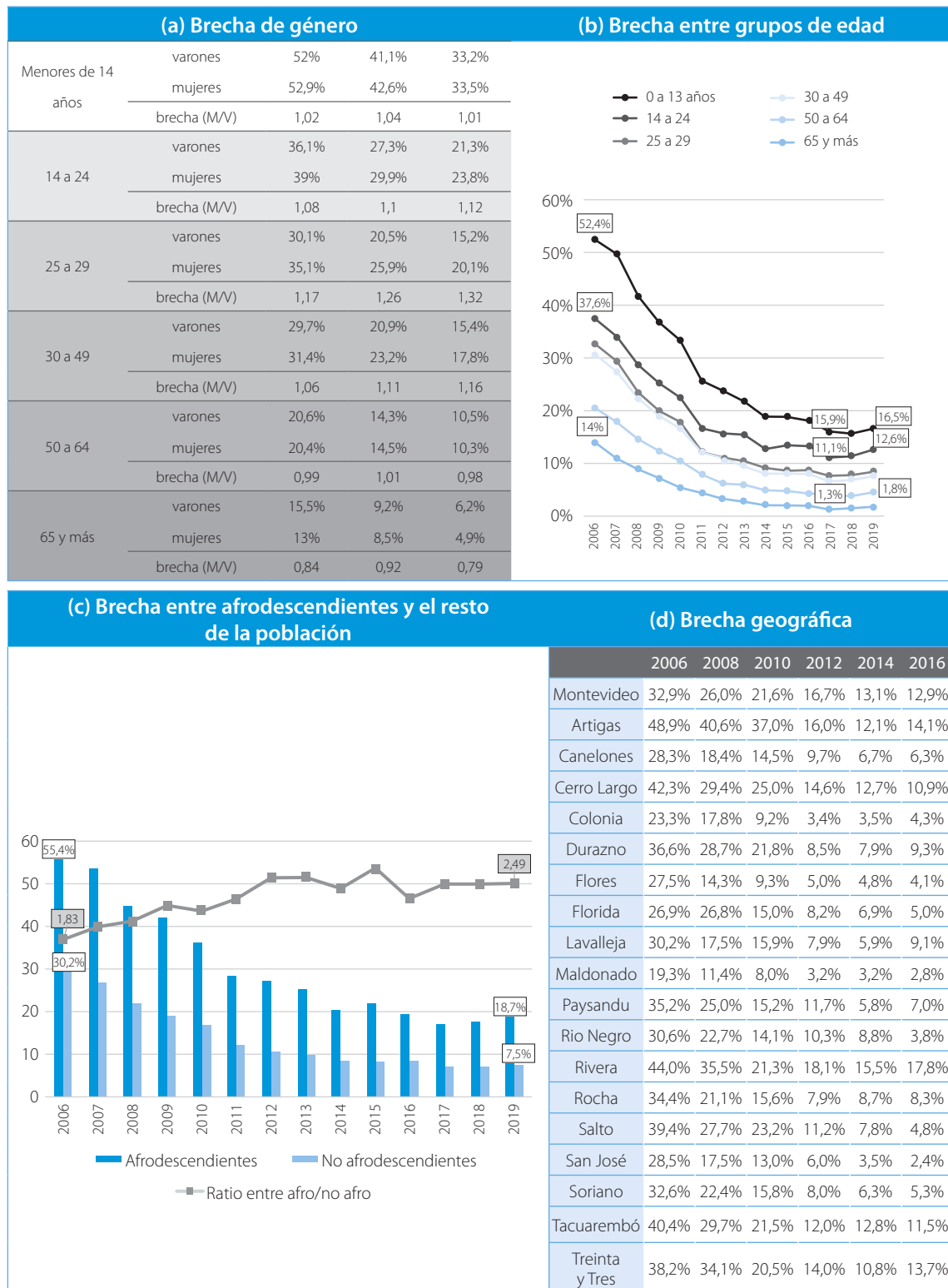
Como se puede apreciar en el Gráfico 2, las asimetrías entre los niveles de pobreza en los grupos de edad más jóvenes (niños menores de 14 años y adolescentes/jóvenes entre 14 y 24 años) y en el resto de la población (en particular, las personas de 65 y más años) han aumentado en términos relativos: en 2019 la incidencia de la pobreza en los niños menores de 6 años fue casi diez veces mayor a la observada en las personas de 65 y más (17% y 1,8% [INE, 2020b: 10]). Con relación a la incidencia de la pobreza en la población afrodescendiente, si bien se advierte una caída significativa luego del pico que Uruguay alcanzó en 2004 (producto de la recesión que la economía venía atravesando desde 1999 y, en particular, de la crisis de mediados de 2002), la ratio entre el porcentaje de pobreza en los afrodescendientes y el correspondiente al resto de la población creció de 1,83 en 2006 a 2,49 en 2011.

Si bien la brecha entre varones y mujeres con relación a la pobreza no parece ser muy significativa cuando se estiman los porcentajes de incidencia de la pobreza en toda la población (respectivamente, 8,4 y 9,1, lo que implica una ratio de 1,08 en perjuicio de las mujeres), al examinar los grupos de edad que corresponden a

las etapas reproductivas y, por ende, de cuidados de niños y adolescentes se advierten diferencias más significativas: por ejemplo, como se puede observar en el Gráfico 2, en el tramo de 25 a 29 años la pobreza en las mujeres asciende a 9,2% y en los varones a 7,2% (es decir, una ratio de 1,28, aproximadamente), mientras en el siguiente tramo (30 a 49 años), en el que las tasas de ocupación aumentan y los niveles de pobreza disminuyen, los valores son, respectivamente, 8,6% y 6,3% (una ratio de 1,37, la mayor entre los grupos de edad analizados). Otro indicador que revela la inequidad de género con relación a la pobreza es la incidencia que esta variable tiene de acuerdo con el sexo de la jefatura de hogar. De acuerdo con los datos de la ECH del INE de 2019, 5,9% de todos los hogares en Uruguay tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza;⁹ ahora bien, entre los hogares que tienen varones jefes de hogar la pobreza desciende a 4,5%, en tanto entre los hogares con jefas mujeres la pobreza aumenta a 7,5%. Por otra parte, los datos permiten observar en Uruguay una asociación entre pobreza infantil y jefatura de hogar femenina. De acuerdo con los datos de la ECH 2019, la población infantil menor de 18 años que vive en hogares con jefatura femenina presenta una probabilidad de pobreza casi del doble con respecto a aquellos menores de 18 años que residen en hogares con jefatura masculina (21,1% y 11,5%, respectivamente).

9. Obviamente, al tener los hogares bajo la línea de pobreza un promedio de personas mayor al del resto de los hogares, el porcentaje de pobreza en las personas es levemente mayor: 8,8%.

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza monetaria en Uruguay medida por la línea de pobreza del INE (Mét. 2006) en distintos grupos de población (brechas de inequidad). Años seleccionados entre 2006 y 2019. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de procesamientos de la ECH del INE.

Además de analizar la evolución de la pobreza en Uruguay definida como pobreza monetaria o de ingresos, la Agenda 2030 alienta a definir la pobreza desde una perspectiva multidimensional, considerando todas sus manifestaciones de la pobreza.¹⁰ En los últimos años se han realizado avances a nivel de los organismos públicos en dirección a definir instrumentos que permitan determinar la magnitud de la pobreza desde una perspectiva multidimensional.¹¹ El primer *Informe Nacional Voluntario* sobre los ODS presentado por Uruguay ante las Naciones Unidas (Presidencia de la República, 2017: 40-41) incorpora en la sección sobre el ODS 1 la adaptación a Uruguay del método CONEVAL de análisis multidimensional de la pobreza. Los resultados que surgen de esta aplicación permiten observar, por una parte, la caída significativa entre 2006 y 2016 de la población que es pobre o carente por ingresos y, al mismo tiempo, por no satisfacer o ejercer derechos sociales (de 28,5% a 8,5%), pero también indica que un 42% de la población en

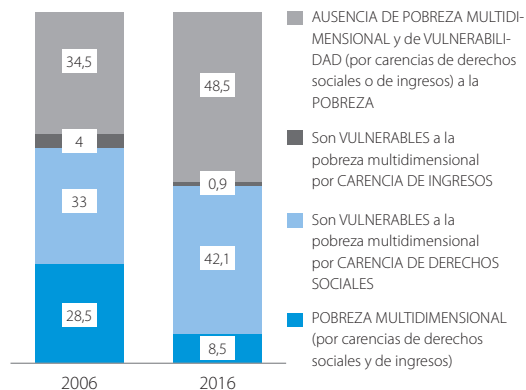
2016 era vulnerable a la pobreza por carencias de derechos sociales.

Considerando: [i] a las personas que ejercen sus derechos sociales pero tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza (0,9%), [ii] las que superan la línea de pobreza pero carecen de al menos un derecho social (42,1%) y [iii] las que al mismo tiempo tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza y carecen de al menos un derecho social (8,5%), más de la mitad de la población en 2016 enfrentaba, en algún grado, una situación de vulnerabilidad o de pobreza multidimensional. La condición inversa (la combinación de ingresos suficientes o superiores a la línea de pobreza y la satisfacción de los derechos sociales contemplados en el índice) aumentó del 34,5% al 48,5% entre 2006 y 2016. Si bien este incremento resulta positivo y pese a que Uruguay presenta uno de los porcentajes de población en situación de pobreza multidimensional más bajos de la región (CEPAL), el hecho de que más de la mitad de la población esté compuesta por quienes sufren pobreza multidimensional (8,5%) y quienes son vulnerables por carencias en el ejercicio de derechos o por tener ingresos insuficientes (entre ambas categorías, 43%), luego de uno de los períodos de mayor crecimiento económico de la historia del país (2006 a 2016), muestra que el crecimiento económico no produce, en forma inmediata y mecánica, mayores niveles de bienestar.

10. La propia definición del ODS 1 plantea la multidimensionalidad de la pobreza ("Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo"), así como su segunda meta ("De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales").

11. En este sentido, se pueden mencionar, entre otros, los trabajos realizados por la Dirección de Evaluación y Monitoreo CEPAL y UNICEF (2016) y CEPAL/MIDES/UNICEF (2018).

Gráfico 3. Incidencia de la pobreza multidimensional en Uruguay (adaptación del Método Coneval-México). Serie 2006-2016. En porcentajes.



Fuente: Presidencia de la República (2018: 30).

Una de las dimensiones principales del ODS 1 es la construcción de sistemas de protección social en los países que aseguren a todos los ciudadanos niveles mínimos de bienestar como forma de avanzar hacia la erradicación de la pobreza en todas sus manifestaciones.¹² En los últimos años, Uruguay procesó un conjunto de reformas en algunos áreas o sectores de política social (en salud, asistencia social y protección laboral fundamentalmente), así como impulsó creaciones institucionales (por ejemplo, la creación del MIDES), que contribuyeron a fortalecer su centenario régimen de protección social. Históricamente, Uruguay se ha destacado dentro de la región por los niveles de prioridad macroeconómica del gasto público social.¹³

12. En este sentido, señala la tercera Meta del ODS 1: “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.”

13. Sobre este punto se puede consultar: Haggard y Kaufman (2008); Huber y Stephens (2001 y 2005); Martínez (2006 y 2008); Pribble (2013); Segura Ubriego (2007). Asimismo, las series históricas de gasto público social medido como porcentaje del PIB, del gasto público total y en términos abso-

Como se aprecia en el Gráfico 4a, de acuerdo con las estimaciones de CEPAL-Santiago en 2018 el gasto público social que el Gobierno central realiza en Uruguay llegó a 17,2% del PIB, lo que representa un crecimiento de 35% con relación al valor de 2010 (12,7%), continuando una tendencia alcista que se reinicia a mediados de la década pasada (según CEPAL en 2005 el gasto público social representaba 8,7% del PIB) (ver CEPALSTAT), tras la caída que experimentó en los primeros años del siglo en el contexto de la última recesión.

Cabe señalar que el aumento del peso de la inversión social del Estado en el PIB representa una tendencia de larga duración. Como se puede observar en el Gráfico 4a y 4b, y de acuerdo con la misma metodología de cálculo de CEPAL-Santiago, durante la última década del siglo pasado (específicamente, entre 1990 y 1998) se duplicó la prioridad macroeconómica del gasto público social.

Por otro lado, si se emplea la anterior metodología de cálculo del gasto público social de CEPAL-Santiago, la estimación de OIT sobre gasto público en protección social (Gráfico 4b) o la estimación realizada por el MIDES (e incluida en los informes nacionales voluntarios sobre los ODS presentados por el Estado uruguayo a las Naciones Unidas), que consideran todas las fuentes de financiación pública del gasto social (no solo el gasto del Gobierno central), la prioridad macroeconómica del gasto público sería superior para todo el período (27,7% en 2018 y 23,3% en 2010 según el MIDES, y 23,4% en 2009 según CEPAL). Independientemente de la cober-

lutos de las bases de datos en línea de la CEPAL permiten apreciar la posición que históricamente ha ocupado Uruguay entre los países de la región con relación a la prioridad macroeconómica y fiscal de los recursos destinados por el Estado a las políticas sociales.

tura institucional que se defina para contabilizar el gasto público social (solo el Gobierno central o el Gobierno central más otras fuentes públicas de financiación del gasto), cuando se analiza la evolución de la inversión que el Estado realiza en políticas sociales en Uruguay, se advierte, más

allá de oscilaciones, una tendencia sostenida al aumento de los recursos destinados por el Estado a las políticas sociales durante las últimas tres décadas: de 7% a 17,2% del PIB considerando solo el gasto del Gobierno central, o de 15,5% a 27,7%, considerando todo el gasto público.

Gráfico 4. Estimaciones de la prioridad macroeconómica del gasto público social total y del gasto social total del Gobierno central en Uruguay según distintas fuentes. Años seleccionados entre 1990 y 2018.

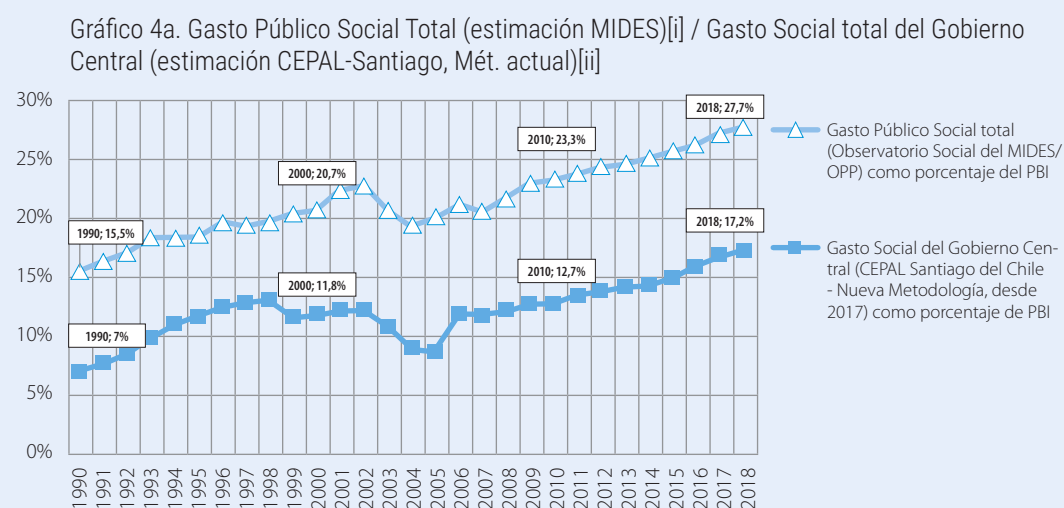
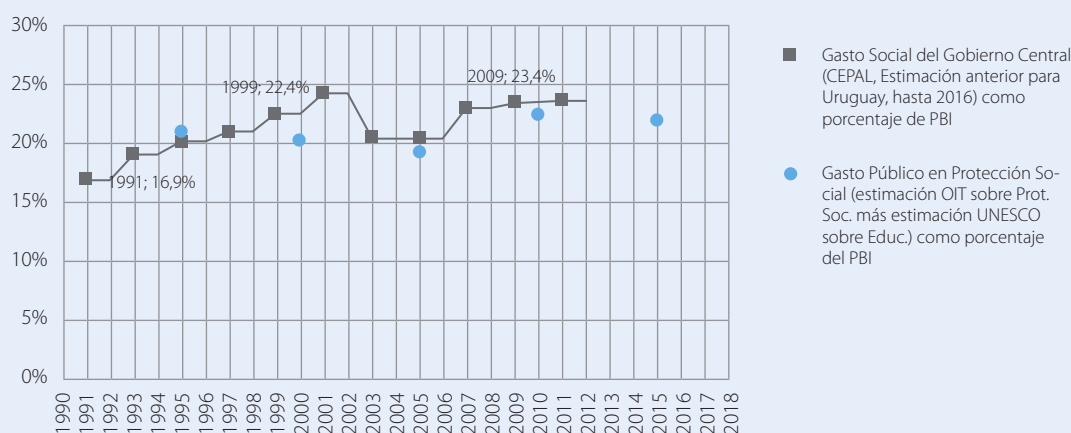


Gráfico 4b. Gasto Público Social total (CEPAL, estim. anterior)[iii] y Gasto Público en Protección Social (OIT) más Gasto Público educativo (UNESCO)[iv]



Fuente: para el primer gráfico, Observatorio Social del MIDES (datos actualizados/descargados al 30/03/2020) y CEPALSTAT (con información revisada al 28/11/2019); para el segundo gráfico, elaboración propia con base en OIT (2017: 436 y 444), Instituto de Estadísticas de la UNESCO y CEPAL (2016: 79). Notas: [i] incluye "cultura y deporte", "educación", "seguridad y asistencia social", "salud" y "vivienda y servicios comunitarios"; [ii] incluye "actividades recreativas, cultura y religión", "educación", "protección del medioambiente", "protección social", "salud" y "vivienda y servicios comunitarios"; [iii] incluye "educación", "salud", "seguridad y asistencia social" y "vivienda y otros"; [iv] incluye estimación de OIT sobre gasto público en seguridad social / protección social y salud, más la estimación de UNESCO sobre el gasto público en educación para el mismo año, excepto para los años 2010 y 2015, en los cuales el dato de educación corresponde a los años siguientes (2011 y 2016).

Más allá de la magnitud del gasto público social en Uruguay y su evolución durante las últimas décadas, resulta clave analizar la distribución de los recursos que el Estado destina a las políticas sociales, la calidad del gasto y, fundamentalmente, su impacto para determinar si este esfuerzo contribuye al bienestar de la población, garantiza el ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos y contribuye al logro de las metas de la Agenda 2030. Si bien en los últimos años ha aumentado la prioridad macroeconómica del gasto público en educación y en salud (por lo tanto, al desarrollo de capacidades o formación de capital humano), los recursos destinados a la seguridad social siguen representando la mayor porción del gasto público social y, en su interior, a las prestaciones dirigidas a los adultos mayores (jubilaciones y pensiones). El peso significativo que el gasto en seguridad social tiene dentro del gasto público social se corresponde con el perfil demográfico del país y los altos niveles de cobertura del sistema.

Si bien en los últimos años el gasto público social dirigido a la población menor a 18 años en Uruguay¹⁴ (los grupos de edad en los que

se registran los mayores índices de pobreza) ha aumentado, permitiendo fortalecer políticas que contribuyen a la formación de capacidades en una etapa clave del desarrollo de las personas, el país aún se caracteriza por realizar un esfuerzo macroeconómico en las políticas sociales dirigidas a este grupo de población (en particular, en el área de protección social), menor al que realizan países de similar nivel de desarrollo de la región y, desde luego, inferior al que realizan los países más desarrollados.

Considerando el proceso de envejecimiento poblacional que Uruguay experimenta desde hace décadas, el país deberá enfrentar en los próximos años un doble desafío con relación a su sistema de protección social: por una parte, asegurar la sostenibilidad del sistema de seguridad social y de salud frente a la presión que impone el crecimiento de la población de mayor edad y, por otro, mantener o incrementar los recursos destinados a las generaciones más jóvenes (educación, salud y protección social) en la perspectiva de asegurar su bienestar y desarrollar sus capacidades.

14. De 3,1% del PIB en promedio entre 1990 y 1994 a 3,8% entre 1995 y 1999, 4,4% entre 2000 y 2004, 4,5% entre 2005 y 2009, a 5,7% en 2013 (la estimación más actualizada). Sobre

este punto, se recomienda: Colacce, Manzi y Tenenbaum (2018: 32).



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas al ODS 1

Examen Periódico Universal (Ciclo 3) 2019

Seguir aplicando unas políticas de reducción de la pobreza para reducir la disparidad de ingresos[i].

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2016

El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas concretas con el fin de garantizar un nivel de vida decente para las personas con discapacidad, y para mitigar el impacto del empobrecimiento por discapacidad, especialmente en grupos en situación de discriminación interseccional, como mujeres, niños y personas mayores con discapacidad. Lo anterior incluye: garantizar la cobertura de los gastos relacionados con la discapacidad y atender específicamente a las personas con discapacidad en programas y estrategias de reducción de la pobreza en estrechas consultas con organizaciones representativas de personas con discapacidad. El Comité recomienda que el Estado parte preste atención a los vínculos entre el artículo 28 de la Convención y las metas 1.3 y 1.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para implementar sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, garantizando su acceso a los recursos económicos y a los servicios básicos.

Comité de los Derechos del Niño 2015

El Comité recomienda al Estado parte que intensifique la labor para hacer frente de manera sostenida a la todavía elevada tasa de pobreza infantil, entre otras cosas elaborando una estrategia de reducción de la pobreza infantil. El Estado parte debe establecer un marco coherente para determinar las acciones prioritarias contra la exclusión social de los niños, en particular los niños afrodescendientes, los niños con discapacidad, los niños de las zonas rurales y remotas y los niños de familias marginadas y desfavorecidas, que incluya objetivos específicos y mensurables, indicadores claros, plazos, y apoyo económico y material suficiente.

Examen Periódico Universal (Ciclo 2) 2014

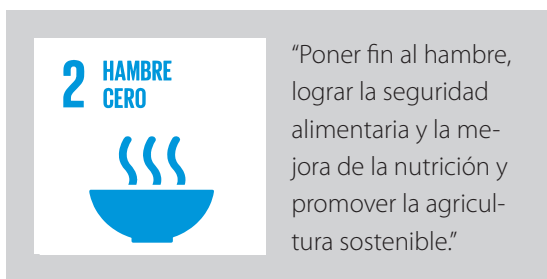
Fortalecer las políticas públicas relativas a la violencia contra la mujer adoptando, entre otras acciones, medidas afirmativas para combatir la pobreza de la mujer, que está ligada con la distribución desigual entre el tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado[ii].

Examen Periódico Universal (Ciclo 2) 2014

Intensificar los esfuerzos por reducir la pobreza asignando recursos adicionales a las personas y grupos de personas de poblaciones vulnerables[iii].

Fuente: OACNUDH en base al análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE. Notas: [i] recomendación presentada por Vietnam; [ii] recomendación presentada por Paraguay; [iii] recomendación presentada por Togo.

1.2. Garantizar la seguridad alimentaria y una nutrición adecuada

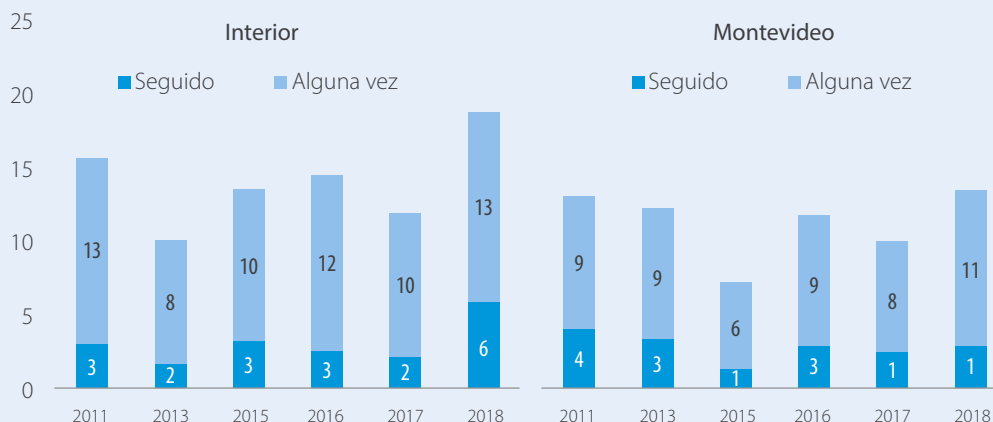


Uno de los pilares de la Agenda 2030 es garantizar la seguridad alimentaria, mejorar la calidad de la nutrición de las personas y asegurar a todas las personas una vida sana; en tal sentido, se puede afirmar que los ODS 2 y 3 guardan entre sí una estrecha relación. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición de las personas son condiciones necesarias para que todas puedan disfrutar de una vida sana y desarrollar sus capacidades (base del ODS 4). La trayectoria reciente de Uruguay con relación a la población que no puede satisfacer sus necesidades de alimentación más básicas, aun destinando todos sus ingresos a adquirir alimentos (esto es, la incidencia de la indigencia), es positiva (INE 2020b; CEPAL 2021: 89).

Una aproximación metodológica posible para determinar la magnitud de población que enfrenta dificultades para satisfacer básicas o mínimas necesidades de alimentación es el estudio de la indigencia. La estimación de la población cuyos ingresos no son suficientes ni siquiera para cubrir el costo de la canasta básica de alimentación o línea de indigencia representa, entonces, una primera aproximación metodológica para determinar la entidad y la evolución de este fenómeno. Tras la recesión que experimentó Uruguay entre 1999 y 2003, que determinó que la indigencia alcanzara a casi 5% de la población de acuerdo con la estimación oficial (5,7% según CEPAL-Santiago), el país experimentó una caída sostenida que lleva en los últimos años a valores mínimos: en 2019, según INE (2020b) 0,2% y según CEPAL (2021: 89) 0,1%.¹⁵

15. Dadas las muy bajas magnitudes de la indigencia (esto es, la insuficiencia de ingresos para satisfacer las más básicas necesidades de alimentación) en toda la población las diferencias por género son casi inexistentes. Sin embargo, como se expresará más adelante, cuando se analiza el fenómeno de la inseguridad y, por lo tanto, los comportamientos intrafamiliares con relación a la satisfacción de las necesidades de alimentación de las personas que integran hogares donde hay niños, sí se pueden observar impactos diferenciales en mujeres y varones.

Gráfico 5. Personas que manifiestan en Uruguay que ellas o sus familias “no han tenido suficiente comida para alimentarse ‘alguna vez’ o ‘seguido’” según áreas geográficas. Años seleccionados entre 2011 y 2018. En porcentaje.



Fuente: Corporación Latinobarómetro. En el caso de Uruguay, las encuestas han sido realizadas por Equipos Consultores. Nota: la pregunta aplicada en el cuestionario es: “¿Cuán seguido usted o su familia no han tenido suficiente comida para alimentarse?”.

Sin desconocer estas estimaciones que son las que, efectivamente, miden la magnitud de la población que no estaría cubriendo sus necesidades alimentarias básicas, resulta también útil examinar otros indicadores basados en información de corte más cualitativo (percepciones de las personas) que indicarían que un porcentaje mayor de la población estaría teniendo dificultades para acceder —a su juicio— a una alimentación suficiente.¹⁶ Esta forma alternativa o complementaria de medir el fenómeno genera porcentajes claramente mayores a los de indigencia o pobreza extrema mayor, incluso en los años previos a 2019, cuando aún no se había registrado el leve repunte en los indicadores de indigencia y pobreza (Gráfico 5).¹⁷

16. Estimaciones que indicarían que la indigencia habría afectado en Uruguay durante 2019 a menos de una decena de miles de personas.

17. Al realizar esta comparación entre estos distintos datos es necesario reiterar que se trata de indicadores que miden fe-

La diferencia entre la magnitud de la indigencia (de la población que aun destinando todos sus ingresos a adquirir alimentos no podría acceder a una canasta básica alimentaria y, por lo tanto, satisfacer necesidades nutricionales básicas) y el porcentaje de personas que manifiesta no haber tenido, con distinta frecuencia o intensidad, “suficiente comida para alimentarse” revela, en parte, la necesidad de actualizar el cálculo de algunos umbrales para reflejar de manera más precisas algunas situaciones objetivas.

La incidencia de la indigencia y las percepciones de las personas sobre la disponibilidad de una alimentación suficiente están asociadas al nivel de ingresos de los hogares y, por lo tanto, al contexto económico. En tal sentido, estos indicadores, así como otros que permiten medir el

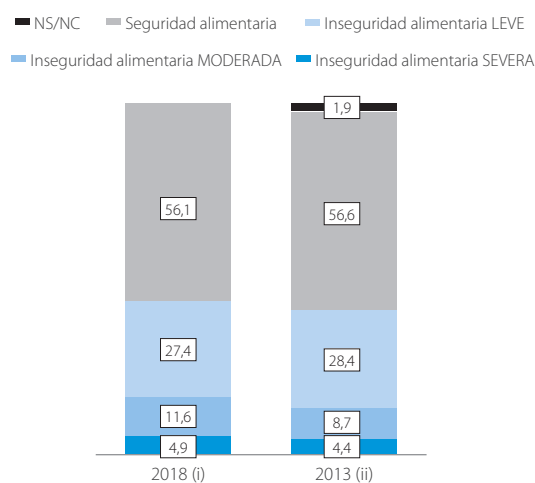
nómenos diferentes: uno objetivo (la indigencia) y otra subjetivo (la percepción de las personas sobre las dificultades para acceder a una alimentación suficiente).

avance hacia el logro de las metas y los objetivos sociales y económicos de la Agenda 2030, deberán ser monitoreados en los próximos meses para captar el impacto del COVID 19, considerando la contracción de la actividad económica, el aumento del desempleo, la caída de los ingresos de los hogares y potencialmente el aumento de los precios de los componentes de la canasta básica de alimentos. De acuerdo con los datos presentados por el INE en sus dos últimos reportes sobre la incidencia de la pobreza y la indigencia en el país (2020: 9; 2021: 7), el porcentaje de personas bajo la línea de indigencia (esto es, de personas que aun destinando la totalidad de sus ingresos a adquirir alimentos no podrían acceder a una canasta básica de alimentación) aumentó de 0.2%e en 2019 a 0.4% en 2020, alcanzando a 0.5% —el valor más alto entre las áreas geográficas analizadas por el INE— en las localidades urbanas de los departamentos del interior del país.

Con relación a los indicadores que permiten hacer el seguimiento de las metas relacionadas con nutrición y desarrollo, los datos sobre seguridad alimentaria que surgen de las ediciones de 2013 y 2018 de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) del INE revelan que un porcentaje significativo de los niños de menor edad (una etapa clave en el desarrollo y

la formación de capacidades de las personas) sufren inseguridad severa o moderada.

Gráfico 6. Inseguridad alimentaria en hogares con niños menores de 5 años en Uruguay. Años 2013 y 2018. En porcentajes.



Fuente: el dato de 2018 corresponde a Núñez *et al.* (2018: 155) y el de 2013 a Cabella *et al.* (2015: 80). Notas: [i] niños menores de 5 años; [ii] niños menores de 4 años.

Como se aprecia en el Gráfico 6, en 2018 16,5% de los niños menores de 5 años medidos en la ENDIS sufren “inseguridad alimentaria” (4,9% severa), un porcentaje levemente mayor al observado en 2013. Si a esta población se suma la de los niños que padecen “inseguridad alimentaria leve”, casi la mitad de ellos, medi-

dos en la ENDIS 2018, enfrenta en algún grado la “inseguridad alimentaria”. Estos datos sobre “inseguridad alimentaria” en los niños menores de 5 años se asocian a la evolución de otros indicadores clave de desarrollo.¹⁸

Otro aspecto clave con relación a la nutrición de la población (en particular de los niños más pequeños) son los fenómenos de sobrepeso y obesidad, que suelen estar presentes en sociedades que experimentan procesos de crecimiento y de expansión de consumo, a veces, asociados a prácticas alimentarias, rutinas y comportamientos que no contribuyen al desarrollo y bienestar de la población.

Nuevamente con base en los resultados de las dos ediciones de la ENDIS, se advierte que una décima parte de los niños sufren sobrepeso u obesidad, que son factores que impactan en otros indicadores clave de desarrollo y salud.

Otra arista de la malnutrición que amerita especial atención en Uruguay es la malnutrición por exceso. De acuerdo con la información recabada mediante la Segunda Encuesta Nacional sobre Factores de Riesgos de Enfermedades Crónicas No Transmisibles en Uruguay,

el sobrepeso y la obesidad alcanzaban en 2013 a casi dos terceras partes de la población adulta (64,7%) y la obesidad a más de un cuarto de la población (28%).

De acuerdo con la información relevada por la Administración Nacional de Administración Pública (ANEP 2019a) sobre el estado nutricional de los niños que asisten a educación primaria (sector público y privado), el sobrepeso y la obesidad afectan a una tercera parte (34%) de un universo de estudio compuesto por niños de educación inicial (de 4 a 5 años), niños matriculados en 2.º grado de escuela (mayoritariamente entre 7 y 8 años) y niños de 5.º grado (mayoritariamente entre 10 y 11 años). Entre los niños mayores de 5 años, 4 de cada 10 (39,4%) presentan sobrepeso u obesidad (respectivamente, 22% y 17,4%), mientras que entre los menores de 5 años se observa una prevalencia de 10,2%. Por otra parte, 20% de los niños presenta un perímetro de cintura de riesgo para el desarrollo de síndrome metabólico (ANEP 2019a). Los datos producidos a partir del relevamiento desarrollado por el MIDES y el Instituto Nacional del Niño y Adolescentes del Uruguay (INAU), entre niños menores de 3 años que asisten a centros para la primera infancia del Plan CAIF (MIDES, 2019c), reflejan la significativa magnitud que el sobrepeso y la obesidad tienen en esta población. De acuerdo con este estudio, el sobrepeso y la obesidad alcanzaban a un tercio (32%) de los niños que concurrían al Plan CAIF en 2017 (menores de 3 años), de los cuales 9,5% presentaba obesidad. En suma, el sobrepeso y obesidad son el principal problema de malnutrición en Uruguay, que se presenta en todos los grupos etarios y niveles sociales.

18. Aunque no se dispone de una apertura de estos datos por sexo, sí resulta posible pensar que el fenómeno de la inseguridad alimentaria afecte de distinta forma a mujeres y varones por el comportamiento que asumen las primeras, de acuerdo con la literatura, para proteger el acceso a la alimentación de los niños a su cargo: “(...) los hogares experimentan en un comienzo incertidumbre y preocupación en torno al acceso a los alimentos. Más adelante... hacen ajustes en la calidad de los alimentos que consumen (...) Al profundizarse la severidad de la inseguridad alimentaria... se disminuyen las raciones que se ingieren o se saltan tiempos de comida. Más adelante el hambre se hace presente sin que se pueda satisfacer. Finalmente, cada una de estas dimensiones llega a afectar a los niños, después de que ha afectado a los adultos. Es decir, los niños son protegidos, especialmente por la madre, hasta que la inseguridad alimentaria alcanza niveles de severidad que hacen imposible protegerlos...” FAO (1996: 13).



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas al ODS 2

Comité de los Derechos del Niño 2015

A la luz de su observación general n.º 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité recomienda al Estado parte que intensifique su labor para garantizar el acceso a servicios de salud de alta calidad a todos los niños, en particular a los niños que viven en las zonas más desfavorecidas y remotas del país, y alienta al Estado parte a que formule políticas y programas para combatir la malnutrición crónica y la anemia.

Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes 2010

Asegurar que las personas privadas de libertad estén reclusas en centros penitenciarios en condiciones que cumplan las normas mínimas sanitarias e higiénicas internacionales y que los internos vean satisfechas sus necesidades básicas, como espacio suficiente, ropa de cama, alimentos y cuidado de la salud.

Fuente: OACNUDH con base en el análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE.

1.3. El renovado desafío del ODS 3 en el contexto de la pandemia del COVID-19



“Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.”

En el período 2015-2019, las metas del ODS 3 tuvieron en el país una hoja de ruta marcada por los Objetivos Sanitarios Nacionales (OPS-OMS, 2015), los cuales fueron evaluados a fines de 2019 en un ejercicio que permitió evidenciar progresos alcanzados, pero también

brechas aún pendientes (OPS-OMS, 2019). Partiendo de esa base, se torna imprescindible, a comienzos de 2020, examinar la posición de Uruguay con relación a los indicadores definidos para realizar el seguimiento de la trayectoria de los países hacia los ODS, analizando al mismo tiempo el desarrollo y los impactos de la pandemia del COVID-19. En este sentido, esta sección sobre el ODS 3 intentará analizar el desarrollo del COVID-19 en el país en referencia a una de las metas particulares del ODS 3 (Meta 3.3.), con base en la información y los datos disponibles al mes de junio de 2020, asumiendo que el CCA (en tanto función analítica continua o permanente que los Equipos de País deben realizar en los países donde están presentes) tendrá que actualizar esta evaluación.

Reducción de la mortalidad materna e infantil y combate a las enfermedades transmisibles¹⁹

Con relación a las metas del ODS 3 referidas a la reducción de la mortalidad (materna e infantil), el análisis de la evidencia disponible permite observar y confirmar trayectorias positivas que Uruguay viene transitando desde hace décadas. En tal sentido, los datos de Uruguay sobre mortalidad materna lo destacan dentro de la región, junto a Chile. De acuerdo con los datos presentados en el Informe Nacional Voluntario 2017, la tasa de mortalidad materna (sobre 100.000 nacidos vivos) fue 14,9 en Uruguay durante 2018. Como se puede observar en el Gráfico 7, más allá de las oscilaciones en el comportamiento de este indicador, que responden a la muy baja magnitud que asume en términos absolutos, la pendiente es negativa, como muestra la línea de tendencia, en un país que se caracteriza desde hace años por tener niveles cuasi universales de cobertura de salud, así como muy altos niveles de hospitalización y de asistencia profesional de los partos: “La razón de mortalidad materna (en Uruguay) es de las más bajas de la región.

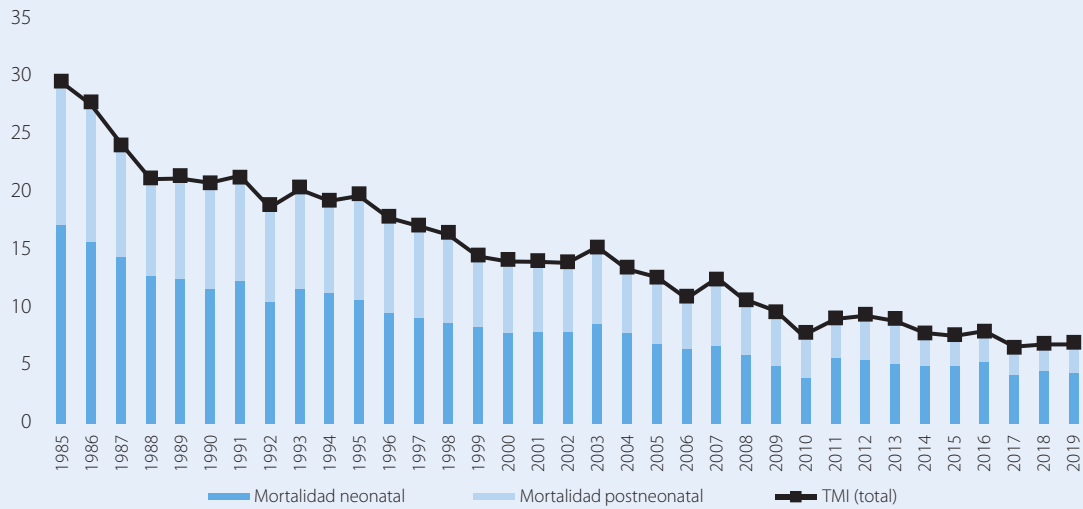
19. Bajo este título se abordan los temas a los que refieren las primeras cuatro Metas del ODS 3: 3.1 “De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos”; 3.2. “poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos”; 3.3 “poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles”; 3.4 “reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar”.

Las variaciones anuales son propias del reducido número de casos anuales registrados —(por ejemplo), ocho muertes en 2016, de las cuales cinco fueron muertes indirectas por patologías médicas preexistentes al embarazo o que lo complicaron—. Es alta la proporción de partos hospitalizados (95,6%) y atendidos por personal capacitado (99,9%).” (Presidencia de la República, 2017: 101).

Si bien Uruguay se destaca por sus avances con relación a los índices de mortalidad materna, el control del embarazo, el parto institucionalizado, la reproducción humana asistida, el aseguramiento de insumos y el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, en el contexto del COVID-19 estos logros podrían sufrir retrocesos, como ya está ocurriendo en otros países de la región. En este sentido, el país podría enfrentar problemas con relación a la disponibilidad de los servicios de SSyR (incluyendo los de interrupción voluntaria del embarazo), las barreras que impiden u obstaculizan el acceso a los servicios, el abastecimiento de métodos anticonceptivos, la captación temprana del embarazo y el aumento de las cesáreas, que es un problema que presenta Uruguay (43% en 2017, según cifras del Ministerio de Salud Pública (MSP), cuando lo recomendado a nivel mundial es entre 10 y 15%), entre otros.

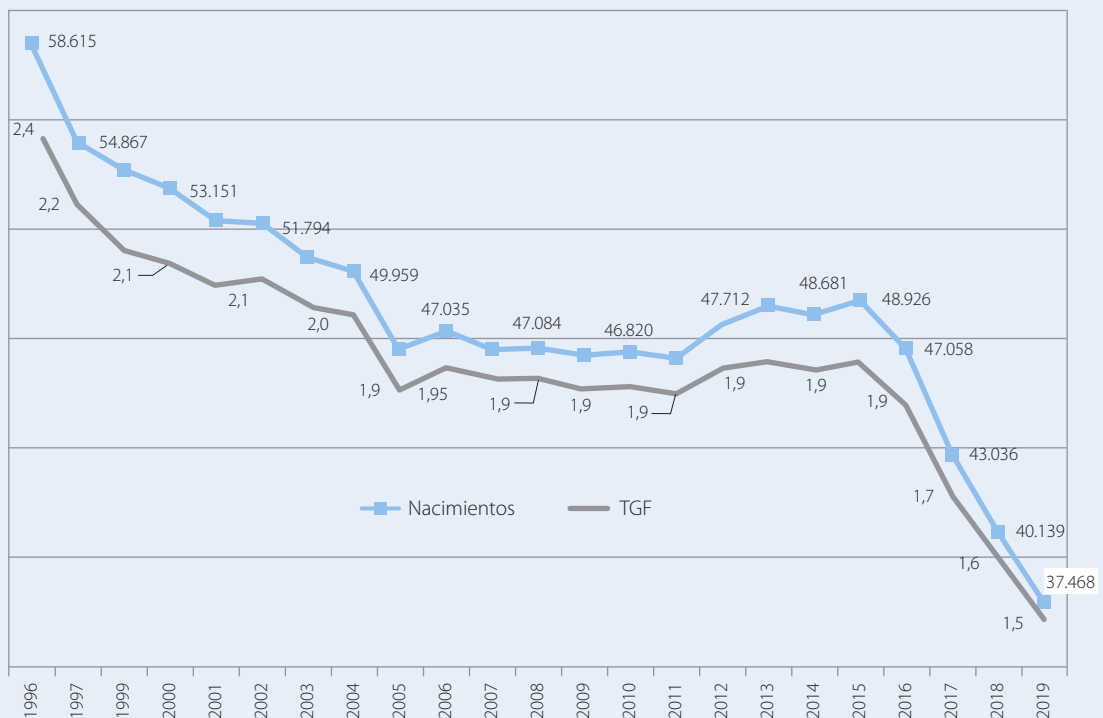
Con relación a la mortalidad infantil, la evolución de la tasa de mortalidad en las últimas décadas da cuenta de una trayectoria positiva. Como se puede apreciar en el Gráfico 7, la tasa de mortalidad infantil alcanzó en los últimos tres años (2017 a 2019) sus más bajos valores desde que existen registros estadísticos (en promedio, entre estos tres años, 6.7/1000).

Gráfico 7. Tasa de mortalidad infantil y sus componentes en Uruguay. Serie 1985-2019.



Fuente: entre 1985 y 2017 INE y desde allí a 2019 MSP (2020).

Gráfico 8. Nacimientos y tasa global de fecundidad en Uruguay. Serie 1996-2019.



Fuente: MSP, 2020.

Como se señala en el primer informe sobre los ODS presentado por el Estado uruguayo ante las Naciones Unidas (2017: 101-102): “Desde los años 90, Uruguay presenta tasas de mortalidad neonatal y de menores de 5 años que satisfacen las metas ODS 2030. Durante décadas, la atención en el período neonatal se ha estructurado en un programa de referencia y contra referencia de los recién nacidos, desde las maternidades públicas a los servicios del primer nivel de atención, con gran capilaridad territorial, que ha facilitado la captación precoz y el seguimiento de los niños y niñas con factores de riesgo, con la visita domiciliaria como herramienta privilegiada (...) En los últimos años, las principales causas de mortalidad neonatal son las afecciones vinculadas a la prematuridad (52,1%) y las malformaciones congénitas (28,7%). El 60% de las muertes neonatales ocurre en el período neonatal precoz. El 9% de los recién nacidos es prematuro y el 1% tiene un peso al nacer menor de 1.500 gr. El retraso de crecimiento (talla baja para la edad) es un problema prevalente en la primera infancia en Uruguay.”

Esta sostenida disminución de la tasa de mortalidad infantil a lo largo de más de tres décadas lleva a que la mortalidad se explique por el componente neonatal, siendo la prematuridad el problema prioritario a abordar, lo que torna más compleja la tarea de seguir avanzando en la Meta 3.2. La trayectoria de Uruguay plantea con relación a la primera infancia que los mayores desafíos refieren a garantizar el bienestar y lograr las mejores condiciones para el desarrollo de los niños durante los primeros años de vida; el reto de asegurar el desarrollo infantil temprano en un país en el que la pobreza se concentra en los hogares más jóvenes y que experimenta desde hace décadas una sostenida reducción de la tasa de fecundidad, un proceso que se corresponde con su nivel de desarrollo, lo que permi-

tiría maximizar los recursos para las políticas de apoyo a la primera infancia en los distintos sectores, entre ellos, salud.

Con relación a la Meta 3.3, uno de los objetivos que viene orientando la acción del sistema de salud es reducir la prevalencia del VIH. En este sentido, la información disponible muestra un descenso sostenido de las notificaciones de nuevas infecciones por VIH, tanto en mujeres como varones, desde 2012 a 2017.²⁰ Esta caída se explica, fundamentalmente, por la evolución en la población compuesta por jóvenes y adultos de mediana edad (25 a 44 años). En 2018, se observa un incremento de casi 20% de nuevos casos, que se explica por la afectación de varones de 15 a 44 años.

Con relación a las vías de transmisión, el último reporte del MSP (2019: 5) señala: “La vía sexual continúa siendo la principal vía de transmisión de VIH en Uruguay. La tasa de transmisión vertical presenta un descenso en el período de estudio, siendo inferior a 2% entre 2015-2017” (dato que se confirma en 2018, lo que permitiría alcanzar la meta de eliminación de la transmisión vertical del VIH.).

Como síntesis de la situación epidemiológica del VIH en Uruguay, se puede señalar que “en Uruguay hay 14.080 personas viviendo con VIH, de las cuales aproximadamente el 81% conoce su estado serológico, (que) el aumento en la tasa de notificación de nuevos diagnósticos de VIH en 2018 podría explicarse por el aumento en el número de tamizajes y el fenómeno migratorio observado en los países de América Latina, (que) la cobertura de tratamientos con antirretrovirales [TARV] aumentó durante el período 2013-2018 (y que) el 67% de las nuevas infecciones corresponden a casos de varones.” (MSP, 2019a: 10).

20. Fuente: para los datos entre 2013 y 2018, MSP (2019a: 3) y para los datos entre 2011 y 2012, MSP (2018: 3).

La respuesta nacional al VIH y al sida ha progresado hacia el logro de los compromisos asumidos en el marco de la estrategia de ONUSIDA para poner fin a la epidemia de sida como amenaza de salud pública para el 2030, bajo el Objetivo 3 de los ODS, y que se focaliza en alcanzar las “metas 90-90-90”: que el 90% de las personas que viven con el VIH conozca su estado serológico, que el 90% de las que lo conocen reciba tratamiento antirretroviral y que el 90% de quienes se encuentran en tratamiento para el VIH logre la supresión de la carga vírica; todo esto aunado a los esfuerzos de intensificar las acciones de prevención combinada. Sin embargo, resta aún mucho camino por andar para lograr el fin de la epidemia como problema de salud pública, como plantea la Agenda 2030, sobre todo en lo que tiene que ver con la intensificación de la prevención del VIH junto a las poblaciones más vulnerables, como los jóvenes varones que tienen sexo con otros hombres, las mujeres transexuales, las personas que usan drogas, las personas privadas de libertad y las que viven con VIH, y reducir las tasas de diagnóstico tardío.

En lo que respecta a la eliminación de la sífilis congénita (uno de los objetivos sanitarios para el período), en 2018 se revirtió la tendencia decreciente observada desde 2015: 55 casos de sífilis congénita, lo que da una incidencia de 1.4/1.000 nacimientos, tres veces por encima de la meta de eliminación fijada por el país ($\leq 0.5/1000$ nacimientos), explicada en parte por el aumento marcado en el interior del país (MSP, 2019b).

La tercera meta del ODS 3 cobra particular relevancia en el presente a nivel global, regional y nacional, en tanto, además de trazar como punto de llegada en 2030 el “fin de las epidemias del sida, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas”, plantea el combate a las enfermedades transmisibles. Al

examinar la situación de Uruguay en 2017, cuando el Gobierno uruguayo elaboró y presentó ante las Naciones Unidas su primer *Informe Nacional Voluntario sobre los ODS*, con relación a las áreas de la salud y las acciones de política sanitaria atinentes a la Meta 3.3 se señalaba: “En el año 2015 se registró un total de 909 casos de tuberculosis (TB), un 5,7% más que en 2014. La actual tasa de notificación de casos (26,2 por 100.000 hab.) coloca al país en una etapa de control de la epidemia, aunque aún está lejos del objetivo de eliminación como problema sanitario. La mortalidad por esta causa (107 casos) disminuyó un 13,7% respecto al año anterior. El programa de tuberculosis se ubica en el ámbito de la Comisión Honoraria para la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes (CHLA-EP). También en 2015, la tasa de notificación hepatitis B fue de 9,7/100.000 habitantes (341 casos), valor superior al observado en 2014.” Si bien en el primer *Informe Nacional Voluntario* sobre los ODS de Uruguay (2017) se hace referencia a la tuberculosis como un problema para el sistema sanitario nacional, que aún merece atención en el país, así como la detección en 2016 de casos autónomos de dengue, por el perfil epidemiológico del país y sin desconocer la relevancia de estos temas, la atención del capítulo dedicado al ODS 3 se dirigía a las enfermedades no transmisibles, las cuales seguirán ocupando un lugar principal en la agenda de política pública de salud.

La diseminación a nivel global a comienzos del año 2020 del COVID-19 obligó a los Estados, los actores de la sociedad civil (ONG, cámaras empresariales, sindicatos, instituciones religiosas y academia) y la cooperación multilateral a reelaborar sus marcos de análisis sobre las enfermedades transmisibles a raíz de la aparición de esta pandemia que afecta a todos los países del orbe, desde los de más altos ingresos a los

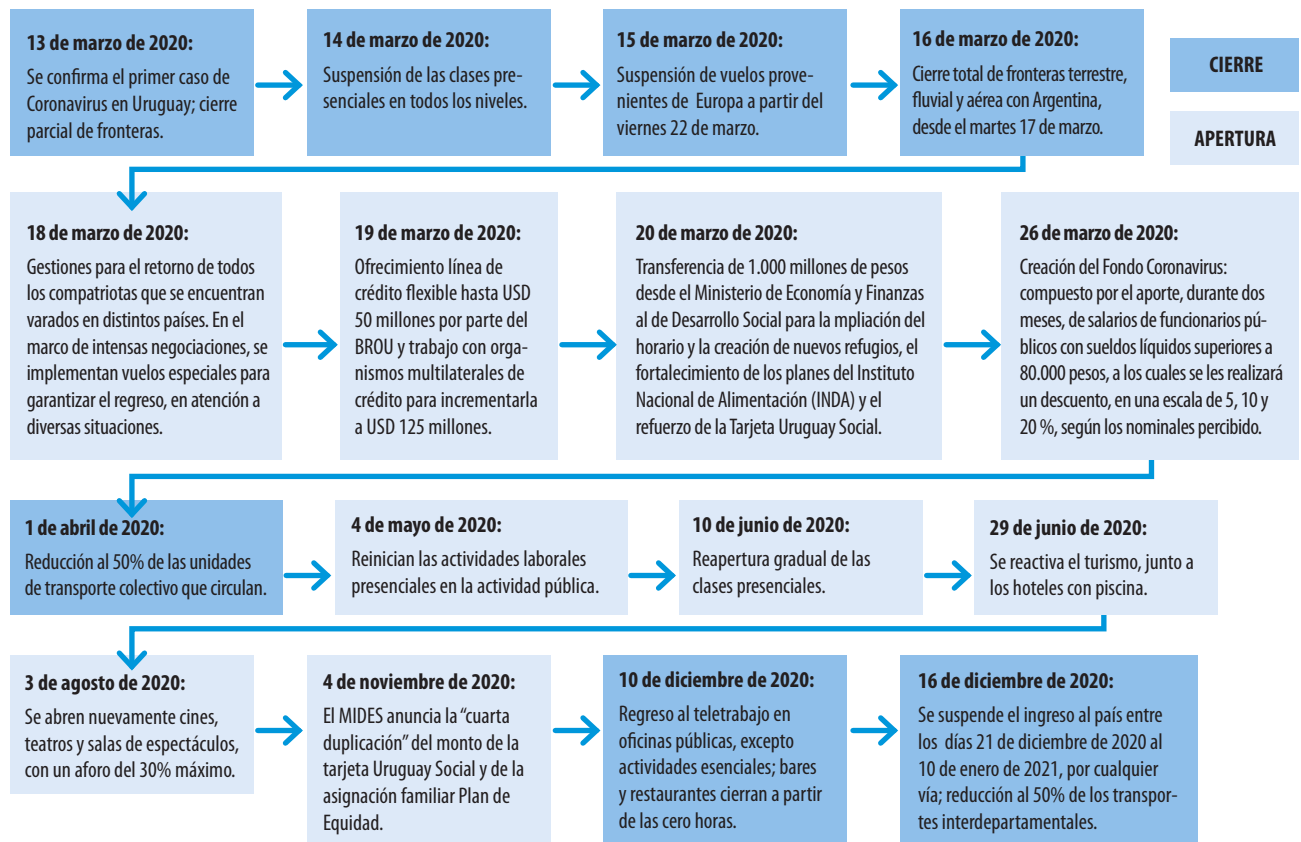
más pobres; nuevos marcos analíticos que permitan diseñar e implementar medidas para enfrentar al COVID-19 en el plano sanitario, mitigar sus efectos socioeconómicos y, con un horizonte de mediano y largo plazo, planificar acciones tendientes a la recuperación post pandemia.

Tras la confirmación de los primeros casos de COVID-19, el Gobierno de Uruguay declaró rápidamente el 13 de marzo de 2020 la emergencia sanitaria (Decreto N° 93/020) y adoptó distintas medidas para atender a las personas infectadas, evitar la propagación de la pandemia, repatriar a los uruguayos en tránsito en el exterior y mitigar los efectos socioeconómicos que generaría a nivel local la interrupción total o parcial de actividades económicas a partir del confinamiento voluntario y la suspensión de actividades. Sobre

la base de una efectiva estrategia de testeo generalizado de posibles contagios de COVID-19 y de seguimiento epidemiológico de los casos positivos, acompañada por una potente campaña de comunicación e información liderada por la Presidencia de la República y el MSP, Uruguay pudo contener la diseminación de la pandemia hasta los últimos dos meses del año. Hasta ese momento, Uruguay registraba números absolutos de contagios y de fallecimientos, así como tasas con relación a la población del país, que lo colocaban entre los países con mejor desempeño en el control de la pandemia.²¹

21. A mediados del año 2020 (datos del 6 de julio), Uruguay registraba una tasa de 8.3 personas fallecidas por COVID-19 por millón de habitantes, uno de los registros más bajos entre los países de la región.

Cronología de las principales medidas adoptadas por el Gobierno de Uruguay para enfrentar la pandemia de COVID-19 en 2020 (13 de marzo a 31 de diciembre).



En los últimos dos meses del año se produjo una inflexión en la evolución de la pandemia, reflejada en un aumento significativo del número de contagios, la alta tasa de positividad en los testeos, el número de pacientes que ingresan a unidades de cuidados intensivos y, finalmente, el número de fallecimientos por COVID-19. Esta inflexión en el ritmo de crecimiento de la pandemia, a lo que se agregó la aparición de variantes de preocupación del virus²², determinó que el gobierno debiera adoptar a fines de diciembre de 2020 medidas de mayor restricción, las cuales, necesariamente generaría impactos en la actividad económica y social en los primeros meses de 2021.²³

Tras el diseño del plan de vacunación en el último trimestre de 2020, el sistema de salud inició el primero de marzo el proceso de inoculación, priorizando al personal de la salud, el sistema educativo y la población de mayor riesgo, para avanzar posteriormente con otros grupos de población con el objetivo de alcanzar en 2021 niveles que aseguren la inmunidad al virus. La rápida implementación de este plan de vacunación permitió alcanzar a fines de marzo de 2021 (a un mes de su inicio) medio millón de personas vacunadas (15% de toda la población).

22. Sobre nuevas variantes del virus, [<https://udelar.edu.uy/portal/2021/03/investigadores-detectaron-ingreso-a-uruguay-de-variante-mas-transmisible-de-sars-cov-2/>].

23. De acuerdo con los datos sobre la pandemia reportados por el SINAIE, Uruguay registraba al 31 de diciembre de 2020 (luego de diez meses tras la aparición de los primeros casos de COVID-19 en el país) los siguientes indicadores: 640.128 testeos realizados, 19.119 casos positivos acumulados y 181 defunciones (una tasa de 51 por millón). Asimismo, y como se consignó en el capítulo introductorio y la sección sobre la situación actual y trayectoria reciente del país con relación al ODS 1, el PIB sufrió una caída de 5.9% en 2020 con respecto a 2019 y el porcentaje de población bajo la Línea de Pobreza aumentó de 8.8% en 2019 a 11.6% en 2020. Desde luego, la evolución de varios de los indicadores consignados (número de contagios, nivel de positividad en los testeos, fallecimientos, etc.) durante los primeros meses de 2021 reflejan un panorama muy crítico.

La pandemia de COVID-19 ha tensado particularmente al sector salud; algunas características de la respuesta, como la contención de más del 90% de los casos en atención domiciliaria y dispositivos del primer nivel de atención, sin producir episodios de saturación a nivel hospitalario, han sido posibles por un funcionamiento de los prestadores como Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con un fuerte componente de rectoría por parte de la autoridad sanitaria nacional, tanto en el sector público como de las empresas privadas. En el escenario pos-COVID-19, con eventuales redistribuciones presupuestales, será un desafío mantener la fortaleza de la rectoría, el funcionamiento sistémico y avanzar en el fortalecimiento del primer nivel de atención.

Con relación al impacto que la pandemia está generando sobre el bienestar de las personas, más allá de la dimensión sanitaria, resulta de interés analizar algunos resultados de la encuesta de hogares realizada recientemente por ONU Mujeres y UNICEF para identificar los efectos que están generando en los hogares la pandemia y las medidas adoptadas por el Gobierno a partir de la declaración de la emergencia sanitaria (UNICEF, ONU Mujeres y Opción Consultores, 2020). Esta encuesta, que fue aplicada a personas de 18 y más años a cargo de hogares con niños y adolescentes (43% del total de hogares del país), muestra un “confinamiento casi total de los niños, niñas y adolescentes a consecuencia de la suspensión de las clases presenciales (en los centros educativos)”. Este alto nivel de confinamiento de los niños, la reducción significativa de las actividades económicas y las medidas adoptadas por los empleadores determinaron que los adultos a cargo de estos hogares debieran incrementar, en forma significativa, el tiempo dedicado al cuidado de los niños. En

tal sentido, este estudio señala que se ha producido un “incremento en las horas de apoyo (para la realización de) tareas escolares por parte de los adultos del hogar, más acentuado en las mujeres que en los varones, produciéndose una ampliación de la brecha de género existente antes de la irrupción de la pandemia.” Asimismo, los resultados de la encuesta muestran una “caída sustancial de la disponibilidad de apoyos externos al hogar para la realización de tareas domésticas y de cuidados, (así como un) incremento de la carga de trabajo no remunerado para los adultos del hogar, similar en términos relativos para varones y mujeres (+17% en mujeres y 18% en varones, con respecto a sus respectivas cargas pre COVID-19, pero mayor en términos absolutos para las mujeres (y) un crecimiento de la brecha de género en la carga total de trabajo como consecuencia del simultáneo proceso de reducción de carga remunerada de trabajo y el aumento de la carga de trabajo no remunerado”.

Considerando que el desarrollo de la pandemia está aún en curso, sus impactos en términos sanitarios, así como sus efectos económicos, deben seguir siendo analizados. En este escenario, tanto desde la OMS a nivel global y la OPS a nivel regional y nacional para los temas atinentes al campo de la salud, como desde el Sistema de las Naciones Unidas en su conjunto para las múltiples dimensiones económicas y sociales sobre las que impacta el COVID-19, se están haciendo y se seguirán haciendo esfuerzos²⁴ por ofrecer marcos analíticos y fuentes in-

formación y datos para ayudar a los países (en particular, a los tomadores de decisión a nivel nacional) en la tarea de monitorear y evaluar el despliegue de la pandemia.²⁵ El desarrollo de estos marcos analíticos, observatorios y estudios permitirá al Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay, a corto plazo, actualizar el análisis que el CCA debe realizar de esta situación.

La cuarta meta del ODS 3 aborda temas clave para el país: las enfermedades no transmisibles y la salud mental. El *Informe Nacional Voluntario* de 2017, en el que se aborda la situación de Uruguay con relación a las enfermedades no transmisibles, marca con claridad la alta incidencia que estas enfermedades tienen en la mortalidad, constituyendo uno de los principales temas de la agenda de salud del país: “La prevalencia de factores de riesgo de enfermedades no transmisibles en población urbana adulta (25-64 años) es de 36,6% para la hipertensión arterial, 64,9% (para el) sobrepeso u obesidad y 21,5% (para el) colesterol elevado; la glucosa en sangre es alta en el 7,8% (...) Las principales patologías cardiovasculares son la cardiopatía isquémica y el ataque cerebrovascular (ACV), esta última con una tasa de incidencia de aproximadamente 180 casos/100.000 habitantes (...) En mujeres la mayor tasa de incidencia corresponde al cáncer de mama (73.1/100.000), cáncer colo-rectal (27.28) y el cérvico uterino (15.69); en hombres el cáncer de próstata (61.68), de pul-

24. Se destacan varios esfuerzos que se vienen desarrollando desde el Grupo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (UNSDG), así como desde agencias específicas de las Naciones Unidas, cuyos mandatos y carteras programáticas cubren total o parcialmente los temas económicos (OIT, ONUDI, PNUD y UNCTAD a nivel global y CEPAL a nivel regional), y de las instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, FMI, etc.), destinados a ofrecer marcos

analíticos para analizar los impactos económicos y sociales del COVID-19, proyectar efectos en indicadores clave (variación del PIB, incidencia de la pobreza y la indigencia, etc.) y recomendar medidas de política pública (fiscal, laboral, de protección social, etc.) para enfrentar estos efectos y estimular la recuperación de los países tras el despliegue de la pandemia. En esta línea, se recomienda visitar los siguientes documentos y portales: UNSDG (2020); CEPAL (2020a y 2020b), ILO (2020), PNUD (2020b) y UNCTAD (2020).

25. Se recomienda visitar: WHO [<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>].

món (47.93) y el colo-rectal (38.07).” (Presidencia de la República, 2017: 109).

Por otra parte, uno de los temas que merece particular atención en Uruguay es el del suicidio, habida cuenta de la magnitud que alcanza la tasa de suicidios en el país (una de las más altas de la región y también significativa en comparación con países de otras regiones del mundo) y por su sostenido aumento (en particular, desde 2013).²⁶

De acuerdo con la información recabada a través de la *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud* (ENAJ) realizada en 2018, 1 de cada 10 adolescentes entre 14 y 17 años (12,2%) manifestó que se sintió tan triste o desesperado durante dos semanas seguidas —o incluso más tiempo—, que dejó de hacer sus actividades habituales, siendo este fenómeno más frecuente entre las adolescentes y las jóvenes de nivel socioeconómico bajo. Asimismo, la información relevada por la ENAJ permite observar que casi 1 de cada 5 adolescentes de 14 a 17 años (17,7%) realizó una consulta a un psicólogo por lo menos una vez en el último año, siendo más frecuente la consulta entre mujeres y fuertemente dependiente del nivel socioeconómico. A pesar de contar con mayores necesidades psicológicas, los jóvenes de nivel socioeconómico bajo acceden dos veces menos a los servicios de salud mental que sus pares de nivel socioeconómico alto. Por otra parte, la Encuesta Mundial de Salud Adolescente (EMSA), que se realizó en 2012 a estudiantes de educación media, permite concluir que el 12% de los adolescentes consideró el suicidio en el último año previo al relevamiento, que el 11% lo planificó y, finalmente, que el 10% lo intentó. En

26. Esta tendencia no es reciente en términos históricos en el país. De hecho, el indicador viene aumentando desde el siglo XX. Según la fuente citada (INE), en 1990 las cifras oscilaban en torno a los 10 suicidios/100.000 habitantes, pero hoy ese guarismo se ha duplicado.

este sentido, cabe señalar que el suicidio es la segunda causa de mortalidad entre adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años en Uruguay (OPS, 2019).

Por último, con relación a la salud mental cabe señalar que es necesario examinar los posibles impactos que la pandemia de COVID-19 podría tener en la población. Según la OMS, ha traído aparejado un aumento de los sentimientos de estrés y ansiedad en la población, a la vez que se espera que tenga impacto negativo en los niveles de soledad, depresión, trastornos de ansiedad y en actividades poco deseables, como el autoflagelo, el abuso de drogas y el suicidio. Esto tiene un efecto esperado mayor en comunidades ya particularmente afectadas (ver más sobre este aspecto en Inter-Agency Standing Committee, 2020).

Salud sexual y reproductiva²⁷

En los últimos años, Uruguay ha experimentado una reducción significativa de la maternidad adolescente, producto de políticas y programas de salud sexual y reproductiva, contribuyendo así a avanzar al logro de la Meta 3.7. La muy pronunciada disminución de la fecundidad adolescente en un período relativamente corto (entre 2014 y 2019) no solo hace que Uruguay converja en este indicador con el comportamiento de las sociedades más desarrolladas, sino que puede generar impactos positivos en varias dimensiones del desarrollo: reducción de la pobreza²⁸

27. Bajo este título se abordan los temas a los que refiere la Meta 3.7: “garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.”

28. En este sentido, resulta de interés el siguiente pasaje del primer *Informe Nacional Voluntario* sobre ODS: “La reincidencia de la maternidad en ciertas adolescentes es otro aspecto por considerar. En el total del país, entre las adolescentes que ya habían tenido un hijo, un 10,5% tiene un segundo hijo. El hecho de tener el primer hijo durante la adolescencia es de alto riesgo para tener un segundo al poco tiempo del primero (UNFPA, 2013).” (Presidencia de la República, 2017: 290).

y mayor permanencia de las mujeres en el sistema educativo (por lo tanto, aumento de capital humano, mayor autonomía de las mujeres y acortamiento de las brechas económicas de género, al menos en algunos estratos de población).

En 2019 se alcanzó el mínimo histórico (31,56) y Uruguay se alejó del promedio de Latinoamérica, ubicado en 67%. Aun así, el nivel de Uruguay dista mucho de los presentes en los países más desarrollados y a los que podría aspirar. A pesar del descenso el embarazo adolescente, este fenómeno sigue siendo una manifestación de desigualdad social, de género y territorial, por lo que se hace fundamental seguir profundizando el trabajo en las políticas públicas que atiendan las causas profundas de este problema y den continuidad al acceso a derechos sexuales y reproductivos. Continúan requiriendo particular atención los embarazos en niñas y adolescentes menores de 15 años, los cuales, de una u otra forma, son consecuencia de diferentes tipos de violencia y, en su mayoría, de violencia sexual. Para ello, en el marco de la Estrategia se elaboró el mapa de ruta intersectorial de atención a niñas y adolescentes menores de 15 años en situación de embarazo, que tiene el desafío de su implementación.

Por la magnitud del descenso y el corto período en el que se ha producido, la evolución observada parece obedecer al impacto de políticas públicas. En este sentido, señala el *Informe Nacional Voluntario sobre los ODS 2017*: “Como respuesta a la problemática (del embarazo adolescente) se ha generado la ‘Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional en adolescentes’. En setiembre de 2016, el Gobierno uruguayo anunció públicamente el compromiso y la voluntad política de diseñarla e implementarla. Es impulsada por el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo

Social, el Ministerio de Educación y Cultura, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Administración Nacional de Educación Pública, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la Administración de los Servicios de Salud del Estado, con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas (...). Su diseño e implementación se basa en el reconocimiento de que el embarazo no intencional en adolescentes en Uruguay es una expresión y consecuencia de desigualdad y segmentación social, y parte de una cadena de determinantes asociados a la exclusión y la vulnerabilidad social y de género.” (Presidencia de la República, 2017: 98).²⁹ El porcentaje de necesidades insatisfechas de planificación familiar en mujeres de 15 a 45 años de Uruguay es de 8,9% (ENCOR-INE, MSP, MIDES, Comisión Sectorial de Población, Programa de Población y UNFPA, 2017), lo que lo sitúa por debajo del porcentaje mundial, que para 2010 era de 12,3%. A su vez, la prevalencia en el uso habitual de métodos anticonceptivos modernos es de 91% en mujeres y 85% en varones (ENCOR), siendo superiores al promedio regional que figura en el *Estado de la Población Mundial* de 2016, que es de 67% (UNFPA, 2016).

Con respecto al uso de métodos anticonceptivos, los datos disponibles de diferentes fuentes muestran estabilidad en el uso tanto

29. Desde el año 2006, la educación sexual en Uruguay es un eje de la educación integral de niños, adolescentes y jóvenes a través de la implementación del Programa de Educación Sexual de la ANEP, lo que lo ubica a la vanguardia de la región. El Programa se implementa en todos los subsistemas de la enseñanza: educación inicial y primaria, secundaria, formación técnico-profesional y formación docente. A pesar de contar con esta política pública de forma ininterrumpida en los últimos 14 años, esta representa desafíos para la universalización, el desarrollo de contenidos adaptados a las generaciones actuales y la formación de los docentes. Por ello, se desarrolló una evaluación del Programa, que presenta hallazgos y recomendaciones para los próximos años [<https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Presentaci.pdf>].

en la primera relación como en los últimos seis meses (método habitual). La tasa de continuación del método fue de 91,7%, mostrando un resultado igual o superior al reportado por la literatura internacional. De todos modos, es clave destacar que estos indicadores positivos generales aún esconden las desigualdades y brechas típicas de nuestra región: un uso de métodos menor en las personas más pobres y con menos nivel educativo, dificultades de las mujeres para controlar por sí mismas el uso de los MAC y a la hora de negociar con sus parejas, la anticoncepción de emergencia sigue teniendo un bajo conocimiento, entre otras.

Este buen desempeño de Uruguay tiene su correlato en que el país ha dado importantes pasos para atender las necesidades insatisfechas en anticoncepción desde una perspectiva de derechos. Se ha buscado la universalidad, pero atendiendo a los grupos más vulnerables, se ha avanzado en políticas públicas y marcos legales. De todos modos, estos avances pueden sufrir importantes retrocesos en el marco del COVID-19, ya que se están registrando problemas para el abastecimiento de los métodos a nivel global.

*La capacidad del sistema de salud*³⁰

En el actual contexto, la Meta 8 del ODS 3 adquiere una relevancia especial a nivel global y en cada país: **“Lograr la cobertura sanitaria**

universal, en particular la protección contra los riesgos financieros, **el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas seguros, eficaces, asequibles y de calidad para todos.**”³¹ En este sentido, la evidencia indica que el sistema de salud de Uruguay se ubica entre los de mayor cobertura, dotación de recursos (ya sea medida por el gasto total en salud con relación al PIB —9,1% en 2016 de acuerdo con los datos de la OMS—, el peso predominante del gasto público dentro del gasto total o por la dotación de camas hospitalarias y médicos con relación a la población). Sin subestimar el valor que estos indicadores tienen —en particular, en comparación con el resto de los países de la región—, como expresión de la capacidad del sistema de salud para responder a los desafíos propios del perfil de salud del país y también a situaciones de coyuntura o emergencias que puedan surgir, aún existe una brecha entre los indicadores del país en este sector de política y los valores que presentan los países más desarrollados (CEPAL, 2020a).

30. Bajo este título se abordan los temas que refieren a la Meta 3.8: “Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos.”

31. Ver Naciones Unidas [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>]. Las negritas nos corresponden.



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas al ODS 3

Comité de los Derechos del Niño 2015

A la luz de su Observación General n.º 3 (2003) sobre el VIH/SIDA y los derechos del niño, y de las Directrices Internacionales sobre el VIH/SIDA y los Derechos Humanos, el Comité recomienda al Estado parte que: a) Siga reforzando y formulando políticas y programas para atender y apoyar a los niños infectados o afectados por el VIH/SIDA, con inclusión de programas y políticas para reforzar la capacidad de las familias y de la comunidad para atender a estos niños; b) Adopte una estrategia integral, que incluya campañas de sensibilización, a fin de prevenir la incidencia y la propagación del VIH/SIDA entre los niños y los adolescentes; c) Solicite asistencia técnica y fortalezca su cooperación con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, el UNICEF, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud.

Fuente: OACNUDH con base en el análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE.

1.4. Garantizar una educación inclusiva, de calidad y equitativa

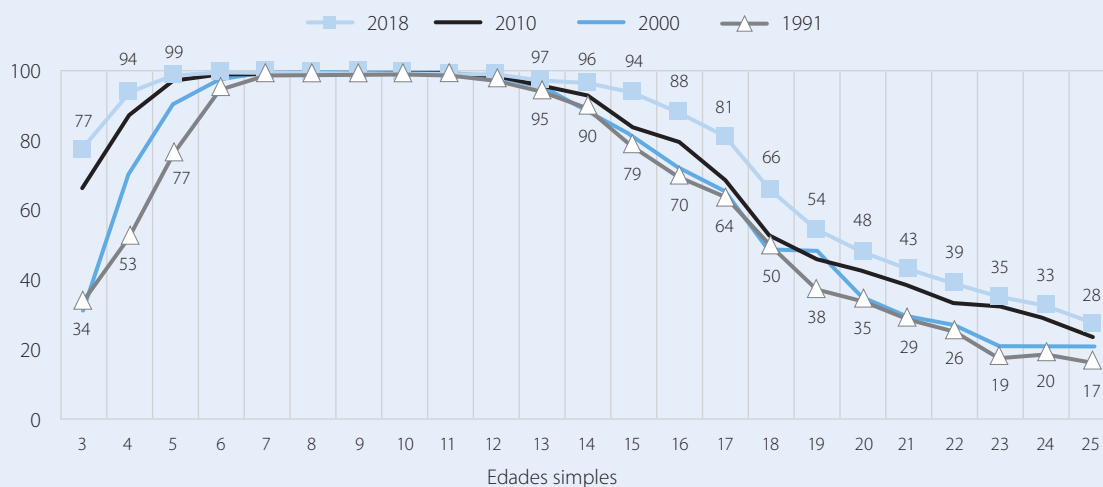


“Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.”

Al examinar la situación de Uruguay con relación al acceso de las generaciones más jóvenes a la educación básica (inicial, primaria y media), los niveles de egreso de la educación obligatoria y los resultados o logros que, en términos de aprendizajes y desarrollo de competencias, efectivamente están alcanzando se pueden advertir algunos avances y tendencias positivas, pero también señales preocupantes. Entre las tendencias auspiciosas, corresponde destacar el aumento sostenido del acceso a la educación de los niños en edad de asistir a la educación inicial (3 a 5 años) y los adolescentes en las edades correspondientes a la educación media superior (15 a 17 años).

Como se puede apreciar en el Gráfico 9, en las últimas décadas se observa en Uruguay un aumento sostenido de la matriculación de los niños más pequeños (entre 2000 y 2018 un crecimiento de 32% a 77% en los niños de 3 años de edad y de 71% a 94% en los de 4) lo que ha permitido alcanzar un acceso casi universal a los dos grados o niveles de educación inicial educación inicial (4 y 5 años) legalmente obligatorios desde 2008 (Ley 18.437). El otro tramo de edad donde se observa en las últimas décadas un aumento sostenido de las tasas de asistencia es el que corresponde a los adolescentes: entre 2000 y 2019, de 81% a 96% en 15 años, de 73% a 88% en 16 años y de 66% a 81% en 17 años. Si bien estos datos marcan un avance hacia la universalización de la asistencia educativa en la población en edad de concurrir a la educación obligatoria (niños y adolescentes entre 4 y 17 años), el país aún no ha logrado esta meta, ya que, *grosso modo*, 1 de cada 10 adolescentes entre 15 y 17 años no asiste a la educación. Este punto debe ser destacado ya que lograr que todos los niños y adolescentes entre 4 y 17 años de edad asistie-

Gráfico 9. Asistencia educativa en Uruguay en población entre 3 y 25 años residente en localidades urbanas (5000 y más habitantes). Años seleccionados entre 1991 y 2018. En porcentajes.



Fuente: Observatorio de la Educación de la ANEP con base en la ECH del INE.

ran a la educación fue una de las metas que la ANEP se fijó en su planificación quinquenal en 2015 (para ser alcanzada en 2020), la cual muy probablemente no sea lograda considerando que pese al aumento de la asistencia educativa entre los adolescentes de 15 a 17 años, aún hoy una décima parte de ellos (proporción que aumenta considerablemente en los quintiles de ingresos más bajos y en algunas poblaciones particulares) no concurre a la educación.³²

Los datos de asistencia educativa muestran que pese al acortamiento de las brechas de inequidad en el acceso a la educación que se observa al comparar los datos de 2006 y 2018, las asimetrías se mantienen. Como se aprecia en el

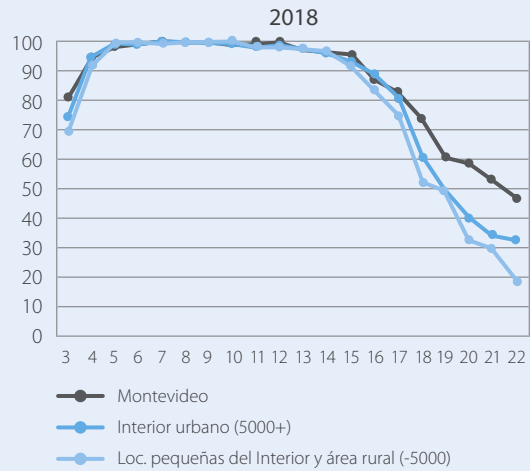
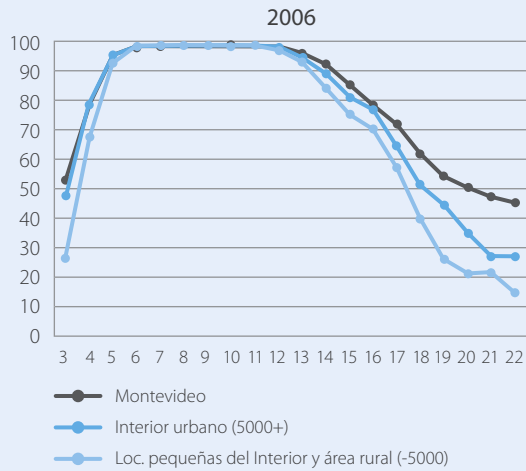
Gráfico 10, los adolescentes (15 a 17 años) y jóvenes (18 y más) de las localidades urbanas más pequeñas y áreas rurales presentan tasas menores a las de sus pares de las localidades urbanas del interior del país de mayor tamaño, y estos, a su vez, presentan tasas inferiores a las de sus pares de Montevideo. Las mayores brechas o asimetrías con relación a la asistencia educativa se observan al comparar a niños, adolescentes y jóvenes afrodescendientes respecto al resto de la población en esas edades y al cotejar los datos de los distintos quintiles de ingreso: los dos clivajes más relevantes, la condición socioeconómica de los hogares y la ascendencia racial. Otra variable que determina niveles de acceso a la educación, trayectorias escolares y resultados educativos marcadamente diferentes es la presencia/ausencia de alguna discapacidad (Gráfico 10).³³

32. Los desafíos en materia de asistencia educativa en Uruguay se concentran solo en los adolescentes de mayor edad (15 a 17 años) y, desde luego, en los jóvenes en edad de asistir a la educación terciaria (18 y más). Desde hace décadas las tasas de asistencia en niños y adolescentes entre 5 y 14 años son, prácticamente, universales (cercas al 100%), situación que actualmente se comprueba también en los niños de 4 años y, en menor medida, en los de 3 años. Estas altas tasas de asistencia en los niños y adolescentes entre 5 y 14 años (fenómeno que también se observa en la mayoría de los países de la región) responde en Uruguay a una muy temprana, en términos históricos, expansión de la educación primaria.

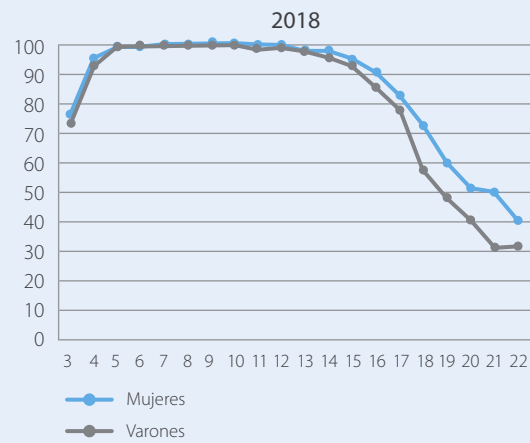
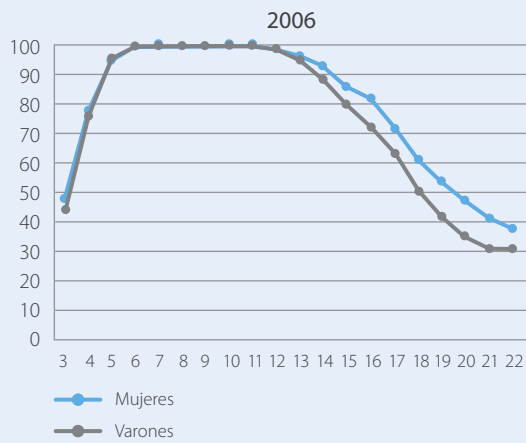
33. Si bien en esta sección no se presentan datos sobre brechas con relación a la educación (asistencia, aprendizajes y egreso) determinadas por la condición de migrantes de los estudiantes (en particular, con relación a los nuevos migrantes), evidencia de corte más cualitativo y algunos estudios específicos indican que esta variable también determina diferentes trayectorias y resultados en el sistema educativo.

Gráfico 10. Tasa de asistencia educativa en Uruguay en población entre 3 y 22 años según distintas variables sociodemográficas y brechas de inequidad. Años 2006 y 2018. En porcentajes.

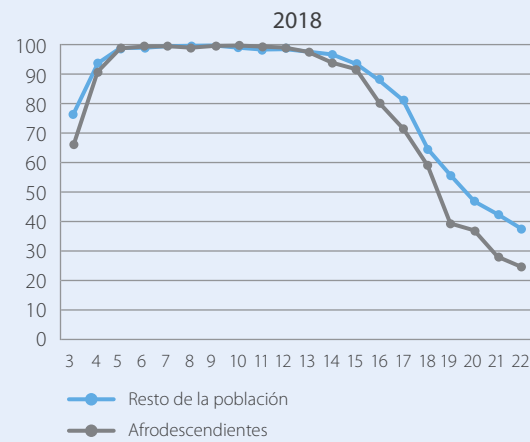
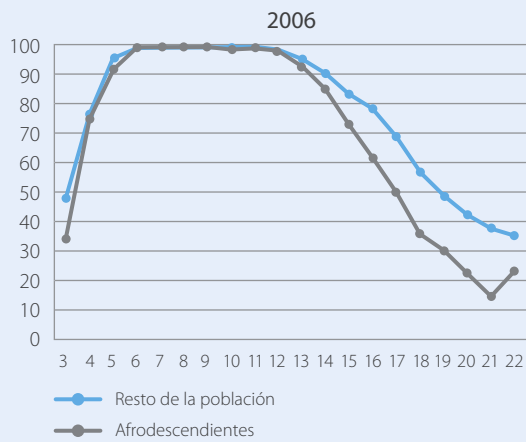
Área geográfica

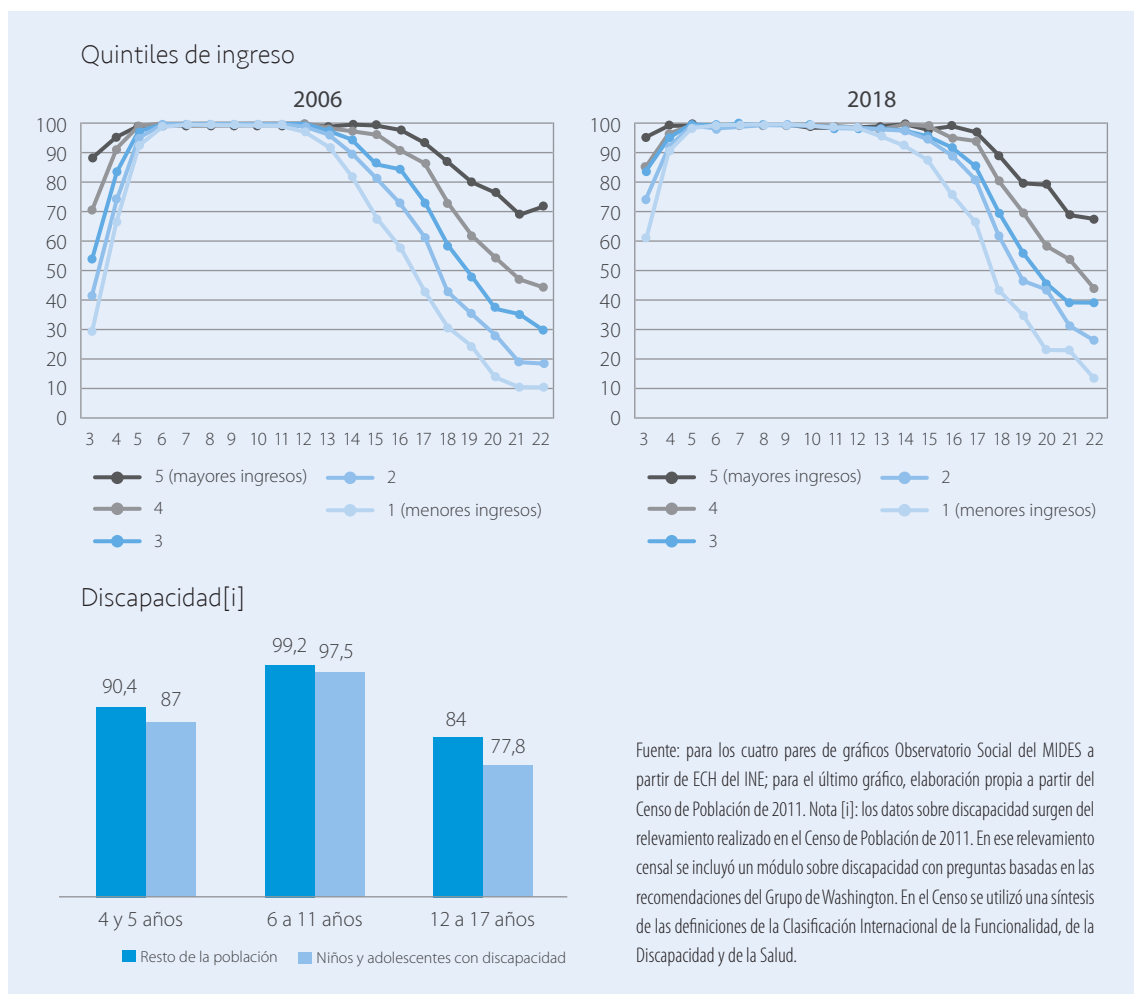


Sexo



Ascendencia racial



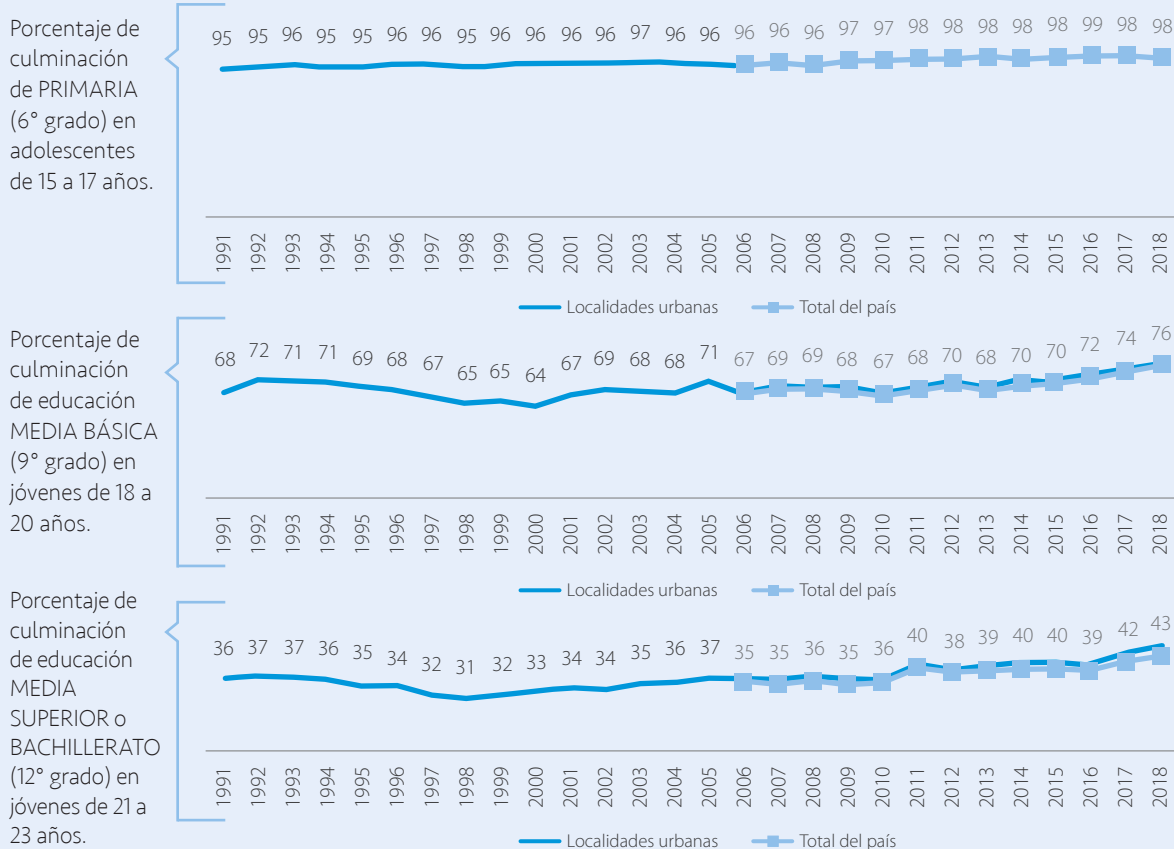


Si bien Uruguay aún no ha alcanzado niveles universales de asistencia educativa en la población en edad de asistir a la educación obligatoria, la disponibilidad de oferta en educación básica (desde inicial a media superior) y el acceso efectivo a la educación (matriculación y asistencia) no son los desafíos mayores que enfrenta el país. De hecho, al estar concentrada la inasistencia educativa en las poblaciones de menores ingresos, si se lograra incorporar al sistema educativo esta décima parte de adolescentes entre 15 y 17 años que no concurren a la educación no solo se estaría alcanzando niveles universales (cerca de 100%) de asistencia educativa en la población en edad de concurrir a la educación legalmen-

te obligatoria (4 a 17 años), sino también eliminando las brechas o disparidades entre distintos grupos de niños y adolescentes (por quintiles de ingreso, regiones geográficas, ascendencia racial, género y discapacidad) en la primera dimensión en el que realiza el derecho a la educación: el acceso a la oferta y la asistencia efectiva.

Como se observa en el Gráfico 11, las tasas de culminación de la educación media básica (legalmente obligatoria desde 1973) y de la media superior (obligatoria desde 2008) son, quizás, los indicadores que permiten observar de modo más simple y sintético los escasos progresos que Uruguay ha logrado en materia educativa en las últimas décadas. Tras haber alcanzado en

Gráfico 11. Tasas de culminación de ciclos educativos básicos (primaria, media básica y media superior) en Uruguay. Serie 1991-2018. En porcentajes.



Fuente: ANEP-Observatorio de la Educación a partir de procesamientos de la ECH del INE.

los años ochenta la universalización del egreso de la educación primaria (esto es, tasas de culminación superiores a 95%), Uruguay se enfrentó, como la mayoría de los países de la región en las últimas décadas, al desafío de universalizar el acceso y luego el egreso en la educación media, en primer lugar, en la media básica (EMB), en Uruguay correspondiente a los grados 7.º a 9.º, que cubre normativa o teóricamente el tramo de 12 a 14 años de edad. Si bien se puede afirmar que en los últimos diez años se advierte una moderada tendencia al aumento del egreso en EMB (de 67% a 76% entre 2010 y 2018 a partir de datos representativos de todo el país, incluidas

las áreas menores y rurales que tienen menores niveles de egreso), cuando se examina la serie histórica más extensa (1991 a 2018), cubriendo casi tres décadas, sorprende la estabilidad o, a lo sumo, el escaso aumento del indicador, máxime si se tiene en cuenta que algunos países de América Latina registraron saltos de veinte o treinta puntos porcentuales en un período menos extenso (entre 2000 y 2018).³⁴ Al examinar

34. Mientras que la tasa de culminación de la EMS en jóvenes entre 20 y 24 años creció en Uruguay de 34% a 41% entre 2008 y 2018, en Brasil lo hizo de 44% en 2001, a 62% en 2008, a 74% en 2018, de acuerdo con las estimaciones de CEPALSTAT basadas en procesamientos de las encuestas de hogares de los respectivos países.

el comportamiento de la tasa de egreso de la educación media superior (EMS), que va del 10° a 12° grado cubriendo teóricamente el tramo de 15 a 17 años, las conclusiones que se pueden extraer son similares: una leve tendencia al crecimiento en los últimos diez años (de 35% a 43% entre 2009 y 2018), que no altera, empero, la percepción sobre un largo ciclo de estancamiento, que se pueden resumir en tres cifras: 36% de finalización en 1991 y 43% en 2018, apenas 7 puntos de crecimiento en tres décadas.

Los bajos niveles de culminación de la EMB y EMS en Uruguay (llamativos si se consideran los registros de países de similar nivel de desarrollo humano dentro y fuera de la región) merecen especial atención, ya que el punto de llegada que plantea la Agenda 2030 con relación a la educación media es su universalización,³⁵ lo que debe ser interpretado no solo como acceso universal, sino también —y fundamentalmente— como aprendizajes de calidad para todos y generalizar/universalizar la culminación de este ciclo (máxime en el caso de Uruguay, en que la EMS es legalmente obligatoria desde hace doce años y la media básica desde hace ya casi medio siglo). Estos datos, además, reflejan las dificultades que está teniendo el país para desarrollar las capacidades de su población, de las generaciones más jóvenes, las dificultades en términos de formación de capital humano y, por lo tanto, para generar algunas de las condiciones imprescindibles para alcanzar un mayor estadio de desarrollo.

Además de presentar bajos índices de culminación de la EMB y la EMS (dos ciclos que

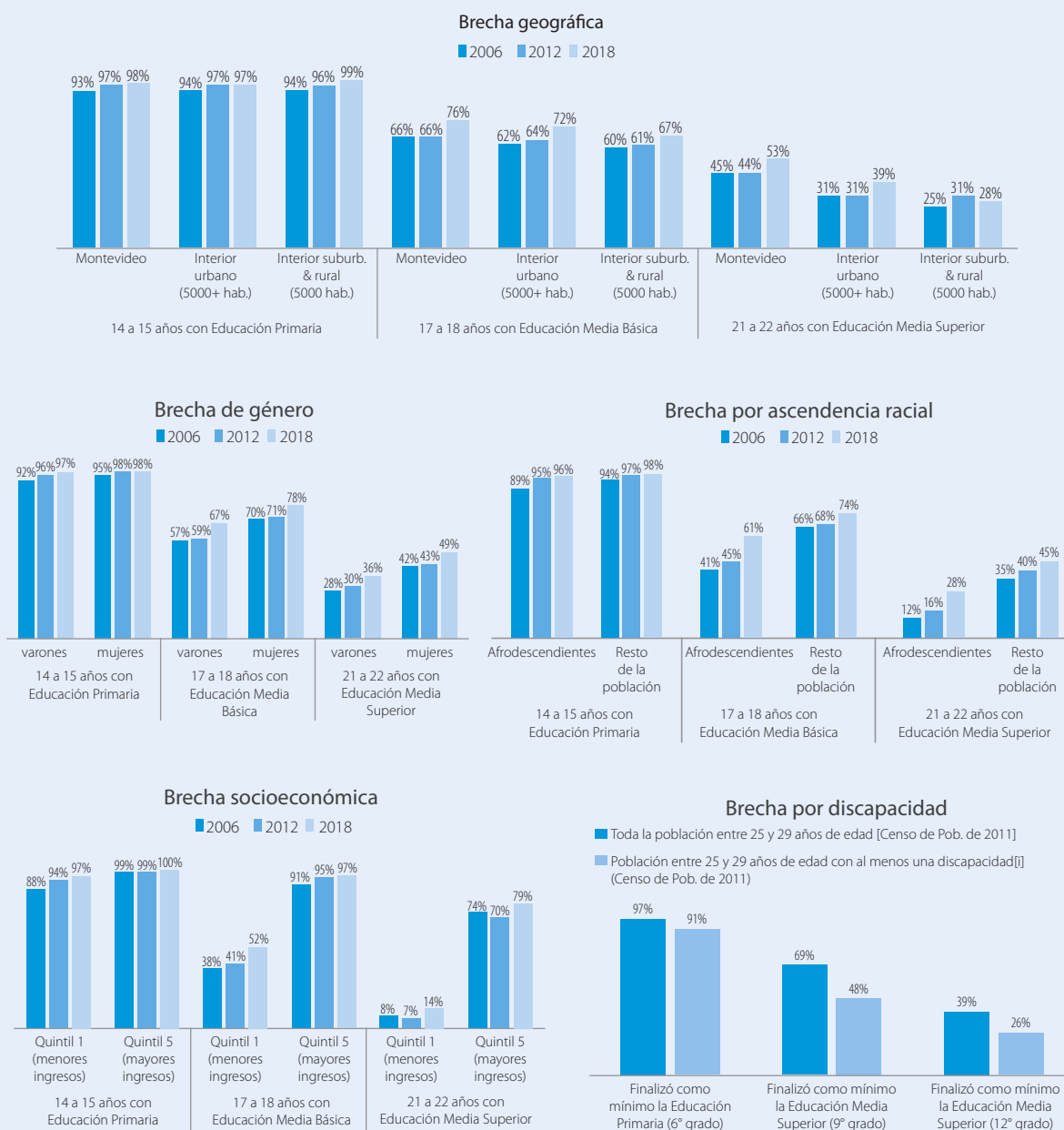
son considerados básicos o elementales en los países de “desarrollo humano alto” y “muy alto”), Uruguay registra asimetrías entre grupos de población basadas en el nivel socioeconómico de los hogares (los dos primeros quintiles versus el quintil de más altos ingresos), la ascendencia racial de las personas (afrodescendientes versus el resto de la población) o el área geográfica de residencia (áreas rurales y localidades urbanas menores del interior del país versus las localidades mayores y, especialmente, Montevideo) que resultan, nuevamente, llamativas si se considera que Uruguay ha sido históricamente uno de los países con más bajo nivel de desigualdad en la distribución del ingreso —y, presumiblemente, de otros activos— dentro de la región.

Como se puede observar en el Gráfico 12:

- a) mientras el **79% de los jóvenes (21 a 22 años) del quintil de más altos ingresos** culmina la EMS (un valor levemente inferior al promedio entre los países de la OCDE, pero para toda la población), apenas el **14% de los jóvenes del quintil más pobre** completa el ciclo (casi seis veces más);
- b) mientras el **45% de los jóvenes no afrodescendientes** culmina la EMS, solo **28% de los jóvenes afrodescendientes** finaliza el nivel (1.6 veces más);
- c) mientras el **53% de los jóvenes de Montevideo** culmina la EMS (más del 80% en los barrios de mayores ingresos de la capital, esto es, un valor similar al promedio de los jóvenes de los países de la OCDE), **39% de los jóvenes de las localidades urbanas mayores** del interior finaliza el nivel y solo **28% de los jóvenes de las localidades menores y las áreas rurales** completa el ciclo.

35. La Meta 4.1. señala: “De aquí a 2030, asegurar que **todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria**, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.” Ver [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>].

Gráfico 12. Tasas de culminación de ciclos educativos básicos (primaria, media básica y media superior) en Uruguay desagregadas por variables sociodemográficas (brechas de inequidad[i]). Años seleccionados. En porcentajes.



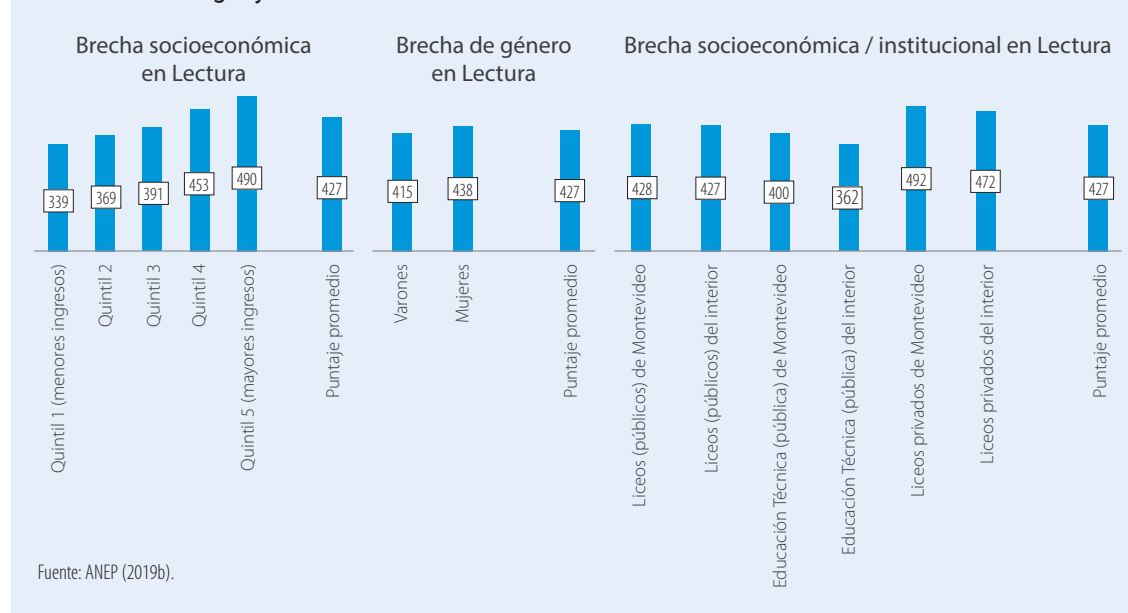
Fuente: para los primeros cuatro gráficos, elaboración propia a partir de datos del Observatorio Social del MIDES con base en procesamientos de la ECH del INE; para el quinto, elaboración propia a partir de procesamientos del Censo de Población de 2011 del INE. Nota [i]: con relación a la medición de discapacidad, la operacionalización del concepto se explica en la nota a pie del Gráfico 10.

Con relación a las brechas o desigualdades en las tasas de culminación de EMB y EMS (basadas en la condición socioeconómica, la ascendencia racial, el área de residencia geográfica, etc.) corresponde destacar que en los últimos años se advierte una tenencia positiva marcada por la disminución de estas disparidades (Gráfico 12). Por ejemplo, entre 2006 y 2018 la ratio entre las tasas de graduación de EMS del quintil más rico y del quintil más pobre se redujo de 9 a 6 (de 74% vs. 8% a 79% vs. 14%), así como también disminuyó de 3 a 1.6 la ratio entre jóvenes afrodescendientes y el resto de los jóvenes (de 35% a 12% vs. de 45% vs. 28%), lo que indica que los mayores avances con relación a la finalización de la educación media (en especial de la EMS) se están produciendo en las poblaciones más relegadas.

La tercera dimensión por analizar para determinar en qué medida Uruguay está logrando avanzar hacia las metas del ODS 4 (en particular, las que refieren al acceso a la enseñanza y al

desarrollo de competencias para la vida) es la de los resultados de aprendizaje. En este sentido, el análisis de las distintas fuentes de información e indicadores que refieren a los aprendizajes y la formación de competencias (cognitivas), que se alimentan de los estudios regionales y globales en los que participa Uruguay (la prueba PISA desde 2006 y el estudio regional de la Oficina en Educación de UNESCO para América Latina y el Caribe, las pruebas SERCE y TERCE), como de las evaluaciones nacionales planean, nuevamente, un panorama preocupante que podría resumirse con tres conclusiones: entre 42% y 51% de los jóvenes de 15 años con competencias insuficientes (lectura, matemática y ciencias); relativo estancamiento de los desempeños de los estudiantes en las seis pruebas PISA en las que ha participado Uruguay (entre 2003 y 2018), por lo tanto, en el desarrollo de sus competencias; marcadas inequidades en los logros entre jóvenes de distintos estratos socioeconómicos (Gráfico 13).

Gráfico 13. Brechas de inequidad en desempeño en la Prueba PISA 2018 en el área de Lectura en Uruguay.



Por cierto, corresponde señalar que el panorama en el resto de los países de la región que vienen participando en la prueba PISA es significativamente más crítico que el observado en Uruguay (mayores porcentajes de jóvenes que no logran los niveles mínimos de competencia, de hecho, en la mayoría de los países la mayoría absoluta de los jóvenes bajo los niveles mínimos). Este punto es clave porque indica que Uruguay podría tener mayores niveles de permanencia (menores tasas de deserción) de los adolescentes y jóvenes en la educación media, y, por lo tanto, mayores tasas de graduación de la EMB y la EMS si el sistema educativo lograse una oferta curricular, una gestión educativa (desde el nivel macro al micro de los centros educativos) y un régimen académico que se adaptaran mejor al perfil, las necesidades y las expectativas de los estudiantes.

Las conclusiones que se desprenden del análisis de los resultados de Uruguay en la prueba PISA no solo plantean retos o desafíos para el sistema educativo nacional, sino para el conjunto de las políticas públicas, ya que los déficits que presenta el país en materia de formación de capacidades y competencias básicas en las generaciones más jóvenes pueden afectar su trayectoria de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, máxime cuando no se observan tendencias positivas. En este sentido, resulta ilustrativa la evidencia sobre la fuerte y positiva correlación que existe entre los niveles de aprendizaje o desarrollo de competencias en los jóvenes y algunas dimensiones e indicadores del desarrollo de los países

Por último, al mismo tiempo que el panorama de la educación en Uruguay sigue estando marcado por muy bajos, estables y muy desiguales niveles de culminación de la EMB y EMS, así como por insuficientes, estables y muy desiguales niveles de aprendizajes/competencias

de sus alumnos de educación primaria y media, algunas innovaciones y resultados deben ser señalados, en tanto marcan posibles líneas de avance a profundizar.

En primer término, el aumento muy marcado del acceso a la educación inicial (3 a 5 años) y de las tasas de asistencia de los adolescentes mayores (15 a 17 años) y jóvenes. En segundo lugar, una inflexión en la evolución de las tasas de culminación de la EMB y EMS (con respectivos crecimientos de 67% a 76% y 36% a 43% entre 2010 y 2018).

La implementación de una innovación que ha colocado al sistema educativo a la vanguardia dentro de la región en términos de eliminación de la brecha digital en los niños y adolescentes (el Plan Ceibal).³⁶ Además de los puntos señalados en el párrafo anterior, probablemente una de las tendencias de cambio a destacar sea la ampliación del acceso a la educación terciaria desde mediados de los años ochenta al presente, su diversificación institucional (la irrupción de universidades privadas que fueron constituyendo un robusto subsistema universitario), su descentralización en el territorio y la diversificación de sus ofertas de grado y pos-

36. Si bien la implementación del Plan Ceibal representa uno de los principales logros en el campo de la educación, que permitió prácticamente cerrar la brecha digital entre niños y adolescentes de distintos estratos socioeconómicos (al menos con relación al acceso a la tecnología) y contar con la plataforma, los recursos pedagógicos y los conocimientos imprescindibles para mantener el vínculo educativo durante el desarrollo de la pandemia del COVID-19 en Uruguay, es necesario tener presente que la frecuencia y la calidad en el uso de las nuevas tecnologías por parte de los niños y adolescentes dependen, fuertemente, del contexto social de los niños y sus familias. Según datos de la ECH 2018, la cantidad de hogares que declara no tener conexión a Internet por banda ancha fija sigue siendo elevada en los primeros deciles de ingreso. Mientras que, en los seis últimos deciles, más del 80% de los hogares tiene acceso a banda ancha fija, este porcentaje se reduce para los restantes deciles, llegando al mínimo de 25% para el primer decil [http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/La_educaci%C3%B3n_en_tiempos_de_pandemia_Y_el_d%C3%ADa_despu%C3%A9s.pdf%20http://fcea.edu.uy/blog/4388-aportes-y-analisis-en-tiempos-de-coronavirus.html].

grado. De acuerdo con los datos de la Unidad de Estadística de la UNESCO, entre 1985 y 2017 el alumnado matriculado en todas las ofertas y niveles de educación terciaria en Uruguay prácticamente se triplicó (de 57.000 a 162.000 estudiantes), mientras la población del país crecía, *grosso modo*, de tres a tres y medio millones (aproximadamente, un crecimiento de 18%). La expansión observada en los últimos años de este período de tres décadas determinó un aumento de la población con alto nivel de calificación (formación terciaria completa o incompleta): de 23,9% entre los jóvenes de 25 a 29 años en 2009 a 31,8% en 2018. Estos datos indican que la oferta de educación terciaria está logrando captar a la mayoría de los jóvenes que logran culminar la EMS y, de esa forma, incrementar los porcentajes de jóvenes que logran graduarse de la educación terciaria o, al menos, alcanza una formación incompleta dentro de ese nivel. Obviamente, en la medida que el país no logre aumentar en los próximos años, significativamente, la baja tasa de culminación de la EMS que exhibe (apenas entre 40% y 45%, dependiendo de la franja de edad que se tome para medirla) está expansión de las ofertas de educación terciaria encontrará un límite.

Esta tendencia al aumento del acceso a la educación terciaria en Uruguay resulta interesante y auspiciosa, en la medida que una de las novedades que trae al debate educativo la Agenda 2030, tornándola universal, es su apuesta a la generalización del acceso a la educación terciaria que recoge la Meta 4.3 (“de aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”),³⁷

37. Naciones Unidas-Objetivos de Desarrollo Sostenible [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>].

como gran reto del presente y de las próximas décadas, trascendiendo el objetivo de la universalización de la educación básica (primaria y media).

Con relación a la equidad entre mujeres y varones con respecto a la participación en la educación terciaria y, en particular, en la universitaria, los datos de Uruguay indican que las primeras predominan dentro de la población estudiantil. De acuerdo con los datos de la ECH del INE de 2019, el 60% del total de la población que asiste a la educación terciaria en Uruguay (considerando todas las ofertas educativas) corresponde a mujeres. Este predominio de las mujeres sobre los varones obedece, entre otras causas, a que el porcentaje de egreso de la educación media superior o bachillerato es mayor en las mujeres: 49% frente a la tasa de 36% de los varones (Gráfico 12). Si bien las mujeres acceden en mayor medida que los varones a la educación terciaria y, dentro de esta, a la universitaria, su participación en las carreras de grado en el área de ingeniería y tecnología es inferior a la de los varones. A modo de ejemplo, se puede señalar que 77% del total de los jóvenes que ingresaron en 2018 a las diversas carreras de ingeniería que ofrece la Universidad de la República (universidad estatal que reúne, aproximadamente, el 89% de la matrícula de toda la educación universitaria del país)³⁸ son varones (Universidad de la República, 2019), dato que tiene como contracara el predominio de las mujeres en las carreras del área de la salud (medicina, enfermería, psicología, etc.) y social (humanidades, ciencias sociales, etc.).

Tras examinar la trayectoria reciente de Uruguay vis a vis, las principales dimensiones y metas del ODS 4, resulta imprescindible abordar el impacto que la pandemia de COVID-19 ha tenido

38. Cálculos propios basados en MEC, 2020.

en el vínculo de niños, jóvenes y adultos con la educación. Al igual que casi todos los países del mundo, en Uruguay se suspendieron las clases presenciales en los centros de educación para la primera infancia y las instituciones de educación inicial, primaria, media y terciaria luego de ser decretada la emergencia sanitaria por el Gobierno a comienzos de marzo de 2020, siendo sustituidas progresivamente y con distintas intensidades por modalidades virtuales o a distancia de enseñanza. Esta situación se prolongó hasta el mes de junio, cuando paulatinamente se comenzó a retomar las clases presenciales en las instituciones públicas y privadas de enseñanza preterciaria (desde los grupos de educación inicial hasta los de media superior o bachillerato).

Si bien Uruguay logró en base a activos y fortalezas del sistema educativo (la presencia del Plan Ceibal y otras plataformas, así como la experiencia de los docentes en la utilización de tecnologías aplicadas a la enseñanza) y, más en general, del país (altos niveles de conectividad, infraestructura adecuada, etc.), mantener en funcionamiento los servicios educativos bajo modalidades de enseñanza virtual durante los primeros meses en los que se diseminó la pandemia y los centros educativos estuvieron cerrados (básicamente, desde mediados de marzo a junio), la información con la que cuentan las autoridades educativas indica que una porción significativa de niños y adolescentes no mantuvieron un vínculo fluido con sus docentes o, incluso, perdieron totalmente contacto con los centros educativos. Los datos de la encuesta realizada por ONU Mujeres y UNICEF (UNICEF, ONU Mujeres y Opción Consultores, 2020) en hogares con niños para examinar los impactos de la pan-

demia muestran que se mantuvo el contacto de los niños y adolescentes con los centros de educación mediante la realización de tareas y clases a distancia o virtuales, pero también da cuenta de una reducción significativa del tiempo pedagógico. Antes de la pandemia los niños de entre 6 y 12 años dedicaban, en promedio, 6.6 horas por día a la educación (5.2 dentro de las escuelas y 1.4 haciendo tareas para la escuela en sus hogares). Tras la declaración de emergencia sanitaria y el cierre de los centros educativos, el tiempo dedicado a la educación en los hogares (la suma de las horas destinadas a clases virtuales y realización de tareas escolares) aumentó, en promedio, a 1.9 horas por día (media hora más que antes de la pandemia). Más allá de ese aumento, y sin perjuicio de un análisis más complejo sobre la relación entre aprendizajes y tiempo de exposición a clases, resulta evidente la contracción: de 6.6 a 1.9 (71% menos). La sustitución durante un período de cuatro meses de las clases presenciales por los contactos virtuales entre docentes y estudiantes ha generado algunas lecciones sobre la potencialidad de la articulación entre estas dos modalidades o canales de enseñanza y, también, sobre el impacto positivo que el involucramiento de los adultos puede producir en el proceso educativo de los niños.

Pese a estas dificultades, la reapertura gradual de todos los centros de educación inicial, primaria y media (públicos y privados) a partir de junio de 2020 y, por lo tanto, el regreso a la enseñanza presencial (combinada en muchos casos con clases virtuales y el uso de plataformas digitales) ubicó a Uruguay dentro del grupo de países que lograron tener sus centros educativos abiertos en 2020.



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas al ODS 4

Examen Periódico Universal (Ciclo 3) 2019

Eliminar las desigualdades de acceso a la educación, que han repercutido gravemente en los niños de grupos desfavorecidos[i]. Afianzar su voluntad de rebajar las tasas de deserción escolar y resolver el problema del abandono prematuro de los estudios[ii].

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 2016

El Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos para garantizar el disfrute del derecho a la educación sin ningún tipo de discriminación a la población afrodescendiente. En particular, le recomienda que adopte medidas especiales dirigidas a la población afrodescendiente, especialmente a las adolescentes afrodescendientes a fin de corregir las disparidades en los logros educativos; reducir los altos índices de deserción escolar, y para promover el acceso a la educación terciaria. El Comité insta al Estado parte a adoptar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento efectivo de la Ley n.º 19122 en lo que se refiere al ámbito educativo.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 2016

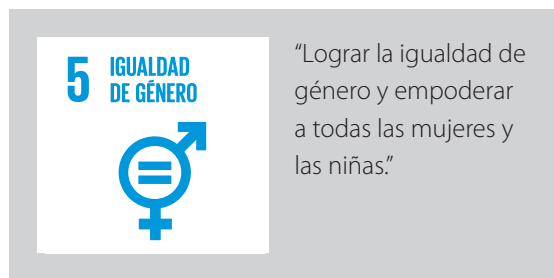
El Comité recomienda al Estado parte que: a) Aplique estrategias eficaces para hacer frente a la elevada tasa de embarazos precoces y de deserción escolar y adopte medidas, como la concesión de becas, para asegurar la retención y facilitar la reincorporación de las madres jóvenes a la escuela, especialmente para las mujeres y niñas afrodescendientes y de zonas rurales, y mujeres que viven en zonas urbanas desfavorecidas, con un seguimiento activo hasta y durante la educación terciaria; b) Intensifique las actividades de orientación profesional para alentar a las mujeres a seguir trayectorias profesionales no tradicionales y aumentar la sensibilización acerca de la igualdad de género por parte del personal docente en todos los niveles del sistema educativo; c) Promueva medidas concretas, incluidas, medidas especiales de carácter temporal, para mejorar la representación de las mujeres en los puestos decisorios en las instituciones académicas y aumentar el número de profesoras en las universidades; d) Realice evaluaciones periódicas de la educación sexual en el sistema educativo nacional con el objetivo de garantizar una educación adecuada a la edad en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos; e) Dé prioridad a las medidas destinadas a facilitar el acceso a la educación de las mujeres afro Uruguayas, como la asignación de cuotas a nivel universitario, y realice un seguimiento periódico de los progresos.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2016

El Comité recomienda al Estado parte que implemente un plan con una hoja de ruta para una transición hacia la educación inclusiva de calidad, a todo nivel hasta el superior, capacitando a docentes y disponiendo de los apoyos y recursos necesarios, tales como el Braille y la lengua de señas y en particular que se tome en cuenta a las personas con discapacidad intelectual o psicosocial. Le recomienda también que desarrolle e integre los derechos de las personas con discapacidad como elemento obligatorio en la formación de docentes y adoptar una política de no rechazo para la admisión de estudiantes con discapacidad. El Comité también le recomienda que lleve a cabo campañas de toma de conciencia dirigidas a la sociedad en general, las escuelas y las familias de personas con discapacidad, con el fin de promover la educación inclusiva y de calidad. El Comité recomienda al Estado parte que preste atención a los vínculos entre el artículo 24 de la Convención, el Comentario general n.º 4 del Comité sobre el derecho a la educación inclusiva, y las metas 4.1, 4.5 y 4.a de los ODS, para promover la educación inclusiva y de calidad, en entornos inclusivos y con instalaciones educativas accesibles para todos.

Fuente: OACNUDH con base en el análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE. Notas: [i] recomendación presentada por India; [ii]

1.5. Alcanzar la igualdad de género y autonomía de las mujeres



Si bien en los últimos años Uruguay ha realizado avances significativos con relación a la sanción de nuevos marcos legales, eliminación de legislación discriminatoria, creación de nuevas instituciones e implementación de políticas y programas para promover y proteger los derechos de las mujeres (Meta 5.1), el país sigue enfrentando el desafío de superar las desigualdades estructurales económicas, sociales, políticas y culturales entre varones y mujeres. En este sentido, corresponde destacar que el Informe del Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) al Estado de Uruguay (2016) observó que el país debe hacer frente principalmente a las desigualdades en la participación política y pública de las mujeres, los estereotipos culturales, la violencia hacia las mujeres y el acceso a la justicia y la división sexual del trabajo como las principales esferas de preocupación.

Al examinar los avances de Uruguay con relación a las Metas del ODS 5, uno de los fenómenos que despierta mayor preocupación es el de la extremadamente alta prevalencia de la violencia de género y su expresión más extrema, los feminicidios (Meta 5.2). Las estadísticas de Uruguay son alarmantes: el indicador regional “muerte de mujeres ocasionada por su pareja

o expareja íntima” del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina de la CEPAL muestra que Uruguay se ubica entre los países de Iberoamérica con mayor tasa, de hecho, es el segundo con mayor incidencia (Gráfico 14). Aún más preocupante resulta advertir el crecimiento del número absoluto y de la tasa de feminicidios en los últimos cinco años tras la leve caída observada entre 2010 y 2014 (Gráfico 15).³⁹

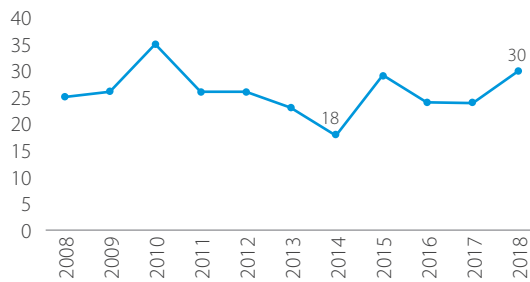
Gráfico 14. Muertes de mujeres ocasionadas por sus parejas o exparejas en Iberoamérica (18 países). Año 2018. Tasa/100.000.



Fuente: CEPALSTAT.

39. La evidencia muestra en distintos países que el confinamiento obligado por COVID-19 expone a las mujeres en mayor medida a sus agresores (que suelen vivir en su hogar). Sobre este punto ver la declaración del Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres [<https://www.un.org/es/coronavirus/articles/prevencion-reparacion-violencia-contra-mujeres-durante-COVID-19>].

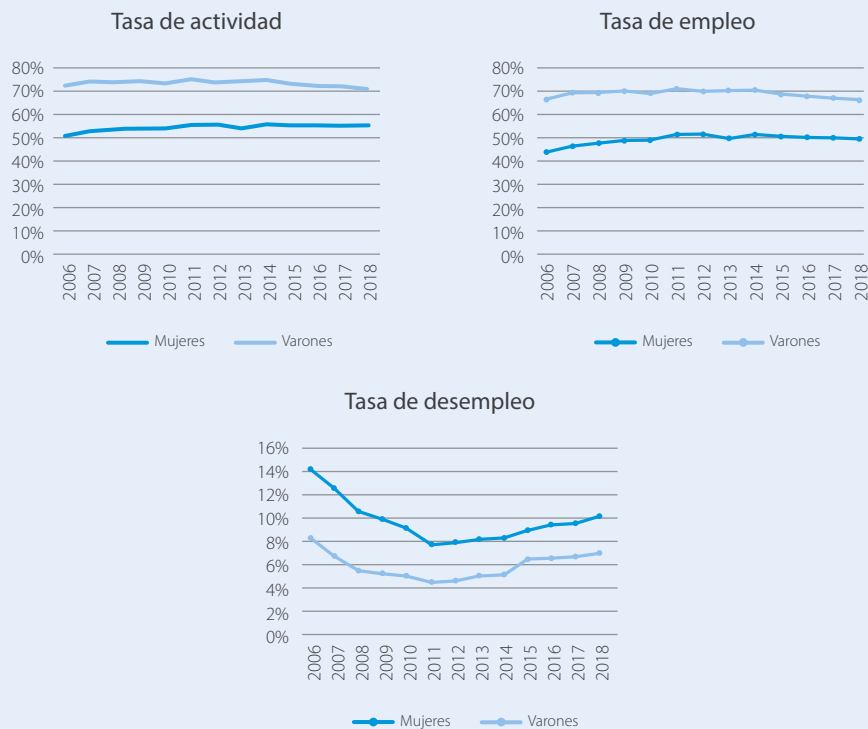
**Gráfico 15. Femicidios en Uruguay.
Serie 2008-2018.**



Fuente: CEPALSTAT.

Con relación a la desigualdad económica entre mujeres y varones, pese a algunas tendencias positivas (el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral observado durante las últimas décadas), aún subsisten notorias brechas basadas en género. Como se advierte en el Gráfico 16, si bien las brechas entre mujeres y varones en las tasas de actividad, empleo y desempleo se redujeron entre 2006 y 2018, las diferencias en favor de los primeros siguen siendo todavía muy significativas: 16 puntos porcentuales tanto en la tasa de actividad como en la de empleo y más de tres puntos (10,1% vs. 6,9%) en la de desempleo.

**Gráfico 16. Tasa de actividad, empleo y desempleo en Uruguay desagregada por sexo.
Serie 2006-2018. En porcentajes.**



Fuente: Observatorio Social del MIDES con base en procesamientos de la ECH del INE.

Además de las diferencias notorias en la participación en el mercado laboral entre mujeres y varones, persiste una significativa brecha salarial entre hombres y mujeres. En este sentido, el Gráfico 17 muestra que, si bien ha aumentado el salario medio por hora de las mujeres, medido como porcentaje del salario por hora de los varones (en todos los grupos de trabajadores ordenados por su nivel educativo), aún subsisten brechas dentro de grupos homogéneos en términos de formación o capacitación educativa. En un estudio reciente realizado por ONU Mujeres y CEPAL se encuentra que durante el primer año luego de la maternidad, el salario total de las mujeres se reduce en un 20% y dicha penalización no logra revertirse en el mediano y largo plazo, alcanzando una reducción del 45%, diez años después de la maternidad (CEPAL y ONU Mujeres, 2020).

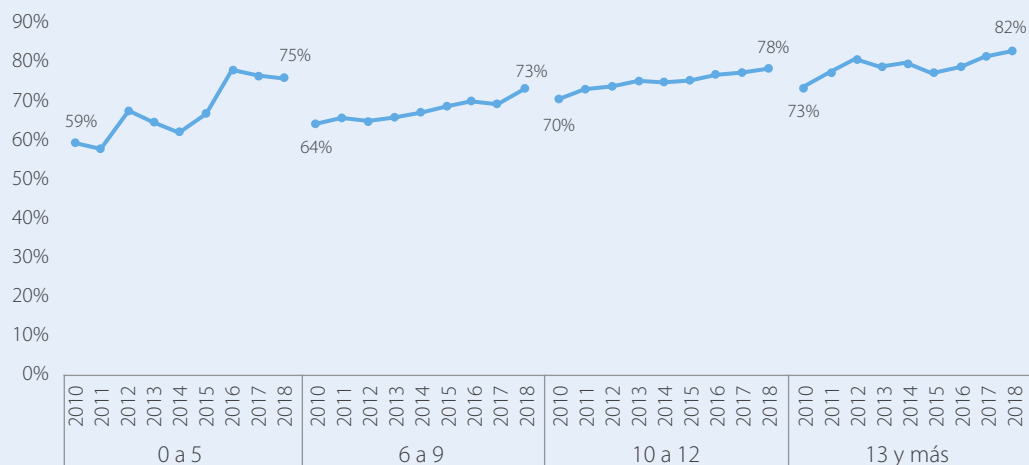
Los datos de la Encuesta de Usos del Tiempo reflejan notorias diferencias entre mujeres y varones con relación a la carga de trabajo no remunerado por cuidados (aspecto que refiere a

la Meta 5.4), particularmente en los tramos más jóvenes (Gráfico 18). La concentración de los cuidados en las mujeres, atribuible a los estereotipos de género y mandatos sociales existentes,⁴⁰ combinada con la insuficiente dotación de servicios públicos para el cuidado de dependientes determina un círculo vicioso que impacta negativamente en la autonomía económica de las mujeres.⁴¹ La evidencia indica, además, que

40. Un claro ejemplo es el subsidio de medio horario para ser usado tanto por la madre como por el padre del recién nacido desde finalizada la licencia maternal hasta los 6 meses del bebé. Si bien está garantizado por ley en Uruguay desde 2013, en la actualidad es solicitado por el 70% de las mujeres y tan solo por el 4% de los varones aproximadamente.

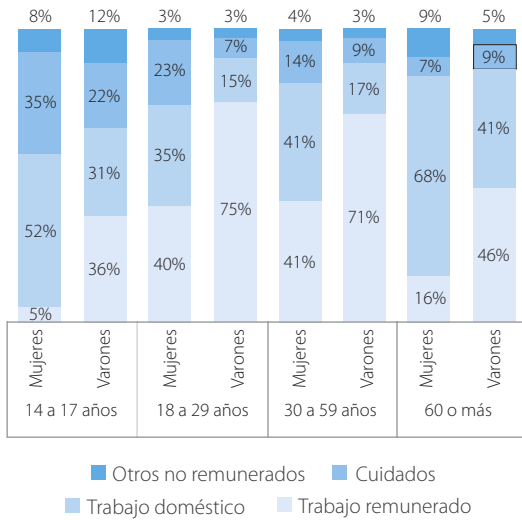
41. Merece una mención particular la situación de las mujeres en el ámbito rural: "(...) Si bien las mujeres rurales no conforman una categoría en sí misma que las diferencia de las mujeres urbanas, las relaciones de género en el medio rural adoptan formas específicas y, a las inequidades debido a su sexo, se suman otras desigualdades producto de sus condiciones económicas, sociales y de ubicación territorial. La literatura existente a nivel internacional sobre las relaciones de género en el medio rural, indica que estas adoptan formas específicas en estas sociedades, por lo cual es importante atender sus particularidades y contribuir a visibilizar y problematizar la situación de las mujeres que viven en estos espacios." (Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Mujeres rurales: Trabajo y acceso a recursos productivos. Dirección de planificación. OPP. Consultora Paola Mascheroni, 2016).

Gráfico 17. Salario medio por hora de las mujeres medido como porcentaje del salario medio por hora de los varones según nivel educativo (años de escolarización formal) de los/ las trabajadores/as en Uruguay (localidades urbanas). Serie 2000-2018.



Fuente: CEPALSTAT a partir de la ECH del INE.

Gráfico 18. Distribución de la carga global de trabajo en población de 14 y más años en Uruguay desagregada por tramos de edad y sexo. Año 2013 [Encuesta de Usos del Tiempo]. En porcentajes.



Fuente: Sistema de Información de Género del MIDES.

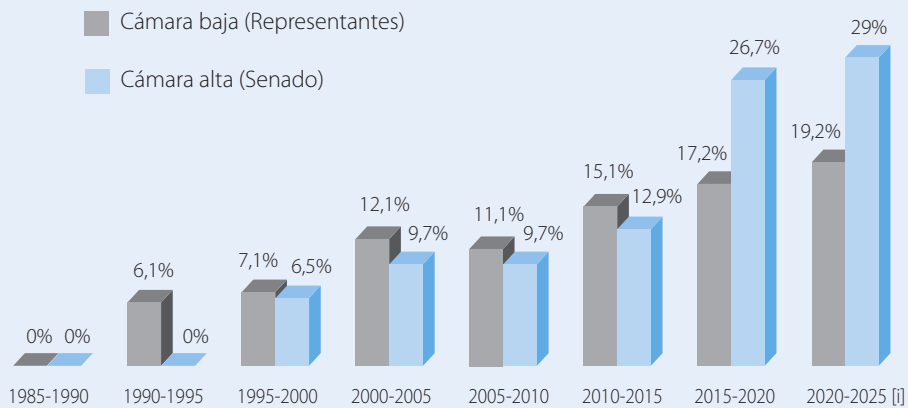
la proporción de trabajo remunerado efectuado por mujeres es mayor entre los hogares de los estratos de ingresos más bajos. De esta forma, la desigualdad económica entre familias se combina con la desigualdad de género al interior de los hogares, lo que coloca a las mujeres de los estratos socioeconómicos más bajos en las posiciones de mayor privación y vulnerabilidad (Informe elaborado para el PNUD-CPA Ferrere).

La baja participación de las mujeres en cargos políticos (electivos y por designación), así como en posiciones de jerarquía en empresas, cámaras empresariales y cúpulas sindicales, genera preocupación (Meta 5.5).

Como se aprecia en el Gráfico 19.a, la participación de las mujeres en las cámaras legislativas ha sido desde el retorno a la democracia en 1985 inexistente (durante la primera legislatura),

Gráfico 19. Indicadores de participación política de las mujeres en el Parlamento nacional en Uruguay, en perspectiva comparada. En porcentajes.

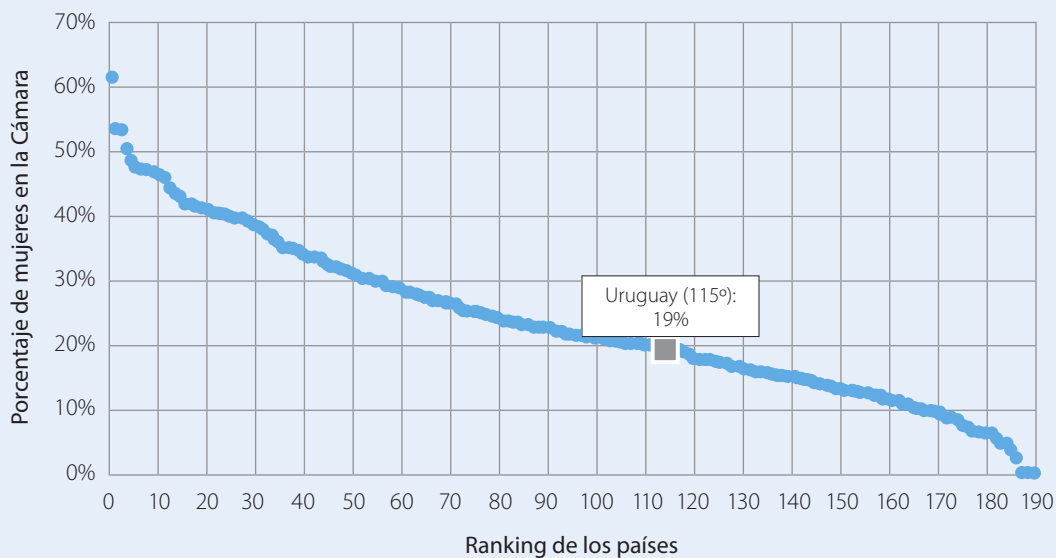
19.a) Porcentaje de mujeres que asumieron como titulares en cada una de las cámaras en Uruguay en las últimas ocho legislaturas.



Fuente: Sistema de Información de Género del MIDES a partir de la información de la Corte Electoral.

[i] Nota: datos actualizados a junio de 2020.

19.b. Porcentaje de mujeres en los parlamentos de todos los países del mundo -190- con información disponible, ordenados en forma decreciente, al 01/03/2020.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Unión Interparlamentaria. Los datos de Uruguay tienen como fuente a la Corte Electoral.

luego extremadamente baja (menor al 10% durante los años noventa) y baja entre 2000-2015. Si bien la Ley de Cuotas (18.476), aprobada en el 2009 y aplicada por primera vez en las elecciones nacionales de 2014, supuso un avance y contribuyó a un aumento en ambas cámaras, los resultados de la elección de octubre de 2019 muestran que el país avanzó muy poco con relación a la pasada elección de 2014, lo cual hace que Uruguay vaya quedando rezagado respecto a los avances de la región. De hecho, al ordenar a todos los países del mundo en forma decreciente por el porcentaje de mujeres en los parlamentos, Uruguay se ubica (de acuerdo con los últimos datos de la Unión Interparlamentaria) en el puesto 115 entre 190 países, muy lejos de las primeras posiciones.

Esta ubicación no se compadece con el carácter pionero del país en materia de reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de las mujeres (en particular, de

los segundos), con la trayectoria reciente (los avances legislativos tendientes a la equidad de género y, más en general, la nueva agenda de derechos) y tampoco con el desempeño destacado que tiene en los principales índices de calidad democrática.

Por cierto, el déficit de participación de las mujeres en cargos de decisión o jerarquía no es un rasgo exclusivo de las instituciones de Gobierno (el Poder Legislativo y el Ejecutivo); también la participación de mujeres y varones en cargos de alta responsabilidad dista de ser paritaria en las empresas, en las cámaras empresariales y en los sindicatos. Sólo el 18% de todos los cargos de mayor jerarquía de los ministerios son ocupados actualmente por mujeres; 28% de las bancas en los legislativos de los gobiernos subnacionales (tras las elecciones de 2015) son ocupados por mujeres; 27% de los cargos de jerarquía en los entes autónomos del Estado eran ocupados por mujeres en 2017 y 32% en el

caso de los servicios descentralizados del Estado. Empero, en el ámbito privado los valores son similares o menores: en 2015, solo 18% de los cargos electivos de la central sindical de trabajadores y apenas 9% en las cámaras empresariales, de acuerdo con la información del Sistema de Información de Género del MIDES.

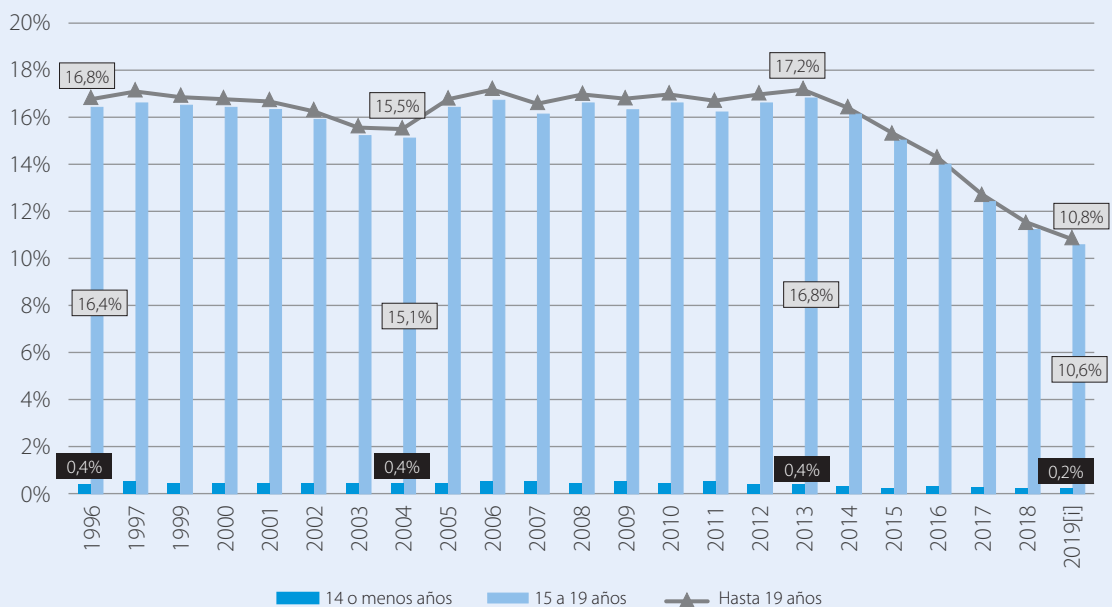
Una de las áreas en las que el país ha realizado avances significativos refiere a la Meta 5.6.⁴² Como resultado de la implementación de políticas de salud sexual y reproductiva, Uruguay ha logrado reducir entre 2013 y 2019 el porcentaje de nacimientos de madres adolescentes: del total de nacimientos que ocurren anualmente los que corresponden a adolescentes y jóvenes entre 15

y 19 años disminuyeron de 16,8% a 10,6% en el período consignado (Gráfico 20), en tanto los correspondientes a niñas y adolescentes entre 10 y 14 años cayeron de 0,4% a 0,2%. Si bien resultan muy preocupantes estas últimas cifras, ya que expresan una extrema vulneración de derechos⁴³ y presencia de violencia sexual, la tendencia observada en el tramo de 15 a 19 años permite ser optimista con relación al potencial impacto de las políticas de salud sexual y reproductiva. Como se ha señalado en la sección dedicada al análisis con relación al ODS 3, se ha elaborado en el país un *Mapa de ruta intersectorial para la atención a niñas y adolescentes menores de 15 años en situación de embarazo*, que plantea como desafío para los próximos años su implementación.

42. "Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen".

43. Como señala el MSP (2020: 7): "(en 2019) 83 niñas de 14 años o menos fueron madres. Esta cifra fue de 71 niñas en 2018, 98 niñas en 2017 y 123 niñas en el año 2016."

Gráfico 20. Nacimientos en madres de 10 a 14 y 15 a 19 de edad en Uruguay. Serie 1996-2019. En porcentajes sobre el total de nacimientos por año.



Fuente: para el período 1996-2016 (Presidencia de la República 2017: 104) y de allí en más MSP (2020: 8). Nota: [i] cifras preliminares.

Los datos presentados indican que, pese a los avances legislativos, institucionales y en materia de política pública que Uruguay ha realizado para promover y proteger los derechos de las mujeres, y al acortamiento de algunas brechas económicas, aún restan superar desafíos en diversos campos.

Finalmente, en materia de diversidad de expresiones e identidades de género y orientaciones sexuales, a pesar de los múltiples y significativos avances legislativos y normati-

vos alcanzados, incluyendo acciones afirmativas específicas, persisten varias desigualdades en la inclusión social y brechas en el ejercicio pleno de los derechos de las personas LGBTI (Consejo Nacional de Diversidad Sexual-MIDES, 2018). Las situaciones de discriminación, estigmatización y violencia por orientación sexual o expresión e identidad de género representan aún un serio obstáculo al desarrollo personal y social, en particular de adolescentes y jóvenes.



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas al ODS 5

Examen Periódico Universal (Ciclo 3) 2019

Proporcionar los recursos necesarios para combatir efectivamente la violencia contra las mujeres[1].

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 2016

El Comité recomienda que el Estado parte: a) Tome en cuenta su Recomendación general No 25 (2000) sobre las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género e incluya una perspectiva de género en todas las políticas y estrategias contra la discriminación racial para hacer frente a las múltiples formas de discriminación que afectan a las mujeres afrodescendientes; b) Adopte medidas apropiadas para mejorar el acceso a la educación, empleo, salud y justicia de las mujeres afrodescendientes víctimas de discriminación; c) Redoble sus esfuerzos para asegurar la protección efectiva de todos los trabajadores domésticos velando por que las disposiciones jurídicas relativas al trabajo doméstico se apliquen enérgicamente, y fortaleciendo los mecanismos de inspección.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer 2016

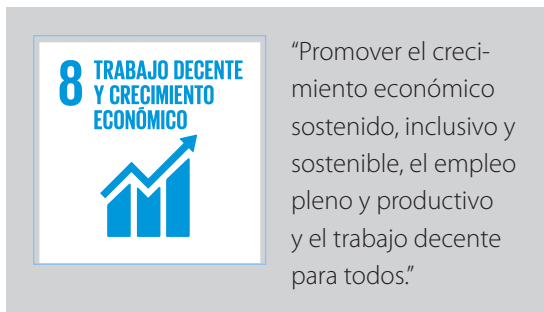
El Comité recomienda al Estado parte que: a) Adopte medidas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, como cuotas reglamentarias para el nombramiento o la designación de mujeres como candidatas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4.1) de la Convención y la recomendación general núm. 25 (2004) del Comité en esta materia, y haga un seguimiento de los progresos realizados; b) Considere la posibilidad de aprobar un sistema de paridad de géneros para que la mujer esté representada en la vida política y pública, por ejemplo, mediante una enmienda de la ley electoral; c) Cree programas específicos de formación y orientación sobre técnicas de liderazgo y negociación para las mujeres candidatas.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2016

El Comité recomienda al Estado parte que adopte planes y asigne recursos para garantizar que los servicios generales de salud, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva y la información al respecto, sean accesibles para las personas con discapacidad en su territorio. Recomienda además que el personal de los servicios de salud destinados a la población general reciba capacitación en lo referente a la comunicación con y al trato de las personas con discapacidad en los contextos sanitarios en el Estado parte y observando el respeto al consentimiento libre e informado y otros derechos consagrados en la Convención. El Comité recomienda al Estado parte que preste atención a los vínculos entre el artículo 25 de la Convención y las metas 3.7 y 3.8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para el acceso a servicios de salud esenciales de calidad, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva y el acceso a medicamentos.

Fuente: OACNUDH con base en el análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE. Nota: [i] recomendación presentada por

1.6. Crecimiento económico basado en la innovación, la generación de empleo y el trabajo decente⁴⁴



Como se señaló en la primera sección, la economía uruguaya experimentó entre los años 2003 y 2019 un crecimiento sostenido.⁴⁵ Si bien durante los últimos cinco años de ese período (2015 a 2019) Uruguay registró tasas de crecimiento

significativamente menores a las que exhibió de 2004 a 2011 (6% en promedio) y de 2012 a 2014 (4%), la irrupción del COVID-19 y la crisis económica global que la pandemia desencadenó han sido los factores que interrumpieron esta larga trayectoria de expansión económica. Esta expansión fue el resultado, entre otros factores, de una coyuntura externa favorable, de una política macroeconómica (monetaria, cambiaria y fiscal) que permitió estabilizar a la economía tras la última recesión y del impulso a la demanda interna que generó la expansión del empleo y algunas políticas redistributivas.⁴⁶ A partir de 2003 Uruguay logró captar flujos significativos de inversión extranjera directa (IED) como resultado de factores externos (nuevo rol de China en el contexto global y crisis financiera internacional) e internos (políticas públicas exitosas en materia de inserción internacional). En particular, durante el período 2008-2018, estos

44. Esta sección ha sido formulada con contribuciones extraídas del Informe Final del “Proyecto Transiciones” (PNUD y OCR, 2019) y aportes específicos para este CCA de la Oficina Regional de la OIT para el Cono Sur.

45. De acuerdo con la primera meta del ODS 8, la comunidad internacional y los países deberían: “Mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados.”

46. Adicionalmente, se destaca el hecho de que un solo sector de la economía (telecomunicaciones), explica más de un tercio del crecimiento registrado en el PIB durante los últimos años: [<https://www.enperspectiva.net/deloitte/la-incidencia-las-comunicaciones-crecimiento-del-pib-los-ultimos-anos/>].

flujos representaron en promedio un 3,5% del PIB (Uruguay XXI, 2019). Sin embargo, la IED neta recibida por Uruguay entre 2016 y 2018 fue negativa, lo que explica en parte el enlentecimiento económico observado durante los últimos años.

En materia de exportaciones, el crecimiento registrado en el período se sustentó en el sector agropecuario (celulosa, soja, carne bovina, lácteos, arroz, trigo y cebada), y en el sector servicios (turismo, financieros, logística y transporte, infraestructura, y *software*). Al igual que lo observado en materia de crecimiento económico e IED, las exportaciones de bienes aumentaron de forma sostenida hasta el año 2014.

En los últimos años se advierte aumento en el total de exportaciones de aquellas con origen en zonas francas (ZZFF), llegando a representar en 2018 el 24% del total de bienes exportados.⁴⁷ La inversión de UPM en una segunda planta de producción de celulosa⁴⁸ aumentará esta participación en forma significativa, consolidando una estructura exportadora de tipo dual con empresas que exportan desde ZZFF (haciendo uso de una amplia gama de beneficios fiscales) y empresas que exportan desde territorio nacional. La composición de las exportaciones entre 2001 y 2018 (incluyendo ZZFF) muestra que seis bienes concentraron más del 60% del total exportado.

Por otra parte, una comparación de la canasta exportadora por tipo de producto entre 1995 y 2017 permite analizar una serie de cambios de magnitud: la caída en la participación de los

productos textiles, y el crecimiento de la pulpa de celulosa y de los productos de origen animal (principalmente carne bovina) y vegetal (soja y arroz). Confirmando esta tendencia en materia de composición de las exportaciones de bienes, se observa también una reducción en el índice de complejidad económica⁴⁹ entre 1995 y 2017. Finalmente, la clasificación de productos exportados según su contenido tecnológico confirma lo señalado anteriormente: desde el año 2001 se observa una tendencia estable de crecimiento en la participación de productos primarios en detrimento de las manufacturas. Adicionalmente al crecimiento registrado en materia de exportación de bienes, se destaca en el período reciente la evolución de las exportaciones de servicios, cuadruplicando en 2018 el valor registrado en 2005 (aunque con una tendencia a la estabilización desde 2012).

De acuerdo con el *Informe de Uruguay XXI* (2017) sobre servicios globales de exportación,⁵⁰ el *offshoring* de servicios puede ser desagregado en tres grandes categorías, según el tipo de conocimiento aplicado y las calificaciones requeridas: a) *Business Process Services* (BPS), b) *Information Technology Services* (ITS) y c) *Knowledge Process Services* (KPS). En general, el segmento BPS emplea a más personal, pero es menos intensivo en mano de obra calificada; el sector ITS tiene segmentos de bajos requerimientos de calificación y algunos de muy alta especialización; finalmente, el sector KPS es más intensivo en

47. Exportaciones de bienes desde ZZFF: 2.558 millones de dólares; exportaciones totales de bienes, incluyendo ZZFF: 10.446 millones de dólares.

48. Ver [<https://www.upm.uy/prensa/todas-las-noticias/2019/07/upm-realiza-una-inversion-transformadora-en-una-planta-de-celulosa-de-clase-mundial-en-la-zona-centro-de-uruguay/>].

49. El índice es una medida de cuán diversificada y compleja es la canasta de exportación de un país. La diversificación refiere a la variedad de productos que exporta un país mientras que la complejidad refiere a la ubicuidad de estos productos, esto es, cuántos países en el mundo producen ese mismo bien.

50. Constituyen un subgrupo de servicios no tradicionales que surgen a partir de la deslocalización hacia el extranjero de una actividad o proceso por parte de una empresa.

conocimiento y requiere de personal con alto nivel de calificación. El análisis del crecimiento, las inversiones y las exportaciones de Uruguay en el período reciente permite apreciar un aumento de la heterogeneidad productiva de la economía nacional, concentración de exportaciones en productos primarios, aumento de la participación de exportaciones desde ZZFF, descenso de los niveles de complejidad económica de la estructura productiva e incidencia de un reducido número de sectores para explicar el crecimiento del conjunto de la economía.

Con relación a la Meta 8.2 referida a la productividad, la innovación y la modernización tecnológica,⁵¹ el análisis de la evolución de la economía uruguaya durante las últimas décadas permite advertir la persistencia de algunos rasgos de la matriz productiva que impiden al país alcanzar un mayor estadio de desarrollo. El análisis de la matriz productiva y exportadora de Uruguay resulta clave para comprender el magro desempeño registrado por el país en materia de productividad, al tiempo que permite identificar los principales desafíos a futuro entorno a este tema. Es importante señalar que esta evolución no es ajena a la observada en el resto de América Latina. En esta línea, un reciente informe de la consultora McKinsey (2017) señala que durante los últimos quince años las economías de la región crecieron a una tasa promedio anual de 3%, muy por debajo de la del promedio de los países del sur global (China, Asia del Sur y África subsahariana exhibieron tasas de crecimiento superiores al 5%). En lo que refiere a la composición de este crecimiento, el documento señala, a su vez, que el 80% de este provino de

51. "Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra."

aumentos en el factor trabajo (como reflejo de una población creciente) y no de un incremento de la productividad.⁵²

En algunos sectores específicos de la economía nacional, como la industria manufacturera, se observa que la productividad total de factores se encuentra en niveles inferiores a los registrados a fines de la década del noventa. Este descenso en la productividad ocurrió al mismo tiempo que se reducía el capital humano y físico: la contribución del capital humano fue negativa (-1,4%), al igual que la contribución del capital físico (-1,9%), lo que implicó que la producción del "núcleo" industrial registrara una baja de un 4,5%.

Por su parte, un análisis de la evolución de la productividad del trabajo realizado por OIT (2018) encuentra que entre 1997 y 2016 esta aumentó a una tasa muy baja (1,5%), y por debajo del crecimiento de la economía. Adicionalmente, la evolución desagregada de esta variable por sectores permite observar que: a) las comunicaciones y la industria y productos de la madera registran aumentos de productividad muy por encima de la media de la economía; b) la agricultura, la silvicultura, la extracción de madera, las finanzas y seguros, los alimentos, bebidas y tabaco aumentan su productividad (aunque de forma menos pronunciada); c) la pesca, el sector textil, de prendas de vestir e industria del cue-

52. Este estudio permite observar que la productividad medida como el producto por trabajador habría crecido a tan solo 0,6% anual desde el 2000, lo que representaría en términos comparados el desempeño más bajo a nivel global. Por otra parte, y mientras que en los países en vías de desarrollo la productividad y el PIB per cápita aumentaron entre el 2000 y el 2015 a un promedio anual del 3,9% y 4,2% respectivamente, en América Latina las figuras equivalentes habrían sido de tan solo 0,6% y 1,6%. El estudio concluye señalando que el imperativo por incrementar la productividad en la región es clave para aumentar los salarios de forma sostenida en el tiempo. Estudios de la OCDE y el Banco Mundial arriban a conclusiones similares. Ver McKinsey (2017).

ro, los minerales no metálicos, otras industrias manufactureras, la construcción, los restaurantes y hoteles, el transporte y almacenamiento, los bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, la administración pública y defensa, y los servicios sociales y otros servicios comunales anexos registran una disminución de su productividad. En el mismo sentido, Domínguez *et al.* (2014) estiman un crecimiento de la productividad total de factores prácticamente nulo para el período 1991-2013 y observan que los factores explicativos de este crecimiento entre 1991 y 2013 habrían sido, en gran medida, impulsados por la acumulación de capital físico y humano.

Un análisis de la relación entre productividad, valor agregado y estructura empresarial realizado por CEPAL y OIT (2016), basado en información sobre la producción y empleo para diecinueve ramas de actividad entre 2001 y 2014, concluye con resultados muy similares a los citados anteriormente: observando un crecimiento anual en el valor agregado bruto (VAB) de 4,4% y en la ocupación de 3,8% (el VAB por ocupado habría aumentado a solo a una tasa anual de 0,6%). En este estudio, un aspecto de particular interés viene dado por las significativas diferencias de productividad existentes según el tamaño de las empresas: pequeñas (menos de 10 empleados), medianas (de 10 a 49), y grandes (de 50 o más). Adicionalmente, en materia laboral se observan dos rasgos relativamente estables: mientras que las pequeñas empresas emplean aproximadamente a la mitad de la mano de obra y registran bajos incrementos de productividad, las grandes empresas, menos intensivas en empleo, muestran las mayores tasas de crecimiento del VAB y de la productividad. Así, estas empresas contribuyeron al 45% del aumento del empleo, el 78% del aumento

del VAB, y prácticamente al total del aumento de la productividad.

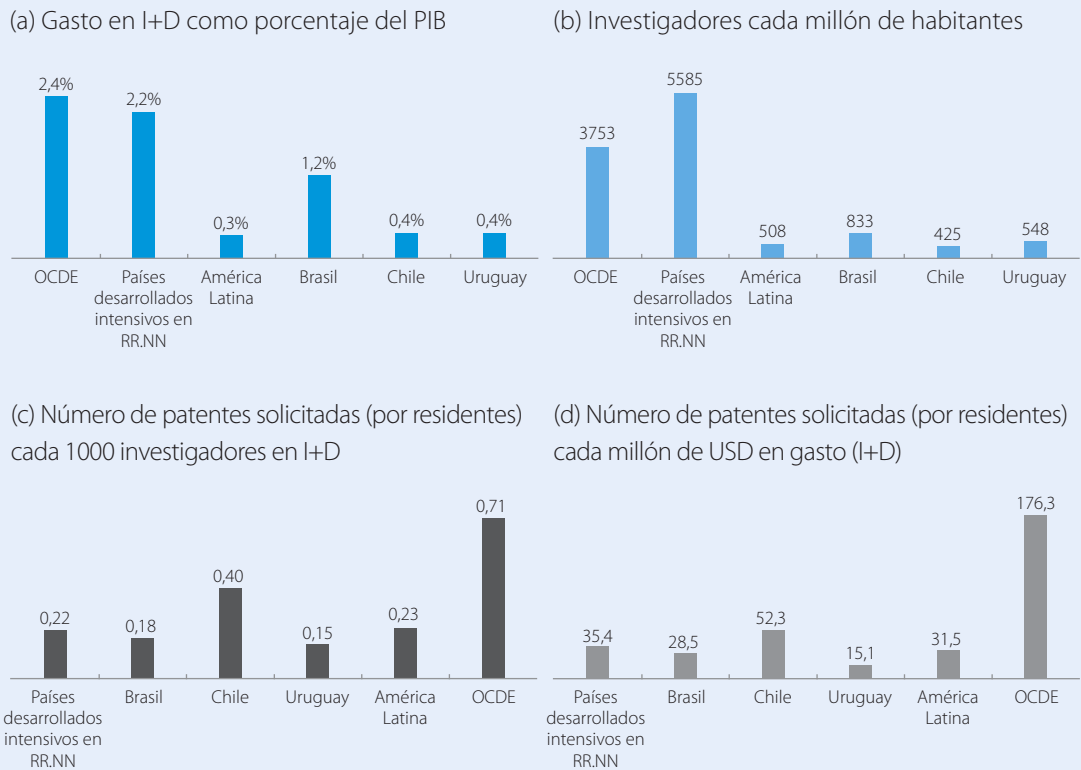
Considerando las trayectorias en materia de crecimiento económico, productividad y empleo observadas en Uruguay durante las últimas décadas, y teniendo en cuenta la importancia del progreso técnico como un factor explicativo clave para comprender las mismas,⁵³ se analiza a continuación la evolución de las capacidades científicas y tecnológicas del país (Meta 8.2). En lo que refiere en primer lugar al gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB, Uruguay se encuentra en niveles muy inferiores a los registrados entre los países que integran la OCDE, y otras economías desarrolladas intensivas en exportaciones de recursos naturales. En la comparación con este último grupo de países en particular, el número de investigadores en Uruguay (por millón de personas) es diez veces más pequeño. Adicionalmente, del análisis de algunas medidas de eficiencia del gasto en I+D se puede concluir que con respecto al número de patentes solicitadas por residentes (con relación al número de investigadores) y con respecto al gasto en I+D, Uruguay se encuentra muy por debajo del promedio de América Latina.⁵⁴ El gasto en I+D por sector de ejecución muestra, a su vez, que en el caso uruguayo únicamente un 5% de dicho gasto es ejecutado por empresas (tanto públicas como privadas), lo que constituye un 0,02% en términos del PIB.⁵⁵

53. Ver una amplia literatura sobre los fundamentos últimos del crecimiento económico en (Torres, 2003).

54. Debe tenerse en cuenta que el número de patentes solicitadas es un indicador imperfecto de los resultados del progreso técnico de un país, pues no necesariamente toda innovación es patentada.

55. Adicionalmente, y según la Encuesta de Actividades de Innovación de 2013-2015, únicamente un 27% de las empresas uruguayas realiza alguna actividad de innovación, y de ellas la gran mayoría son caracterizadas como "incrementales" (adquisición de bienes de capital o de tecnologías de la in-

Gráfico 21. Indicadores de innovación y desarrollo (I+D) en Uruguay regiones / países seleccionados [i]. Promedios 2012-2016.



Fuente: Banco Mundial-World Development Indicators. Nota: [i] OCDE: promedio simple países pertenecientes a OCDE; países desarrollados intensivos en **recursos naturales** RR.NN.: promedio simple Australia, Canadá, Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda, Suecia; América Latina: promedio simple Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

Con relación a las metas referidas expresamente a la creación de empleo, el trabajo decente y la reducción de brechas de género, generacionales y por discapacidad en el mundo laboral (Metas 8.5 a 8.7), el análisis de la trayectoria reciente de Uruguay muestra avances significativos, pero también asignaturas pendientes y retos por alcanzar. El mercado laboral uruguayo ha experimentado importantes cambios en los últimos años. El crecimiento que la economía

formación y de la comunicación).

registró entre 2006 y 2014 se tradujo en la recuperación de la tasa de ocupación, que en 2011 alcanzó un máximo de 60,7%. La mayor demanda de trabajo produjo, a su vez, un descenso de la tasa de desempleo, que en 2011 alcanzó un piso de 6,3%. Por otra parte, el entorno económico positivo de la fase expansiva del ciclo económico permitió la recuperación de varios indicadores de ingreso y salariales. En efecto, junto con el crecimiento económico se observó desde la década pasada una inflación relativamente estable y por debajo de los dos dígitos, lo que

permitió aumentar de manera sostenida tanto el PIB real per cápita como los salarios medios reales.

La desaceleración del crecimiento que la economía uruguaya comenzó a experimentar en 2015 impactó negativamente en el mercado de trabajo determinando un descenso de la tasa de ocupación (56,7% en 2019) y un aumento de la tasa de desocupación (8,9% en el mismo año). Como ya se señaló, la crisis económica global generada por el COVID-19 está generando y seguirá determinando, al menos en el corto plazo, impactos muy severos sobre la economía uruguaya y, en particular, sobre el mercado laboral: descenso de la tasa de ocupación, aumento del desempleo, reducción de los ingresos de los hogares, contracción del salario real y aumento de la pobreza. Si bien todas las proyecciones (FMI, BM, CEPAL, PNUD, etc.) indican que Uruguay no forma parte del grupo de países que sufrirán mayores caídas del PIB, el deterioro en los principales indicadores de empleo será significativo y agravará un escenario recesivo que la economía nacional ya había comenzado a experimentar en 2019.

Con relación a la expansión de la participación de las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad en el mercado laboral, así como la reducción de brechas (Meta 8.5)⁵⁶ la trayectoria del país en los últimos quince años muestra avances significativos, pero también signos de estancamiento (en particular en los últimos años). Luego de un proceso de reducción de la desigualdad de género que se extendió por años, durante los últimos años no se advierten progresos significativos. Los datos

56. "(...) lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor."

indican que el incremento inicial de la tasa de actividad y el acceso a empleos estuvo concentrado en las mujeres con mayor nivel educativo, pero se detuvo antes de alcanzar a las de menor educación.

A pesar de la expansión de los servicios de cuidados, los niveles de acceso continúan siendo muy desiguales: mientras que la asistencia a un centro de educación inicial en niños de 2 años de los hogares del quintil de mayores ingresos ascendía a 87% en 2017, entre los niños del quintil de menores ingresos apenas alcanzaba a 36%.⁵⁷ Por otra parte, las mujeres que lograron incorporarse al mercado de trabajo se encontraron, rápidamente, con barreras que les dificultaron el ascenso a posiciones de mayor responsabilidad y debieron enfrentarse con dificultades para acceder a ingresos iguales o similares a los de los varones. Por último, los pesos disímiles que las mujeres y los varones tienen en las carreras universitarias de ingeniería, tecnologías y ciencias (en particular, las primeras) reducen las oportunidades de las mujeres de acceder a los puestos de trabajo en las áreas más productivas de la economía y, consecuentemente, a las mejores retribuciones. En materia de segregación laboral, cuando se analiza la composición por actividad económica, resulta notorio que mujeres y varones no se distribuyen de forma homogénea. Como se señala en un reciente documento de la OPP sobre este tema (2019: 19): "Cuando se analiza la relación entre los niveles de productividad de las ramas de actividad y el porcentaje de mujeres ocupadas, se observa que es negativa. Las ramas altamente feminizadas registran bajos niveles de productividad, y no existe casi ninguna rama que tenga alto nivel de productividad y más del 50% de mujeres."

57. Cálculos propios a partir de la ECH del INE de 2017.

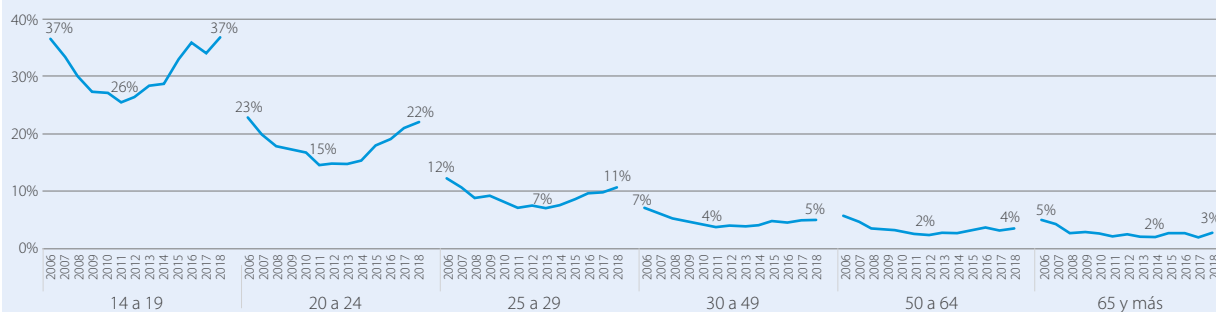
Una mayor participación de las mujeres en los puestos de trabajo de los sectores más dinámicos y con mayor proyección de la economía puede ser considerada no solo como un objetivo a lograr como parte de una agenda de igualdad de género más amplia, sino también como un propósito que contribuirá al crecimiento económico y al desarrollo del país. Recientemente, la OPP desarrolló algunos estudios buscando determinar el nivel de riesgo de automatización del trabajo en los distintos sectores de actividad, para las diferentes categorías ocupacionales y en función de variables clave como sexo y nivel educativo. A partir de constatar el aumento de la participación de las mujeres en los empleos que desempeñan tareas cognitivas (en particular, tareas cognitivas no rutinarias analíticas), la previsible evolución del mercado de trabajo en los próximos años —determinada por los procesos de automatización— las ubicaría en un escenario más positivo que el de los varones. Según la OPP (2018: 26): “... **los empleos de las mujeres (en Uruguay) presentan un riesgo de automatización significativamente menor que el de los hombres. Mientras que para los puestos de trabajo ocupados por mujeres se estima un riesgo de automatización promedio de 60%, para los hombres este valor es de 68%.** Esto no implica necesariamente que los trabaja-

dores masculinos sean más automatizables *per se*, pero sí que estos se desempeñan en empleos que corren mayor riesgo de automatización.”⁵⁸ De hecho, al ordenar los sectores de actividad según el nivel de riesgo que provocan los cambios tecnológicos en el mundo del trabajo, se observa que los sectores que enfrentan un menor riesgo de automatización son aquellos en los que se concentran las mujeres: por ejemplo, el sector de la “enseñanza y la salud” registra un 33% de riesgo de automatización (OPP, 2018: 26). Si bien estos datos son favorables a las mujeres, ya que los empleos que desarrollan tareas cognitivas (cognitivas no rutinarias analíticas) y requieren mayores niveles de educación formal (atributos asociados a las mujeres en Uruguay), son los que tienen un menor riesgo de automatización. Es necesario tener presente también que las mujeres están subrepresentadas en la educación terciaria en las áreas de la ingeniería y la tecnología.

Un aspecto que despierta preocupación con relación al desempleo es el aumento observado en las personas más jóvenes desde 2011: de 26% a 37% para todos los jóvenes entre 14 y 19 años y de 15% a 22% para los de 20 a 24 (Gráfico 22).

58. Presidencia de la República, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2018). Las negritas nos corresponden.

Gráfico 22. Tasa de desempleo en Uruguay (total del país), desagregada por tramos de edad. Serie 2006-2018. En porcentajes.



Fuente: Observatorio Social del MIDES a partir de procesamientos de los microdatos de la ECH del INE.

Con relación a la protección de los derechos de los trabajadores (y la protección social en un sentido más amplio), la promoción de entornos de trabajo seguros y la salud laboral (Meta 8.8),⁵⁹ históricamente Uruguay ha ocupado un lugar destacado entre los países de la región. Asimismo, en los últimos años el país ha impulsado algunas reformas que han reforzado los mecanismos de protección laboral. Uruguay cuenta con un seguro de desempleo que contempla el uso de sus prestaciones para situaciones de desempleo abierto, así como también para amortiguar situaciones más coyunturales que pudieran requerir reducciones temporarias y parciales en la actividad. Este instrumento es de gran utilidad para proteger en cierta medida los ingresos de los trabajadores afectados al enfrentar la reducción de la actividad que la economía experimentó y aún experimenta como consecuencia de la pandemia del COVID-19, así

como también para procesos de transición hacia nuevos empleos como resultado de la transformación productiva.

Uruguay tiene un sistema maduro de protección social que combina componentes no contributivos y contributivos. Su cobertura es universal o casi universal en pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, así como en protección social para la maternidad y discapacidad. Cuenta con esquemas maduros de seguro de desempleo y accidentes y enfermedades del trabajo (contributivo) (OIT, 2017 y 2018). Este rasgo es clave en consideración al perfil demográfico del país. La sociedad uruguaya viene experimentando desde hace décadas un proceso de sostenido envejecimiento poblacional, encontrándose actualmente en una etapa muy avanzada.⁶⁰

Pese a estas fortalezas históricas y avances más reciente, que colocan a Uruguay en una situación de liderazgo en la región (con un sis-

59. "Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios."

60. En 2015 el porcentaje de los mayores de 60 años sobre el total de la población llegaba a 19% —en América Latina ascendía 11%— y se espera que en 2050 alcance a 27,8% (en América Latina se aguarda que sea 25,4%).

tema de seguridad social que combina solidaridad, suficiencia y mecanismos de gobernanza tripartita en algunos componentes), algunas tendencias de carácter estructural podrían impedir u obstaculizar el avance del país hacia un sistema de protección social sostenible. Estas tendencias de carácter estructural incluyen el avanzado proceso de envejecimiento de la población, las restricciones fiscales que el país enfrenta y los cambios en el mundo del trabajo (el avance de las nuevas formas de trabajo). El envejecimiento de la población incrementará, por un lado, la presión hacia la sostenibilidad del sistema de pensiones y el avance de nuevas formas de empleo en modalidades atípicas podría reducir los aportes que los trabajadores hacen a la seguridad social, generando presión a la sostenibilidad en el corto plazo y presión a la suficiencia en el largo plazo. Debido al ralentización del crecimiento, a esto se suman las restricciones fiscales que limitan incrementar el gasto público social al ritmo que se había producido entre 2015 y 2014. Los progresos sostenidos en materia de protección social tienen todavía margen para mejoras importantes, en especial en el grupo poblacional de niños, niñas y adolescentes (NNA), donde se concentran los problemas de cobertura y pobreza más relevantes. Las limitaciones en el desempeño de la protección social para este grupo poblacional se vinculan también con las deficiencias en materia educativa que enfrentan especialmente los adolescentes.

Con relación a la seguridad en el trabajo y la salud laboral, en los últimos años el Estado uruguayo ha procesado diversas reformas tendientes a actualizar el marco normativo nacional en estas áreas. En el ámbito del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASAT) se han consensuado diversos decretos en

esta materia (entre otros, modificación del reglamento de seguridad e higiene ocupacional y regulación de los servicios de prevención y salud en varios sectores de actividad) los cuales, junto a otras acciones tripartitas como campañas de sensibilización a nivel nacional, han contribuido a una reducción del 28,5% en las cifras de siniestralidad laboral entre 2014 y 2018. Sin embargo, pese a este buen desempeño, aún se advierten altos índices de siniestralidad en algunos colectivos de trabajadores y en ámbitos sectoriales específicos.

Por otro lado, cabe destacar que no existen en el país mecanismos sólidos de diagnóstico, notificación e investigación de enfermedades profesionales. Este problema puede ser de especial importancia en el ámbito de las enfermedades que afectan a la salud mental de los trabajadores, en tanto que el listado de enfermedades profesionales no reconoce todavía este tipo de dolencias. Por último, a pesar del alto número de convenios técnicos en materias de seguridad y salud ratificados, la formulación tripartita de una política y un programa nacional de seguridad y salud en el trabajo sigue siendo un desafío pendiente (particularmente, en el contexto de la pandemia del COVID-19), así como la sistematización de una normativa dispersa en una única ley de seguridad y salud laboral.

El trabajo seguro y saludable como elemento del trabajo decente cobra una vital importancia en el contexto de la pandemia. Las consecuencias para la salud generadas por la COVID-19 tienen un impacto directo en la salud de los trabajadores, en la resiliencia de las empresas y en la economía del país. Las medidas de prevención y control deben ser prioritarias para proteger a las personas trabajadoras de la exposición al riesgo biológico, particularmente en el diseño e imple-

mentación de las políticas de retorno al trabajo, a fin de evitar nuevos contagios que pongan en peligro a las personas y a las estrategias de reactivación, generando mayores costos humanos y económicos de esta crisis. Solo a través de una gestión adecuada y participativa del riesgo laboral de exposición al COVID-19 se podrá facilitar el proceso de recuperación que necesita la economía sin descuidar la salud de las personas.

Desde el año 2005, cuando se reinstauraron los Consejos de Salarios en Uruguay, estos han constituido un canal para el desarrollo de las relaciones laborales. Progresivamente se fueron incorporando importantes colectivos que al inicio no formaban parte de estas negociaciones (como el sector rural y el trabajo doméstico), pasando así a constituir un esquema de muy amplia cobertura de los trabajadores asalariados privados. Existe, sin embargo, un cuestionamiento por parte de los empleadores respecto a los temas que deben ser materia de discusión tripartita y cuáles deben ser parte de la negociación solo entre empleadores y trabajadores. Esta cuestión ha sido llevada a una queja de los empleadores ante la OIT hace ya varios años, lo que en cierta forma ha obstaculizado el fluido desarrollo de las relaciones laborales.⁶¹

61. Existen múltiples espacios de diálogo social y tripartismo que están funcionando plenamente en el país. Estos son: a) la negociación colectiva, organizada en Consejos de Salarios por rama de actividad y estructurada en un sistema gobernado por un Consejo Superior Tripartito; b) el Banco de Previsión Social (BPS), encargado de la gestión de todas las prestaciones comprendidas en la seguridad social (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, seguro de desempleo, seguro por enfermedad, entre otras); c) el Instituto Nacional de Empleo y formación Profesional (INEFOP), organismo ejecutor de las políticas activas de empleo, en especial la de formación profesional; d) el Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil (CETI); e) la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y de Trato en el Empleo; e) el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASAT); f) la Junta Nacional de Salud.

En este ámbito, el nuevo Gobierno ha hecho anuncios con relación al fortalecimiento del Consejo Superior Tripartito, así como también la intención de conformar una Comisión de Reforma a la Seguridad Social que también será una instancia con participación de los actores del mundo del trabajo. El CONASSAT podría desempeñar un papel clave en la priorización de las políticas de seguridad y salud laboral, como eje de la reactivación productiva, una vez superada la crisis sanitaria por COVID-19.

Finalmente, y como se señaló, la pandemia del COVID-19 ha impactado sobre la economía del país y, en particular, en el empleo. En este marco, resulta clave analizar los posibles efectos de la pandemia y la crisis económica que desata en términos de ampliación de las brechas entre trabajadores formales e informales, trabajadores con distintos niveles de formación y calificación, trabajadores de distintos sectores de empleo, mujeres y varones, etc. La adopción del teletrabajo u otras modalidades a distancia a partir del cierre temporal de los centros de trabajo en varios sectores de la economía puso en evidencia las diferencias entre distintos grupos o perfiles de trabajadores, al tiempo que ahondó las brechas de inequidad. Mientras que un poco más de la mitad de los trabajadores formales (52%) tendría posibilidad de trabajar a distancia, sólo 32% de los informales podría hacerlo (PNUD, 2020a: 49). Estos datos muestran que algunas de las características del mercado laboral en Uruguay determinan que la adopción del teletrabajo en el marco de las medidas de distanciamiento social establecidas a partir de la declaración de emergencia sanitaria podrían tener un efecto recesivo dentro de la población de personas ocupadas (PNUD, 2020a).



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas al ODS 8

Examen Periódico Universal (Ciclo 3) 2019

Seguir afianzando sus políticas de empleo, a fin de rebajar las tasas de desempleo, sobre todo las de los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad[i].

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 2016

El Comité recomienda al Estado parte que tome en cuenta su recomendación General n.º 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos y adopte las medidas necesarias para combatir todas las formas de discriminación racial y estereotipos que enfrenta la población migrante en el Estado parte. Asimismo, le recomienda que adopte las medidas necesarias para asegurar condiciones de trabajo adecuadas a todos los trabajadores migrantes, incluso mediante la realización de inspecciones sistemáticas, y para facilitarles el acceso a la justicia.

Examen Periódico Universal (Ciclo 2) 2014

Mantener las iniciativas encaminadas a fomentar el crecimiento económico y mejorar los niveles de vida en el país[ii].

Fuente: OACNUDH con base en el análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE. Notas: [i] recomendación presentada

1.7. Industrialización sostenible e infraestructura resiliente ⁶²



“Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.”

Con relación al desempeño y la evolución reciente del sector industrial en Uruguay algunos indicadores permiten captar la posición que ocupa el país en términos comparados: se ubica

en la posición 79 entre 150 países que son ordenados de acuerdo con índice de performance competitiva industrial que elabora la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (categorización 2017), un índice que busca reflejar, entre otras variables clave para evaluar el desempeño del sector, la participación de la manufactura en la canasta exportadora del país, el valor agregado manufacturero y la intensidad tecnológica en el sector.⁶³ Por otra parte, con relación al indicador valor agregado manufacturero/PIB, Uruguay registraba en 2018 un valor de 12%, levemente por debajo del promedio registrado entre los

62. Esta sección ha sido formulada con base en los aportes de ONUDI sobre industria y de UNOPS (2020) sobre infraestructura.

63. Ver: ONUDI [<https://stat.unido.org/cip/>]. A fin de valorar o evaluar el desempeño de Uruguay en este índice, cabe consignar que Argentina, Chile y Paraguay ocupan los siguientes puestos: 51, 52 y 98, respectivamente.

países latinoamericanos (13%). Asimismo, con respecto al indicador valor agregado manufacturero per cápita, el registro de Uruguay es de 1.752 dólares anuales (medido a precios constantes de 2010), un valor destacado dentro de la región, pero a la vez claramente inferior al que presentan, en promedio, los países desarrollados (5.186).

Es destacable que la manufactura tiene un efecto transformador en la economía, fomenta la actividad tecnológica y la innovación, estimula un capital humano técnico de calidad y tiene un efecto empuje en otros sectores de la economía. Mas del 60% de la inversión en innovación y desarrollo del sector productivo se realiza en el sector manufacturero, liderado por el área electrónica e informática (Industrial Research Institute, 2016). En el caso de Uruguay, la sofisticación del sector manufacturero está condicionada por la baja inversión en innovación y desarrollo (pública y privada), como consecuencia la relación del indicador: valor agregado de las industrias de medianas y alta tecnología/valor agregado total es baja, para el año 2016 (15%). *El Informe de Desarrollo Industrial* de la ONUDI 2020 indica que la difusión e incorporación de tecnologías digitales avanzadas a la producción manufacturera representan una oportunidad para el aumento de la productividad, así como para la creación de nuevas empresas de base tecnológica en países en desarrollo. El reporte también señala que la infraestructura digital es un punto de partida fundamental a la hora de incorporar estas plataformas digitales al sistema productivo. En ese sentido, las capacidades de infraestructura digital del Uruguay y un sector de *software* consolidado en el país podrían ser claves para el desarrollo de una estrategia proactiva de generación de capacidades e

incorporación gradual de los beneficios de la industria 4.0.⁶⁴

Con relación a la situación de las infraestructuras en Uruguay (calidad, costos, capacidad de resiliencia, etc.), el análisis de la situación permite identificar, del mismo modo que con otros objetivos de la Agenda 2030, áreas en las que se han producido avances en el marco del fuerte crecimiento que experimentó la economía uruguaya entre 2003/2004 y mediados de la década pasada, pero también vulnerabilidades y retos aún pendientes.

En primer término, con relación al transporte Uruguay presenta algunos déficit o debilidades en infraestructura y logística que limitan aumentos de productividad y competitividad. El crecimiento de la producción agrícola y forestal, y la instalación de plantas de celulosa en el país han creado presiones sobre la infraestructura y los servicios de transporte y logística, sobre todo en la red vial que muestra un deterioro considerable, aunque desigual. El aumento del tráfico ha afectado la calidad del servicio en las rutas nacionales y la seguridad vial. En cuanto a la infraestructura ferroviaria, esta es inadecuada y se encuentra en malas condiciones.

En segundo término, con relación a la logística, los costos logísticos de las cadenas agroindustriales representan el 29% del valor total de las actividades logísticas en el país, un valor superior al que presentan en promedio los países de América Latina (24%) y muy superior al promedio observado entre los países

64. Por otra parte, el comercio manufacturero representa aproximadamente el 80% del comercio mundial, cerca del 70% en América Latina y tan solo el 40% en el Uruguay. Este desbalance comercial a favor del sector manufacturero (con respecto al primario) tiene dos implicaciones: la mayor demanda en manufactura afecta positivamente a la balanza comercial de países especializados en su exportación y, además, ofrece mayores oportunidades para la integración en cadenas globales de valor.

de la OCDE (9%). En la cadena forestal los costos logísticos representan el 97% del valor de los bienes y en la agrícola. La industria logística experimenta deficiencias: por ejemplo, el 50% de los camiones vuelven vacíos después de una entrega. Según el índice de desempeño logístico del Banco Mundial (2018), Uruguay se ubica en una posición rezagada con relación a los países más avanzados (en la posición 85 entre 160 países analizados), con un índice global de 2.69/5 (2.43 en infraestructura logística, 2.51 en aduanas y 2.71 en competencia logística), reflejando la falta de nueva inversión en infraestructura y logística y de inversión en mantenimiento de la ya existente, para hacer frente al boom de los *commodities* y la rápida expansión del sector forestal uruguayo.

En tercer lugar, con relación a la energía, el análisis de los datos permite observar que Uruguay ha procesado en los últimos años un cambio profundo en su matriz energética (aspectos que serán retomados en la primera sección del capítulo siguiente, dedicada al ODS 7). En la última década Uruguay duplicó su capacidad instalada, dejando atrás la condición de importador neto de electricidad para convertirse en un exportador neto. El 97% de la energía eléctrica proviene de fuentes renovables. Sin embargo, estos cambios no se han traducido en precios más bajos de la energía, sobre todo de la eléctrica, cuyos precios son superiores al promedio de la región y tienen un impacto negativo en la competitividad. Si bien en el corto plazo no se estima que se requiera más generación (al menos hasta 2023), se recomienda en el mediano plazo adoptar planes de expansión de energía que respondan a escenarios alternativos de demanda.

En cuarto y último lugar, Uruguay presenta en el área de las telecomunicaciones una de sus

principales fortalezas. El país ocupa una posición de liderazgo dentro de la región que se refleja en varios indicadores: una alta densidad en las principales líneas telefónicas (32 por cada 100 habitantes) y de penetración de la telefonía móvil (150 por cada 100 habitantes), que lo ubican, respectivamente, en la primera y segunda posición en estos indicadores entre los países de la región. Asimismo, Uruguay tiene casi 3.7 millones de abonados de banda ancha para teléfonos móviles y 930.000 abonados de banda ancha para telefonía fija, lo que lo convierte en uno de los países de América Latina con los más altos ratios de usuarios de Internet por cada 100 habitantes.

Con relación a la capacidad de las infraestructuras y del sistema energético de Uruguay para responder frente a riesgos o potenciales eventos que puedan afectarlos, corresponde destacar que Uruguay cuenta con un Política Nacional de Respuesta al Cambio Climático (PNCC) cuyo objetivo es contribuir al desarrollo sostenible mediante la promoción de políticas y acciones de adaptación y mitigación al cambio climático. La PNCC contempla acciones que buscan potenciar la capacidad de resiliencia de la infraestructura y el sistema energético, propiciando la elaboración de planes nacionales sectoriales (NAP Ciudades/Infraestructura).⁶⁵ Otro ejemplo a mencionar con respecto a los

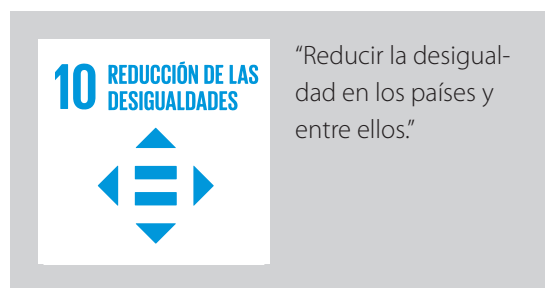
65. El proyecto para la generación del Plan Nacional de Adaptación en Ciudades es un ejemplo de lo mencionado. Este comenzó a ejecutarse en el año 2018 y tiene como foco la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión urbana, para lograr los objetivos de “reducir la vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático y facilitar la integración de las medidas de adaptación al cambio climático de manera uniforme en las políticas, programas y actividades” (Documento de Proyecto NAP-Ciudades, 2018). La estrategia que se lleva a cabo consiste, entre otras cosas, en la generación de diagnósticos, propuestas de acciones y monitoreo, la creación de capacidades de adaptación y el mejoramiento de la resiliencia de los entornos urbanos e infraestructuras.

instrumentos de política que contribuyen, entre otros propósitos, a fortalecer la resiliencia de la infraestructura frente a posibles riesgos es el Plan Nacional de Saneamiento (2020), que propone medidas de fortalecimiento de la infraestructura física a fin de mejorar la cobertura de los hogares con servicio de saneamiento público, así como la adecuación de los sistemas de saneamiento interno, la construcción de tratamiento y la disposición de los líquidos residuales domésticos.

Como síntesis del análisis de la situación de la infraestructura con la que cuenta Uruguay se puede señalar que el país aún presenta algunas debilidades o brechas no cubiertas en comparación con países de similar nivel de ingreso per cápita. La mayor brecha en perjuicio del país refiere al transporte y la logística. Con relación a la energía, si bien el país se ubica en términos relativos en una posición positiva cuando se lo compara con países de similar nivel de ingreso, los precios de la energía siguen siendo elevados. En telecomunicaciones, Uruguay está particularmente bien posicionado en los indicadores de conectividad digital, tales como el número de usuarios de Internet, los abonados a banda ancha fija de Internet y los usuarios de telefonía celular. Por último, se debe destacar que Uruguay ha avanzado en los últimos años en la definición de instrumentos de política (estrategias, planes nacionales y sectoriales, programas y proyectos específicos, etc.) que buscan fortalecer la resiliencia de la infraestructura (energía, agua, saneamiento, etc.) frente a potenciales riesgos, en particular los que se derivan de los efectos del cambio climático. En este sentido, Uruguay se enfrenta al desafío de implementar las acciones y medidas planteadas, movilizándolo para ello los recursos correspondientes, en un contexto crítico, determinado por la desacelera-

ción del crecimiento económico que el país comenzó a experimentar en los últimos años y, en particular, la crisis económica global, regional y nacional que generó la aparición de la pandemia del COVID-19.

1.8. Reducir la desigualdad y eliminar las fuentes y expresiones de discriminación⁶⁶



La reducción de la desigualdad al interior de los países y entre los países constituye uno de los pilares de la Agenda 2030. En particular, en América Latina y el Caribe reducir las brechas de desigualdad (económica, geográfica, social, etc.) representa un desafío central, por tratarse de una de las regiones más desiguales del mundo. La primera meta de este objetivo remite a la disminución de las brechas económicas dentro de los países: “De aquí a 2030 lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.” Al examinar la trayectoria de Uruguay con relación a la proporción del ingreso captado por los dos primeros quintiles (el 40% de la población con menores ingresos) se advierte, entre 2007 y 2018, un aumento moderado, de 13,9% en 2007 a 17,6%

66. Al igual que parte de la sección anterior, esta sección está parcialmente basada en el Informe Final del “Proyecto Transiciones” de PNUD (2019).

en 2018, que se corresponde con una caída en el porcentaje captado por el quintil de mayores ingresos entre 2007 y 2012: de 50,9% a 44,6%.⁶⁷

El crecimiento que la economía uruguaya experimentó hasta 2018 (en 2019 el PIB apenas creció 0,2% y en 2020 experimentó, por primera vez desde 2002, una variación negativa a consecuencia del COVID-19: 5.9%), el aumento del empleo y el incremento de los niveles de formalidad laboral determinaron un fuerte aumento de los ingresos de los hogares (y una mejora en la distribución de estos). A modo de referencia, los ingresos de los hogares crecieron un 64,4% en términos reales entre 2005 y 2018.⁶⁸ En cuanto a la distribución, la caída en la desigualdad de ingresos es uno de los he-

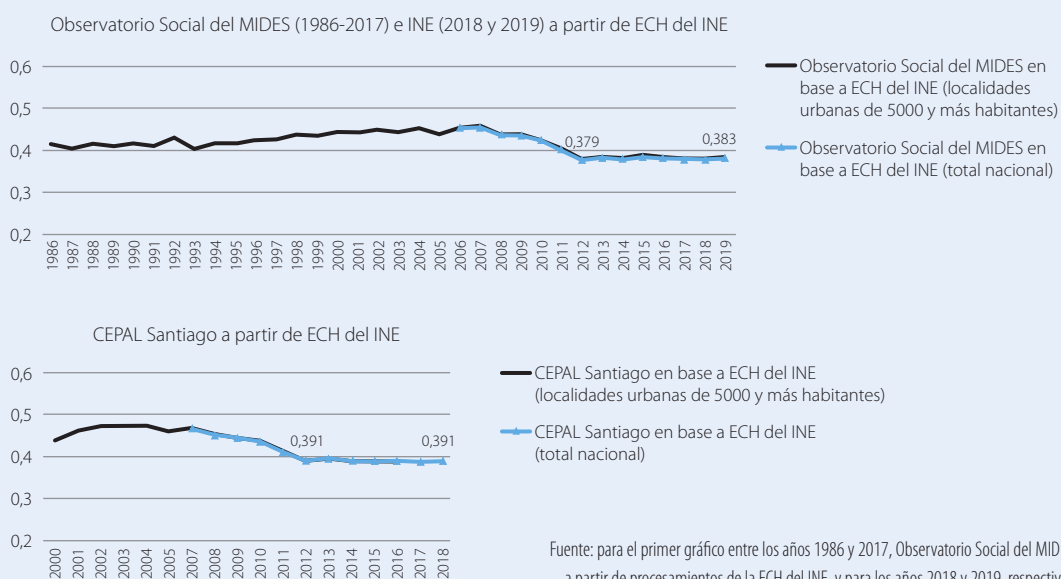
chos más notorios del período reciente. Luego de una larga tendencia al alza moderada de la desigualdad en la distribución del ingreso entre 1993 y 2007, el índice de Gini pasa de 0,46 en 2007 a 0,38 en 2011, para luego mantener una relativa estabilidad (Gráfico 23).

Una caída de ocho puntos en el coeficiente de Gini, en un periodo de apenas 5 años, es un hecho excepcional a nivel mundial (Atkinson, 2018) y que solo se comprende por la simultaneidad de un amplio conjunto de factores. La evidencia nacional es consistente en señalar los impactos de un amplio conjunto de políticas, que afectan tanto los ingresos primarios (incremento del salario mínimo nacional (SMN), reinstalación de la negociación colectiva), vía salarios y jubilaciones, como los ingresos después de impuestos y transferencias (reforma tributaria, jubilaciones y pensiones mínimas y creación de las Asignaciones Familiares Plan de Equidad). En

67. Fuente: Observatorio Social del MIDES en base a procesamientos de la Encuesta Continua de Hogares del INE.

68. Elaboración propia a partir de procesamientos de la ECH del INE.

Gráfico 23. Concentración del ingreso en personas en Uruguay (total nacional y localidades urbanas mayores a 5000 habitantes), medida a través del coeficiente de Gini, según distintas fuentes. Serie 1986-2019.



primer lugar, el salario real tuvo un crecimiento sostenido entre 2003 y 2018, alcanzando un 58,5% de incremento. Al mismo tiempo, la evidencia permite observar una caída de la desigualdad de los ingresos salariales desde 2007 a 2013 y un estancamiento a partir de esa fecha. Uno de los instrumentos de política que tuvo una incidencia significativa en la disminución de la desigualdad de ingresos fue el aumento sostenido que hubo del SMN —de 157% entre enero de 2005 y enero de 2019, según el INE— y de los salarios mínimos sectoriales.⁶⁹ Con relación a los resultados que tuvo la reinstauración de la negociación colectiva a partir de 2005, Cabrera y Echagüe (2017) mediante ejercicios de descomposición encuentran que la mitad de la caída de la desigualdad salarial entre 2005 y 2015 podría ser atribuida a las pautas salariales negociadas en los convenios colectivos.

Cabe destacar que la institucionalidad laboral contribuyó durante los años de mayor dinamismo económico a la desigualdad de ingresos en Uruguay, mediante dos instrumentos clave: aumento sostenido del SMN y la disminución brechas salariales por la negociación colectiva tripartita. A su vez, considerando que en Uruguay las jubilaciones se ajustan en base al índice medio de salarios, el aumento en los ingresos laborales por encima de la inflación tuvo su correlato en los ingresos de los pasivos. Esta evolución favorable de las jubilaciones promedio fue complementada con la decisión sistemática de incrementar aún más las jubilaciones y pensiones mínimas, y de flexibilizar las condiciones para el acceso.⁷⁰

69. Los salarios mínimos sectoriales son aquellos determinados mediante la negociación colectiva, que han estado siempre sobre el SMN; solo 4% de los trabajadores dependientes en 2017 estaba cubierto por el SMN.

70. Por otra parte, los estudios son claros en mostrar cómo la ola de reformas en las políticas públicas con objetivos redistributi-

Como se señaló al inicio de esta sección, la reducción de la desigualdad al interior de los países que postula el ODS 10 no solo remite a las disparidades económicas (la desigualdad en la distribución del ingreso y las brechas en el acceso al bienestar), sino también a la promoción de la inclusión económica, social, cultural y política de todas las personas y la eliminación de “leyes, políticas y prácticas discriminatorias” (Meta 10.3),⁷¹ así como a facilitar la migración en un contexto de crecimiento de los flujos migratorios a nivel internacional y al interior de los países. Las disparidades asociadas a la edad, el sexo, la discapacidad o la raza han sido abordadas en algunas de las secciones de este primer capítulo del CCA dedicado al análisis de la situación de Uruguay con relación a la Agenda 2030 y los ODS (en particular, los apartados sobre los ODS 1, 2, 4 y 5), por lo que en las siguientes líneas se hará foco en la condición de la población migrante

vos generada en los años 2006-2008 ha tenido un fuerte impacto en la reducción de la desigualdad (CEPAL y MIDES, 2018). Por ejemplo, el índice de Gini aumenta en más de 2 puntos (2,4) cuando no se consideran los efectos de las nuevas transferencias (Tarjeta Uruguay Social y asignaciones familiares del Plan de Equidad), ni los cambios impositivos: IRPF y IASS.

71. Con relación a las brechas entre los afrodescendientes y el resto de la población en Uruguay, así como las brechas que aún subsisten en términos de acceso al bienestar y efectivo ejercicio de derechos, merecen especial atención algunas de las Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Uruguay ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (20 de julio de 2017) en referencia a este tema: “Aun cuando el Comité toma nota de los esfuerzos realizados por el Estado parte para la protección del patrimonio cultural de la población afrodescendiente, le preocupa que el conocimiento del legado histórico y cultural de los pueblos indígenas no se promueva suficientemente, especialmente en el ámbito educativo. Asimismo, le preocupan las disparidades existentes en el acceso y participación de la vida cultural entre zonas rurales y urbanas, así como entre los diferentes grupos socioeconómicos”. “Para ello le insta a crear las condiciones favorables para que la población afrodescendiente e indígena pueda conservar, desarrollar, expresar y difundir su identidad, historia, cultura, tradiciones y costumbres, y a adoptar las medidas necesarias para promover el conocimiento del legado histórico y cultural de los pueblos indígenas, especialmente en el ámbito educativo. Además, le recomienda que tome las medidas necesarias para eliminar las disparidades en el acceso y participación en la vida cultural, así como el acceso a infraestructura cultural...”

(Meta 10.7). La evidencia indica que en los últimos años Uruguay registra un aumento sostenido de los nuevos migrantes, que provienen, mayoritariamente, de países de la región.

Si bien en términos relativos el peso de la población migrante sigue siendo bajo en comparación con otros países (2,4% de la población total del país considerando nuevos migrantes y migrantes que llegaron al país hace más de cinco años),⁷² el aumento en términos absolutos de la migración reciente en los últimos años (casi duplicación entre 2013 y 2018,⁷³ plantea desafíos para la políticas públicas para garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales, considerando que buena parte de esta población llega al país con recursos escasos y que enfrenta obstáculos en su integración social.⁷⁴ El incremento de la migración se explica en gran medida por la llegada de migrantes de países que, hasta hace algunos años, tenían un peso menor en la migración que recibía Uruguay. Según DTM-OIM (2019): "(...) al tradicional flujo de inmigrantes argentinos y brasileños se suman cubanos, venezolanos y dominicanos, siendo el flujo de migrantes venezolanos el de mayor magnitud entre los países latinoamericanos que no son limítrofes (con Uruguay)."

Si bien la brecha entre los niveles de pobreza en los casi 25.000 nuevos migrantes y en el resto de la población no es muy significativa, la evidencia muestra que la pobreza afecta en mayor medida a los migrantes (respectivamen-

te, 9,7% y 8,6% en 2018).⁷⁵ Por otra parte, otros indicadores de carácter cualitativo permiten observar que existen barreras a la integración de la población migrante. De acuerdo con el estudio del Latinobarómetro de 2018, casi la mitad de la población mayor de 14 años en Uruguay (44,5%) manifiesta que la llegada de migrantes es perjudicial desde su perspectiva personal y familiar, en tanto 35,6% expresa que es beneficiosa.⁷⁶

Corresponde señalar que Uruguay cuenta con un marco legal que garantiza el acceso y gozo a derechos los derechos sociales en pie de igualdad con los nacionales. Asimismo, el Estado uruguayo tiene una política amplia para aceptar de hecho la permanencia de personas extranjeras en el territorio nacional y viene realizando esfuerzos para asegurar la regularización ante el sistema de seguridad social de todas las personas migrantes que trabajan en situación de dependencia en el país.⁷⁷ Sin desconocer ni subestimar estas fortalezas, la creciente llegada a Uruguay de migrantes provenientes de otros países de la región, que hasta hace algunos años tenían una baja participación en la migración que llegaba al país, plantea diversos desafíos para las instituciones y las políticas públicas.

72. Ver: MIDES / Observatorio Social / Sistema de Información sobre Derechos Humanos, Igualdad y No Discriminación [http://observatorioddhh.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaDiscriminaciones/indicadores.php#].

73. Sobre este punto se recomienda: Rosas y Scotti (2019).

74. En particular, los hogares de nuevos migrantes compuestos por mujeres jefas de hogar que se hallan a cargo, básicamente, de todo el núcleo familiar.

75. Sistema de Información sobre Derechos Humanos, Igualdad y No Discriminación del MIDES.

76. Este fenómeno no es exclusivo de Uruguay: de acuerdo con este estudio, en promedio entre los 18 países de la región estudiados el 63,8% de los encuestados manifiesta que la llegada de migrantes puede perjudicarlos. Si bien el porcentaje que presenta Uruguay es alto (44,5%), es el segundo más bajo entre los 18 países de la región que participan del estudio [<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>].

77. Un ejemplo concreto de ello es que los empleadores también pueden contratar personas migrantes que se encuentran tramitando su documento de identidad y residencia.



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas al ODS 10

Examen Periódico Universal (Ciclo 3) 2019

Seguir potenciando las medidas, por ejemplo, las de asignación de recursos presupuestarios y de realización de programas intersectoriales, para erradicar toda violencia y discriminación, en particular las que sufren las mujeres, las personas con discapacidad y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, así como para proteger sus derechos[1].

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2017

El Comité recomienda al Estado parte incrementar sus esfuerzos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Para ello, le insta a asegurar que los programas establecidos para tal fin sean implementados con un enfoque de derechos humanos, cuenten con los recursos suficientes para su implementación, y presenten la debida atención a los grupos más afectados, especialmente niños y a las brechas existentes entre las zonas urbanas y rurales. A este respecto, el Comité señala a la atención del Estado parte su declaración sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, de 2001.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2017

El Comité insta al Estado parte a adoptar medidas efectivas para combatir los estereotipos raciales y toda forma de discriminación en contra de afrodescendientes, indígenas y migrantes. Asimismo, tomando en cuenta su Recomendación General n.º 35 (2013) sobre la lucha contra el discurso de odio racista, le recomienda redoblar sus esfuerzos para evitar la propagación de mensajes en los medios de comunicación que continúen perpetuando la estigmatización. El Comité recomienda al Estado parte que lleve a cabo de manera sistemática campañas de sensibilización y educación hacia la sociedad en general sobre los efectos negativos de la discriminación racial y que promuevan la comprensión y tolerancia entre los diferentes grupos étnicos existentes en el Estado parte. El Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas necesarias para fortalecer la protección de los derechos culturales y el respeto de la diversidad cultural.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 2016

El Comité recomienda al Estado parte que tome en cuenta su Recomendación General n.º 30 (2004) sobre la discriminación contra los no ciudadanos y adopte las medidas necesarias para combatir todas las formas de discriminación racial y estereotipos que enfrenta la población migrante en el Estado parte. Asimismo, le recomienda que adopte las medidas necesarias para asegurar condiciones de trabajo adecuadas a todos los trabajadores migrantes, incluso mediante la realización de inspecciones sistemáticas, y para facilitarles el acceso a la justicia.

Fuente: OACNUDH con base en el análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE. Notas: [1] recomendación presentada

2. La necesaria transformación hacia sociedades sostenibles y resilientes

2.1. Asegurar el acceso al agua, el saneamiento y las energías sostenibles

6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO



“Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.”

7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE



“Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.”

El acceso al agua en el país, así como la cobertura de servicios de saneamiento muestra en los últimos años, de acuerdo con la información recabada mediante la ECH, una evolución positiva (Meta 6.1). Como se aprecia en la Tabla 1, el porcentaje de población que tiene un acceso adecuado al agua ha seguido creciendo en los últimos años hasta alcanzar valores próximos a su universalización: 98,5%. La reducción del porcentaje de hogares sin acceso adecuado operó en todos los estratos económicos (en particular, en los de menores ingresos) y en las distintas áreas geográficas. Si bien las brechas entre distintos estratos se han acortado, aún se pueden advertir las diferencias de acceso entre los hogares de los quintiles extremos y entre regiones, en perjuicio de las localidades del interior menos pobladas y de las áreas rurales.

Tabla 1. Hogares sin acceso adecuado al agua dentro de la vivienda en Uruguay [i] según área geográfica de residencia y quintiles de ingresos. Años seleccionados entre 2006 y 2018. En porcentajes.

	2006	2012	2018
Total nacional	11,8%	3,4%	1,5%
Montevideo	2,5%	0,9%	0,4%
Loc. del interior con 5.000 habitantes o más	9%	2,6%	1,2%
Loc. del interior con menos de 5.000 habitantes y área rural	51,5%	14,3%	5,5%
Quintil 1 (menores ingresos)	27,4%	10,5%	4,9%
Quintil 2	17,9%	5,3%	2,5%
Quintil 3	12,2%	3,1%	1,4%
Quintil 4	7,5%	1,3%	0,6%
Quintil 5 (mayores ingresos)	4%	0,6%	0,3%

Fuente: Observatorio Social del MIDES. Nota: [i] “Se considera que la vivienda no tiene un abastecimiento adecuado si el origen del agua no es por la red general o a través un pozo surgente protegido y la misma no llega al domicilio por cañería dentro de la vivienda”.

Por otra parte, con relación a la cobertura de los servicios de saneamiento (Meta 6.2) la información relevada mediante la ECH permite observar en los últimos años un descenso sostenido del porcentaje de hogares que sufren carencias de saneamiento (Gráfico 24). Los datos sobre acceso adecuado al agua potable y a servicios de saneamiento muestran con claridad que las carencias se concentran en las poblaciones que residen en las áreas más alejadas.

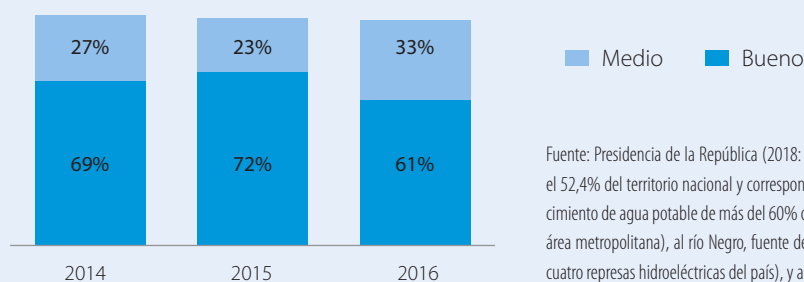
Como se señala en el *Informe Nacional Voluntario 2018*: “El desafío del país para el acceso universal al agua potable se encuentra en la generación de estrategias para pequeños nú-

Gráfico 24. Hogares con carencias de saneamiento en Uruguay (NBI). Serie 2006-2018. En porcentajes.



Fuente: Observatorio Social del MIDES con base en procesamientos de la ECH del INE.

Gráfico 25. Análisis de la calidad de las aguas de las principales cuencas de Uruguay[i] según el índice de calidad de agua (Índice de Qualidade das Águas [IQA] / Water Quality Index). 2014 a 2016.



Fuente: Presidencia de la República (2018: 81-82). Nota: [i] "Estas cuencas abarcan el 52,4% del territorio nacional y corresponden al río Santa Lucía, fuente de abastecimiento de agua potable de más del 60% de la población del país (Montevideo y su área metropolitana), al río Negro, fuente de energía hidroeléctrica (tiene tres de las cuatro represas hidroeléctricas del país), y al río Cuareim..."

cleos de viviendas rurales y de población rural dispersa. Esta situación conlleva que los programas a aplicar deben ser muy específicos, para atender la situación con un alcance geográfico casi de vivienda individual." (Presidencia de la República, 2018: 77).

Con relación al saneamiento, si se considera exclusivamente los servicios que son gestionados en forma segura (con instalaciones de redes de alcantarillado, tratamiento de efluentes y disposición final adecuada), el porcentaje de población que accedía a este tipo de servicios en 2016 era solamente 45,5 (65% en Montevideo y 32,2% en el interior del país). Si se suman a este porcentaje los correspondientes a las poblaciones que accedían a servicios "con

red, pero sin tratamiento" (14,2%) y las que utilizaban "fosas sépticas o pozos impermeables" (39,2%) se alcanzan los niveles de cobertura presentados en el Gráfico 24 (Presidencia de la República, 2018: 78).

Con relación a la tercera meta del ODS ("mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos"), existen indicios sobre una pérdida de calidad del agua en los últimos años en la principal cuenca de abastecimiento del país. Si bien entre 2014 y 2016 el análisis de la calidad de agua utilizando como medida el IQA (índice de calidad del agua) no muestra cambios significativos, si se suman los niveles "medio" y "bueno"

(apenas una leve disminución de 96% a 94% entre esos dos años), sí se advierte una caída de once puntos en el nivel “bueno”, lo que amerita seguir con atención la evolución de la calidad del agua en el país. En esta dirección señala el *Informe Nacional Voluntario* sobre ODS de 2019: “El desafío más importante en materia de vertido de efluentes se concentra en aumentar el porcentaje de tratamiento de las aguas procedentes de sistemas colectivos de líquidos residuales domésticos y en identificar cargas, caudales y tratamientos de los establecimientos agropecuarios. Por otra parte, uno de los principales problemas de la calidad de agua en el ambiente es el aporte de cargas proveniente de fuentes difusas, cuya disminución requiere estrategias diferentes del tratamiento de efluentes con descargas puntuales. Para atenuar estos impactos se dispone de varias herramientas, como planes de uso y manejo de suelos y aguas, control del uso de fertilizantes, planes específicos para la lechería e implantación de zonas de amortiguación.” (Presidencia de la República, 2018: 81).

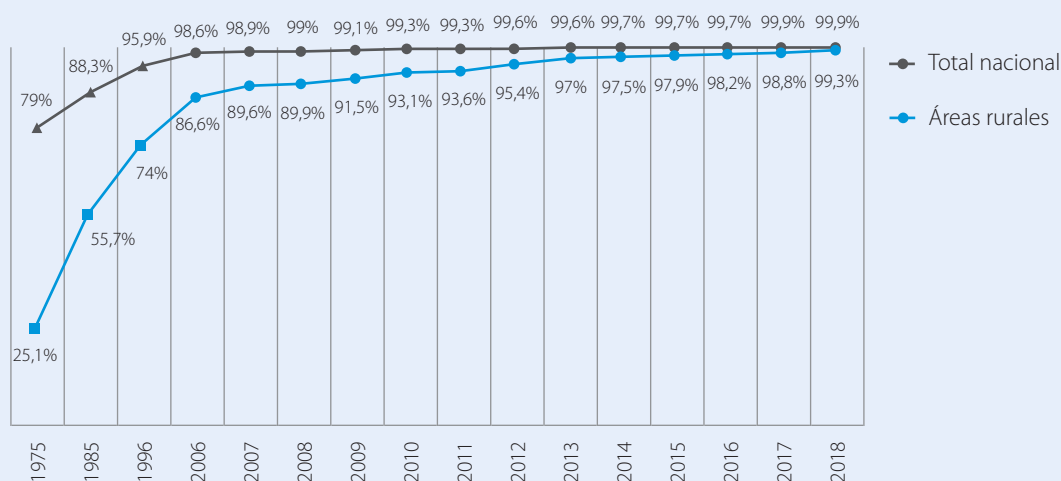
Con relación a la Meta 6.4 (“aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce”), el *Informe Nacional Voluntario* de 2018 (Presidencia de la República, 2018: 84) mostraba una tendencia moderada, pero a la vez sostenida, al aumento del estrés hídrico (de 7% en 2010 a 8,5% en 2016). Si bien la magnitud observada en este indicador sigue siendo baja, la tendencia al aumento ameritaría reconstruir la evolución del indicador durante los últimos años, así como mantener su seguimiento periódico en los próximos años.

Con respecto a la Meta 6.5 referida a la gestión de los recursos hídricos (“implementar la

gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda”), el citado informe (Presidencia de la República, 2018: 86-89) muestra los esfuerzos que en los últimos años ha venido realizando el Estado uruguayo junto a sus homónimos de los países vecinos para asegurar una gestión adecuada de los cuerpos de agua transfronterizos, así como los acuerdos alcanzados para la gestión de acuíferos y cuencas y los desafíos planteados con relación a su implementación. Por último, con relación a la Meta 6.6 referente a los ecosistemas relacionados con el agua (“proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua”), el informe muestra que “el área de humedales y masas de agua para el año 2000 era de 852.017 ha y para el año 2015 de 867.452 ha, lo que resulta en una diferencia positiva (aumento de área) de 15.435 ha (0,09%)”. (Presidencia de la República, 2018: 90).

Finalmente, con relación al acceso a la energía y la participación de las fuentes renovables de energía en la matriz energética los datos del Uruguay lo colocan dentro de la región en una posición destacable. Con relación a la primera meta del ODS 7 (“garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos”), cabe señalar que Uruguay ya había superado a comienzos de la última década del siglo pasado el 90% de población con acceso a la energía eléctrica. En las últimas décadas, la población sin acceso se concentró casi exclusivamente en las áreas rurales (población dispersa). En ese sentido, la reducción de la brecha entre la población urbana y la población rural con relación al acceso a la energía eléctrica ha sido uno de los principales logros que el país alcanzó en las últimas tres décadas. En 1996 la proporción de población que tenía acceso a energía

Gráfico 26. Población con acceso a la energía eléctrica en Uruguay, total nacional y áreas rurales. Años seleccionados entre 1975 y 2018. En porcentajes.



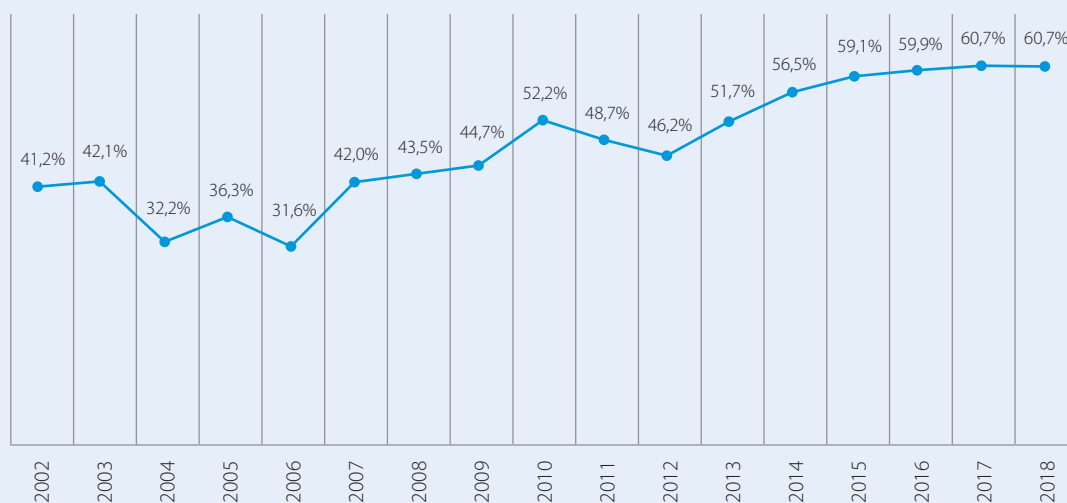
Fuente: para el período 1975 a 2016, Presidencia de la República (2018: 109), y para 2017 y 2018, elaboración propia a partir de procesamientos de la ECH del INE. Nota: los datos de 1975, 1985 y 1996 corresponden a los Censos de Población de esos años.

eléctrica ascendía en el área rural al 74% y en el área urbana al 95.6% (más de veinte puntos porcentuales de distancia); en 2007 (una década después) la disparidad entre ambas regiones había disminuido ya en forma significativa (respectivamente, 89.6% y 98.9%), aunque aún era notoria la diferencia entre ambas y preocupante la falta de acceso a la energía de una de cada diez personas residentes en las áreas rurales; finalmente, en 2018 la disparidad entre ambas áreas prácticamente desapareció (respectivamente, 99.3% y 99.9%).

Con relación a la Meta 7.2 (“aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas”), la trayectoria del país desde mediados de la década pasada resulta muy positiva. Como se aprecia en el Gráfico 27, prácticamente se duplicó la participación relativa de las fuentes renovables

de energía en el consumo energético final: de 31,6% en 2006 a casi 61% en 2018. En cuanto a resiliencia en el sector energético, Uruguay cuenta con algunas ventajas, ya que se realizó una transición desde una matriz energética altamente dependiente de combustibles fósiles hacia una matriz compuesta, en su mayoría, por energías renovables, llegando a que en el año 2018 el “60% del abastecimiento global de energía y el 97% de la generación eléctrica fueron en base a fuentes renovables” (BUR3, 2019: 16). Esta transición energética fue acompañada desde 2015 con la implementación de medidas para promover la eficiencia energética buscando aumentar los volúmenes de energía evitada y, de este modo, reducir 5% la energía consumida (con respecto al escenario tendencial al año 2024), fundamentalmente en los sectores de transporte y residencial.

Gráfico 27. Proporción de la energía renovable en el consumo final total de energía (indicador 7.2.1. del ODS 7) [i] en Uruguay. Serie 2002-2018. En porcentaje.



Fuente: MIEM (2018: 189). Notas: [i] "El consumo de electricidad se clasifica de acuerdo con la matriz de generación eléctrica por fuente".

Por otra parte, se puede destacar el aumento del peso de las energías de fuente eólica dentro del total de potencia instalada (MIEM 2018: 13). El cambio en la matriz energética adquiere un valor particular por haberse producido en una fase de expansión económica. En este sentido, el *Informe Nacional Voluntario* de 2018 (Presidencia de la República, 2018: 113) señala: "(en tanto) Uruguay está en una etapa de crecimiento

económico (afirmación correspondiente a 2017/2018), lograr una reducción absoluta en la participación de fuentes fósiles (representa) un esfuerzo mayor (...) El crecimiento económico, si bien es sumamente positivo para el país puede generar retrocesos en la proporción de energía renovable en el consumo final total de energías, si no es abordado en forma responsable, con un claro foco en la sostenibilidad."

6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas a los ODS 6 y 7

Examen Periódico Universal (Ciclo 3) 2019

Velar por que se aplique debidamente su Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento, prestando particular atención a los segmentos de población vulnerables y marginados[1].

7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE



Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes 2019

El Subcomité recomienda que las personas detenidas tengan acceso permanente al agua potable y se les proporcione una alimentación nutritiva, adecuada y suficiente. El Subcomité también recomienda asignar un presupuesto especial para los alimentos de los internos y crear un mecanismo de vigilancia para que los insumos sean distribuidos de manera equitativa entre el personal penitenciario y las PPL [personas privadas de libertad].

Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento 2012

[...] recomienda que el Estado parte asegure el disfrute de los derechos al agua y el saneamiento en todas las esferas de la vida, también para las personas que viven en la calle o en asentamientos irregulares o rurales, así como en todos los lugares públicos, incluidos los centros de detención de menores. La Relatora Especial destaca las observaciones finales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los informes periódicos tercero y cuarto del Uruguay, en que el Comité instó al Estado a redoblar su labor para facilitar el acceso a una vivienda digna y la prestación de servicios de saneamiento adecuados.

Fuente: OACNUDH en base al análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE. Notas: [1] recomendación presentada por Mauricio.

2.2. La construcción de ciudades inclusivas, sostenibles y resilientes⁷⁸

11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES



“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.”

El ODS 11 plantea a la comunidad internacional y a cada uno de los países alcanzar ciudades y asentamientos humanos que sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Este objetivo remite obviamente a las condiciones de habitabilidad en los contextos urbanos. En ese sentido, si bien en todas las regiones del planeta se observa desde hace décadas un proceso acelerado de urbanización y de concentración de la población en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, Uruguay representa un caso temprano y muy avanzado en este proceso de cambio sociodemográfico, formando

78. La primera parte de esta sección recoge contenidos del documento de PNUD (elaborado por la Dra. María José Álvarez Rivadulla, profesora de la Universidad de los Andes de Colombia), que integra la serie de estudios del Proyecto “Transiciones: Desafíos para la Agenda Urbana y de Integración Social en Uruguay”. Montevideo: PNUD (octubre de 2019).

parte del 10% de países más urbanizados del mundo.⁷⁹

En un país como Uruguay, en el que desde hace décadas más del 90% de la población vive en áreas urbanas, concentrada en el departamento de Montevideo, su área metropolitana y la faja costera de los departamentos, el análisis de las condiciones de habitabilidad, sostenibilidad y resiliencia de las áreas urbanas constituye una tarea clave para informar adecuadamente el diseño e implementación de las políticas públicas en dirección a lograr las metas de este ODS. En particular, la evidencia indica que mejorar acceso a la vivienda y disminuir la segregación residencial y social constituyen propósitos principales. Desde esta perspectiva, el desafío estri-

ba no solo en garantizar el acceso a viviendas de calidad, sino también en revertir la segregación residencial y evitar nuevos procesos de segregación. Este segundo punto es importante, ya que el denominado “efecto vecindario” nos muestra que para las poblaciones de menores recursos vivir en barrios que son homogéneamente pobres resulta peor que vivir en barrios heterogéneos (Chetty, Hendren y Katz, 2015; Kaztman, 2001, 2007; Sampson, 2012; Wilson, 1987, 1996), en términos de acceso a bienes y servicios, construcción de capital social y acumulación de activos.

En este escenario, Uruguay debe superar algunos desafíos complejos en dirección a lograr el ODS 11, en particular, con relación a las metas referidas a vivienda y hábitat, como la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y la reversión de los procesos de segregación residencial, contribuyendo de ese modo a enfrentar los procesos de segregación social y de segmentación de la matrícula del sistema educativo (un fenómeno que contribuye a reproducir e incrementar la inequidad en los resultados educativos entre distintos grupos de población).⁸⁰

79. De acuerdo con las estimaciones de población recopiladas en la base de datos en línea del Banco Mundial (World Development Indicators), Uruguay ocupaba en 2018 la decimoquinta posición entre 214 países del mundo ordenados en forma decreciente por el porcentaje de población residente en áreas urbanas, con un valor de 95,3%. Cabe acotar que al descartar dentro del grupo de catorce países que registran porcentajes mayores a los de Uruguay las pequeñas islas con población bastante inferior al millón de habitantes, Uruguay se ubica como el sexto país más urbanizado del orbe (el primero dentro de América Latina), solo por detrás de Hong Kong, Kuwait, Singapur, Qatar y Bélgica. Fuente: WDI-WB. Corresponde señalar que Uruguay formaba parte ya del quintil de países más urbanizados del planeta hace más de medio siglo. De acuerdo con los resultados del Censo de Población de 1963, 81% de la población residía en las áreas urbanas. INE (s/d: 5) [<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35704/Variables+Estad%C3%ADsticas+Relevantes+Durante+el+Siglo+XX+-+1+Poblaci%C3%B3n.pdf/ac906a54-7873-4d0a-becf-5cf0ef7d8cc5>], casi el doble del 42% observado en promedio para 213 países con información disponible en la base de datos del Banco Mundial para el año 1968. Si bien el descenso del porcentaje de población que vive en las áreas rurales en Uruguay es una tendencia que tiene varias décadas, esta disminución se ha acelerado en los últimos años. De acuerdo con la información recabada en el Censo de Población realizado en 1996 la población rural ascendía en ese momento a 291.000 personas, en tanto conforme el Censo desarrollado en 2011 esta población era de 175.000 habitantes, lo que representa una reducción del 40% –casi a la mitad– en apenas quince años. En tanto el modelo agroindustrial que desde hace décadas se viene desarrollando en el país tiende a generar un aumento en los niveles de concentración de la tierra, lo que alienta el desplazamiento de pequeños productores desde las zonas rurales a las áreas urbanas, el dato actual (el último Censo se realizó en 2011) podría ser menor aún.

80. Corresponde destacar también como retos aquellos que refieren a la resiliencia de las ciudades frente a los efectos y los riesgos que depara el cambio climático. En este sentido, uno de los retos que debe enfrentar Uruguay es la incorporación de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos en los procesos de planificación urbana y en el ordenamiento territorial, en el diseño, construcción, gestión y mantenimiento de viviendas, en la construcción de infraestructura, en la instalación de equipamiento y la provisión de servicios públicos. Asimismo, surge como desafío el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la gestión a nivel nacional, departamental y municipal (MVOTMA, 2017: pár.11). En este sentido, el objetivo de generar ciudades sostenibles tiene como desafío, además de lo mencionado (el acceso a vivienda y la reversión de los procesos de segregación territorial), otros aspectos que se recogen del NAP Ciudades (y que dialogan con los Planes de Energía, Saneamiento y Aguas): el “(el) ‘enverdecimiento’ de zonas urbanas (gestión de las aguas urbanas, estabilización de la temperatura, captura de carbono) y la densificación de zonas seguras (ordenamiento territorial, menor consumo energético y menos emisiones por transporte).” De esta manera, se reduciría la exposición al riesgo y la vulnerabilidad, mejorando también la resiliencia de las ciudades.

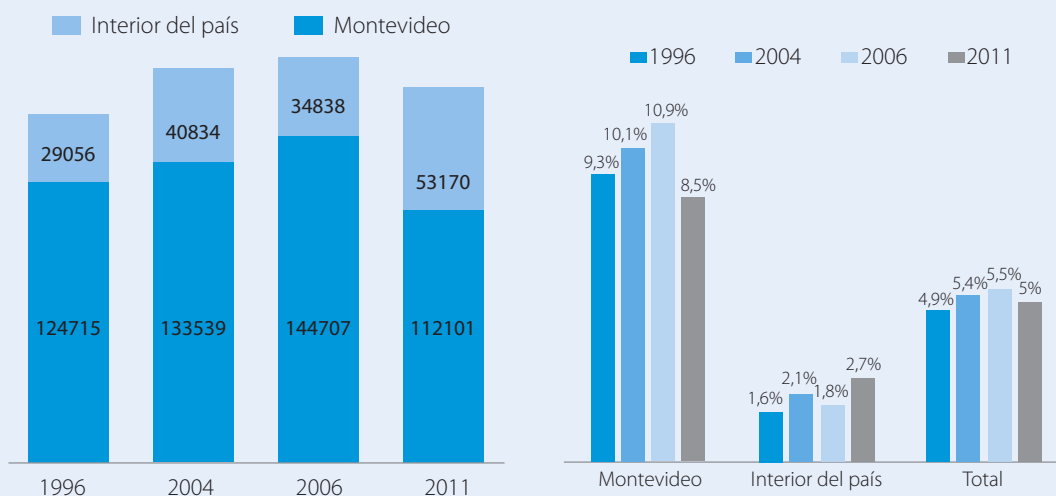
Si bien Uruguay experimentó entre 2004 y 2014 una fuerte caída en los niveles de pobreza (de 39,9% a 9,7% en toda la población), para pasar luego a una etapa de relativa estabilidad y leve crecimiento de la pobreza en 2019 (Sección 1.1 sobre ODS 1), las dinámicas urbanas tienen, en términos teóricos, y han tenido en la realidad del país sus propias inercias y procesos, que determinan que no se haya producido una reducción paralela de los niveles de fragmentación del espacio urbano. Frente a esta situación es necesario construir un diagnóstico relativamente exhaustivo y objetivo que permita informar el diseño y rediseño de estrategias y políticas para enfrentar los dos retos enunciados: la reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, por una parte, y la reversión de los procesos de segregación residencial, por otra.

Existen distintos medios para calcular el déficit de vivienda, pero el concepto refiere, básicamente, al saldo negativo entre la dotación de viviendas adecuadas y las necesidades de habitación de la población (Hábitat, 2015). Según MVOTMA (2015), el déficit cuantitativo de vivienda está en 51.899 viviendas. Las condiciones que determinan ese déficit son: los hogares que comparten vivienda (la mayoría también comparte habitaciones), la tenencia insegura (ocupantes sin permiso del propietario) y los materiales deficitarios. En esta cifra hay mezcladas distintas situaciones que re-

quieran soluciones diversas. Mientras las políticas dirigidas al hacinamiento de hogares en una vivienda pueden ser mejoradas con acciones orientadas a facilitar el acceso a la vivienda, la seguridad en la tenencia puede mejorarse con acciones dirigidas a la regularización de la tenencia de las viviendas por parte de la población. Según el Observatorio Social del MIDES (2019), las condiciones de habitabilidad de la vivienda han mejorado entre 2006 y 2015, pero hay algunos indicadores que siguen siendo muy preocupantes. Por ejemplo, un 42% de las viviendas tiene problemas de conservación. Ante esta situación la renovación y la mejora del stock de viviendas constituyen dos líneas clave para orientar las políticas.

En relación con la informalidad urbana, Uruguay es un caso muy negativo no tanto por su tamaño, que en términos regionales sigue siendo bajo, sino por su enorme crecimiento en la década del noventa, sin crecimiento poblacional ni migraciones internas importantes. Entre 2006 y 2011 se advierte una reducción de la informalidad tanto medida por el número de barrios como por la población residente en esas áreas. Sin embargo, los últimos datos indican que se ha producido un aumento de los asentamientos (45 entre 2011 y 2018), localizados en zonas de alta vulnerabilidad, es decir, menos urbanizadas, con menos servicios y más desconectadas (MVOTMA-PMB, 2019).

Gráfico 28. Población residente en asentamientos irregulares en Uruguay. Años seleccionados entre 1996 y 2011. En valores absolutos y porcentajes.



Fuente: los datos de 1996 corresponden al Censo de Población de ese año; los datos de 2004 corresponden al INE con base en el Conteo Poblacional de ese año; los datos de 2006 y 2011 corresponden a PIAI (s/d: 5) con base en el Censo de Asentamientos de 2006 y del Censo de Población de 2011, excepto por el dato de Montevideo de 2006 que corresponde a CEPALSTAT.

Entre 2011 y 2018, el MVOTMA-PMB (2019) encuentra un aumento considerable del número de barrios de invasión (48 nuevos barrios). La mayor parte de la población de esos barrios parece provenir de otros asentamientos según los informantes calificados de ese relevamiento. De acuerdo con los últimos datos de la ONG Techo (2019) se encontraron 656 asentamientos en Uruguay y aproximadamente 200.000 personas viviendo en ellos (en torno al 6% de la población).⁸¹ Estas cifras muestran que pese

al significativo crecimiento que experimentó la economía uruguaya desde 2004 a 2014 y la consecuente caída de la pobreza entre esos años, la proporción de población que reside en

81. En un estudio realizado por Techo Uy en 2010 (un año antes del momento en el que el INE realizó el último Censo de Población del cual surgió la cifra de 165.000 personas residentes en asentamientos, se indicaba que en ese momento había 257.000 personas viviendo en 562 asentamientos (Techo Uy, 2010: 31). Si bien estas cifras no serían estrictamente comparables con las que surgen de fuentes oficiales por diferencias metodológicas, permiten observar que la magnitud de población residente en asentamientos irregulares hace una década (en pleno período de fuerte crecimiento económico) podría ser un poco mayor a la que surge de estimaciones oficiales; en cualquier caso, esta cifra se ubicaría en un rango de 5 a 10% de la población, muy por debajo de

los valores que se observan en varios países de América Latina y el Caribe. De acuerdo con datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas (Base de datos de indicadores de los objetivos de desarrollo del milenio) en torno a 2014, aproximadamente, una quinta parte de la población urbana en América Latina y el Caribe (más exactamente, 20,5% en promedio entre 27 países con información disponible) residía en "tugurios", con un rango de variación entre 6% en algunos países y 60,5% (sin contar Haití) en el otro extremo. Para todos los países y para la región la definición del indicador es: "grupo de personas que viven bajo el mismo techo y carecen de una o varias de las siguientes condiciones: acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua y saneamiento, suficiente sala de estar, durabilidad de la vivienda y seguridad de la tenencia."; en el caso de Uruguay el indicador es definido como población que reside en "asentamientos irregulares", por lo que no sería estrictamente válida la comparación entre el dato de Uruguay y los de los restantes países. Si bien este indicador no es, necesariamente, el mismo que se mide en Uruguay, los valores que asume en los países de la región permiten ubicar en términos relativos a Uruguay dentro de la región con relación a la proporción de población urbana que vive en asentamientos. Fuente: Naciones Unidas [<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>].

asentamientos irregulares en el país no solo no disminuyó, sin que tendió a crecer hacia el final del período. Por cierto, corresponde resaltar que estas afirmaciones se realizan con base en el análisis de información que ha sido recabada antes de 2019 (el primer año desde 2004 en el que se registró un crecimiento, aunque leve, de la pobreza y, obviamente, antes de la irrupción de la pandemia del COVID-19 en 2020).

En términos de tenencia de la vivienda, en Uruguay hay un subdesarrollo del mercado de alquileres comparativamente. La proporción de inquilinos es bastante más baja que en otros contextos, en torno a 20%, mientras que en la Unión Europea está en torno al 30% (Daude *et al.*, 2017). Desarrollar más el mercado y las políticas de vivienda basada en alquiler pueden mejorar las opciones para diversos grupos poblaciones, como jóvenes, personas que cambian su situación familiar por diversos motivos, entre otros. Tener vivienda de alquiler de calidad y accesible en el mercado también puede mejorar la situación de sectores de bajos ingresos que no pueden comprar, pero podrían pagar mensualmente un alquiler, tal vez con ayuda de un subsidio. Hoy en día, el alquiler no parece ser una opción buena para los sectores de bajos ingresos. De hecho, alquilan menos las personas del primer quintil que las del quinto, a diferencia de la mayoría de otros países de la región. En general para Uruguay, lo que un ciudadano promedio paga por alquiler en proporción a los ingresos es más que lo que pagaría si comprara, y la diferencia ha crecido. Esto afecta especialmente a las personas de menores ingresos. Mientras en 2018 en Uruguay los hogares de más bajos ingresos (quintil 1) pagaban 35% de los ingresos del jefe en alquiler y 16% en cuota de compra, los de más altos ingresos (quintil 5) pagaban

15% en alquiler y 12% en cuota de compra.

También en relación con la tenencia, una categoría muy importante y generalmente invisible es la condición de ocupante gratuito con permiso u ocupante con relación de dependencia. Esta categoría alberga al 21% de los hogares. Al interior de esta categoría, están sobrerrepresentados los hogares de menores ingresos, con menores a cargo y con jefe joven. Si unimos esto a lo que se dijo al inicio sobre déficit cuantitativo por allegamiento, es posible que aquí haya situaciones complejas que quedan ocultas en la trama urbana. ¿Cuáles son las opciones y las condiciones para nuevas familias que se forman y no pueden independizarse de la casa de alguno de sus familiares? En 2018, el 35% de los hogares del quintil 1 y el 33% de los hogares con jefes jóvenes (menores de 40), estaban en esta categoría. Esta situación no tiene que ser siempre problemática. Puede haber externalidades interesantes en términos de cuidado, por ejemplo. Pero cuando se combina con condiciones de vulnerabilidad y de falta de oportunidades de otros tipos de tenencia, puede asociarse a conflictos, inseguridad de la tenencia, etc. Esta categoría de ocupación ha crecido en los últimos años para todos, pero sobre todo para los de menores ingresos.

Cabe poner atención sobre una problemática que queda fuera de estas mediciones y es el crecimiento de la población de calle, sin vivienda, en la capital del país (no tenemos datos de otras ciudades). Con relación a las principales características sociodemográficas de la población en situación de calle, el informe del MIDES señala que entre las personas relevadas en 2019: “no se registran niños, niñas o adolescentes pernoctando en calle, (que) nueve de cada diez (personas en situación de calle) son varones, (con) 38

años en promedio (y en los que se observa una sobrerrepresentación de población afro (tres de cada diez).” Asimismo, en el informe se sostiene que predomina en esta población las personas nacidas en Uruguay (“solo quince son extranjeros”) y entre los uruguayos prevalecen los montevideanos: 83% (MIDES, 2019c: 12).

Esta es una población con problemáticas específicas, que no son solo de acceso a la vivienda, pero es importante considerar en qué medida algún tipo de política de vivienda podría mitigar los efectos de la intemperie sobre estos individuos.⁸² Si bien el conjunto de temas

que forman parte de la agenda pública con relación a la calidad del hábitat, la inclusión social y la sostenibilidad en las áreas urbanas y, en particular, en las ciudades, excede los tres temas abordados en esta sección (el déficit de vivienda y su relación con el mantenimiento de un porcentaje significativo de población viviendo en asentamientos irregulares, los procesos de segregación residencial y la expresión más extrema de privación del derecho a la vivienda que es el fenómeno de la población en situación de calle), estos representan probablemente los tres temas que suscitan mayor sensibilidad en la opinión pública y que forman parte de las prioridades del actual gobierno, así como de las administraciones precedentes.

82. En una reciente investigación aplicada, David Snow colaboró con el gobierno de Orange County, California, para pensar en soluciones al problema de la población sin techo en ese lugar. Snow calculó los costos que implican las políticas estándar para atender a las personas “sin techo” para el Estado y organizaciones no gubernamentales que trabajan con ellos. Los costos no son solo los refugios o la comida. Existen una serie de costos ocultos, fundamentalmente en salud, dado que se trata de personas que, debido a las condiciones de vida que enfrentan, frecuentemente utilizan los servicios de emergencia hospitalaria. Algo parecido sucede con los costos que este tipo de fenómeno supone para el sistema judicial. Snow concluye que los costos son bastante más altos, el doble según su cálculo, que proveer de vivienda incondicionalmente a esta población. Los costos de aquellos sin techo que viven en casas son sustancialmente menores que los de que viven

en refugios o en la calle. Para el caso de Estados Unidos, una persona sin techo crónica que vive en la calle o en refugios puede ascender a casi 90.000 dólares. Mientras que aquellos que viven en los programas de vivienda que han desarrollado para este propósito, incondicionales y con acompañamiento, bajan a casi la mitad (Snow *et al.*, 2017).



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas al ODS 11

Examen Periódico Universal (Ciclo 2) 2014

Facilitar el acceso a una vivienda adecuada, prestando especial atención a la asistencia a las familias con bajos ingresos[i]. Seguir facilitando el acceso a una vivienda adecuada, especialmente prestando asistencia a las familias de bajos ingresos y otras personas y grupos de personas desfavorecidas[ii].

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2017

El Comité recomienda al Estado parte que revise las medidas adoptadas en materia de vivienda con miras a adoptar una estrategia integral de vivienda social basada en el derecho a una vivienda adecuada y asequible y que cuente con criterios definidos en materia de calidad y habitabilidad. El Comité insta al Estado parte para que tal estrategia dé prioridad a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, asegurando que en los procesos de desalojo cuando legalmente corresponda ejecutarlos se respeten los derechos de las personas afectadas, tomando en cuenta las observaciones generales números 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, y 7 (1997) sobre los desalojos forzados. El Comité insta al Estado parte a que adopte todas las medidas necesarias para evitar la criminalización de las personas sin hogar y asegure la adecuada implementación de las políticas y programas apropiados para facilitar su reinserción social.

Comité de los Derechos del Niño 2015

El Comité recomienda al Estado parte que: a) Formule y aplique, con la participación activa de los propios niños, una política integral que aborde las causas fundamentales del fenómeno de los niños de la calle, a fin de prevenirlo y reducirlo; b) Fortalezca los servicios mediante la capacitación de más personal y la elaboración de programas de rehabilitación individualizados para la reintegración de los niños en la sociedad; c) Aborde la cuestión de los actos de violencia cometidos por la policía contra los niños de la calle y lleve a los responsables ante la justicia; d) En coordinación con las ONG, proporcione a los niños de la calle la protección necesaria, en particular una vivienda, servicios de atención de la salud adecuados, la posibilidad de asistir a la escuela y otros servicios sociales; e) Apoye los programas de reunificación familiar o el acogimiento en entornos familiares alternativos cuando redunden en el interés superior del niño.

Fuente: OACNUDH con base en el análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE. Notas: [i] recomendación presentada por Egipto; [ii] recomendación presentada por Malasia.

2.3. Promover formas de producción y prácticas de consumo sostenibles



Los datos presentados en el Gráfico 29 indican con claridad el fuerte crecimiento de la producción agropecuaria, considerada globalmente, desde mediados de la primera década de este siglo hasta los años 2012 y 2013: crecimiento que se concentra entre 2006 y 2012 (el período de mayor dinamismo) en el sector de la agricultura, fundamentalmente, y en particular con relación a la producción de soja, en el contexto del llamado boom de los *commodities*.

En ese escenario, se produjo un crecimiento significativo no solo de la producción con fines de exportación (incluyendo obviamente el desarrollo de los servicios asociados), sino también del consumo interno.

Esta expansión ubica al país ante el desafío de implementar políticas que contribuyan a garantizar modalidades de producción y de consumo sostenibles y, en particular, de alcanzar una gestión eficiente y sostenible de los recursos naturales, evitando la degradación y

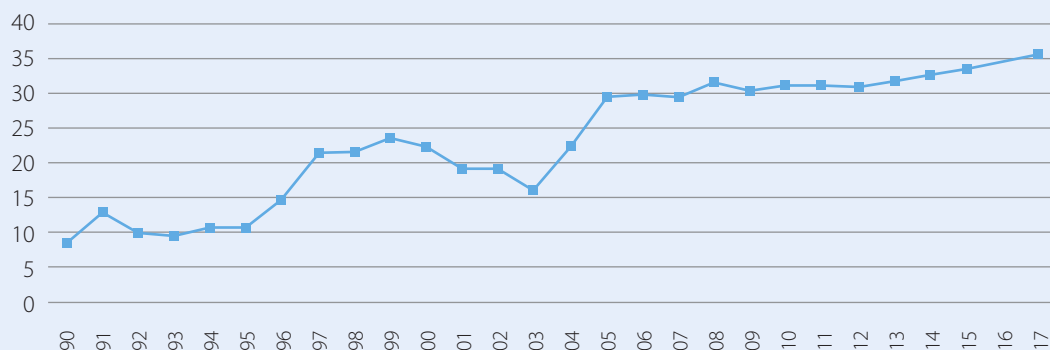
efectos nocivos que podría producir con relación a la calidad del agua y la biodiversidad (aspectos que serán abordados específicamente en la siguiente sección).

La segunda meta del ODS 12 aborda, precisamente, la eficiencia y sostenibilidad del uso de los recursos naturales. Para monitorear la trayectoria de los países hacia el logro de esa meta se acordó analizar como indicador la huella material (medida en términos absolutos, con relación a la población –per cápita– y al PIB para determinar el peso del consumo en la economía). Al examinar la evolución de este indicador (Gráfico 29), se observa un fuerte crecimiento a mediados de la década pasada, en el marco de la recuperación posterior a la última crisis económica y desde ese momento un moderado pero sostenido crecimiento hasta 2017 (último año para el que se tiene registro del indicador).

Asimismo, al analizar la evolución del consumo de material doméstico por habitante⁸³ (Gráfico 30), se constata también su fuerte crecimiento durante los períodos consignados: un fuerte crecimiento en la segunda mitad de los años noventa, antes del último período recesivo (1999-2003), y un fuerte y rápido crecimiento en los años siguientes a la crisis de 2002/2003, en el marco de la recuperación de la economía.

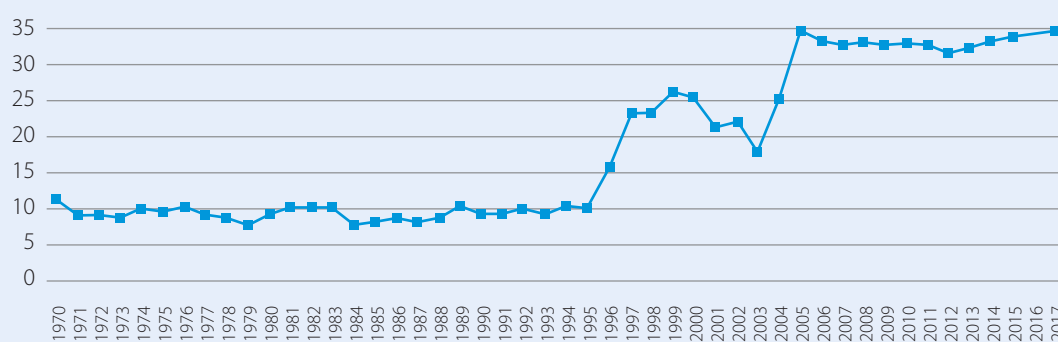
83. “El consumo de material doméstico (DMC) mide la cantidad total de materiales utilizados por una economía y se define como la cantidad de materia prima extraída del territorio nacional, más todas las importaciones físicas, menos todas las exportaciones físicas.” (Presidencia de la República, 2018: 194).

Gráfico 29. Huella material (total) per cápita (medida en toneladas) en Uruguay. Serie 1990-2017.



Fuente: UNEP Statistics.

Gráfico 30. Consumo material doméstico per cápita (en toneladas) en Uruguay. Serie 1970-2017.



Fuente: UNEP Statistics.

La intensificación productiva en años recientes, sobre todo a nivel agropecuario y agroindustrial, ha conducido en los últimos años a la búsqueda y adopción de nuevos modelos productivos que permitan la valorización y gestión sustentable de los residuos orgánicos. En este sentido, bajo una lógica de *economía circular*,⁸⁴ se promovieron opciones tecnológi-

cas en sectores como el lácteo, cárnico y agrícola, con la generación de subproductos como compost, biogás y combustibles alternativos.⁸⁵

De esta forma, el testeado de tecnologías potencialmente escalables en los principales rubros productivos del país resultó relevante para proyectar y planificar futuros aumentos de productividad de manera sustentable.

Estas iniciativas, que han sido testeadas a nivel de predios rurales y agroindustrias, fueron acompañadas por el fortalecimiento del marco regulatorio nacional través de la nueva Ley de Residuos, así como por la generación de normativa específica que permitió promover la producción y comercialización de estos

84. La *economía circular* representa el nuevo paradigma de desarrollo productivo sustentable al cual apuestan los países desarrollados para los siguientes años. Los nuevos modelos de negocios circulares y las sinergias que se puedan establecer con tecnologías digitales serán claves para continuar profundizando la sostenibilidad de los modelos productivos en el país. La conjunción de ambos podrá aportar elementos prácticos para disminuir la huella de materiales, la huella hídrica y la huella energética, optimizando el uso de recursos y ganando en eficiencia en sistemas productivos. El país ya ha dado pasos en este sentido y posee la infraestructura digital y las capacidades en tecnologías de la información para seguir avanzando.

85. Proyecto Biovalor de ONUDI [<http://biovalor.gub.uy/>].

subproductos. Por otra parte, la producción sustentable, bajo una lógica de modelos de negocio circular, fue también promovida a nivel de las pymes a través del Programa de Oportunidades Circulares, desarrollado por la Agencia Nacional de Desarrollo junto al Proyecto Biovalor de ONUDI. Estas iniciativas han permitido difundir entre los emprendedores, las pymes y los organismos del Estado una nueva lógica para concebir los modelos productivos bajo la mirada de *economía circular*.

Al mismo tiempo que el país debe adoptar enfoques innovadores como este, para que sus prácticas productivas sean sostenibles, debe avanzar hacia un consumo sostenible, en particular, un consumo eficiente y sostenible de los alimentos.⁸⁶ El hecho de que una porción significativa de la producción de alimentos se pueda desperdiciar por ineficiencias en la gestión (pérdidas que pueden representar cientos de millones de dólares o una porción del PIB similar o mayor a la que se destina en muchos países en desarrollo a los programas de alimentación y a las transferencias monetarias para los sectores más vulnerables) resulta, por lo menos, preocupante. Por esa razón, la Agenda 2030 plantea un indicador específico para seguir la evolución de los países con relación a esta meta, que plantea una mejora exigente hacia 2030: “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos”.⁸⁷

86. La Meta 12.3 establece: “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha.”


87. Además de la reducción de la magnitud de los desperdicios de alimentos en los distintos eslabones de la cadena, un tema clave es la producción sostenible de alimentos (la producción orgánica y agroecológica), así como la promoción del consumo de alimentos sanos.

Uruguay cuenta, a partir del aporte de la FAO, con una fuente de información y análisis que permite saber en qué punto se hallaba al momento de adoptar la Agenda 2030, con relación a la gestión eficiente y el desperdicio de alimentos. Como se señala en el *Informe Nacional Voluntario* sobre ODS de 2018: “en 2017 se desarrolló, en el marco de un proyecto con FAO, el ‘Estudio sobre estimación de pérdidas y desperdicio de alimentos en Uruguay’, el cual permitió tener las primeras estimaciones nacionales al respecto.” (Presidencia de la República, 2018: 195) Este estudio permite concluir para el período 2011-2016 que: **“las pérdidas y el desperdicio de alimentos** en Uruguay constituyen **el 11% de la oferta de alimentos** disponible para consumo humano. Esto representa alrededor de **1 millón de toneladas al año**, con un valor estimado de **600 millones de dólares, en base a materia prima**. Dentro del total de pérdidas y desperdicio, **el 66% se produce en las etapas de producción y postcosecha** y el 11% se registra en los hogares” (FAO, 2017: 5).⁸⁸

En Uruguay la pérdida y el desperdicio de alimentos (PDA) presenta valores que no corresponden ni a los países industrializados ni a los países con menores ingresos. En términos de desperdicio se observa 35% del reportado para los países industrializados. Si bien correspondería al triple del de los países subdesarrollados, en Uruguay se constató, mediante un análisis de corte cualitativo, un uso eficiente de la comida en los hogares, comparado con los países de mayores ingresos. De acuerdo con la información disponible, 81% del volumen de pérdidas en materia prima equivalente se concentra en las etapas de producción,

88. Los destaques en negritas nos corresponden.

poscosecha y procesamiento.⁸⁹ En términos de valor del total de las pérdidas (600 millones de dólares), la carne (43%), las frutas y hortalizas (23%) y los lácteos (10%) poseen la mayor incidencia. Si bien en diversos rubros de alimentos (en particular, los de las cadenas exportadoras) se han realizado esfuerzos destacables en las últimas décadas para mejorar eficiencia, existe aún un importante espacio para lograr mejoras significativas.



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas al ODS 12

Examen Periódico Universal (Ciclo 2) 2014
 Considerar la posibilidad de fortalecer la capacidad de los ministerios responsables de la elaboración de una estrategia de minería sostenible[i].

Fuente: OACNUDH con base en el análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE. Notas: [i] recomendación presentada por Egipto.

89. Si bien el desperdicio en la producción de alimentos afecta la seguridad alimentaria, en Uruguay la inseguridad estaría más vinculada al acceso a alimentos que a la disponibilidad. Corresponde señalar también la tendencia a la disminución de los predios de producción familiar o de menor escala que se registró entre los dos últimos censos agropecuarios (realizados, respectivamente, en 2000 y 2011).

2.4. La respuesta al cambio climático y la protección de los ecosistemas marinos y terrestres⁹⁰



“Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.”



“Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.”



“Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.”

La Agenda 2030 propone una visión integral del desarrollo, en la que se articulan sus tres dimensiones constitutivas: la ambiental, la económica y la social. Asimismo, trae a la discusión como un eje de debate principal la acción de los países y de la comunidad internacional para combatir el cambio climático y enfrentar sus impactos ambientales, económicos y sociales.

Las metas que se derivan, en particular, del Objetivo 13 buscan transmitir el sentido de ur-

90. Esta sección ha sido formulada con base en uno de los capítulos del Informe Final del “Proyecto Transiciones” de PNUD (2019).

gencia que deben adoptar las acciones para combatir el cambio climático y sus efectos.

En este contexto se puede sostener, a partir de un análisis de la evolución de las políticas y acciones implementadas por los sucesivos gobiernos en Uruguay durante los últimos años (en particular, desde la adopción de la Agenda 2030 en 2015), que el país ha realizado esfuerzos por fortalecer su respuesta al cambio climático, mediante creaciones legales, cambios institucionales e implementación de políticas y programas. En este ámbito, se destacan los siguientes hitos en la trayectoria reciente del país con relación a la adopción de nuevos marcos normativos, la creación de nueva institucionalidad y la formulación e implementación de planes, políticas y programas en materia ambiental: la constitución del Gabinete Nacional Ambiental,⁹¹ el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (SNRCC),⁹² la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático;⁹³ la definición del Plan Ambiental para el Desarrollo Sostenible,⁹⁴ la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC),⁹⁵ el Plan Nacional

de Respuesta al Cambio Climático,⁹⁶ la Estrategia de Género y Cambio Climático,⁹⁷ la Contribución Determinada a Nivel Nacional,⁹⁸ el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP),⁹⁹ el Programa de Medidas Generales de Mitigación y Adaptación¹⁰⁰ y la Estrategia Nacio-

elaboración de la PNCC, un instrumento estratégico de largo plazo para guiar las transformaciones que Uruguay debe transitar para enfrentar los desafíos del cambio climático y la variabilidad. La PNCC fue aprobada el 3 de noviembre de 2017 por Decreto del Poder Ejecutivo número 310/017.

91. Ver [<https://www.gub.uy/secretaria-nacional-ambiente-agua-cambio-climatico/politicas-y-gestion/articulacion-interinstitucional/gabinete-nacional-ambiental>].

92. Creado el 20 de mayo de 2009, por el Decreto del Poder Ejecutivo 238/009. Se trata de un ámbito de coordinación horizontal en el que participan instituciones públicas y privadas que trabajan en temas de cambio climático o que son afectadas por el.

93. Ver [<https://www.gub.uy/secretaria-nacional-ambiente-agua-cambio-climatico/>]

94. Se propone como un instrumento estratégico y adaptativo, que identifica los principales desafíos que tiene el país en materia ambiental de manera participativa para orientar las políticas y acciones en los próximos años. Busca armonizar, profundizar y crear acuerdos intermedios, con un horizonte a 2030. El texto de Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible fue elevado al Gabinete Nacional Ambiental (GNA) de Presidencia de la República y aprobado en diciembre de 2018 y por Decreto 222/019, de 5 de agosto de 2019.

95. En 2016, el SNRCC convocó a instituciones públicas y privadas, a la sociedad civil organizada y la academia para la

96. Este Plan diseñado por el SNRCC es el instrumento que el Gobierno del Uruguay y el Congreso de Intendentes han establecido para incorporar el cambio climático a la estrategia de desarrollo sostenido del Uruguay a largo plazo. Además, es un factor importante para otras áreas de política, como son la promoción de las áreas rurales, la gestión costera integrada, el ordenamiento del territorio y la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales.

97. Tiene como objetivo dar cuenta del proceso de integración de la perspectiva de género en la implementación de la PNCC de Uruguay, el cual sienta las bases para recomendar el avance en la transversalidad de género de la política, integrando instrumentos de planificación de política pública.

98. Tiene como objetivo atender las disposiciones establecidas en el Acuerdo de París y promover la adaptación y mitigación en Uruguay bajo la PNCC. Fue preparada en el marco del SNRCC, considerada en consulta pública entre el 24 de agosto y 24 de setiembre de 2017. La versión revisada luego de la consulta pública fue considerada por el Gabinete Nacional Ambiental entre el 12 y el 18 de octubre de 2017 y aprobada mediante el Decreto del Poder Ejecutivo 310/017.

99. El SNAP es una herramienta que busca conciliar el cuidado del ambiente —en particular de la diversidad de paisajes, ecosistemas, especies y elementos culturales— con el desarrollo económico y social del país, apostando a generar oportunidades para las comunidades locales y la sociedad en su conjunto a través de la recreación, el turismo, la educación, la investigación y el desarrollo de actividades productivas compatibles con la conservación. La superficie terrestre bajo protección del SNAP, con 16 áreas ingresadas, es hoy de 311.101 hectáreas, incluyendo las superficies: terrestre y marina, alcanzando al 0,977% del territorio. A pesar de su baja cobertura, el porcentaje de ecorregiones y unidades de paisaje integradas es del 100% del total del país, los ecosistemas amenazados integrados alcanzan el 51% y el porcentaje de especies prioritarias para la conservación representadas llega al 45% del total.

100. Elaborado en 2004 en el marco de las actividades que la Unidad de Cambio Climático del MVOTMA, se desarrolló para la preparación y presentación de la Segunda Comunicación Nacional de Uruguay a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Fue elaborado en un proceso participativo y coordinado, facilitado por el establecimiento de grupos de trabajo sectoriales y multisectorial, integrados por aproximadamente 130 representantes de 60 organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales.

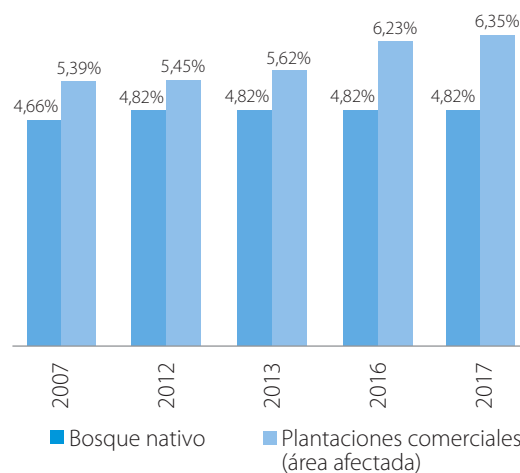
nal para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica.¹⁰¹

Desde hace varios años se viene procesando en el país un debate sobre cuál debería ser la institucionalidad dentro del gobierno nacional para orientar la acción estatal en temas ambientales, más específicamente, la discusión sobre la permanencia de la temática ambiental dentro del MVOTMA o la posibilidad de crear un ministerio específico. La aprobación de la Ley de Urgente Consideración (Ley 19.889)¹⁰² en julio de 2020 —una de las primeras prioridades en materia legislativa del actual Gobierno— crea un Ministerio de Medio Ambiente, encargado de la ejecución de la “política nacional ambiental, de ordenamiento ambiental y de desarrollo sostenible y de conservación y uso de los recursos naturales” (Artículo 292). Este se forma a partir de la cisión de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) del MVOTMA. Además, se agregan a la nueva cartera, las competencias y los recursos (humanos, materiales y financieros) de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, organismo que opera actualmente en la órbita de Presidencia. Es importante destacar que la creación de este Ministerio generó consensos en el sistema político¹⁰³ y también fue apoyada por referentes ambientales de la aca-

demia, del sector privado y de la sociedad civil.¹⁰⁴

Este apoyo unánime indica que la iniciativa es una necesidad identificada por diversos actores, tanto dentro como fuera del gobierno. La creación de este nuevo ministerio representa una oportunidad para que las prioridades ambientales sean debidamente jerarquizadas en la agenda de políticas públicas. Sin embargo, para medir si este salto institucional tiene un impacto significativo en términos de fortalecimiento de la dimensión ambiental en el Estado, será preciso analizar cómo este Ministerio se posiciona en el panorama institucional existente, cómo articula con los ministerios encargados de liderar las políticas productivas y qué capacidad de acción tiene en cuanto a la definición y revisión de las estrategias de desarrollo con un enfoque de sostenibilidad: variables político-institucionales que serán definidas por la gestión de los próximos años.

Gráfico 31. Superficie forestal como porcentaje de la superficie total del territorio nacional, según tipos. Años seleccionados entre 2007 y 2017.



Fuente: Presidencia de la República (2018: 222).

101. Establece la política nacional para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, es el instrumento base para la gestión de los ecosistemas, especies y recursos genéticos, así como de los bienes y servicios que de ellos se derivan. La Estrategia Nacional de Biodiversidad 2016-2020 responde al cumplimiento de los compromisos asumidos por Uruguay, como Estado parte de la Convención de Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (CDB). Comprende 41 Metas Nacionales para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, y 8 Ejes de Acción que responden a los objetivos del Convenio.

102. Ver [<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>].

103. “Medio Ambiente y Ley de Urgente Consideración”. La Diaria. 05/06/2020. Ver [<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/6/medioambiente-y-ley-de-urgente-consideracion/>].

104. “Carta de referentes a Lacalle Pou”. Agencia uruguaya de noticias UyPress. 23/02/2020. Ver [<https://www.uypress.net/auc.aspx?102461>].

Pese a la creación de estos nuevos espacios institucionales y la adopción de este conjunto de planes, estrategias y políticas, los datos disponibles sobre los niveles de contaminación del agua, erosión de los suelos y emisión de gases de efecto invernadero (GEI), así como los indicadores relativos a la pérdida de biodiversidad, indican que aún existe una agenda pendiente entorno a estos cuatro temas.¹⁰⁵ La situación en la que se halla el país con relación a la calidad del agua, los niveles de erosión de sus suelos, la contaminación del aire y la biodiversidad están, obviamente, asociados a las transformaciones que ha experimentado en materia productiva. En lo relativo al vínculo entre las esferas productiva y ambiental, es necesario destacar, en primer lugar, la significativa transformación registrada en el sector agropecuario en las últimas décadas, en que se observa un incremento de la superficie dedicada a la ganadería bovina, al sector forestal maderero (Gráfico 31) y al cultivo de soja.

Al influjo de estos cambios estructurales en el sector agropecuario, surgieron o se acentuaron algunos desafíos vinculados al medio ambiente.¹⁰⁶ Si bien el desarrollo tecnológico, los nuevos marcos normativos y la mejora en las prácticas productivas permitieron incrementar en forma considerable la producción de alimentos en Uruguay (MGAP, 2017), la intensificación de la actividad agrícola habría tenido efectos no deseados en materia de contaminación del agua, erosión de los

suelos, pérdida de biodiversidad y contaminación del aire.¹⁰⁷

Con respecto a la calidad del agua, De Melo *et al.* (2017) señalan en diversas cuencas la presencia de una elevada concentración de nutrientes, derivada fundamentalmente de la utilización de fertilizantes, herbicidas, pesticidas y fungicidas, así como de la generación de desechos líquidos y sólidos de animales.¹⁰⁸ Este trabajo sostiene que Uruguay presenta, en comparación con otros países, un elevado nivel de utilización de fertilizantes por hectárea cultivada. Asimismo, diversos estudios en zonas geográficas puntuales han encontrado significativas concentraciones de residuos de estos productos en el agua. Por otra parte, un análisis sobre la calidad de las aguas dulces superficiales realizado por Kruk *et al.* (2013) permite concluir que la mayoría de los cuerpos de agua en Uruguay sufren de eutrofización, constituyéndose en un hábitat favorable para la floración de algas y cianobacterias.¹⁰⁹

Según el *Informe del Estado del Ambiente* (MVOTMA, 2013) y Gudynas (2018), más de la mitad de los suelos en Uruguay presentaría algún grado de erosión leve o moderada. La erosión severa y moderada ocurre en especial en el litoral sobre el río Uruguay y en los departamentos de San José y Canelones, donde se ha registrado el auge de los monocultivos. Como señalan Hill (2013) y Suttie *et al.* (2005), el deterioro y la reducción del campo natural han ocurrido tanto por sustitución directa como por el manejo inadecuado de la agricultura, la ganadería y

105. BID (2018); CURE-UDELAR-MVOTMA (2018); De Melo *et al.* (2017); FAO-MGAP (2013).

106. A modo de ejemplo, la intensificación agrícola provocó un incremento en los aportes de nitrógeno y fósforo a los ecosistemas terrestres y acuáticos (fertilizantes), y la aplicación de pesticidas para el control de plagas ha generado adicionalmente diversos impactos en la salud humana. Sobre este punto se recomienda consultar: BID (2018); CURE-UDELAR-MVOTMA (2018); De Melo *et al.* (2017); FAO-MGAP (2013).

107. Ver [<https://www.dinama.gub.uy/oan/>].

108. El uso de fertilizantes altera los balances de fósforo y nitrógeno que son arrastrados hacia el agua, mientras que el glifosato y otros agroquímicos impactan adicionalmente de forma directa en la salud de las personas.

109. Ver [<https://www.elobservador.com.uy/nota/cianobacterias-en-uruguay-donde-como-y-por-que-se-originan--2019131172159>].

la forestación. Entre los años 2000 y 2010 se estima que se perdió, al menos, un 10% de campo natural por el efecto de la agricultura intensiva y de la forestación (Meerhoff y Bernardi, 2018).

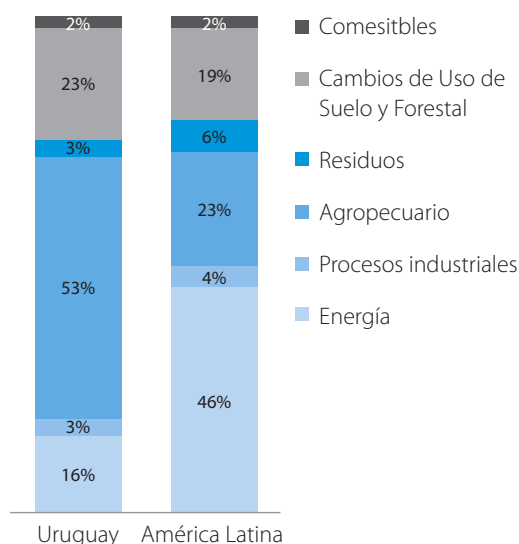
Una sistematización de diversos estudios realizada por el Centro Universitario Regional del Este (CURE) de la Universidad de la República en 2019¹¹⁰ indica que la disminución de biodiversidad en Uruguay ocurre tanto en los cultivos como en la ganadería, la silvicultura y la pesca. Por un lado, la intensificación agrícola (agricultura homogénea) conduciría a la pérdida de la diversidad de recursos genéticos (variedades, razas) y especies utilizadas para alimentos, forraje, fibras, combustibles y productos farmacéuticos.¹¹¹

Adicionalmente, el análisis de Gudynas (2018) sobre el estado de situación de la fauna y flora nativa indica que un tercio de los principales grupos de especies padece algún tipo de amenaza (entre ellas se encuentran los mamíferos más grandes y un estimado de 46 especies de aves amenazadas). El mismo estudio señala también que los montes nativos están siendo suplantados por plantaciones o se encuentran empobrecidos y raleados. En el mismo sentido, los dos ambientes más ricos en diversidad de especies nativas —los humedales (bañados, esteros y juncales) y las serranías y quebradas— serían, precisamente, los más afectados por el avance de los cultivos intensivos y las plantaciones de árboles.

Como señala el CURE (2019), el campo natural continúa siendo un ecosistema de alta biodiversidad y resiliencia frente a perturbaciones externas. Si bien la mayoría de las especies vege-

tales del campo natural no estaría en procesos de extinción (CURE, 2019), es posible observar la pérdida de un número significativo de poblaciones (generando una importante erosión genética de recursos forrajeros y de especies de uso medicinal y ornamental) (Rivas, 2010). Adicionalmente, el último informe de Naciones Unidas *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial* ubica a Uruguay en una situación delicada en términos de la alteración de sus ambientes naturales¹¹² (medida por el indicador de persistencia de especies originales).¹¹³

Gráfico 32. Emisiones de GEI en Uruguay y América Latina y el Caribe por sector. Año 2013. En porcentaje.



Fuente: de Melo *et al.* (2017).

Con relación a las emisiones de GEI, los datos disponibles a 2014 señalan que Uruguay emitió

110. Documento científico-técnico de síntesis de la revisión de antecedentes sobre el estado de los ecosistemas y la biodiversidad en Uruguay y las causas de su degradación.

111. Ver [<https://www.elobservador.com.uy/nota/este-es-el-poder-oculto-de-la-diversidad-en-la-naturaleza-2019570552>].

112. Ver [<https://www.montevideo.com.uy/Columnistas/Opinion--Un-planeta-enfermo-Uruguay-esta-entre-los-sitios-que-mas-se-han-artificializado-uc713053>].

113. Ver [<https://www.unenvironment.org/es/resources/perspectivas-del-medio-ambiente-mundial-6>].

8,6 ktCO₂e/1000 habitantes de GEI, mientras que en 2013 los países de América Latina y el Caribe en conjunto emitieron 6,4 ktCO₂e/1000 habitantes (MVOTMA-SNRCC, 2016). Del volumen total emitido, 53% provienen de actividades agropecuarias, mientras solo el 16% proviene del consumo y generación de energía (Gráfico 32). En términos comparativos, en América Latina las emisiones del sector agropecuario constituyen el 23% del total y las provenientes de la generación de energía representan el 46%. Si bien la ganadería a campo natural es considerada la actividad productiva más sustentable que se realiza en el país, no está exenta de algunos problemas ambientales asociados.¹¹⁴ Además de considerar la incidencia del sector agropecuario en la generación de las emisiones, corresponde analizar el papel del sector transporte y el manejo de los residuos. En este marco, se deben destacar las oportunidades que se abren para el país con relación a la movilidad sostenible/eléctrica y la producción y el consumo sostenibles (residuos).¹¹⁵ En este marco, corresponde destacar la Primera Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC) de Uruguay que fue aprobada por decreto del Poder Ejecutivo en 2017. La NDC es transversal a todos los sectores de emisiones y se focaliza en: el sector de la energía (determinante del 95% de las emisiones de CO₂) que incluye el transporte y los procesos industria-

les; el sector de agricultura (determinantes del 93,4% de las emisiones de CH₄ y el 98,7% de las emisiones de N₂O) que incluye ganadería; el uso del suelo y los residuos (NDC, 2016: 5). Para el logro de la reducción de emisiones, la NDC tiene una serie de objetivos incondicionales y otros condicionales (al apoyo a través de medios de implementación) que cubren en total al 99,4% de las emisiones GEI del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero para cada uno de estos sectores (NDC, 2016: 4).

Un aspecto transversal por destacar con relación al análisis de la interrelación entre producción y medio ambiente es el conjunto de impactos que genera el cambio climático (FAO, 2018). Uruguay se encuentra en una de las regiones del mundo de mayor variabilidad climática. A su vez, el aumento de esta variabilidad forzado por el cambio climático (y un posible incremento en la frecuencia de eventos extremos, como las sequías) impactará en la productividad agropecuaria, los costos de las explotaciones, los ingresos del sector y, por lo tanto, en su sostenibilidad a mediano y largo plazo.¹¹⁶

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático define a este proceso como “un cambio de clima atribuido, directa o indirectamente, a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

El cambio climático implica transformaciones profundas y a largo plazo (de décadas a siglos) en la temperatura y las precipitaciones, en la frecuencia y la magnitud de eventos meteorológicos extremos (inundaciones, sequías,

114. A nivel internacional, las emisiones de metano (CH₄), producto de la digestión ruminal, constituyen un tema clave dada su contribución para el calentamiento global.

115. En la Conferencia de París sobre el Clima en París (COP21) se reiteró la necesidad de establecer contribuciones nacionalmente determinadas por parte de los Estados parte para contribuir a la disminución de emisiones agregadas de GEI que sean compatibles con los escenarios que mantengan el aumento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C (CMNUCC, 2016: 4). Uruguay ratificó el acuerdo de París en octubre de 2016, mediante aprobación parlamentaria. La presentación de su NDC fue aprobada por decreto del Poder Ejecutivo en el año 2017. El objetivo principal fue el de promover acciones de mitigación en el marco de la PNCC.

116. FAO-MGAP (2013). Los eventos climáticos más importantes para la producción agropecuaria son las sequías, exceso de lluvias, heladas, tormentas vientos y granizo.

huracanes, olas de calor y de frío), la nubosidad, la acidez del océano y las corrientes oceánicas, además del aumento en la concentración de CO₂ atmosférico. A modo de ejemplo, las zonas costeras son muy vulnerables por su ubicación al aumento del nivel del mar, las tormentas y las inundaciones, a lo que se suma una alta concentración de centros poblados y de bienes y servicios en estas áreas (Leal Filho *et al.*, 2018). La costa uruguaya no es una excepción a esta regla, ya que concentra el 70% de la población del país y representa un área clave para el desarrollo del turismo, una de las principales actividades económicas del país.¹¹⁷

A los impactos en el ambiente, determinados por la producción agroindustrial, se suman otros relacionados con los patrones de consumo, el transporte (combustibles fósiles) y la gestión de los residuos domiciliarios. Con relación a estos efectos, es necesario considerar algunos

117. Nagy *et al.* (2015) señalan que el ambiente geofísico en la cuenca del Río de la Plata sufre varias presiones, como cambios en el régimen hidroclimático y de vientos, el aumento del nivel del mar y una mayor ocurrencia de eventos extremos que se suman a una población en crecimiento.

estudios (Chancel y Piketty, 2015; OXFAM, 2019), que indican que el cambio climático está indisolublemente unido a la desigualdad económica y social: en última instancia, se trata de una crisis impulsada por las emisiones de GEI generadas por los países ricos que afecta, fundamentalmente, a los países más pobres.

El informe de OXFAM (2019) revela, en particular, la magnitud de la desigualdad a nivel global con relación a las emisiones de carbono, señalando que “las estimaciones sobre la magnitud de esta desigualdad muestran que la mitad más pobre de la población mundial —aproximadamente, unos 3.500 millones de personas— solo genera alrededor del diez por ciento de las emisiones mundiales atribuibles al consumo individual, y sin embargo vive en los países que son más vulnerables al cambio climático. En cambio, la mitad de estas emisiones se puede atribuir al diez por ciento más rico de la población mundial, cuya huella de carbono media es hasta once veces mayor a la de la mitad más pobre de la población mundial y sesenta veces superior a la del diez por ciento más pobre.”



Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas a los ODS 13, 14 y 15

Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible 2018

Los firmes y continuos esfuerzos de las autoridades para adoptar un sólido marco jurídico e institucional para la protección del medio ambiente, incluso a nivel constitucional, demuestran que el Uruguay tiene un compromiso de larga data con el mantenimiento de un entorno saludable y con el desarrollo sostenible. En particular, el Uruguay ha realizado notables esfuerzos para reducir sus emisiones de carbono durante el último decenio. El Relator Especial felicita al Uruguay por sus buenas prácticas en esta esfera, y lo alienta a que siga compartiendo sus experiencias con otros Estados. El Gobierno debería adoptar medidas para que la información sobre el medio ambiente sea más fácilmente accesible para el público. En particular, como se ha señalado más arriba, la población debería poder encontrar fácilmente la información sobre la calidad del agua, tanto en el grifo como en los lagos y los ríos.

El Gobierno debería velar por que el Observatorio Ambiental Nacional reciba recursos humanos y financieros suficientes para elaborar, actualizar y difundir información sobre el medio ambiente, entre otras cosas mediante el fortalecimiento de la coordinación entre los diferentes organismos y departamentos que tienen información pertinente.

Fuente: OACNUDH con base en el análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE.

3. Instituciones y alianzas para el desarrollo

3.1. Paz, justicia y calidad democrática

**16 PAZ, JUSTICIA
E INSTITUCIONES
SÓLIDAS**



“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los

niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.”

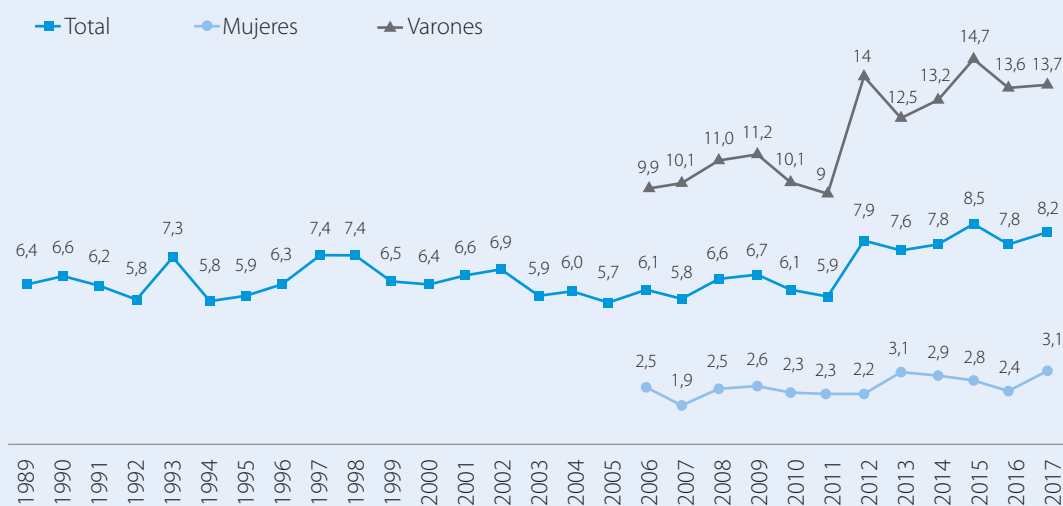
La Agenda 2030 postula una visión del desarrollo en la que el ejercicio de los derechos humanos ocupa un espacio central, en tanto condición necesaria para la construcción de sociedades inclusivas, justas y pacíficas. El ODS 16 establece metas con relación a la convivencia pacífica, el acceso a la justicia, la calidad y la eficacia de las instituciones de gobierno, la transparencia en la gestión pública, el combate a todas las formas de corrupción y la rendición de cuentas de los gobernantes hacia la ciudadanía que constituyen desafíos para cualquier país, independientemente de su nivel de desarrollo. En este sentido, se puede afirmar que el ODS 16 y sus metas expresan especialmente el alcance universal de los ODS y remiten a la dimensión política e institucional de la Agenda 2030.

La primera meta del ODS 16 (“reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo”) representa un desafío particular para Uruguay, teniendo en consideración la evolución reciente de algunos de los indicadores más sensibles con relación a la violencia interpersonal y la mortalidad asociada a ella. Al examinar la evolución en el país durante las últimas tres décadas de la tasa de homicidios intencionales (el primer indicador del ODS 16)¹¹⁸ en los últimos años se advierte una tendencia al aumento de los homicidios: la tasa cada 100.000 habitantes creció de 5,9 a 8,2 entre 2011 y 2017, de 9,7 a 13,7 en los varones y de 2,3 a 3,1 en las mujeres (Gráfico 33).¹¹⁹

118. “Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad” [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf].

119. Cabe destacar que los homicidios cometidos con armas de fuego representan una muy significativa proporción (74%) del total de homicidios, de acuerdo con la información presentada por el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior (2018). Por otra parte, casi la mitad de los homicidios (47%) responden a conflictos entre grupos criminales, tráfico de drogas y “ajustes de cuentas” (Observatorio sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior 2017-2018). Estos dos indicadores permiten determinar la situación del país con relación a una de las Metas de este Objetivo (Meta 16.4): “De aquí a 2030 reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.” El alto nivel de tenencia de armas de fuego en la población es uno de los temas que merece particular atención.

Gráfico 33. Tasa de homicidio en Uruguay desagregada por sexo. Serie 1989-2017.



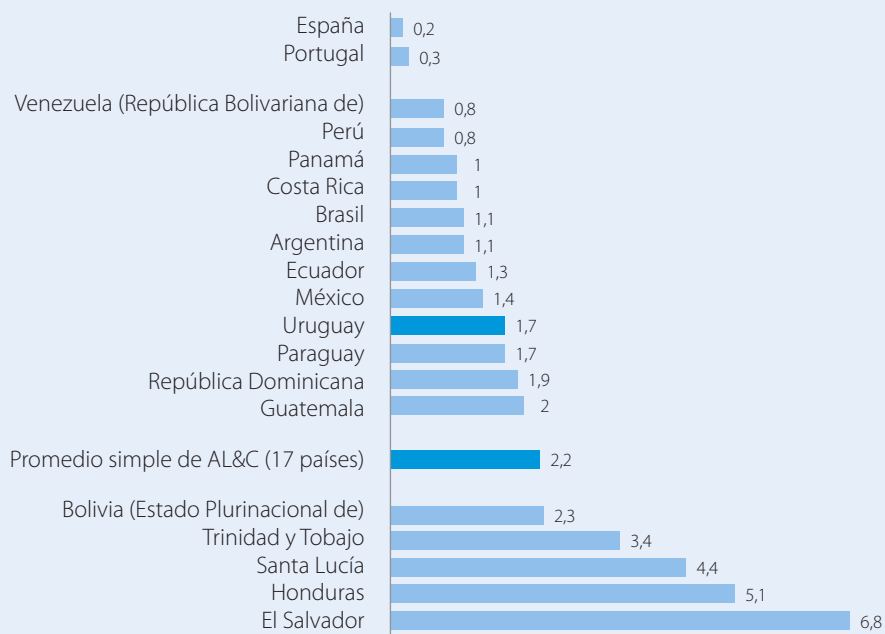
Fuente: entre 1995 y 2017, Banco Mundial-World Development Indicators; entre 1989 y 1994, Observatorio Social del MIDES con base en información del Ministerio del Interior de Uruguay.

Corresponde señalar que pese al aumento de la tasa de homicidios que se observa en Uruguay desde comienzos de la década pasada, el país sigue presentando valores en este indicador claramente inferiores al promedio de América Latina y el Caribe (una de las regiones del mundo con mayores tasas de homicidios). Si se consideran los 42 países de América Latina y el Caribe con información disponible para este indicador en la base de datos en línea del Banco Mundial (World Development Indicators), en 2017 el promedio simple (sin ponderar) entre países de la región era 21,5/100.000, un valor significativamente mayor al de Uruguay

(8,2/100.000).¹²⁰ Más allá de la posición relativa que ocupa Uruguay dentro de la región cuando se ordenan los países de acuerdo con sus valores en la tasa de homicidios, no se puede desconocer o subestimar como un hecho que amerita preocupación esta tendencia al aumento de los homicidios. Si bien el aumento pronunciado del número total de homicidios intencionales observado entre los años 2017 y 2018 (de 283 a 414), que implicaría un salto en la tasa cada 100.000 habitantes de 8,2 a 11,8 (UNICEF, 2019: 13) podría ser coyuntural, su magnitud amerita especial preocupación.

120. Cálculos propios en base a datos del Banco Mundial-World Development Indicators a partir de información de UNODC.

Gráfico 34. Tasa de feminicidios o feminicidios cada 100.000 mujeres en Uruguay en perspectiva comparada con países de Iberoamérica. Año 2018 o más reciente.



Fuente: CEPALSTAT.

Al examinar el panorama de la violencia en Uruguay (en particular, la prevalencia de la violencia hacia las mujeres, los niños y los adolescentes) algunos indicadores generan preocupación. Como ya se señaló, Uruguay presenta uno de los valores más altos dentro de la región en el indicador “muerte de mujeres ocasionada por su pareja o expareja íntima”, según los datos del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina de la CEPAL, y registra desde 2014 a 2018 un marcado aumento del número absoluto de feminicidios. Aunque Uruguay presenta una tasa de feminicidios inferior a la que se observa

en promedio entre los países de la región (Gráfico 34), supera a varios países de similar nivel de desarrollo y, claramente, a los países iberoamericanos de mayor desarrollo (España y Portugal).

Además del alto nivel de feminicidios que registra Uruguay, los datos de la última Encuesta de Violencia basada en Género y Generaciones revelan la alta incidencia que tienen otras formas de violencia en distintos ámbitos: en las familias (sin considerar o incluir la violencia ejercida por las eventuales parejas), en los espacios públicos, centros educativos y en los lugares de trabajo (Tabla 2).

Tabla 2. Mujeres de 15 años o más en Uruguay que manifiestan haber vivido situaciones de violencia basada en género (VBG) en los últimos doce meses, según los ámbitos donde la experimentaron y distintas variables. Año 2013. En porcentajes.

En ámbito familiar[i] según principal agresor		En ámbitos públicos [ii] según NSE [iii] de las mujeres		En ámbitos educativos [iv] según NSE de las mujeres		En ámbitos laborales [v], según NSE de las mujeres	
Padre/madre	14.9	Bajo	15.1	Bajo	7.8	Bajo	11.9
Suegro	7.4	Medio	18.7	Medio	9.2	Medio	7.7
Hermano/a	16.8	Alto	21.6	Alto	8.7	Alto	12
Cuñado/a	7.2	Todas	18.6	Todas	8.8	Todas	9.5
Otro familiar suyo	41.2						
Familiar de pareja	12.5						
Total	100 (20,7% del total de mujeres de 15 o más)						

Fuente: Sistema de Información de Género del MIDES con base en procesamientos de la Encuesta de Violencia Basada en Género y Generaciones de 2013. Notas: [i] este indicador comprende la existencia de al menos un tipo de violencia (psicológica, física o patrimonial); [ii] por VBG en lugares públicos se entiende la existencia de violencia sexual que se producen en lugares públicos; [iii] nivel socioeconómico; [iv] por VBG en ámbito educativo se entiende la existencia de violencia sexual o psicológica; [v] la VBG en este indicador comprende la existencia de al menos un tipo de violencia (psicológica o sexual) en el ámbito laboral; el indicador se calcula para las mujeres que son o fueron asalariadas.

Así como los indicadores referidos a la violencia hacia las mujeres (en particular, la tasa global de feminicidios y la tasa de muertes causadas por parejas o exparejas) ameritan especial preocupación y dan cuenta de retos aún pendientes en términos de desarrollo, bienestar, equidad de género y ejercicio de derechos, los indicadores sobre violencia infantil que han sido medidos en Uruguay merecen especial atención, en tanto reflejan la persistencia de prácticas de crianza y comportamientos que afectan negativamente el desarrollo integral de los niños (Meta 16.2).¹²¹ Un reciente estudio de la Oficina de UNICEF en Uruguay en el que se examinan la magnitud y las características de los homicidios de NNA en

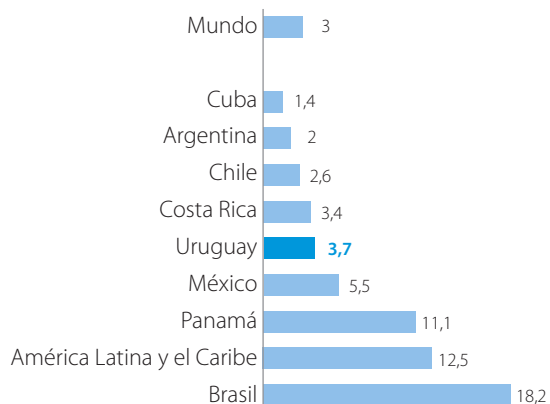
Uruguay durante los últimos seis años (UNICEF, 2019) permite apreciar, por primera vez, el peso que este subconjunto de homicidios tiene en el total, así como sus principales causas.¹²² Los homicidios de niños y adolescentes (0 a 17 años) representaron 7,4% del total de muertes por este motivo acumuladas entre 2012 y 2018: 152 sobre 2.053 (UNICEF, 2019: 13).

A su vez, una quinta parte de esas muertes de niños y adolescentes fue provocada por hechos de violencia intrafamiliar. Por último, al comparar a Uruguay con países de la región de similar nivel de desarrollo humano (Argentina,

121. "Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños."

122. Los datos recabados en este estudio son extremadamente valiosos para realizar un seguimiento más exhaustivo del Indicador 16.1.1. ("Número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes, desglosado por sexo y edad"), ya que no es común contar con información estadística sobre los homicidios de niños y adolescentes.

Gráfico 35. Homicidios de personas entre 0 y 19 años en países de América Latina y el Caribe seleccionados. Circa 2016. Tasa cada 100.000 personas de 0 a 19 años.



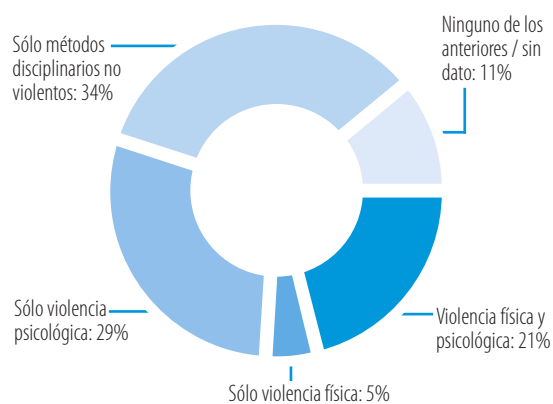
Fuente: UNICEF (2019: 17).

Chile, Costa Rica, etc.), con base en los datos de la OMS, se advierte que la magnitud en términos relativos de los homicidios contra niños, adolescentes y jóvenes (menores de 20 años) en el país es alta (Gráfico 35).

Con relación a la prevalencia de la violencia hacia los niños y adolescentes en las prácticas de crianza dentro de las familias, la información recabada a través del módulo sobre violencia infantil del estudio MICS de UNICEF (Multiple Indicator Cluster Surveys), aplicado por primera vez en Uruguay en 2013 (MIDES y UNICEF-Uruguay), muestra que más de la mitad de los niños y adolescentes entre 2 y 14 años está expuesto a métodos violentos de disciplina por parte de los adultos a su cargo: “solo violencia psicológica” (29%), “solo violencia física” (5%) o ambas (21%).¹²³ Por otra parte, los resultados de la En-

123. Considerando que una décima parte de los entrevistados no brindó información con relación a esta pregunta y que las conductas o prácticas violentas tienen una carga de “deseabilidad social” negativa (lo que podría llevar a un nivel de reconocimiento de estas que subestime su prevalencia objetiva o factual), quizás la magnitud real del porcentaje de niños y adolescentes que están expuestos a algún tipo violento de disciplina sea todavía mayor a este preocupante 55%.

Gráfico 36. Prevalencia de la violencia (física y/o psicológica) hacia niños, niñas y adolescentes (2 a 14 años) como método de disciplina en Uruguay. En porcentajes.



Fuente: UNICEF (2013), Encuesta MICS.

cuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS) de 2018 muestran que el 52,5% de los niños y niñas de 2 a 4 años fue sometido a algún método de disciplina violenta en el mes anterior a la encuesta. El uso de la violencia física por parte de algún integrante del hogar en el mes anterior a la encuesta fue empleado en 1 de cada 3 niños y niñas de 2 a 4 años (34,8%), en tanto la agresión psicológica abarcó al 43,5% de ellos. Los métodos de disciplina exclusivamente no violentos fueron empleados por el 32,6% de los hogares. Por su parte, a un 14,8% de los niños y niñas no se le aplicó ninguna de las acciones descritas anteriormente (ni métodos violentos, ni métodos no violentos), lo cual equivale a decir que, ante determinado comportamiento errado del niño o niña, los integrantes del hogar no hicieron ninguna de las acciones que se les proponían en la encuesta.

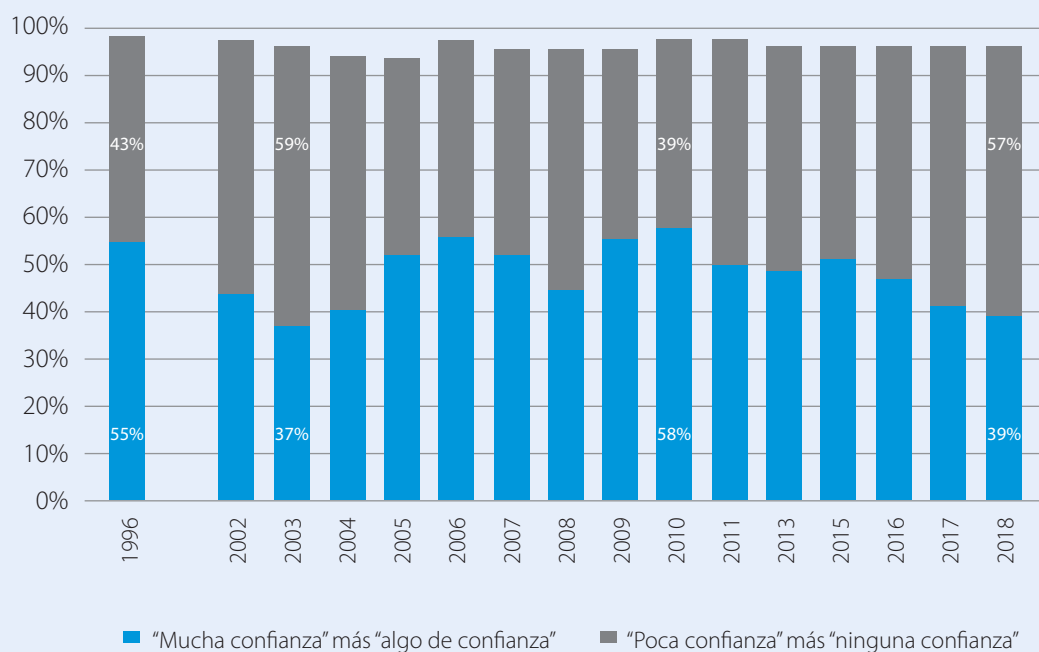
A esta primera dimensión clave del ODS 16 (la construcción de sociedades y un orden mundial que erradiquen la violencia) se suma una segunda dimensión clave, que es la vigencia del Estado de derecho y, en particular, el

acceso efectivo de todos los ciudadanos a la justicia. Los indicadores establecidos por Naciones Unidas para dar seguimiento al progreso de los países hacia el logro de la Meta 16.3 remiten, específicamente, a la acción del sistema judicial en el área de la seguridad pública: el 16.3.1. “proporción de víctimas de violencia en los últimos doce meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes” y el 16.3.2. “proporción de detenidos que no han sido condenados en el conjunto de la población reclusa total”.¹²⁴

124. Ver [https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex.Spanish.pdf].

Resulta difícil determinar en qué grado las personas que son víctimas de delitos en Uruguay denuncian o notifican efectivamente ante las autoridades competentes estos presuntos delitos, como medida de su confianza en la efectividad del sistema judicial para perseguir y penar los delitos, ya que no existen encuestas o estudios regulares o periódicos en el país que recaben esta información; de hecho, en las dos oportunidades en las que el Gobierno uruguayo presentó ante las Naciones Unidas un *Informe Nacional Voluntario* sobre los ODS cubriendo, entre otros, el ODS 16 (en 2017 y nuevamente en 2019) no se presentó información sobre este indicador.

Gráfico 37. Nivel de confianza en el Poder Judicial en Uruguay. Años seleccionados entre 1996 y 2018. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de información contenida en la base de datos en línea de la Corporación Latinobarómetro.

Un indicador alternativo o proxy para medir la confianza que las personas tienen en el sistema judicial para denunciar o notificar hechos de violencia de los cuales han sido víctimas (aunque no necesariamente para medir el acceso efectivo al sistema judicial o el uso que hacen de sus canales) es, precisamente, la confianza en el sistema. En tal sentido, los datos de Uruguay en la encuesta del Latinobarómetro indican que el país sigue exhibiendo uno de los niveles más altos dentro de la región, junto a Costa Rica, de confianza (“mucha” o “alguna”) en el Poder Judicial (39% en 2018). No obstante, y pese a que estos niveles de confianza han sido relativamente estables desde que esta variable se mide en las encuestas de opinión pública, corresponde señalar que en los últimos años se observa una leve tendencia al aumento del porcentaje de población que manifiesta “poca” o “ninguna” confianza y, por lo tanto, a la disminución de la confianza en el Poder Judicial, una tendencia que también se observa en otros países y frente a otras instituciones públicas o poderes estatales.

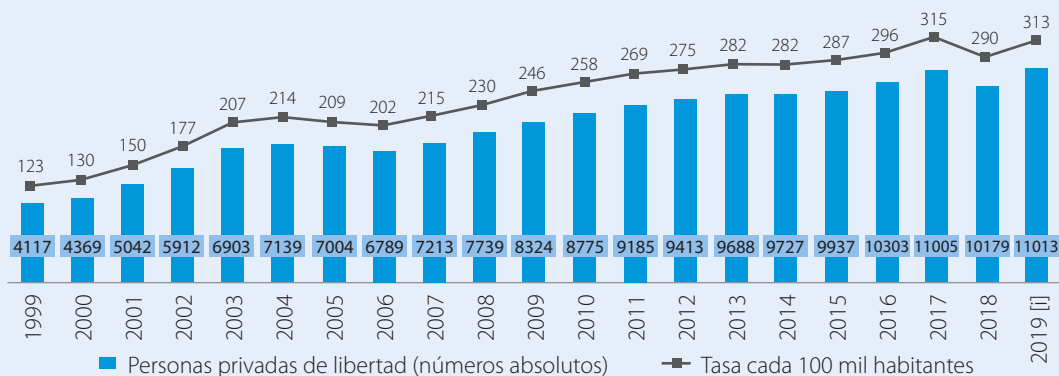
La eficacia del sistema judicial no solamente es abordada desde la perspectiva de quienes han sido víctimas de delitos (lo que se pretende medir a través del indicador 16.3.1.), sino también desde la perspectiva de quienes presuntamente los cometieron y de aquellos que han sido privados de su libertad. En este sentido, la observancia efectiva del debido proceso en el ámbito judicial, la protección de los derechos de las personas privadas de libertad y la generación de condiciones que aseguren su rehabilitación constituyen principios cardinales de este objetivo que se reflejan en los indicadores definidos para medir el avance hacia sus metas. El indicador 16.3.2 (“proporción de detenidos que no han

sido condenados en el conjunto de la población reclusa total”) pretende, precisamente, medir el grado en el que el sistema judicial opera de modo efectivo en el juzgamiento de los delitos y la definición de las penas correspondientes. Los países que cuentan con sistemas garantistas y eficaces se caracterizan también —y probablemente como resultado de esos rasgos institucionales— por presentar bajos porcentajes de personas reclusas en instituciones penitenciarias sin sentencia definitiva. Por cierto, este tema merece especial atención en el caso de Uruguay si se consideran los altos índices de personas reclusas en cárceles con relación a la población del país (Gráfico 38a), así como los altos niveles de personas privadas de libertad sin sentencia definitiva que caracterización al país hasta 2017 (Gráfico 38b). Sobre este último punto corresponde destacar la pronunciada caída del porcentaje de personas privadas de libertad sin sentencia definitiva, propiciada por la reforma del Código del Proceso Penal (Ley 19.293).¹²⁵ Con relación a este tema, el último informe anual del Comisionado Parlamentario Penitenciario (2019, versión preliminar) señala: “La proporción de presos sin condena ha continuado disminuyendo en 2019, consolidando la tendencia positiva observada en el 2018. En noviembre de 2019 esta proporción era de 22,6%, lo cual es un cambio sustantivo teniendo en cuenta que la cifra rondaba históricamente el 70% del total de

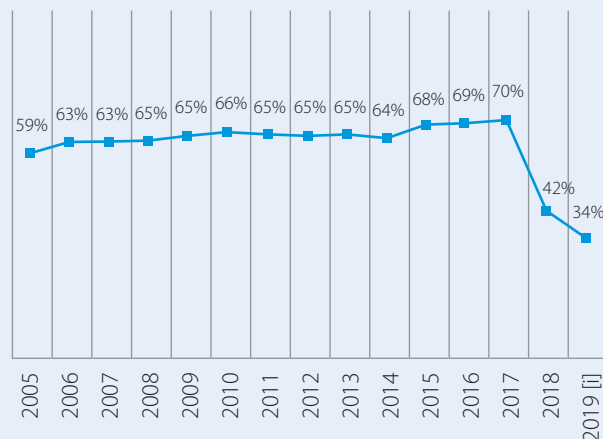
125. Con relación a este punto, los operadores del sistema judicial señalan que el nuevo Código, que establece un proceso acusatorio, adversarial, oral y público, ha permitido acotar la prisión preventiva, otorgando a su vez mayores garantías para las víctimas. En este nuevo marco, la Fiscalía General de la Nación (FGN) asume la dirección de la investigación de los delitos y su persecución penal. Vinculada a esta reforma, la FGN desarrolló un Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio del Uruguay (SIPPAU) para asegurar la interoperabilidad con otros organismos involucrados como el Ministerio del Interior y el Poder Judicial.

Gráfico 38. Indicadores de privación de libertad en instituciones carcelarias en Uruguay. Entre 1999 y 2019.

38a: personas privadas de libertad en Uruguay (números absolutos y tasa cada 100.000 habitantes).



38b: personas privadas de libertad sin sentencia definitiva como porcentaje del total de privados de libertad.



Fuente: para el primer gráfico, elaboración propia a partir de datos de Parlamento del Uruguay-Comisionado Parlamentario Penitenciario (2019: 34); para el segundo gráfico, OPP, Portal de Transparencia Presupuestario hasta 2018; el dato de 2019 corresponde a la Fiscalía General de la Nación (2019: 25)

personas privadas de libertad. Esta evolución ha significado un cambio positivo propiciado por la reforma del Código del Proceso Penal.”

La tercera dimensión que el ODS 16 contempla remite a la eficacia de las instituciones de gobierno y a la transparencia y rendición de cuentas frente a la ciudadanía, elementos que definen la calidad de las instituciones democráticas. En este sentido, las Metas 16.5, 16.6 y 16.7 plantean desafíos en relación con el combate a todas las formas de corrupción, eficacia, transparencia y *accountability* de la gestión

pública, y, por último, la inclusión, participación y representación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión.¹²⁶ Al examinar el comportamiento de Uruguay en los principa-

126. Un asunto que merece especial atención con relación a la transparencia y la eficiencia en la gestión del Estado refiere a los normas, reglas y mecanismos que ordenan las compras que realiza. Con relación a este tema corresponde mencionar a la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales, por su esfuerzo por mejorar la transparencia de las compras públicas y la eficiencia de la gestión de los recursos del Estado, teniendo en cuenta, además, que una porción significativa del gasto público se ejecuta mediante la contratación de bienes y servicios.

les índices globales de estabilidad política, paz y ausencia de conflicto, respeto a los marcos jurídicos, calidad democrática, control de la corrupción, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública y efectividad de la gestión gubernativa (atributos políticos e institucionales a los que refieren en forma expresa, o a la que aluden, algunas de las metas del ODS 16), se advierten, en términos generales, algunas de los principales activos del país, pero también áreas o dimensiones en las que debería alcanzar mayores progresos.

Como se puede observar en la Tabla 3, Uruguay ocupa una posición destacada con relación a la estabilidad política y ausencia de conflictos o violencia de acuerdo con los índices correspondientes del Banco Mundial y del *Institute for Economics and Peace* (dentro del quintil superior al ordenar a todos los países del mundo y en las primeras posiciones dentro de América

Latina y el Caribe),¹²⁷ así como con respecto a los índices de democracia, libertad de expresión (incluyendo, libertad de prensa) y rendición de cuentas, y control de la corrupción (esto es, los índices que miden las dimensiones más institucionales o procedimentales de democracia). En cambio, cuando se analizan aspectos que refieren más a la capacidad de gestión, regulatoria o efectividad de las instituciones gubernamentales el desempeño del país es menos positivo, si bien la posición que ocupa a nivel regional e internacional son destacables.

127. En general, cuando el orden incluye exclusivamente países de América de Sur, Central y países latinos del Caribe, Uruguay se ubica entre los tres países de mejor desempeño en todos los índices presentados en la Tabla 3; cuando se incorpora dentro del grupo a las islas del Caribe inglés (en particular, cuando los índices refieren a calidad regulatoria o a dimensiones institucionales similares), entonces, aumentando el número de países ordenados dentro de la región, Uruguay desciende algunos peldaños en la ordenación, pero manteniéndose dentro del quintil o tercio superior.

Tabla 3. Posición de Uruguay en 14 índices internacionales de calidad democrática, efectividad de gobierno o funcionamiento del mercado. Circa 2019/2020.

	Posición en el mundo	Posición en América Latina y el Caribe	Valor en el índice / categoría
Índice de paz 2019 (Instituto para la Economía y la Paz)	30°/163	1°/22	2,02 ("Muy alto")
Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo (WB)	27°/211	5°/40	1,05 (entre -2,5 & +2,5)
Índice de Estado de derecho 2020 (Proyecto de Justicia Global)	22°/128	1°/30	0,71/1 ("Strong")
Índice de Estado de derecho 2018 (WB)	56°/209	8°/40	0,6 (entre -2,5 & +2,5)
Índice de democracia 2019 (Unidad de Inteligencia de The Economist)	15°/185	1°/24	8,38 pts.
Índice de Democracia 2018 (Freído House)	8°/210	1°/33	98/100 pts.("Free")
Índice de libertad de expresión y rendición de cuentas 2018 (Banco Mundial)	23°/204	3°/37	1,21 (entre -2,5 & +2,5)
Índice de libertad de prensa en el mundo 2020 (Reporteros sin Fronteras)	19°/180	3°/22	15,79 pts. ("situación más bien buena" [2/5])
Índice de percepción de corrupción 2019 (Transparencia Internacional)	21°/180	1°/26	71/100 pts.
Índice de control de corrupción 2018 (WB)	27°/209	2°/40	1,27 (entre -2,5 & +2,5)
Índice de efectividad del gobierno 2018 (WB)	57°/209	8°/40	0,56 (entre -2,5 & +2,5)
Índice de calidad regulatoria 2018 (WB)	64°/209	12°/40	0,5 (entre -2,5 & +2,5)
Índice de libertad económica 2020 (Fundación Heritage)	47°/186	3°/30	69,1 pts.
Índice de prosperidad 2019 (Instituto Legatum)	39°/167	3°/25	67,61 pts.

Fuente: elaboración propia con base en procesamientos de bases de datos en línea o consultas a reportes de las siguientes fuentes: [1] Positive Peace Index 2019 [Institute for Economics & Peace (2019: 26-27)] [2] Political Stability and Absence of Violence/Terrorism 2018 [Worldwide Governance Indicators – World Bank]; [3] Rule of Law Index (Overall score 2020) [World Justice Project]; [4] Rule of Law 2018 [Worldwide Governance Indicators-World Bank]; [5] Democracy Index 2019 [The Economist Intelligence Unit]; [6] Democracy Index 2018 [Freedom House]; [7] Voice and accountability 2018 [Worldwide Governance Indicators-World Bank]; [8] Reporteros sin Fronteras; [9] Corruption Perceptions Index 2019 [International Transparency]; [10] Control of Corruption 2018 [Worldwide Governance Indicators-World Bank]; [11] Government Effectiveness 2018 [Worldwide Governance Indicators-World Bank]; [12] Regulatory Quality 2018 [Worldwide Governance Indicators-World Bank]; [13] Index of Economic Freedom 2020 [Heritage Foundation]; [14] Legatum Prosperity Index 2019 [Legatum Institute].

Si bien el desempeño de Uruguay en los índices globales que miden la calidad democrática y de las instituciones políticas, así como la efectividad de la gestión gubernativa, la libertad económica y la prosperidad, es muy positivo (en particular, si se evalúa su comportamiento en perspectiva comparada dentro de la región y a nivel internacional), su performance en otros indicadores dista de ser muy positiva, en particular, con relación a la participación de las mujeres en cargos de alta responsabilidad política elegibles o a los que se acceden por designación política. Como ya se señaló, los niveles de participación de las mujeres en los cargos de gobierno (sean elegibles o de designación) y en las cámaras empresariales y organizaciones sindicales

están lejos de una distribución paritaria entre mujeres y varones, y en particular con relación al peso de las mujeres en el Parlamento la comparación entre Uruguay y otros países coloca al país en una posición muy diferente a la que surge de la aplicación de los índices más generales de calidad democrática, que suelen capturar información sobre las dimensiones institucionales más básicas de la regla democrática. En este sentido, considerar al mismo tiempo ambas fuentes de información, índices e indicadores permite observar en forma más exhaustiva e integral la calidad de las instituciones políticas, identificando las fortalezas del país, pero también las áreas en las que aún debe realizar progresos significativos.



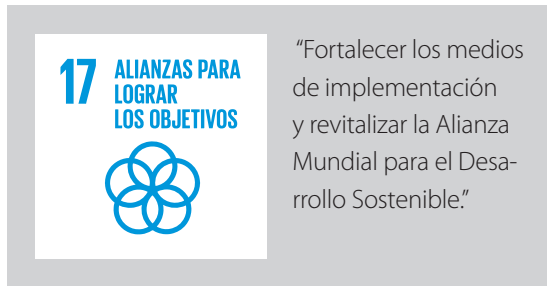
Recomendaciones de mecanismos de protección de los derechos humanos vinculadas al ODS 16

Comité de los Derechos del Niño 2015

El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para velar por que su legislación esté en plena conformidad con los principios y disposiciones de la Convención y, con ese fin, derogue las recientes enmiendas al Código de la Niñez y la Adolescencia relativas a la administración de la justicia juvenil que restringen las salvaguardias consagradas en los artículos 37 y 40 de la Convención.

Fuente: OACNUDH con base en el análisis de la información contenida en MRREE-SIMORE.

3.2. Alianzas para el desarrollo: los retos de la financiación de la Agenda 2030



La financiación de los esfuerzos que los países y la comunidad internacional deben realizar para implementar la Agenda 2030 y alcanzar al término de esta década los objetivos acordados constituye uno de los temas más relevantes —quizás, el principal— en el debate sobre los compromisos que esta nueva perspectiva del desarrollo exige a los Estados, al sector privado, la cooperación internacional para el desarrollo y las instituciones multilaterales de crédito. La reflexión y el debate sobre los desafíos que entraña la implementación de la Agenda 2030 en términos de movilización de recursos para todos estos actores (los gobiernos, el sector privado, la cooperación y los organismos multilaterales de crédito) cobra una significación especial a partir de la irrupción del COVID-19, ya que será necesaria una movilización muy significativa de recursos para enfrentar sus consecuencias inmediatas en la salud y afrontar en el presente, a corto y a mediano plazo aun los impactos económicos y sociales de la pandemia. Según CEPAL (2020b: 7): “La economía mundial exhibirá en 2020 una caída del producto bruto mayor a la observada en varias décadas. Se prevé una contracción del PIB mundial en torno al 2% con una mayor contracción en las economías desarrolla-

das que en las emergentes. En promedio, **las proyecciones para los Estados Unidos prevén una caída de casi el 4%** (frente a un crecimiento del 1,9% pronosticado en diciembre de 2019), para **China un crecimiento menor al 2%** (5,8% pronosticado en diciembre), para **la eurozona una caída de casi el 6%** (1,2% de crecimiento pronosticado en diciembre) y para el **Japón una contracción de más del 4%**. **El volumen de comercio mundial ha colapsado: la Organización Mundial del Comercio (OMC) estima que caerá entre un 13% y un 32% en 2020.**¹²⁸

De hecho, algunos de los primeros análisis sobre la capacidad de respuesta de los gobiernos resultan ilustrativos con relación al esfuerzo macroeconómico que están realizando algunos gobiernos en distintas regiones del mundo (en particular, en los países más desarrollados) para enfrentar la crisis, financiando respuestas sanitarias, económicas y sociales que implican destinar cifras significativas que incluso trepan en algunos casos hasta una quinta parte del PIB.

En este contexto, la primera meta del ODS 17, que refiere al fortalecimiento de la movilización interna (de los propios países) de recursos y que remite a la capacidad de sus Estados para cobrar impuestos y recaudar ingresos de otras fuentes, como base para la implementación de la Agenda 2030, resulta un desafío clave en la perspectiva de los esfuerzos pendientes y de la brecha que aún existe con relación a las metas a lograr en 2030. Por cierto, Uruguay se caracteriza dentro de la región y aun en comparación con países más desarrollados (CEPAL) por ser un país en el que el Estado tiene capacidad efectiva para movilizar recursos, fundamen-

128. Los destaques en negritas pertenecen al original.

talmente mediante impuestos (92,3%);¹²⁹ de hecho, al examinar la evolución reciente Uruguay en el primer indicador del ODS 17 (17.1.1. “Total de ingresos del gobierno en proporción al PIB, desglosado por fuente”) se puede advertir que el Estado tiene capacidad de recaudar ingresos que representan casi una tercera parte del PIB,¹³⁰ siendo uno de los países de la región con mayores registros en este indicador.¹³¹

Por cierto, un aspecto que merece especial atención cuando se constata la tendencia al alza en los recursos captados por el Sector Público No Financiero (SPNF) en Uruguay (de 29% a 31,2% del PIB entre 2015 y 2018) es el fuerte crecimiento del déficit fiscal que se viene observando en los últimos años, que ha llevado al país en 2019 al mayor registro en las últimas décadas en este indicador (en torno a 5% del PIB, antes del incremento determinado por la pandemia), en un contexto de deterioro de indicadores macroeconómicos, luego de más de diez años de mejoras significativas en ese plano de la política económica.

La reducción del déficit fiscal, en particular, y el ordenamiento de la macroeconomía, en términos más generales, representan objetivos de primer orden que el Gobierno ha defi-

nido para el período 2020-2025, pero también tareas clave para asegurar a mediano plazo la sustentabilidad de la financiación pública de las políticas e inversiones que son necesarias para alcanzar en 2030 los ODS, garantizando que la inversión social que el Estado realiza no retroceda y que los recursos adicionales que se puedan requerir en algunos sectores de política puedan ser obtenidos.

En los últimos años también se observa un incremento de las iniciativas de cooperación en Uruguay, así como de los intercambios con otros países dentro y fuera de la región en el marco de una estrategia de potenciación de la Cooperación Sur-Sur.^{132/133} Asimismo, el Estado uruguayo ha logrado avances significativos con

129. De acuerdo con el tercer *Informe Nacional Voluntario* sobre los ODS presentado por Uruguay ante Naciones Unidas, este es el porcentaje del gasto total del Estado que se financia con los recursos recaudados a través de impuestos internos (indicador alternativo al 17.1.2. “Proporción del Presupuesto Nacional financiado por impuestos internos” (Presidencia de la República, 2019: 310).

130. Presidencia de la República de Uruguay (2019: 310), en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

131. Cabe agregar que los ingresos de los gobiernos subnacionales representaron 2,9% del PIB en 2017, al tiempo que el gasto alcanzó 3,7%. En suma, la magnitud del gasto público total en Uruguay ronda una tercera parte del PIB, lo que lo ubica entre los países de la región (junto a Argentina y Brasil) con mayor peso del sector público, medido por su gasto, con relación al PIB. Sobre este punto, se puede consultar: CEPAL (2019: 40).

132. Según AUCI (2019: 27): “(...) en 2018 Uruguay recibió aproximadamente 27 millones de dólares por concepto de cooperación internacional, lo que representa un 23% más que en 2016 (22 millones).” Más allá del incremento observado entre 2016 y 2018, al examinar la evolución de los recursos recibidos en un período más extenso se puede constatar con claridad una tendencia a la baja: de 58 millones en 2010 a 41 en 2012, 34 en 2014, 22 en 2016 y 27 en 2018 (último año para el que presenta registro AUCI en su último informe sobre el estado de la cooperación en Uruguay).

133. Corresponde destacar también como expresión del histórico compromiso de Uruguay con el multilateralismo, el mantenimiento de la paz y la cooperación multilateral frente a crisis humanitarias y emergencias el papel que las Fuerzas Armadas desempeñan en las Misiones de Paz de las Naciones Unidas. A lo largo de la historia de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (OMP). Cerca de una quinta parte de las fuerzas de defensa operativa del país ha participado de estos esfuerzos. Con presencia en varias OMP (especialmente en la MINUSTAH y la MONUC / MONUSCO) Uruguay ha reunido una valiosa experiencia en la aplicación de los más complejos mandatos multidimensionales. En la MONUSCO Uruguay participa con aproximadamente mil soldados de las tres fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea). Uruguay ha estado involucrado en la MINUSTAH desde el principio en las actividades de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz. Asimismo, participa activamente en el seguimiento político de la MINUSTAH en Nueva York a través del Grupo de Amigos de Haití que ha presidido desde 2009. Uruguay ha sido miembro de la Comisión de Consolidación de la Paz entre 2009 y 2012 y ha desarrollado un cúmulo de tareas de consolidación temprana de la paz, principalmente a través de su participación multidisciplinaria en tareas de apoyo al Estado anfitrión.

relación a una de las metas planteadas en el objetivo de fortalecimiento de las capacidades institucionales: la producción de documentos de planificación estratégica.¹³⁴

Reconociendo las fortalezas que Uruguay presenta para financiar con sus propios recursos (gasto público directo, gasto tributario¹³⁵ e

inversión privada) los planes, las políticas y las inversiones que demandaría la implementación plena de la Agenda 2030 y avanzar hacia el logro de los 17 ODS (erradicación de la pobreza, acceso universal a una educación inclusiva, equitativa y de calidad, protección social, combate al cambio climático e igualdad de género, por solo mencionar algunos) y sus correspondientes metas, el dinamismo de la cooperación que el país recibe y brinda durante los últimos años indica que existe un espacio para las contribuciones que la cooperación puede realizar apalancando o facilitando los esfuerzos nacionales. Potenciar las posibles sinergias entre estas tres fuentes de recursos que alimentan los esfuerzos nacionales para implementar la Agenda 2030 (los recursos del Estado, la inversión privada y la cooperación) representa en este escenario un desafío ineludible.

134. Entre 2016 y 2020 el Estado uruguayo desarrolló ejercicios prospectivos y concretó varios estudios y documentos de planificación sectoriales e integrales que derivaron en la formulación y presentación en agosto de 2019 de la Estrategia de Desarrollo 2050 (así como la Política de Cooperación Internacional de Uruguay para el Desarrollo Sostenible al 2030). Estos ejercicios de planificación de mediano y largo plazo también se nutrieron de esfuerzos desarrollados por el Estado para internalizar la Agenda de Desarrollo Sostenible (área en la que el SNU proveyó cooperación en el marco del MECNUD), que permitieron al país generar y presentar sucesivos Informes Nacionales Voluntarios sobre los ODS. Fuente: Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay 2016-2020. Ver [<https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/documento-revision-del-marco-estrategico-cooperacion-naciones-unidas>] (p. 45).

135. La magnitud del gasto tributario en Uruguay está entre las mayores de la región. De acuerdo con CEPAL (2019: 126), el gasto tributario en Uruguay ascendió en 2017 a 6,4% del PIB (el valor más alto entre los 17 países analizados por CEPAL en este informe), el cual sumado al gasto presupuestario llevó el gasto total a 38,4% del PIB, el valor más alto entre los 17 países examinados (CEPAL, 2019: 126). Como se muestra

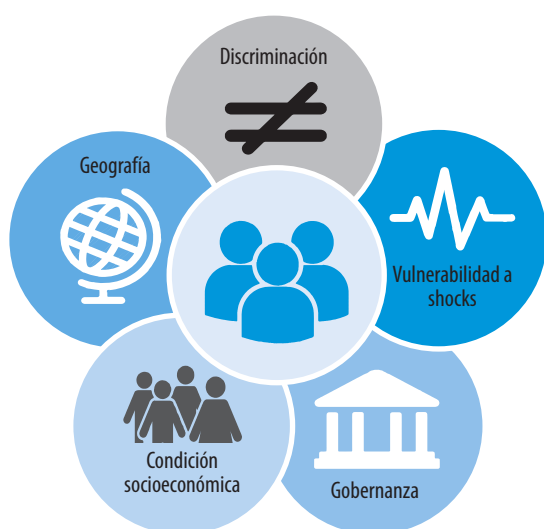
en el informe de CEPAL (2019: 128) este gasto que se realiza en Uruguay contribuye a través de políticas de incentivos y beneficios tributarios a inversiones que contribuyen al logro de resultados relacionados con los ODS 7, 8, 9, 11, 12 y 13, básicamente en sectores y temas ambientales y productivos.

Parte II. Identificación de las poblaciones más relegadas, riesgos y factores determinantes del desarrollo en Uruguay (*country analysis*)

1. Identificación de los grupos de población más relegados o en riesgo de ser dejados atrás¹³⁶

Bajo el compromiso de Naciones Unidas a través de la Agenda 2030 de “No dejar a nadie atrás” (LNOB), este análisis pretende contribuir a identificar, por medio de consultas con diversas contrapartes de la sociedad civil, la situación de algunos grupos de población que por sus características o contexto han quedado relegadas y se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Cinco factores de LNOB: examinando la evidencia sobre quiénes son dejados atrás y en qué grado



El marco de no dejar a nadie atrás identifica las interrelaciones entre el desarrollo sostenible, los derechos ambientales, los derechos humanos, el género y el cambio de la respuesta a la preparación y la mitigación de riesgos. También se centra en las capacidades de las personas como titulares de derechos, así como de los gobiernos e instituciones como titulares de deberes para garantizar un desarrollo sostenible inclusivo.

Este capítulo encuadra los vínculos entre los desafíos del desarrollo y la situación de los derechos humanos en el país, aprovechando los datos, las tendencias y la evidencia de los mecanismos e instituciones de derechos humanos. También se examinan los nuevos desafíos que la pandemia COVID-19 ha generado a los diferentes grupos.

El análisis, realizado mediante consultas de primera mano, trata de relevar las causas estructurales de la desigualdad y la discriminación, incluyendo variables de género; captura la interseccionalidad y cómo las múltiples desigualdades y la discriminación refuerzan la exclusión. También se identifican algunas de las causas subyacentes de los desafíos del desarrollo y el incumplimiento de los derechos.

En esta sección se reflejan los puntos de vista y las voces de poblaciones rezagadas, que fueron compiladas por medio de formas participativas, transparentes, inclusivas e innovadoras de consultas, pues, por primera vez, toda la metodología de consulta fue remota, ya que se realizó durante la emergencia por COVID-19. Las

136. Este capítulo fue redactado por la Asesora en Derechos Humanos de OACNUDH en Uruguay, Graciela Dede, y la consultora externa de la Oficina de Coordinación, Inés Invernizzi.

consultas se fueron adaptando y modelando según los grupos a consultar y sus niveles de accesibilidad. De esta manera se crearon las condiciones adecuadas para la participación inclusiva.

El objetivo es comprender las causas que determinan las situaciones de exclusión y vulnerabilidad y de qué manera estas poblaciones se ven afectadas. Asimismo, se analizan, desde la mirada de estas poblaciones, cuáles deberían ser las medidas prioritarias para dar respuesta a la situación y mejorar la calidad de vida desde una perspectiva de derechos humanos.

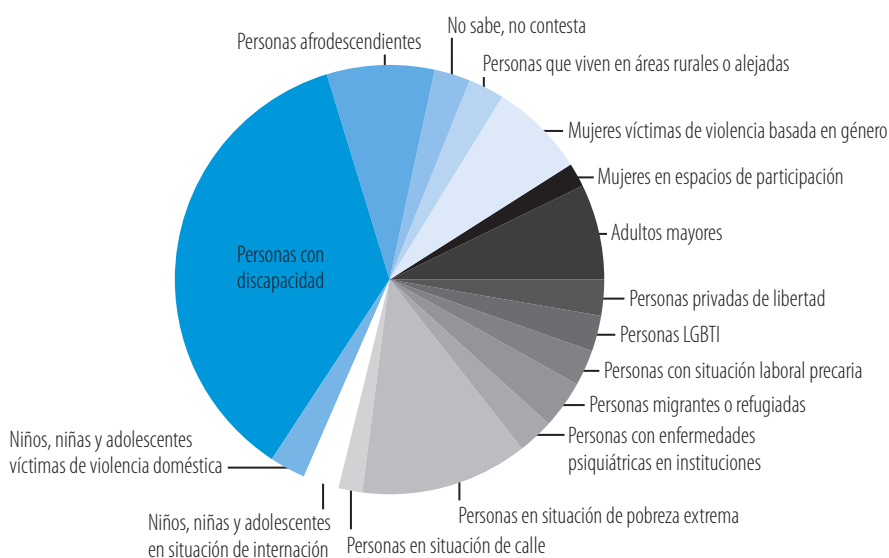
En este capítulo se estructura en dos partes: a) la presentación de los resultados de una encuesta en línea que se realizó ampliamente entre OSC; b) una serie de consultas con organizaciones y grupos de la sociedad civil que reflejan desde su perspectiva la situación en la que se encuentran NNA, las mujeres más relegadas, la población rural (en particular, las mujeres rurales), las personas con discapacidad y las per-

sonas afrodescendientes. También se analiza la situación de algunos sectores relegados desde la mirada de las cámaras empresariales.

1.1. La visión de las organizaciones de la sociedad civil sobre las poblaciones relegadas o en situación de vulnerabilidad social

Durante los meses de febrero y marzo de 2020 la ONU en Uruguay realizó una consulta en línea a grupos y OSC. Participaron en ella **111 organizaciones** a través de una encuesta, en la que respondieron sobre la situación de los grupos de población más vulnerables, las causas y las medidas necesarias que deberían tomarse para mejorar su calidad de vida. Se destacó la participación variada, tanto en referencia a las temáticas (adultos mayores, personas que se encuentran en situación de calle, personas LGBTI, entre otros) como basadas en diferentes partes del país.

Gráfico 39. Distribución de representantes de OSC participantes en la encuesta sobre LNOB del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay por el grupo de población por el que respondieron la encuesta. Año 2020. En porcentajes.



Fuente: Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas en Uruguay.

Con relación a la distribución geográfica de los encuestados, 72,1% corresponden a OSC de Montevideo y 27,9% a OSC del interior del país. Vale la pena destacar que es notoria la concentración de OSC en la capital y la falta de anclaje de organizaciones con base en localidades donde las problemáticas que abordan se encuentran altamente presentes. No obstante, muchas de las organizaciones tienen su sede en Montevideo y trabajan en otros departamentos o incluso en todo el país.

La encuesta incluyó cinco posibles variables que afectan a las poblaciones y que pueden constituirse en causa de su situación relegada o vulnerable. Estas causas fueron: i) la situación socioeconómica del grupo poblacional, ii) la discriminación que este sufre, iii) el lugar de residencia de estos grupos, iv) la situación frente a eventos generales imprevistos (crisis, eventos naturales) y v) la falta de o ineficacia de los servicios, instituciones, presupuesto y/o la dificultad de participar en la toma de decisiones. Se solicitó a las organizaciones que identificaran cuáles de estas causas tenían mayor importancia en la generación o profundización de la situación de vulneración.

Falta o ineficiencia de los servicios, las instituciones, el presupuesto y/o la dificultad de participar en la toma de decisiones

El 54% de las organizaciones participantes consideran que la causa de mayor importancia en la generación o profundización de las situaciones de vulneración es la falta de o ineficacia de los servicios, instituciones, presupuesto y/o la dificultad de participar en la toma de decisiones. Dentro de estas causas se encuentran tanto la

falta o ineficacia de los servicios, como la falta de presupuestos o la falta de participación.

En términos generales, pueden identificarse algunas ideas centrales, compartidas por la mayoría de las organizaciones participantes que se pueden resumir de la siguiente forma:

- a) Falta de visibilidad de las necesidades específicas de los diferentes colectivos por parte del Estado, lo que genera ausencia de políticas que atiendan las demandas.
- b) Cuando existen políticas públicas, estas no han sido elaboradas con la participación directa de los colectivos, lo que hace que no puedan dimensionar apropiadamente las necesidades o se atiendan en forma parcializada por las diferentes instituciones del Estado.
- c) Existencia de marcos legales que abordan las problemáticas, pero sin claridad de las estrategias de operativización o presupuesto para su implementación.
- d) Falta de priorización en la asignación del presupuesto y recursos específicos para la atención de estas poblaciones vulneradas, identificándose carencias en términos de infraestructura, servicios y capacitación específicas de los profesionales o actores intervinientes.
- e) Coordinación interinstitucional con deficiencias, que hace que no se puedan potenciar las diferentes líneas de acción y generar un abordaje integral, sino que se generan acciones discontinuadas.

Las siguientes expresiones dan cuenta de los puntos destacados: “Dadas las múltiples barreras a las que se enfrentan las personas en situación de discapacidad que dificultan o impiden su participación y plena inclusión en la sociedad, es imprescindible contar con políticas

públicas, servicios, instituciones y presupuesto asignado que den soluciones para transformar esta realidad. Asimismo, es necesario que las personas puedan participar en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas que afectan sus vidas, ya que son quienes conocen de primera mano las situaciones y problemáticas a las que se enfrentan día a día.” (OSC que trabaja con personas con discapacidad); “La falta o ineficacia de los servicios e instituciones son los que colaboran relegando a las personas.” (OSC que trabaja con personas con enfermedades psiquiátricas en institucionalización); “Hay leyes, pero no hay presupuestos adecuados y menos aún se trabaja con eficiencia en lo interinstitucional.” (OSC que trabaja con mujeres víctimas de violencia de género).

Discriminación

La segunda causa de rezago en importancia es la discriminación. El 39,6% de las organizaciones participantes le asignaron máxima importancia y el 28,8% la consideró una causa con alta importancia para que estas poblaciones se encuentran relegadas o vulneradas.

Entre los diferentes grupos poblacionales, los que mostraron mayores porcentajes de máxima valoración de esta causa fueron las personas LGBTI, afrodescendientes y las personas con discapacidad. En términos generales, esto muestra de manera clara el impacto diferenciado que la discriminación tienen en ciertos grupos.

A modo de referencia, se detallan obstáculos o problemáticas detalladas a continuación:

a) Inequidad y falta de oportunidades para el acceso a espacios vitales básicos como la educación, la salud o el trabajo, debido a su condición étnica, sexual física o psicológica.

- b) Políticas paliativas y no inclusivas de las diferentes poblaciones discriminadas.
- c) Falta de acciones de sensibilización y formación hacia la población desde la primera infancia.
- d) Interseccionalidad de diferentes factores que confluyen en estas poblaciones profundizan la situación de exclusión social y discriminación: pobreza, género, ascendencia étnico-racial, discapacidad.
- e) Falta de información fidedigna y desinformación de los medios que profundiza las barreras para la inclusión social.
- f) Estigmatización de las poblaciones, profundizada por la falta de empatía arraigada en la cultura.
- g) Falta de educación para inclusión en todos los niveles de la sociedad.
- h) Falta de espacios de participación reales promovidos desde las instituciones del Estado.

Las siguientes expresiones permiten mostrar la visión de las OSC sobre esta dimensión: “La discriminación por razones de género asociadas a las de edad, etnia/raza, orientación sexual, identidad de género, clase social, condición o discapacidad transversaliza todos los estratos sociales y está presente en todos los ámbitos desde lo privado/familiar hasta lo público/político con un impacto que puede medirse en las desigualdades que padecen las mujeres por ser mujeres a nivel político, económico, social y cultural”; “El fundamental eje es precisamente la discriminación social en base a motivos de identidad de género, orientación sexual y/o características sexuales. Esto genera determinantes sociales que afectan directamente otros indicadores como la educación, la salud y el trabajo (deserción temprana y desvinculación institucional que tiene

impactos fuertes en la calidad de vida de las personas); “La estigmatización social provoca falta de oportunidades educativas y laborales.”

Condición socioeconómica

El tercer lugar en relevancia, entre las causas indagadas, lo ocupa la condición socioeconómica. El 36,9% de las organizaciones plantea que esta tiene la máxima importancia en la generación o profundización de las situaciones de vulneración, mientras que el 32,4% de las OSC plantea que tiene una importancia alta. Las organizaciones que ponderan esta causa son aquellas que trabajan/representan a personas en situación de pobreza extrema, personas privadas de libertad, personas en situación laboral precaria, a migrantes y refugiados, a las personas afrodescendientes, a adultos mayores y a mujeres en espacios de participación (social, política, etc.). Si bien las poblaciones representadas son muy diversas, pueden identificar algunas condicionantes compartidas, que hacen que esta causa tenga alta relevancia en la persistencia de la situación de vulneración o posición relegada de estas poblaciones. Se detallan a continuación las principales.

Algunas citas que dan cuenta de la situación relacionada a la condición socioeconómica, de acuerdo con las diferentes organizaciones: “Las mujeres afro son la población que tiene mayores porcentajes de indigencia y pobreza”; “La vulnerabilidad socioeconómica determina que las personas sean institucionalizadas en instituciones públicas, sin posibilidades de egreso al no contar con redes ni recursos económicos. Lo mismo contribuye a que existan personas en internación prolongada de más de 20 años en las instituciones psiquiátricas”; “La situación socioeconómica

genera una vulnerabilidad para ser captada nuevamente por la trata y evitar la salida de la situación de trata”; “Las personas privadas de libertad se caracterizan por pertenecer a los sectores de menores recursos. Por tanto, pobreza, acceso de bienes y servicios, vulneración de derechos y conflicto con la ley generan un círculo.”

El lugar donde viven (el clivaje geográfico)

Las poblaciones que dieron mayor importancia a estas causas fueron: las personas privadas de libertad, la población rural, las mujeres víctimas de violencia de género, las personas en situación de calle y las personas en situación de pobreza extrema.

Entre los factores de mayor incidencia se destacan los siguientes:

- a) La centralización de servicios de educación, salud y fuentes laborales genera la exclusión de algunas poblaciones, en especial en zonas urbanas marginadas o en el interior rural.
- b) La movilidad reducida por falta de transporte, alto costo o servicio deficiente dificulta sostener actividades educativas y laborales.
- c) Las poblaciones que viven en zonas inundables o en las que faltan servicios sanitarios básicos, lo que afecta su derecho a una vivienda digna y a la salud.
- d) La estigmatización de algunos lugares de residencia, en especial asociados con la pobreza, perpetúa situaciones de exclusión y naturaliza situaciones de violencia.
- e) Falta de accesibilidad estructural y espacios adaptados para personas con discapacidades físicas, mentales o patologías psiquiátricas.
- f) Inexistencia de políticas de vivienda para poblaciones vulnerables expone a las personas migrantes, en situación de pobreza,

discapacidad y otros colectivos a soluciones habitacionales transitorias, donde no existen las condiciones sanitarias y de seguridad básicas, exponiendo a NNA a situaciones de vulneración.

Los siguientes pasajes reflejan la perspectiva de los entrevistados: “En general, las mujeres con las que trabajamos provienen de barrios pobres y/o localidades de Canelones, San José, así como del Uruguay profundo, donde no existen oportunidades laborales y en caso de un emprendimiento tienen serias dificultades para la comercialización”; “Se marca una enorme diferencia de servicios entre Montevideo, capital de Uruguay, y el resto del país. Incluso dentro de Montevideo, servicios tan básicos como el transporte accesible, muestran diferencias según el barrio en que se vive”; “A modo de ejemplo en Montevideo 1 de cada 5 personas afrodescendientes vive en asentamientos irregulares”; “El lugar de procedencia de los jóvenes (asentamientos o barrios pobres) les hace perder oportunidades laborales más allá de su formación y/o condiciones para el puesto”; “El lugar donde viven es un factor preponderante a la hora de acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva, ya que en algunas zonas del país es más difícil contar con equipos interdisciplinarios para este fin.”

Eventos macro: crisis económicas, emergencias, desastres, conflictos violentos, delito, etc.

Los grupos poblacionales que valoran esta opción como de máxima o alta importancia son, en su mayoría, quienes viven en el medio rural o zonas alejadas, personas con discapacidad, personas afrodescendientes, personas migran-

tes o refugiadas y personas en situación de pobreza extrema.

Ante la consulta sobre la forma en que específicamente se ve afectada la población por estos eventos, las siguientes manifestaciones fueron las que en mayor medida compartían los diferentes grupos:

- a) Algunas poblaciones son más vulnerables a las situaciones de crisis debido a la falta de redes de contención, situación socioeconómica precaria o falta de recursos de asistencia, lo que genera que rápidamente caigan en situaciones de alta vulnerabilidad y riesgo (población rural, personas en situación de pobreza extrema, mujeres víctimas de violencia, NNA víctimas de violencia, adultos mayores, personas con discapacidad), lo que genera mayor exclusión.
- b) La falta de políticas de prevención deja a las personas expuestas a las consecuencias de crisis, delitos, emergencias o desastres naturales.
- c) La salud es una de las áreas más afectadas frente a estos eventos, en especial crisis sanitarias como las actuales, inundaciones o crisis económicas.
- d) Las crisis generan un recrudecimiento del delito y la violencia que impacta fuertemente en las poblaciones que ya lo sufrían en forma previa.
- e) Falta de acceso a medios de denuncia y rutas de salida frente a situaciones que exacerban las condiciones de vulneración.

A continuación, algunas citas que reflejan las situaciones antes mencionadas, vertidas en la encuesta por las organizaciones consultadas: “Los niños, niñas, jóvenes y adultos con discapacidad son más vulnerables a las crisis económicas ya que es muy probable que se afecten las

políticas y prestaciones que hacen foco en esta población porque son un colectivo que tiende a estar debilitado y fragmentado y, por lo tanto, no tiene un poder de *lobby* fuerte. Asimismo, son más vulnerables a los desastres naturales porque en general las estrategias nacionales no contemplan las especificidades de los distintos tipos de discapacidad y la información que se brinda no es accesible para la comprensión de muchas de las personas con discapacidad. En Uruguay, por ejemplo, no están debidamente georreferenciados los hogares de las personas con discapacidad. Asimismo, las niñas y mujeres con discapacidad tienen una mayor prevalencia de ser abusadas que otras mujeres sin discapacidad, muchas veces por sus propios cuidadores o familiares.”

En otros pasajes se señala: “Algo tan simple como una devaluación, lluvia fuerte, temporales con viento, enfrentamiento entre facciones criminales.” (...) “Es una población (NNA y adolescentes víctimas de violencia doméstica) altamente expuesta a violencia en barrios con alta incidencia de delitos y conflictos violentos. Aprendiendo una cultura y forma de vivir que refuerza procesos de aislamiento y marginación. O la generación de una contracultura a la hegemonía que les permita subsistir en una sociedad que los deja por fuera o los integra para su provecho cosificándolos y haciéndolos funcionales al sistema mercantil. (trata de personas, tráfico de drogas, tráfico de armas, mano de obra barata, etc.)”

Otros factores que contribuyen al rezago

La información relevada permitió identificar otros factores o causas que contribuyen al rezago de algunos grupos de población. Uno de los aspectos que se menciona reiteradamente

es la falta de participación en la toma de decisiones, el cual fue abordado específicamente en otra de las preguntas de la encuesta. De los resultados obtenidos surge que el 44,1% de las OSC plantea que no son consultadas para la toma de decisiones que les afectan, mientras que el 37,6% asegura que se les consulta a veces. Solo el 13,5% (15 de las 111 OSC) plantea que es consultada.

Con relación a la solicitud de evaluación sobre la evolución de la situación de los diferentes grupos en los últimos cinco años se observa una valoración positiva de la situación general.

Los grupos que manifestaron en forma más clara una mejora importante de su situación fueron las personas afrodescendientes, las personas LGBTI, las personas en situación laboral precaria, las personas privadas de libertad, las mujeres víctimas de violencia de género, las mujeres en espacios de participación y NNA en situación de institucionalización.

Los colectivos que plantearon que su situación empeoró mucho fueron las personas migrantes y refugiadas, los colectivos que no se identificaron con ninguna población (respondieron no sabe/no contesta) y, en menor medida, las personas en situación de pobreza extrema.

En cuanto a la proyección a futuro, de acuerdo con las respuestas recibidas, se alerta cierta incertidumbre para los próximos años, se enfatiza en la necesidad de generar mayor claridad con relación a las políticas y estrategias que desde el nuevo gobierno se pretenden implementar en los próximos cinco años con relación a las poblaciones reflejadas en la encuesta.

Las organizaciones participantes de la encuesta plantearon las medidas que consideraron más relevantes para atender la situación de las poblaciones que representan. Estas medidas

tuvieron coincidencias a pesar del tipo y valoración inicial del grupo:

- a) Mayor presupuesto para programas que atiendan las situaciones de poblaciones más vulnerables.
- b) Estrategias para la accesibilidad universal a los derechos fundamentales: salud, trabajo y educación.
- c) Profesionales especializados y descentralización territorial.
- d) Oportunidades laborales, con cupos específicos para el acceso a poblaciones relegadas.
- e) Campañas masivas de sensibilización e información destinadas a toda la sociedad.
- f) Participación plena en lugares de toma de decisiones.
- g) Mayor y mejor articulación entre Estado, ONG y sectores empresariales.
- h) Datos estadísticos, medición de impactos y resultados de los programas sociales implementados.

1.2. Análisis de los resultados de las consultas realizadas con representantes de sociedad civil

En este apartado se analizan las consultas realizadas a: organizaciones y grupos de mujeres, poblaciones rurales, principalmente mujeres del medio rural en situación de vulnerabilidad, personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad y empresas familiares, monotributistas, trabajadores y trabajadoras y sus familias. En las consultas también se recogen las apreciaciones sobre los efectos de la pandemia COVID-19 ha tenido en los diversos grupos.¹³⁷

137. Consultas con representantes de: a) organizaciones de infancia que trabajan con NNA y jóvenes en situación de vulnerabilidad, en particular los que se encuentra insertos en

Uruguay no ha quedado exento de esta crisis sanitaria que afecta las relaciones humanas y económicas de todo el mundo. Se ha dicho que, si bien el virus no discrimina a las personas, la situación de vulnerabilidad que las personas tienen a la hora de enfrentar el virus es relevante para combatir y recuperarse. Las preocupaciones en este contexto de confinamiento se concentran en la agudización de las situaciones de violencia de género, la salud física y mental y el acceso a ella, la precarización laboral y la falta de acceso a derechos fundamentales.

Situación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

Las organizaciones de infancia coinciden en que el sistema uruguayo no considera aún a los NNA como sujetos plenos de derecho, manteniendo un paradigma adulto céntrico y tutelar de los NNA como objetos. Esto se refleja en el abordaje, como son los tiempos de respuesta que no acompañan las necesidades de NNA y ponen en riesgo su desarrollo mental, físico y emocional, al generar situaciones de vulneración de dere-

el sistema de protección en cualquiera de sus formas (instituciones de acogimiento transitorio, de salud mental, etc.); b) consultas con organizaciones que trabajan con mujeres (organizada entre la Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas y la Oficina de ONU Mujeres), atendiendo en particular el impacto de la emergencia sanitaria generada por la irrupción del COVID-19; en esta consulta participaron grupos de la sociedad civil, colectivos feministas y LGTBI; c) consultas sobre la situación de la población rural (organizada conjuntamente entre la Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas, FAO y el Programa PPD de PNUD); d) consulta sobre la situación de las personas con discapacidad (organizada por la Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas en abril de 2020 en el marco del COVID-19); e) consultas a organizaciones afro: a través de entrevistas a referentes calificados.; b) consultas a cámaras empresariales sobre la situación de sectores relegados o en situación de vulnerabilidad (organizada conjuntamente entre la Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas, la OIT y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay).

chos en etapas cruciales del desarrollo. Asimismo, se refleja en la falta de espacios genuinos de participación para NNA, donde puedan expresar sus opiniones en los temas que les atañen y, en particular, tener capacidad de influir en la toma de decisiones sobre estos.

Para las organizaciones que trabajan con NNA, las condiciones de pobreza, falta de acceso a recursos y discriminación son factores que inciden en la profundización de la situación de vulneración de los NNA e incrementan sus posibilidades de continuar sufriendo violencia. Las niñas y adolescentes enfrentan muchas veces parejas abusivas, embarazos y maternidades forzadas como salidas a las situaciones de violencia y abuso sexual intrafamiliar y la pobreza. Otras veces la ruta de salida para niñas, adolescentes y adolescentes trans es la explotación sexual y la trata.

Es necesario generar estrategias de prevención y abordajes que trabajen los derechos humanos desde la primera infancia; educación sexual integral para NNA, capacitación a equipos de salud especialmente en abuso sexual, explotación y embarazo y maternidades forzadas.

En las consultas se destaca la necesidad de fortalecer alternativas de protección que no impliquen institucionalización. En lo que refiere a NNA insertos en el sistema de protección (centros de cuidado 24 horas, adolescentes en conflicto con la ley penal, clínicas de salud mental, etc.), estos viven una situación de alta vulnerabilidad, en particular a partir de la confluencia de diferentes interseccionalidades (pobreza, violencia, discapacidad), y las prácticas del propio sistema de protección. Se plantea que el funcionamiento de los diferentes centros no responde a una perspectiva de derechos ni a los tiempos y necesidades de los NNA, sino que se

focalizan en las necesidades del propio sistema, exponiendo a los NNA a situaciones de nuevas vulneraciones, entre las que se destaca su permanencia excesiva en las instituciones. Asimismo, se menciona la existencia de situaciones de violencia física y psicológica dentro de los propios centros de acogida, así como situaciones vinculadas al tipo de atención y el aislamiento.

La falta de control sobre el funcionamiento de los centros de acogida agudiza la falta de visibilidad de situaciones de desprotección dentro de las instituciones, como la existencia de prácticas excesivamente restrictivas o incluso violentas, que vulneran los derechos de NNA. Esto se une a la falta de oferta de medidas alternativas a estos centros, encontrándose como respuesta la internación en macroinstituciones concentradas territorialmente. Según surge de la consulta, 90% de los NNA que están en el sistema de cuidado llegan por situaciones de violencia. El siguiente pasaje refleja la situación en la que se encuentran estos NNA: "Es una población altamente expuesta a violencia en barrios con alta incidencia de delitos y conflictos violentos. Aprendiendo una cultura y forma de vivir que refuerza procesos de aislamiento y marginación... que los deja por fuera o los integra para su provecho (trata de personas, tráfico de drogas, tráfico de armas, mano de obra barata, etc.) (...) Consideramos que la condición socioeconómica es de suma importancia en relación con las condiciones materiales y simbólicas que favorezcan el cuidado parental y la desinstitucionalización de NNA."

Es de destacar que, desde una perspectiva de derechos humanos, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño, las internaciones y las medidas privativas de libertad deberían ser medidas de último recurso y por el menor tiempo

po posible, debiendo priorizarse las medidas alternativas y socioeducativas.¹³⁸

En particular, los NNA en centros de atención a la discapacidad, ven cercenadas sus posibilidades de inserción social y educativa, además de permanecer en algunos casos hasta la adultez en espacios que están pensados para ser de corta estadía.

Una situación similar viven los NNA en clínicas de salud mental, donde las prácticas restrictivas con relación a las visitas y la falta de posibilidades de reinserción social agudizan situaciones de base y se transforman en nuevas vulneraciones y afrentas a su calidad de vida. En muchos casos los NNA pasan hasta tres años en situación de aislamiento.

A nivel de contexto país, se destaca que el problema de la violencia hacia NNA es estructural y se encuentra instalada en los vínculos y la cultura. De igual forma, problemáticas que no tienen suficiente visibilidad en medios y la agenda política, como es la explotación sexual, es un tema que se encuentra instalado en Uruguay y que hoy en día afecta a NNA en todos los niveles socioeconómicos.

La falta de visibilidad de otras problemáticas, como el embarazo en niñas y adolescentes y la maternidad forzada, tampoco se encuentra actualmente en la agenda política y existe una falta notoria de estrategias y dispositivos de

atención que las aborden en forma integral y apropiada. El embarazo en niñas y no intencional en la adolescencia es expresión y consecuencia de la desigualdad y segmentación social, que está asociada a la exclusión y la vulnerabilidad social y de género. Las maternidades en esta etapa de la vida refuerzan las desigualdades y brechas. En sus causas profundas está la desvinculación educativa, la escasez de espacios de desarrollo personal y social, la desigualdad de género y generaciones, la debilidad en el ejercicio de derechos, la violencia y el abuso sexual.¹³⁹

Otra situación de preocupación que no se encuentra visibilizada y atendida es la de los niños y niñas migrantes, pobres. Se identifican dificultades en cuanto a la reunificación familiar, así como la existencia de casos donde se realizan devoluciones de los NNA a sus países de origen sin tener claridad de las razones y sin posibilidad de conocer la situación a la que esos niños y niñas regresarán. Se señala la dificultad de las instituciones de abordar la interculturalidad y respetar el lenguaje, las pautas culturales y tradiciones de los niños y niñas que se integran en la educación pública. Las familias migrantes no cuentan con redes de cuidado, encuentran grandes barreras a la hora de conseguir empleo formal, acceso a vivienda (particularmente, por la falta de opciones de garantías de alquiler). En este contexto de pandemia, esta situación se ve agravada exponencialmente.

Las organizaciones han identificado cambios a nivel de legislación que las organizaciones consideran retrocesos en términos de participación y responsabilidad penal juvenil. Se plantea

138. En tal sentido, señala ANONG (2020: 4): "Actualmente, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) registra un total de 6.245 niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el sistema de protección especial, bajo alguna de las modalidades de cuidados existentes. A nivel nacional, 4 de cada 1000 están internados en centros de modalidad de atención 24 horas (386 cada 100 mil niñas, niños y adolescentes). Mientras que 2 de cada 1000 se encuentran en modalidad de cuidados familiares (181 cada 100 mil). En total el 70% de niñas, niños y adolescentes bajo el sistema de protección especial se encuentran bajo modalidad de cuidado residencial, es decir, internados en centros residenciales de atención 24 horas."

139. En 2016 se desarrolla la "Estrategia intersectorial y nacional de prevención del embarazo no intencional en adolescentes" por: MSP, MEC, MIDES, OPP, ANEP, INAU, ASE, con el apoyo del Núcleo Interdisciplinario Adolescencia, Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos de la Universidad de la República y de UNFFPA.

que los cambios que se proponen criminalizan la pobreza y a los adolescentes.¹⁴⁰

Las medidas actuales carecen de un enfoque de género e interseccionalidad, y apelan a la institucionalización en sus diferentes formas como primera medida y no como una excepcional.

Las organizaciones encuestadas vinculadas al trabajo con la infancia realizaron también sugerencias para atender las situaciones a las que se encuentran expuestas los NNA y los jóvenes. Las siguientes citas resumen las opiniones vertidas en la encuesta: “Hay que fortalecer el entramado social que permita, simbólica y realmente, que todos y todas puedan hacer ejercicio de sus derechos: fortalecimiento de la sociedad civil, fortalecimiento del Estado desde la matriz de protección, empleabilidad de referentes de cuidado, acceso a una vivienda digna, acceso a educación de calidad, entre otros.” (Aldeas Infantiles SOS); “Considerar a las niñas, niños y adolescentes como ciudadanía plena, con necesidad de protección especial y con derecho igualitario a acceder a los servicios y bienes públicos.” (El Paso).

Situación de colectivos de mujeres

Si bien la población femenina no es homogénea, existen elementos comunes que cruzan todos los grupos de mujeres: el acceso al trabajo, las brechas de salarios y las tareas de cuidados son elementos que tienen base en una cultura que pone a las mujeres en el centro de la reproduc-

ción social y a la vez las limita en la participación efectiva en cargos de toma de decisiones y en espacios políticos. Sin embargo, existen ciertos grupos de mujeres que por sus interseccionalidades están más excluidas y en situación de más rezago, por lo tanto, más expuestas a vivir en condiciones de vulnerabilidad. Este es el caso de las mujeres víctima de violencia de género, las mujeres privadas de libertad, las trabajadoras sexuales, las mujeres trans, las mujeres rurales, las mujeres con discapacidad y las mujeres pobres del medio rural. Como consecuencia de ello, también se evidencia la situación de vulnerabilidad a la que están expuestos los NNA.

Los testimonios de los grupos que trabajan con víctimas de violencia de género indican que este grupo se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad cuando está en situación de pobreza, pues enfrenta barreras específicas para acceder a rutas de salida, mudarse de vivienda, recibir protección frente a amenazas de muerte o riesgo de vida. No cuenta con redes familiares, sociales, posibilidades de ser autónomas económicamente y sostener a sus hijos. La falta de autonomía económica dificulta romper la dependencia a vínculos violentos y la ausencia de entornos seguros no permite a las mujeres denunciar a quienes las someten a situaciones de violencia. También la falta de recursos tiene una gran simbolización que no permite a las mujeres sentirse ciudadanas plenas.

Las mujeres trans y trabajadoras sexuales viven altos niveles de discriminación, violencia y pobreza. Son excluidas desde la comunidad donde viven y ocultan el trabajo que desempeñan; sufren violencia por parte de los clientes y explotación por parte de los dueños de las whiskerías. Padecen de infecciones de transmisión sexual y problemas múltiples de salud y adicciones.

140. “El capítulo sobre sistema penal juvenil pretende profundizar sustantivamente el proceso de regresión legislativa y endurecimiento de penas en niños, niñas y adolescentes, y contravenir todos los tratados y convenciones internacionales a los que nuestro país ha suscrito.” Comunicado organizaciones de sociedad civil en relación al apartado referido al sistema penal juvenil dentro del capítulo de seguridad de la Ley de Urgente Consideración (LUC)

La discriminación social basada en motivos de identidad de género, orientación sexual o características sexuales genera determinantes sociales que afectan directamente otros indicadores como la educación, la salud y el trabajo (deserción temprana y desvinculación institucional que tiene impactos fuertes en la calidad de vida de las personas).

En el grupo de mujeres privadas de libertad confluyen muchas de las condiciones mencionadas como factores que profundizan la vulnerabilidad. Adicionalmente, es una de las poblaciones con mayor discriminación y, por lo tanto, con mayores dificultades para generar vías de salida de las condiciones que sostienen la situación actual. Esta situación se ve agudizada por el hecho de que muchas mujeres son jefas de hogar con sus hijos e hijas a cargo, e incluso conviviendo en reclusión. Al ser minoría dentro de la población carcelaria, no son adecuadamente visibilizadas en las políticas penitenciarias, que no generan acciones diferenciales adecuadas a las necesidades de las mujeres.

Entre las principales causas de que las mujeres se encuentren en esta situación se destaca la condición socioeconómica que generan discriminaciones varias en todos los sentidos, unidas al patriarcado y la heteronormatividad como elementos estructurales básicos. La sociedad patriarcal persistente, genera inequidades entre hombres y mujeres, a nivel de ingresos económicos, participación política y probabilidades de sufrir violencia de género, entre otras.

Durante las consultas, los grupos de mujeres hicieron un especial énfasis a los impactos que las medidas para combatir el COVID-19 estaban teniendo en su vida y cómo estos podrían acentuar los niveles de desigualdad preexistentes. Las organizaciones destacaron la necesidad de garantizar un enfoque de género y no discriminación en todas las medidas de contención de la pandemia.

En este marco, se planteó la necesidad de garantizar las medidas de prevención, los servicios de atención y protección a las víctimas de violencia de género. En el caso de las trabajadoras sexuales surge de las consultas que estas se encuentran viviendo de la caridad y se están enfrentando a la necesidad de salir a trabajar a pesar del riesgo sanitario existente, ya que no han encontrado hasta el momento una respuesta estatal vinculada a la seguridad alimentaria e higiene, al tiempo que el subsidio del Estado no resuelve la situación de las mujeres pobres y sus hijos e hijas. También se señaló que el sistema de salud se ha abocado a la emergencia sanitaria, lo que tiene un impacto en la atención a la salud a las personas trans. Se ha identificado escasez de medicación para VIH y que las mujeres han tenido que trasladarse a otras localidades para conseguirla. Asimismo, se han identificado problemas para acceder a la testosterona en el caso de varones trans. Por último, la falta de acceso a recursos económicos dada por la pérdida de empleo impacta en el acceso a una alimentación. Las OSC están asumiendo la entrega de canastas para cubrir las necesidades alimentarias, como es el caso de las mujeres trans privadas de libertad.

El derecho a la salud fue especialmente destacado por los diferentes grupos:

- Mujeres en situación de discapacidad, el mayor impacto se visibiliza en la atención a la salud al verse afectado el Sistema Nacional de Cuidados que impacta en la calidad de vida de las personas con dependencia severa.
- En relación con las mujeres en el medio rural, preocupa su salud en tanto el acceso en el medio rural ya tiene dificultades y esta situación se ve agravada con el cierre de policlínicas locales, que realizan el primer nivel de atención. Los aspectos de salud mental se han visto descuidados, en tanto el aislamiento y confinamiento en el ámbito rural agudiza situaciones previas o genera que emerjan nuevas.
- Para las mujeres mayores en situación de dependencia el impacto de la situación es importante, en especial por la afectación que ha tenido sobre el sistema de cuidados. La situación de los adultos mayores en situación de institucionalización es crítica. Se identifica falta de formación y medios de protección en el personal de atención y no se encuentran propuestas específicas para atender a esta población, tanto a nivel de prevención como de atención frente a la aparición de síntomas. La disminución de presupuesto del Sistema Nacional de Cuidados ha afectado toda la institucionalidad, en tanto los recursos estaban destinados al fortalecimiento del sistema.
- Las mujeres privadas de libertad y sus hijos presentan riesgo alto frente a la pandemia por razones sanitarias. La disminución de las visitas genera un impacto emocional negativo en estas mujeres, limitando además el ingreso de alimentos y elementos de higiene.

La situación de las mujeres rurales

Las mujeres rurales constituyen una población especialmente relegada en el ejercicio de sus derechos, en lo que hace a las dificultades en el acceso servicios, beneficios, fuentes de ingreso y goce efectivo de derechos, por la simple inexistencia de infraestructura en su territorio. En la encuesta realizada por ONU Uruguay las mujeres rurales manifiestan la falta de acceso o ineficacia de los servicios y la participación en la toma de decisiones, y la condicionante del territorio como un factor que amplifica la vulnerabilidad.

A partir de las consultas realizadas con representantes de este colectivo de mujeres surge como una preocupación especial las dificultades que enfrentan para acceder a los servicios de salud, en particular, la insuficiente dotación de policlínicas de primer nivel de atención, médicos especialistas que cubran a la población del medio rural —que, en algunas zonas, llegan a ser cada quince días o una vez al mes— y, consecuentemente, los desplazamientos de muchos kilómetros que deben realizar las personas para obtener atención, lo que conlleva costos de traslados, costos médicos y, además, la pérdida de las jornadas laborales, ya que los desplazamientos que en el medio urbano solo requieren unas horas, en localidades rurales implican destinar un día entero. Las mujeres desarrollan roles productivos cada vez más preponderantes en la producción familiar o en red a nivel local, y la pérdida de jornales condiciona el cuidado.

Las dificultades en la movilidad, dadas por la falta de caminería adecuada y medios de transporte accesibles, profundizan el aislamiento y la falta de acceso a recursos y oportunidades. Este aspecto impacta también en las deserciones de

la educación: no es posible sostener la formación y la permanencia en el campo al mismo tiempo. En jóvenes, esto genera que una vez que emigran para su formación o en busca de oportunidades laborales, difícilmente retornan al medio familiar.

Entre las dificultades del medio rural se encuentra la falta de electrificación y acceso a tecnologías, tanto de comunicación como de producción, por temas de alcance y costo. La falta de conectividad en el medio rural afecta tanto la educación como los aspectos productivos, la comunicación y los medios para poder visibilizar problemáticas, incluidas las denuncias por violencia de género.

En la encuesta se presenta una clara valoración de la falta de acceso o ineficacia de los servicios y la participación en la toma de decisiones, como la causa de mayor relevancia en la generación de la situación de vulneración de las personas residentes en áreas rurales o alejadas. Le siguen en relevancia las crisis y eventos generales, la situación socioeconómica, la discriminación y el lugar donde viven.

Otro elemento que se resaltó fue una discontinuidad de las políticas de apoyo a las mujeres rurales, tanto en lo que refiere a programas específicos de apoyo con asistencia técnica, como a financiamiento para el desarrollo de los emprendimientos productivos, lo que produce incertidumbre con relación a la sostenibilidad de los diferentes emprendimientos. En lo que refiere al lugar de la mujer y sus oportunidades de desarrollo, se plantean las dificultades de acceso a la propiedad y a los medios de producción, que impactan en las posibilidades de autonomía económica y social de las mujeres. Estas problemáticas se hacen extensivas a la situación

de jóvenes, donde la falta de posibilidad de acceso a la tierra dificulta su proyección en el medio rural como parte del sostén de la estructura familiar, económica y social.

La reproducción de las expresiones machistas se amplifica en el medio rural: el acceso a la propiedad y a los medios de producción están fuertemente concentrados en varones impactando en las posibilidades de desarrollo, autonomía económica y social de las mujeres. Las dificultades de conectividad en el medio rural afectan la comunicación y los medios para realizar denuncias por violencia doméstica o sexual.

La pandemia del COVID-19 ha afectado la agricultura familiar y la participación de las mujeres en espacios de comercialización, como ferias y eventos públicos, incidiendo en los ingresos económicos. En lo que respecta a las situaciones de las mujeres específicamente, el confinamiento incrementa el sentimiento de miedo, especialmente frente a situaciones de violencia doméstica, debido a que se refuerza el sentimiento de soledad frente a estas situaciones. Se debilitan, además, las posibilidades de las mujeres de generar rutas de salida, en tanto se ve afectada su autonomía e independencia económica debido a la pandemia. Los vínculos también se han visto afectados por la actual pandemia, en tanto se han cancelado las instancias de reunión e intercambio, debilitando los espacios colectivos y, con ellos, la motivación de las mujeres para la participación en los temas que las involucran. Esta situación genera vulnerabilidad en lo personal y en lo organizacional en el medio, debilitando los espacios para la identificación de necesidades y elaboración de respuestas desde lo comunitario.

Situación de personas con discapacidad

En Uruguay las personas con discapacidad están relegadas y sus derechos son vulnerados en múltiples aspectos y dimensiones. Las causas son multidimensionales: prima el enfoque asistencialista-médico y quienes toman las decisiones tienen poco conocimiento sobre el Modelo Social de la Discapacidad¹⁴¹ con una perspectiva de derechos humanos, así como de los tratados internacionales que lo avalan y promueven.

“No se ve, no se sabe, por lo tanto, no existe.”

“La dificultad que existe para que las personas con discapacidad puedan participar en la toma de decisiones hace que las acciones que se emprendan en este campo no generen los resultados esperados y que terminan siendo un cúmulo de buenas intenciones sin ningún tipo de impacto positivo en la vida de estas personas. Por otra parte, la ineficiencia e inexistencia de servicios adecuados para la atención de este grupo de población, anudado al histórico problema de la escasa asignación de recursos para el trabajo con este colectivo, repercute en la vulneración de sus derechos como sujetos de plenos derechos y en una exclusión de la participación en la vida social.”

“Al día de hoy los servicios públicos son insuficientes y los privados son muy onerosos para gran parte de la población afectada.”

“Debido a la falta de estadística desagregadas de las personas con discapacidad en Uruguay y de la invisibilidad estructural de este colectivo, Uruguay no cuenta con instituciones fuertes ni políticas que atiendan de una manera integral y con enfoque de derechos a las personas con discapacidad.”

Las organizaciones resaltaron que el marco normativo del modelo que rige no concibe a las personas con discapacidad como sujetos plenos de derechos, sino que tiene un enfoque asistencialista que discrimina, excluye, invisibiliza, trata de “rehabilitar” o “curar” la discapacidad. En este sentido, el cambio de paradigma con relación a las personas con discapacidad es imperativo. Para esto un aspecto fundamental es la educación, así como la formación sistemática con perspectiva de derechos desde las bases, la sensibilización y concientización a la población en su conjunto.

La ausencia de consultas activas y participativas con las personas con discapacidad, las organizaciones que las representan y sus familias, sobre temas relacionados con medidas y acciones orientadas a impactar en sus vidas, dan cuenta del desconocimiento de las necesidades particulares de cada colectivo de discapacidad y la ausencia de respuestas inclusivas ante situaciones de emergencias o crisis nacionales. La no incorporación de esta mirada en el diseño, la planificación y ejecución de políticas públicas dirigidas a impactar directamente en la vida de estos colectivos, ha dado como resultado políticas públicas insuficientes e ineficientes al momento de su implementación.

“Históricamente, las personas con discapacidad han estado en sus casas bajo el cuidado de familiares y de las personas que ejercen la violencia. Según estudios internacionales, las personas con discapacidad tienen cuatro veces más probabilidad de sufrir violencia de género. Esto no está registrado en estadísticas en nuestro país.”

141. Ver [<http://pronadis.mides.gub.uy/innovaportal/file/32232/1/el-modelo-social-de-discapacidad.pdf>].

La invisibilidad de las necesidades y el alcance se ha visto reflejada en los escasos recursos destinados a esta población. Las partidas destinadas a la discapacidad han sido insuficientes para cubrir las necesidades y garantizar el ejercicio de derechos de estas personas.

Durante las consultas se destacó la necesidad de actuar desde la mirada de accesibilidad universal, que, tanto para el diseño y planificación urbana como para la prestación de bienes y servicios, es fundamental. Esto comprende a todas las personas con sus diversas características y necesidades, desde adecuar los espacios físicos, hasta la forma en la que se informa, para que sea accesible a todos los colectivos.

La presencia de la discapacidad invisibiliza cualquier otra condición y deriva la atención a la situación de discapacidad, sin tener en cuenta la condición de género y generacional o la situación en la que se encuentre. De la encuesta realizada surge que la principal causa de la situación de vulneración de las personas con discapacidad es la falta o ineficacia de los servicios y la falta de participación. Le siguen en relevancia la discriminación, la condición socioeconómica y las crisis o eventos generales.

Con relación al impacto del COVID-19 en las personas con discapacidad, los participantes en las consultas señalaron que la pandemia ha puesto de manifiesto o evidenciado las desigualdades y prácticas discriminatorias que existen en la dinámica social, más allá de la existencia de marcos normativos nacionales e internacionales que protegen, promueven y defienden los derechos humanos de las personas con discapacidad. En particular, a juicio de los participantes en las consultas, la pandemia ha mostrado hasta qué punto este tipo de situaciones de crisis o emergencias tienen un impacto

desproporcionado en estas poblaciones. Las principales preocupaciones de las personas con discapacidad en el marco de la crisis sanitaria se enmarcan en la imposibilidad de ejercer sus derechos fundamentales.

Este análisis en tiempos de crisis refleja los obstáculos de acceso y goce de derechos que viven las personas con discapacidad en épocas de “normalidad” y evidencia vulneraciones sistémicas. A continuación, se presentan las apreciaciones que surgieron de las consultas con relación al impacto que la pandemia tiene en el ejercicio de derechos y las acciones que se considera necesario adoptar para asegurar el goce de estos derechos.

- a) Con relación al derecho a la información y comunicación, se plantea la necesidad de tener acceso a información adecuada para todas las personas sobre el virus al que se están expuestas, ya que la información más básica no está disponible en formatos con accesibilidad universal.
- b) Con respecto al derecho al trabajo y a disponer de medios de vida dignos y en igualdad de condiciones, se señala que las plataformas y programas utilizados por las empresas u organismos públicos no son siempre accesibles para que estas personas puedan realizar trabajos remotos; las personas con discapacidad en su mayoría no cuentan con trabajos formales y se desempeñan en la informalidad, por lo que esta situación ha impactado negativamente en su economía y sus medios de vida.
- c) En referencia al derecho a una vida digna, se señala que las medidas de aislamiento o distanciamiento social afectan las redes de apoyo/cuidados de aquellas personas que están en una situación de dependencia, dejándolas

desprovistas de los cuidados básicos para su supervivencia.¹⁴²

- d) Con respecto al acceso a los servicios de salud se señala que el mayor impacto de la crisis se está produciendo sobre las personas con dependencia severa; según las organizaciones sociales, en el marco del COVID-19, el Sistema Nacional de Cuidados se ha visto afectado debido a la quita de recursos económicos.
- e) Con relación a la situación de las mujeres con discapacidad y el derecho a vivir una vida libre de violencia, se sostiene que las mujeres continúan teniendo la mayor carga en las tareas del hogar y el cuidado de otros miembros de su familia: NNA y, en particular, personas en situaciones de dependencia más severa. El aislamiento social exacerba la violencia doméstica y muchas mujeres con discapacidad encuentran dificultades para denunciar estas situaciones, como es, en este contexto, el caso de las mujeres sordas.
- f) Por último, en referencia al derecho a la educación inclusiva se señala que las plataformas educativas, las actividades programadas y los materiales de lectura no siempre resultan ac-

cesibles para las personas con discapacidad, por lo que es necesario: i) garantizar que tanto las plataformas de educación a distancia como las actividades y los materiales de lectura contemplen la accesibilidad universal; ii) contar con personal de apoyo remoto para realizar los ajustes razonables a distancia en las actividades educativas programadas; iii) flexibilizar el aislamiento social para las familias con personas con TEA para facilitar su autorregulación; promover la creación de rutinas planificadas que contemplen momentos para la educación, el descanso y el ocio, para facilitar la conservación de las estructuras en las personas con TEA.

Situación de la población afrodescendiente

La población afrodescendiente es, desde el punto de vista cuantitativo, la principal minoría étnico-racial del país.¹⁴³ Las personas afrodescendientes se encuentran en clara desventaja con relación al resto de la población: los niveles de pobreza se duplican y triplican los niveles de indigencia para la población afro. Con respecto a las causas, surge de la encuesta que la principal causa de vulnerabilidad está asociada a la discriminación y a la situación socioeconómica.

142. En este sentido, se plantea que es necesario facilitar redes de apoyo y cuidado adicionales para las personas en situación de dependencia; asignar pensiones adicionales a los familiares de personas en dependencia para facilitar que sean estos quienes puedan asumir su cuidado sin verse afectada su economía familiar; flexibilizar la medida del distanciamiento social para facilitar personal en los centros y servicios de salud que sirvan como guías de las personas ciegas que acudan a ellos; garantizar la accesibilidad universal de las plataformas informáticas de pedidos de comidas para que todas las personas con discapacidad realicen sus pedidos a distancia; asegurar acceso a Internet gratuito para que estas personas puedan realizar compras por medio de estas plataformas.

143. De acuerdo con el Censo de 2011, el 8,1% de la población total con información relevada declara ascendencia afro y 4,8% la considera su ascendencia principal. La distribución en el territorio es muy heterogénea: en la mayor parte del país la población afrodescendiente no supera el 5% de la población, en tanto que en algunas zonas llega a ser casi un tercio del total departamental. Los departamentos con la mayor proporción de afrodescendientes se ubican al norte del país, en la frontera con Brasil: Rivera (17,3%) y Artigas (17,1%).

“Las carencias socioeconómicas y demográficas, las brechas entre las familias afrodescendientes y las no afrodescendientes se deben a la desigualdad económica. El 64% de los hogares con ascendencia afro son pobres o de estrato medio vulnerable, mientras que un 42% de los hogares no afro pertenecen a alguna de estas categorías (OPP, BID, FCS-UDELAR, 2018).”

“Una de las principales formas de manifestación del racismo es la interpersonal a partir de actos de discriminación racial. La misma no tiene la suficiente protección legal (Recomendación reiterada del CERD al estado uruguayo) y aún los mecanismos de denuncia no son eficientes a la hora de dar respuesta al problema. Faltan recursos institucionales especializados sobre todo recursos técnicos y asignación presupuestaria como para poder dar respuesta. Además de una concientización por parte de los operadores de protección de los derechos humanos y de justicia como para abordar la temática.”

La situación de pobreza y desigualdad estructural en el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se ve agravada a raíz del COVID-19, identificando como áreas más relevantes: el trabajo, la educación, salud y cultura.¹⁴⁴ La brecha digital, la pérdida de trabajo, la falta de acceso a servicios de salud por cierre de policlínicas, la sanidad y el saneamiento, la inseguridad alimenticia, la violencia de género, la cultura y el candombe como pérdida de espacios laborales y de referencia son las principales preocupaciones en este contexto. Las organizaciones observan que con la intersección de di-

144. Desde las OSC se han generado espacios para abordar temas relevantes “Acercando voces afrofeministas en el marco del COVID-19”. Ver [<https://bre.is/CWxr9pEE>].

ferentes mecanismos de opresión que operan sobre las diferentes identidades, será mayor el impacto sobre las mujeres-afro-trans-pobres y que viven en la periferia o en el medio rural.

Sectores empresariales más relegados o en situación de vulnerabilidad

La consulta realizada con representantes empresariales¹⁴⁵ permitió confirmar que las empresas pequeñas y familiares son las que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Esta situación afecta también a los trabajadores, en particular aquellos que trabajan en emprendimientos informales, ya que no cuentan con los beneficios que el Estado provee frente a la baja de empleo o el desempleo. Esto impacta en la cobertura de salud del trabajador y, por extensión, muchas veces también del resto de su familia. Esta situación es más común en el sector servicios y en el comercio minorista. Las principales causas de la vulnerabilidad de las pequeñas empresas que desarrollan su actividad en estos subsectores es la dificultad que enfrentan para acceder al crédito, las escasas reservas financieras con las que cuentan y sus limitadas estructuras organizativas.

La situación previa a la pandemia evidenciaba ya una baja en la actividad económica de estos subsectores, que se sobrellevaba en muchos casos con disminución de los márgenes de rentabilidad o la reducción de las inversiones. No obstante, queda en evidencia la menor cantidad de recursos que estos empresarios poseen para hacer frente a situaciones de crisis.

145. Participaron de esta consulta la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, que representa al sector privado empresarial de sectores diversos, y la Cámara Uruguaya de la Construcción, que representa a las empresas que se desempeñan en el rubro servicios de la construcción en el Uruguay.

En el caso de las empresas de construcción se identifican necesidades específicas de la población trabajadora que se desempeña en este sector. Se plantea la necesidad de apoyo en aspectos como la movilidad (apoyo para boletos) y respuestas específicas a trabajadores que viven en la pobreza y que no cuentan con una vivienda adecuada, ya que viven en asentamientos, lo que impacta fuertemente en la calidad de vida de estas familias y en el ejercicio de sus derechos humanos básicos.

De acuerdo con la información recabada en la consulta, en el escenario de la crisis desatada por el COVID-19 los pequeños empresarios del sector de comercio y servicios (en particular los monotributistas y los emprendimientos informales) son quienes están sufriendo el mayor impacto económico. Las dificultades para comercializar los productos o servicios de estas empresas han generado una reducción pronunciada de sus ingresos (en particular, en el caso de las pequeñas empresas que por la naturaleza de los servicios que brindan no pueden desarrollar su actividad de manera remota o de las empresas que sí pueden hacerlo, pero no cuentan con los medios necesarios para tal reconversión). Asimismo, se señala como uno de los obstáculos que enfrentan estas pequeñas unidades empresariales la dificultad de contar información sobre acceso a mecanismos de financiación, préstamos o beneficios. Frente a esta situación muchas microempresas se han visto obligadas a detener su actividad, lo que determina, en la mayoría de los casos, la pérdida total de fuentes de ingresos para las familias a cargo. La disminución de las ventas en general ha generado la disminución de la plantilla de trabajadores, impactando en un mayor número de personas en seguro de desempleo o desvinculadas.

Por otra parte, las medidas de reactivación aún no son percibidas por los actores como claras y suficientes, y en algunos casos son percibidas como muy lentas. En caso de existencia de una disminución en la inversión de recursos públicos (ya sea en vivienda, obra vial, mantenimientos edilicios, etc.), podría generar un impacto negativo en las perspectivas de desarrollo e incluso de sostenibilidad del sector, generando mayores costos y plazos de producción. Este escenario implicaría una afectación importante para los trabajadores que se desempeñan en el sector, así como en el sistema de seguridad social, debido al gran número de trabajadores que el rubro emplea.

2. Análisis de los factores estructurales que determinan la trayectoria de desarrollo del país

2.1. Economía y modelo productivo¹⁴⁶

Como se señaló en la sección dedicada al análisis del ODS 8 de la primera parte de este CCA, Uruguay registró entre 2003 y 2019 diecisiete años consecutivos de crecimiento económico, logrando además entre los años 2007 y 2012 reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. Como también se indicó, se pueden observar dentro de este período dos etapas diferentes: la primera hasta los años 2013/2014, en la que Uruguay logró avances significativos en diversas áreas, y un período posterior que llega hasta el año 2019 (previo al estallido del COVID-19), en el que la economía moderó su crecimiento y los índices de desigualdad y pobreza se mantuvieron estables o, a lo sumo, registraron leves mejorías.

146. Esta subsección recoge pasajes del capítulo sobre transición productiva (Sebastián Torres) del Proyecto "Transiciones al Desarrollo" del PNUD.

Al mismo tiempo, el bajo desempeño de la productividad agregada, así como el incremento de la heterogeneidad productiva, incluso en los años de mayor crecimiento económico, dan cuenta de las dificultades del país para dar continuidad a los avances logrados y para generar un cambio estructural en su economía. El incremento sostenido de la productividad continúa siendo un desafío histórico para el país y la región. En este sentido, la estructura productiva actual y la inserción del Uruguay en la división internacional del trabajo han derivado en la existencia histórica de grandes asimetrías en el nivel de productividad entre diferentes actividades económicas y al interior de estas.

Más allá de una incipiente planificación en materia de política industrial, que tuvo como objetivo expandir el valor generado en la actividad económica, la dinámica productiva acentuó la “estructura dual de la economía”.¹⁴⁷ El incremento de la heterogeneidad productiva en esta etapa generó presiones hacia una mayor desigualdad entre sectores y empresas, empujando a una concentración de los ingresos a nivel primario.¹⁴⁸ Una coyuntura externa favorable (marcada por el ingreso de capitales y el excepcional crecimiento de los precios de los *commodities*) y la implementación de políticas económicas de fomento a la producción agroindustrial y de servicios impulsaron un crecimiento económico sin precedentes, aunque con presiones hacia una distribución de los ingresos primarios más regresiva.

Además, si bien se han implementado políticas para reducir los impactos ambientales provocados por los patrones de consumo y por

las actividades económicas, la evidencia sugiere que persisten (y se agravan en algunos casos) los efectos negativos sobre el medio ambiente. Con base en la actual situación en términos de contaminación del agua, erosión de suelos, emisión de GEI y pérdida de biodiversidad, existen señales claras de una agenda pendiente en materia de políticas de producción sostenible (tendencias que fueron subrayadas en las secciones dedicadas a los ODS 6, 13, 14 y 15 de la primera parte de este informe).

Durante el período en el que la economía uruguaya creció con mayor dinamismo, la expansión económica se tradujo en aumento del empleo e incremento de los ingresos de los hogares. Por otra parte, el resurgimiento y la consolidación de las instituciones laborales fue una de las transformaciones del período que coadyuvó a mejorar los ingresos de los hogares. En un contexto de dinamismo económico, la institucionalidad laboral y las políticas públicas redistributivas fueron las que posibilitaron el aumento de la mayor parte de la población, contribuyendo así a la caída de la desigualdad en la distribución del ingreso (básicamente, entre los años 2007 y 2012), contrarrestando las presiones hacia una mayor desigualdad generada por el aumento de la heterogeneidad productiva. A partir de los años 2014 y 2015 este ciclo comienza gradualmente a detenerse: las tasas de crecimiento se reducen, al tiempo que la institucionalidad laboral y las políticas desplegadas en los diez años precedentes parecerían haber alcanzado un límite en su capacidad de producir efectos.

A este cambio se suma en 2020 la inesperada y profunda crisis que genera la aparición de la pandemia del COVID-19, que agrava o acentúa algunas de las tendencias negativas que se estaban observando en los últimos años: básicamente, la caída de la actividad, el descen-

147. 1 sector transable y no transable, 2 Zonas francas y resto de las actividades económicas, y 3 Grandes empresas, y micro pequeñas y medianas empresas (pymes).

148. Desigualdad de ingresos primaria refiere a la desigualdad de los ingresos brutos (nominales), antes de impuestos directos y transferencias.

so de la ocupación, el aumento del desempleo, el crecimiento de la inflación y el deterioro de los indicadores macroeconómicos.

En una mirada de mediano y largo plazo, Uruguay sigue enfrentando desafíos de carácter estructural para alcanzar mayores niveles de desarrollo. Esos retos ambientales, económicos y sociales siguen estando asociados a insuficiencias, limitaciones y debilidades de la estructura productiva y de la matriz de protección social del país. La experiencia internacional indica que la superación de una estructura productiva de tipo dual requiere de la implementación de políticas sectoriales (en el agro, la industria y los servicios) [Rodrik, 2010], que complementen aspectos clave como la estabilidad macroeconómica, las regulaciones ambientales y el fortalecimiento de la equidad a través del despliegue de potentes políticas sociales.¹⁴⁹

Pero, como ya se señaló, para mejorar el bienestar de la población y reducir las desigualdades en forma sostenible es necesaria la articulación entre políticas sectoriales y regulaciones ambientales. En particular, Uruguay enfrenta en materia ambiental y productiva algunos desafíos clave: a) incrementar y cualificar la inversión (pública y privada) en ciencia, tecnología e innovación, generando espacios de cooperación y sinergias entre los organismos estatales, los agentes privados (en particular, las empresas) y las instituciones académicas; b) aumentar en forma sostenible el valor agregado de la pro-

ducción nacional sobre la base de las ventajas comparativas tradicionales que tiene el país (el sector agropecuario), las ventajas competitivas que puede desarrollar y el despliegue de nuevos complejos y eslabones productivos (la economía del conocimiento); c) asignar mayor énfasis a la economía circular, la economía verde y la agroecología mediante la jerarquización a nivel de las políticas públicas de una agenda innovadora en materia productiva y ambiental.

La superación de los retos esbozados supone, por cierto, el despliegue de un amplio y potente set de políticas públicas que requieren continuidad, simultaneidad y coherencia para generar los resultados deseados, lo que implica comprender que la agenda económica y la agenda ambiental deben ir de la mano.

La necesidad de coherencia en el despliegue de políticas debería trascender el análisis fragmentado de las esferas productivas y sociales, así como asignarle particular relevancia a los espacios donde estas esferas interactúan de modo más virtuoso, como la formación de capacidades de las personas en la que se conjuga el beneficio social (el desarrollo de capacidades y competencias) y el retorno económico.

Las alternativas de cambio estructural para ir hacia un modelo con mayor productividad, sostenibilidad y resiliencia requieren el uso eficiente de los recursos humanos y la creación de empleo de calidad, al tiempo que la sostenibilidad implica no sobreexplotar las capacidades humanas y ambientales.

La evidencia internacional muestra que la reducción de la heterogeneidad y el incremento de la complejidad en la estructura productiva son decisivos para alcanzar mayores niveles de igualdad. Este cambio estructural implica una mayor participación de la masa salarial en el valor agregado de la economía, siendo una ca-

149. CEPAL (2008), UNCTAD (2016), UNCTAD (2018). En este sentido, para el caso de Uruguay, se destaca un conjunto de políticas de bienestar prioritarias: garantizar una protección social adecuada y suficiente desde el nacimiento a la vejez; universalizar el acceso a cuidados de calidad y expandir los servicios de forma equitativa; mejorar la coherencia de las intervenciones públicas y el apoyo a las familias; fortalecer las políticas de vivienda e integración urbana; ampliar las oportunidades para el aprendizaje y la adquisición de competencias a lo largo de toda la vida; mejorar el acceso y la calidad de los servicios de educación y salud.

racterística de las sociedades que han logrado mayores avances en materia de igualdad y desarrollo económico.

2.2. Factores determinantes de las distintas formas de exclusión social y expresiones de discriminación¹⁵⁰

Si bien Uruguay ha experimentado en las últimas tres décadas etapas en las que se conjugaron crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejora en los principales indicadores de bienestar y desarrollo de la población,¹⁵¹ el país sigue presentando notorias desigualdades entre estratos socioeconómicos, áreas geográficas y grupos de población, así como expresiones de exclusión social más extrema.

Desigualdades intergeneracionales y pobreza

Al analizar el acceso al bienestar y al ejercicio efectivo de derechos humanos en los distintos grupos de la población en Uruguay, se pueden

advertir con facilidad las asimetrías entre las generaciones más jóvenes (niños, adolescentes y jóvenes) y el resto de la población en el acceso al bienestar. Este fenómeno determina que Uruguay sea un caso extremo en la región (y más aún en comparación con los países más desarrollados) en términos de desigualdad intergeneracional.¹⁵² En los últimos treinta años, más allá de algunas oscilaciones, el porcentaje de pobreza ha sido 6.4 veces mayor entre los niños y adolescentes (menores de 18 años) que entre las personas de 65 o más años.¹⁵³

Esta asimetría tan pronunciada entre los niveles de pobreza en niños, adolescentes y jóvenes, por un lado, y adultos –en particular, adultos mayores–, por otro lado, se explica por

150. Como se establece en el set de herramientas complementarias a la Guías para la Formulación de Marcos de Cooperación que lanzó el UNSDG (2020: 19): “El CCA debe incluir necesariamente un análisis de exclusión para identificar la estructura social subyacente que impide el desarrollo equitativo (...) Como tal, el CCA identifica las principales agrupamientos sociales y ordenamientos jerárquicos de carácter histórico en el país... y patrones de discriminación o exclusión que afectan a determinados grupos sociales (por motivos de género, edad, grupo étnico... discapacidad... origen nacional o social, etc.). (...) A continuación, el CCA examina las leyes y normas destinadas a promover la igualdad y la no discriminación (así como analiza la) estigmatización o criminalización de grupos sociales específicos (por ejemplo, grupos étnicos, minorías, LGBTI, migrantes, personas con discapacidad, personas en situación de calle).”

151. Por ejemplo, entre 1984 y 1998 la tasa de variación anual del PIB fue en promedio de 4%, y entre 1986 y 1994 la pobreza cayó de 46,3% a 15,3%. El segundo período en el que se combinaron crecimiento sostenido y caída de la pobreza (además, con disminución de la desigualdad) fue entre 2003 y 2019 (diecisiete años seguidos). Durante este segundo período el PIB creció, en promedio, 3,9% y la pobreza cayó de 40% a 8%.

152. De acuerdo con los datos de CEPAL [CEPALSTAT], 46,2% de los niños menores de 15 años y 14,9% de las personas de 65 y más años eran pobres en 2018; en otras palabras, la incidencia de la pobreza es 3,1 veces mayor en los niños que en los adultos mayores. En algunos países de la región entre ambos porcentajes de pobreza es sensiblemente más alta, ya que tienen índices de pobreza en los adultos mayores de un dígito (6% en promedio entre Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay). Dentro de este grupo Uruguay aparece como un caso extremo, ya que la pobreza en los niños y adolescentes llegaba en 2018 al 6,7% (menos de la mitad del porcentaje que surge de utilizar la línea de pobreza del INE, que es más alta que la de CEPAL) y a 0,3% en las personas de 65 y más años, determinando que la probabilidad de ser pobre fuese 22 veces más alta en los niños que en los adultos mayores. Si este ratio que permite reflejar la desigualdad entre grupos de edad extremos con relación a la pobreza se calcula con los porcentajes que surgen aplicar la línea de pobreza del INE (en 2018, 15,8% en menores de 15 años y 1,4% en personas de 65 y más años), entonces la ratio sería más baja (11,3), pero aún seguiría mostrando un caso extremo de disparidad intergeneracional en perjuicio de los niños. Cálculos propios a partir de los datos de CEPALSTAT y procesamientos de la ECH de 2019 del INE.

153. Promedio entre promedios trienales (desde 1992 a 2019) de las ratios entre los porcentajes de pobreza correspondientes a ambos grupos de edad (0-17 / 65 y más años). En base a procesamientos propios de las Encuestas Continuas de Hogares del INE. Estos promedios trienales de las ratios entre porcentajes de pobreza varían de 3.4 (entre 2004 y 2006, cuando tras la crisis de 2002 la pobreza subió en forma significativa los adultos mayores) y 10.5 (entre 2016 y 2018 cuando la pobreza bajó al 1% entre los adultos mayores). Son considerados estos dos grupos de población para analizar la inequidad intergeneracional en el acceso al bienestar, ya que, por su condición, son considerados inactivos y, por lo tanto, dependientes de los sistemas de seguridad social y/o la población activa (las familias) para acceder a los ingresos necesarios para satisfacer necesidades de consumo.

la concentración de la reproducción en los hogares de más bajos ingresos y condición laboral más precaria,¹⁵⁴ pero también por una histórica asimetría entre ambos grupos de población con relación a los niveles de protección social que les brinda el Estado. Al analizar el perfil sociodemográfico de los hogares que no han logrado aún superar la condición de pobreza, pese al fuerte crecimiento que el país experimentó hasta mediados de la década pasada,¹⁵⁵ es posible comprender cuáles son los alcances y los límites que tiene el crecimiento económico (al menos en el corto plazo) para sacar —en forma sostenible— a los sectores más vulnerables de la población de la pobreza. En estos hogares solo 1 de cada 10 adultos logró culminar la educación media y la desocupación afecta a 1 de cada 4 personas en edad de trabajar. A su vez, entre quienes sí tienen empleo la informalidad asciende a 70% (INE, 2018). Además, una proporción significativa de estos hogares tiene jefatura monoparental femenina; hogares con mujeres que deben hacerse cargo del sostenimiento familiar (en hogares numerosos con un alto número de niños, por ende, de personas inactivas), a menudo sin la correspondiente transferencia o prestación monetaria por parte del padre (o los padres) que no integra el hogar. Las limitaciones para acceder a un mínimo suficiente de ingresos se comprenden mejor cuando se observa que los salarios que se obtienen en la informalidad son, en promedio, un tercio de los que se obtie-

nen en la formalidad. La falta de ingresos en el hogar, las estructuras monoparentales, donde la jefa de familia desarrolla extensas jornadas laborales fuera del hogar, encuentran en parte su correlato en la alta deserción escolar de los jóvenes de estas familias, lo que refuerza el ciclo de la exclusión y pobreza. Asimismo, en estas familias pobres de jefatura femenina existe una mayor incidencia de adolescentes en conflicto con la ley.

Por otra parte, cuando se examina la capacidad que tienen las transferencias dirigidas a los grupos de población inactiva para evitar que caigan en situación de pobreza, se observan las asimetrías entre los recursos destinados, a través de este tipo de políticas y programas, a los adultos mayores y los que reciben los hogares con NNA como apoyo a las familias por el cuidado y el desarrollo de estos últimos. De acuerdo con los datos de 2017, el monto máximo por menor de edad al que se podía llegar era de \$ 3.480 (sumando la transferencia de la Tarjeta Uruguay Social y la de la asignación familiar-Plan de Equidad), unos USD 121 por niño/adolescente, al tipo de cambio promedio durante ese año. Este valor máximo solo era alcanzado por los 30.000 hogares de mayor vulnerabilidad social (aproximadamente, por el 5% de la población del país). Por otra parte, ese valor máximo que la transferencia por menor de edad puede alcanzar no llega a representar la mitad del monto que se le otorga a un adulto mayor como pensión a la vejez o asistencia a la vejez; de hecho, mientras el monto mensual de la pensión no contributiva por vejez e invalidez era en 2017, en promedio, 9.384 pesos por mes (unos USD 328, al tipo de cambio promedio de ese año), el monto de la asignación familiar era, en promedio, 1.089 pesos mensuales (unos USD 38), *grosso modo*, una décima parte del primer valor. Si

154. Resultado de la existencia de tasas de fecundidad muy diferentes entre los distintos estratos socioeconómicos.

155. El 90% del total de personas en situación de pobreza en Uruguay forman parte de hogares donde hay al menos un niño o un adolescente (De Armas, 2017: 17). El hecho de que solo una décima parte de las personas en situación de pobreza integre hogares compuestos exclusivamente por adultos (personas de 18 y más años) refleja, con claridad, hasta qué punto la pobreza en el país se ha ido concentrando en las generaciones más jóvenes.

bien Uruguay incrementó en los últimos quince años el gasto público social dirigido a la infancia, producto del incremento del gasto público en educación y salud para toda la población y de algunas reformas o en la introducción de nuevos programas en el área de la protección social (las mencionadas asignaciones familiares-Plan de Equidad y otras transferencias monetarias), aún se observa un desbalance en la distribución del gasto público social a favor de la población adulta, un sesgo “proadulto” del gasto público social (Grau, 2005).

Si bien existe en Uruguay un amplio y explícito consenso entre los actores políticos, los investigadores académicos y las OSC sobre la necesidad de fortalecer las políticas y los servicios sociales dirigidos a la infancia y la adolescencia (programas de primera infancia, salud, educación, protección y seguridad social), y sin desconocer o subestimar las reformas que en esa dirección se han impulsado en los últimos treinta años así como el aumento de la “prioridad macroeconómica” del gasto social dirigido a NNA, el desbalance entre infancia y adultos mayores aún subsiste. La literatura comparativa sobre regímenes de bienestar y políticas sociales muestra que en los países donde este desbalance existe y persiste (el “sesgo proadulto” en la protección social y la distribución de los recursos públicos) subyace un fenómeno de “economía política” (Lynch, 2020). En general, se trata de sociedades envejecidas donde la capacidad de demanda y acción colectiva que tienen determinados grupos de población (trabajadores formales, pensionistas que son beneficiarios de centenarios sistemas de seguridad social diseñados para los trabajadores formales, etc.) es significativamente mayor a la que pueden tener los sectores más vulnerables de la sociedad: fa-

milias con NNA con jefas/jefes de hogar jóvenes y con vínculos precarios con el mercado laboral. Por último, cabe destacar la reducción de los niveles de informalidad y de las condiciones de precariedad laboral que generaron los procesos de formalización y control del trabajo doméstico. Considerando la incidencia significativa que esta inserción laboral tiene en este grupo de mujeres, la entrada a la formalidad permitió el acceso a una serie de beneficios no solo para la titular, sino para sus hijos (por ejemplo, al SNIS a través del Fondo Nacional de Salud).

Desigualdades basadas en género

Como ya se señaló, el país procesó en los últimos años reformas legislativas e institucionales, así como la implementación de nuevas políticas y programas, con el fin de reducir las desigualdades basadas en género. Según ONU Mujeres Uruguay: “Uruguay ha registrado varios avances en términos del marco jurídico, programático, institucional y presupuestal (en los últimos años). El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) creado en el 2005 ha impulsado políticas de igualdad de género y promoción de derechos. El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (2007-2011) transversalizó el enfoque de género en el Estado e INMUJERES fue dotado de mayores recursos tanto humanos como financieros. Se registraron a su vez varios avances legislativos como la ley de trabajo doméstico (n.º 18065) de 2006, la ley de unión concubinaria (n.º 18246) de 2008, ley de salud sexual y reproductiva (n.º 18426) de 2008, la ley de cuotas (n.º 18476) de 2009, la ley de acoso sexual (n.º 18561) de 2009, la ley de identidad de género (n.º 18620) de 2009, la ley de interrupción voluntaria del embarazo (n.º 18987) de

2012, la ley de licencias parentales (n.º 19161) de 2013, la ley de creación del Sistema Nacional de Cuidados (n.º 19353) de 2015, la ley integral de violencia hacia las mujeres (n.º 19580) de 2017, la ley de feminicidios (n.º 19538) de 2017, la ley integral para personas trans (n.º 19684) de 2018, y ley de igualdad y no discriminación entre mujeres y varones (n.º 19846) de 2019.”

Los avances en materia legislativa e institucional señalados recuperan, en cierto sentido, la tradición de un país que fue vanguardia en la región en materia de reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres, así como en la promoción de sus derechos económicos y sociales, durante la primera mitad del siglo pasado (en particular, en las primeras tres décadas).¹⁵⁶

Pese a los avances destacados, Uruguay sigue exhibiendo marcadas desigualdades entre mujeres y varones al menos en el mercado laboral (salarios y oportunidades de acceso a las posiciones de mayor responsabilidad), en la distribución de la carga de cuidados en los hogares y en el sistema político (participación en cargos políticos electivos y no electivos de alta responsabilidad), así como niveles alarmantes de violencia hacia las mujeres.

156. Si bien Uruguay fue uno de los primeros países de la región en reconocer el derecho al voto de las mujeres por medio de la Ley 8.927 de 1932, y pese a que se convirtió en 1927 en el primero en el que se registró la participación de las mujeres en un acto electoral —según Umpiérrez Blengio (2018: 94), “sin perjuicio de que el primer voto femenino oficial en elecciones nacionales en Uruguay se realizó en el año 1938, el 3 de julio de 1927 se realizó un plebiscito en Cerro Chato, en virtud del cual las mujeres votaron por primera vez en nuestro país y en América Latina”—, históricamente, Uruguay se ha caracterizado por tener muy bajos niveles de participación de las mujeres en cargos elegibles. Entre las elecciones nacionales de 1938 en las que por primera vez las mujeres ejercieron el voto y las de 1971 (dos años antes del golpe de Estado y el inicio de la dictadura militar que atravesó Uruguay entre 1973 y 1985), su participación en los cargos parlamentarios no sobrepasó el 3%. Recién en 1968 una mujer asume, por primera vez, un cargo en el gabinete ministerial.

Si bien es necesario seguir avanzando en el plano legal para reducir las desigualdades basadas en género y eliminar los estereotipos de género arraigados en el mercado laboral, en el ámbito privado (familias y espacios comunitarios), en los medios de comunicación y en el sistema político, en el corto plazo, resulta clave la adopción de decisiones (administrativas, sobre asignación de recursos, etc.) que aseguren la aplicación efectiva de estas nuevas normas.¹⁵⁷

Aunque las diversas expresiones de desigualdad que afectan a las mujeres y, desde luego también, las manifestaciones de violencia basada en género pueden obedecer a distintas combinaciones de factores causales (económicos, legales e institucionales y sociales), en todas subyace como factor determinante la presencia de pautas culturales, normas sociales y estereotipos que afirman y reproducen las desigualdades. En consecuencia, las acciones del sistema educativo, los agentes de socialización y, en particular, los medios de comunicación son fundamentales para deconstruir, de modo sostenible, esas pautas y normas que contribuyen a reproducir la desigualdad de género y la violencia hacia las mujeres.

Desigualdades y expresiones de discriminación basadas en la condición étnico-racial

Uruguay presenta, como muchos países de la región, notorias desigualdades entre las y los afrodescendientes (8,1% de la población total del país de acuerdo con los datos del último Censo de Población de 2011) [Observatorio Social del MIDES] y el resto de la población (MIDES,

157. Tal como fue recomendado por el Comité CEDAW a Uruguay en 2016. CEDAW/C/URY/CO/8-9.

2019a: 53).¹⁵⁸ Como ya se ha mencionado, las asimetrías entre las personas afrodescendientes y el resto de la población son muy significativas, en particular, con relación a los ingresos, la inserción en el mercado laboral, la incidencia de la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas, y los logros educativos. Estas asimetrías responden a desigualdades de muy larga historia en el país, y diversos actores las mencionan como parte constitutiva de las inequidades estructurales que sufre esta población.

En este contexto, corresponde destacar los avances que ha realizado el Estado uruguayo en las últimas dos décadas para incorporar la perspectiva de los derechos de las personas afrodescendientes y el combate al racismo, la xenofobia y la discriminación en la agenda de políticas públicas. En tal sentido, se pueden destacar: la aprobación de las leyes 17.817 “Declaración de interés nacional. Lucha contra el racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación” en 2004 y 19.122 “Afrodescendientes: normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral” en 2013, así como la creación en 2017 del Grupo de Trabajo sobre Políticas de Equidad Racial.¹⁵⁹ En los últimos años, los esfuerzos han estado dirigidos a impulsar acciones afirmativas para mejorar la condición laboral de las personas afrodescendientes: por ejemplo, “la normativa (que) obliga a los organismos públicos a

destinar 8% de los puestos de trabajo a personas afrodescendientes que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para acceder a ellos, previo llamado público” (MIDES, 2019a: 10). Por otro lado, en el ámbito de la educación pública se pueden destacar algunas decisiones adoptadas por sus autoridades: “el Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública ha emitido resoluciones con el objetivo de instrumentar acciones afirmativas dirigidas a los y las estudiantes afrodescendientes. Estas resoluciones, entre otros aspectos, incluyen la capacitación en la dimensión étnico-racial y afro-descendencia a todas las comunidades educativas del país, así como también becas de apoyo económico y planes de acompañamiento a las trayectorias educativas” (MIDES 2019a:11). Otro avance sustancial lo constituye el Plan Nacional de Equidad Racial 2019-2021¹⁶⁰ que tiene como objetivo realizar una serie de transformaciones necesarias para avanzar hacia el goce de los derechos humanos de las personas afro e implementar las recomendaciones realizadas al país por los mecanismos de derechos humanos.¹⁶¹

Pese a estos avances, las desigualdades y asimetrías entre las personas que se autodefinen como afrodescendientes y el resto de la población siguen siendo muy significativas.¹⁶² Consi-

158. Desigualdades de muy larga data, que se originaron en el período colonial (desde el siglo XVII a comienzos del XIX), en el proceso de conformación de la estructura social, y se fueron reproduciendo, más allá de los notorios avances legales, políticos, económicos, sociales y culturales que se produjeron en los últimos dos siglos, durante la vida institucional independiente del país.

159. Este grupo fue conformado por los principales organismos públicos competentes en la materia con el fin de articular y ejecutar políticas y acciones específicas dirigidas a las personas afrodescendientes. Ver [<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/creacion-grupo-de-trabajo-por-equidad-racial>].

160. Ver [https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos/sites/secretaria-derechos-humanos/files/documentos/publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Equidad%20Racial%20y%20Afrodescendencia_0.pdf].

161. Observaciones finales a Uruguay, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/URY/CO/21-23.

162. El siguiente pasaje refleja la magnitud de la distancia que separa a la población afrodescendiente del resto de la población en términos educativos: “(...) si bien el porcentaje de culminación de la educación media creció entre las y los afrodescendientes a lo largo de las últimas décadas (comparando a las personas afrodescendientes de 60 a 69 años con las de 23 a 29, se observa un crecimiento de 9% a 21% en la culminación de educación media entre los varones y de 14% a 29% entre las mujeres), los porcentajes de culmina-

derando la magnitud de las asimetrías socioeconómicas entre las personas afrodescendientes y el resto de la población (en términos de logros educativos, inserción laboral, capacidad de generación de ingresos y, finalmente, acceso a bienes y servicios), así como el carácter estructural que tienen estas desigualdades, necesariamente la acción del Estado debe ser aún más potente para contribuir a cerrar esas brechas mediante reformas legislativas, creaciones institucionales e implementación de nuevas políticas.

Con relación a la población que se autoidentifica como de ascendencia indígena (1,4% de las personas en 2019 según los datos de la ECH, si se les pide a los entrevistados que definan cuál es su principal ascendencia)¹⁶³ las disparidades son menores a las que se registran entre los afrodescendientes y el resto de la población. De acuerdo con los datos de la ECH de 2019, mientras la pobreza llega a 8,1% en la población que se autoidentifica “principalmente” como “blanca” y a 8% entre quienes lo hacen como “asiáticos”, la pobreza alcanza a 12,3% entre quienes se definen como “indígenas” y a 22,4% entre quienes lo hacen como “afrodescendientes”. Si

ción que presentan los afrodescendientes más jóvenes (los “veinteañeros”) igualan o apenas superan a los de la población no afrodescendiente de 60 a 69 años: 21% en los varones, tanto en los jóvenes afrodescendientes como en los adultos mayores no afrodescendientes; 29% en las jóvenes afrodescendientes y 27% en las adultas mayores no afrodescendientes. Estos datos se podrían expresar de otro modo: **un joven o una joven afrodescendiente de, aproximadamente, 26 años tiene la misma probabilidad de completar la educación media (21% si es varón y 29% si es mujer) que la que tuvo un adulto mayor no afrodescendiente de, aproximadamente, 65 años (21% si es varón y 27% si es mujer); dos grupos de edad separados entre sí por casi cuarenta años.** (De Armas, 2019: 60-61).

163. Si a quienes respondieron que su principal ascendencia es la “indígena” se le suman quienes respondieron también tener ascendencia “indígena” pero afirmando que su principal ascendencia es alguna otra de las tres restantes de acuerdo con la formulación de la pregunta (“afro”, “asiática” o “blanca”), entonces, el porcentaje sube de 1,4 a 6,5. Cálculos propios a partir de la ECH del INE.

bien existe una distancia entre la población que se autoidentifica como indígena y la población “blanca” con relación a la pobreza y a otros indicadores sociodemográficos, las asimetrías de mayor magnitud que se observan en Uruguay son las que afectan a los afrodescendientes.¹⁶⁴ Más allá de la magnitud de estas brechas y del peso poblacional de cada uno de estos grupos, el reconocimiento y la valorización de la identidad de los grupos que se autoidentifican como descendientes de indígenas constituye una asignatura pendiente en el país.¹⁶⁵

Desigualdades territoriales

La desigualdad en Uruguay no solo se manifiesta al comparar la situación de los distintos grupos de edad con relación a indicadores de bienestar (o al cotejar mujeres y varones, distintos grupos étnico-raciales), sino también cuando se examina la realidad de distintas regiones o zonas del país. Un reciente estudio de la OPP (2019b: 4) muestra las brechas que existen entre los diecinueve departamentos del país (en particular, entre Montevideo y algunos departamentos al sur del río Negro y los del norte del país, fronterizos con Brasil) con relación al nivel de desarrollo humano y bienestar que disfrutaban sus poblaciones.

Cabe destacar, como una tendencia positiva, que las brechas entre los departamentos del interior del país y Montevideo disminuyeron en forma moderada entre 2008 y 2017: mientras el valor de IDH de Montevideo aumentó 4,1% entre esos años (de 0.808 a 0.841), los valores de

164. Cálculos propios a partir de la ECH de 2019.

165. En este punto, se recomiendan los trabajos del antropólogo Daniel Vidart (1996 y 1997): *El mundo de los charrúas*. Montevideo: Banda Oriental; *La trama de la identidad nacional*. Tomo 1: indios, negros, gauchos. Montevideo: Banda Oriental.

IDH de los dieciocho departamentos del interior del país aumentaron, en promedio, 7,2%, y las distancias entre estos departamentos y Montevideo con relación al valor de IDH se acortaron. De todos modos, y más allá de las tres dimensiones clave que el IDH captura (bienestar material a través del ingreso, educación y salud), la desigualdad territorial en múltiples dimensiones entre Montevideo y algunos departamentos del sur del país y, en particular, los del norte, sigue siendo un asunto que merece especial atención para las políticas públicas.

A las asimetrías entre grupos de edad, la desigualdad de género y las disparidades en términos de desarrollo entre las distintas regiones del país, desde hace varias décadas se suma como la desigualdad en las áreas urbanas determinada por los procesos de segregación socioterritorial y la concentración de la población más vulnerable (básicamente, hogares con NNA con jefas/jefes de hogar jóvenes de bajo nivel educativo y precaria condición laboral) en los asentamientos irregulares.

Pese a los ya mencionados períodos de crecimiento económico y a las políticas y programas creados, Uruguay sigue teniendo, aproximadamente, un 6% de su población que vive en asentamientos irregulares, que están concentrados en Montevideo, los departamentos del área metropolitana y en algunas ciudades capitales del interior del país. Los procesos de segregación socioterritorial y la consolidación de los asentamientos irregulares que Uruguay experimenta desde hace tres décadas o más (particularmente en Montevideo y su área metropolitana y en algunas ciudades capitales del interior del país) han determinado que la condición de pobreza —en particular, la “pobreza crónica” en la que se combinan insuficiencia de ingresos con insatisfacción de necesidades básicas— esté asociada cada vez

más a exclusión social. Este fenómeno amerita especial atención, ya que afecta principalmente a las generaciones más jóvenes e impacta negativamente en la formación de las capacidades humanas que el país requiere para lograr a mediano plazo un mayor nivel de desarrollo.

Finalmente, otra arista de la discriminación étnico-racial se manifiesta a través de la discriminación que sufren las personas migrantes, población que ha crecido en la última década en el país. Existen expresiones de violencia simbólica o física, y dada la procedencia una proporción importante de esta migración (andina), el factor étnico ha tenido un papel preponderante reafirmando los estereotipos a nivel de empleo, donde se tiende a marcar una imagen asociada a la nacionalidad (peruana/boliviana-doméstica, peruano-pescador). Esta discriminación impacta no solamente en la integración social, sino también en lo que hace a los derechos laborales, en particular por las condiciones laborales precarias que se generan.

Grupos más vulnerables y poblaciones invisibilizadas

Si bien es cierto que Uruguay ha estado a la vanguardia de la generación de garantías de protección de una amplia gama de derechos humanos dirigidos a proteger a diferentes poblaciones, existen una serie de fenómenos (en el marco normativo, en las políticas y en las prácticas de la sociedad) que profundizan la situación de vulnerabilidad (permanente o temporaria) en que se encuentran ciertos grupos. Esto, a su vez, genera círculos de dependencia que no permiten que estos grupos puedan asumirse como sujetos plenos de derechos y autónomos.

Una de las poblaciones invisibilizadas son las

personas con discapacidad. Si bien la discapacidad tiene diversas expresiones (físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo), la relación y el trato hacia estas personas tiende a homogenizar su condición de población tutelada, que dista del enfoque de autonomía y derechos, según lo fija la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Uruguay ha avanzado su marco legal en materia de acceso a derechos de las personas con discapacidad (legislación integral, legislación laboral -ámbito público y privado, educación, otras). Empero, esta población, estimada en 15% de la población, tiene trayectorias educativas desiguales (depende del tipo de discapacidad su inserción en el sistema educativo), así como su acceso al mercado de trabajo, entre otras cosas.

Resulta de especial preocupación los porcentajes de violencia que viven las personas con discapacidad (sobre todo las mujeres y NNA). Uruguay todavía se maneja mayoritariamente desde el modelo médico rehabilitador más que un modelo social y de derechos humanos.

Las personas adultas privadas de libertad en Uruguay, otro grupo invisibilizado, no gozan de una realidad distinta a otros países de la región. Uruguay tiene problemas estructurales de hacinamiento de la población privada de libertad, con altísimos índices de encarcelamiento comparativamente, con infraestructura y personal insuficiente que permitan la rehabilitación, como lo han señalado diversos mecanismos. Para el Comisionado Parlamentario para la situación carcelaria, las condiciones de rehabilitación del sistema penitenciario son insuficientes: 73% de los centros de detención no generan condiciones para la integración o tienen tratos crueles, inhumanos o degradantes (26%). La violencia es un elemento negativo destacable en el sistema penitenciario. Estos hechos, los

suicidios y los asesinatos se pueden explicar por falta de espacios de trabajo y estudio, y por la cantidad de horas de encierro. La población privada de libertad es mayoritariamente joven y con índices de analfabetismo más altos que el promedio de la población uruguaya: 6% de los hombres declara no saber leer y 12% declara hacerlo con dificultad, y casi 8 de cada 10 personas que no leen ni escriben son menores de 37 años.

Las personas en situación de calle constituyen, en muchos casos, la otra cara de la moneda de la situación de personas privadas de libertad. Esta población se encuentra en todo el territorio, sin embargo, hay mayor prevalencia en Montevideo y el área metropolitana; es mayoritariamente masculina (9 de cada 10 son varones), mayoritariamente joven (38 años, en promedio) y muchos de ellos han vivido la privación de libertad antes de llegar a la situación de calle. Si bien muchos declaran mantener algún tipo relación con su familia nuclear (padres-hermanos y exparejas-hijos), un alto número declara estar en la calle por el consumo conflictivo de sustancias (en particular, pasta base). Si bien muchos de ellos han pasado por instancias de internación/rehabilitación, el consumo continuo y el círculo de la adicción, la ilegalidad y violencia se superponen en esta población vulnerable. Más de la mitad de esta población no ha terminado los años estipulados obligatorios de educación, y la mayoría pertenece a hogares de origen pobres, que obedecen a las características antes descritas de población viviendo en segregación territorial, pobreza y desigualdad. Las respuestas de políticas sociales del Gobierno han aumentado sistemáticamente en los últimos años hasta el presente (en particular, realizadas por el MIDES); sin embargo, los colectivos plantean que las soluciones no integran la voz de las personas en situación de calle y, por

ende, no atienden sus necesidades reales. En el contexto de pandemia por COVID-19 esta población ha sido especialmente afectada, por las limitaciones lógicas de la falta de lugares seguros para la cuarentena y porque, además, frente a la crisis económica, personas en situación de vivienda precaria (en pensiones y otros), han pasado a estar en situación de calle.

Otro grupo importante está formado por NNA que están en instituciones del Estado, tanto en instituciones de protección como de reclusión por conflicto con la ley. En el primer caso, se destaca que, a pesar de reconocer el liderazgo de Uruguay en derechos humanos, en materia de infancia, el país presenta las tasas más altas de NNA internados en hogares de protección. A su vez, la privación de libertad en menores con conflictos con la ley, si bien ha visto un cambio hacia la implementación de medidas alternativas, aún dista de aplicar modelos de justicia restaurativas, y aún hay espacio para revertir el enfoque hacia la adopción de mecanismos de protección y reparación de las vulneraciones (de derechos) sufridas por los niños. Los niños que viven en "instituciones totales" provienen, en su mayoría, de hogares pobres, familias desarticuladas, con padres en situación de privación de libertad y sin familias que puedan dar la contención adecuada frente a situaciones de riesgo, discapacidad u otras. El presupuesto que estas instituciones implican es de gran envergadura y resulta fundamental su revisión. Otro aspecto relevante es trabajar con niños cuyos padres están privados de libertad. Esto no forma parte de la agenda habitual del trabajo de rehabilitación o reinserción social.

Finalmente, dos grupos invisibilizados en sus problemáticas particulares: las personas trans y las trabajadoras sexuales. Existe una relación

estrecha entre estos dos grupos, ya que un porcentaje alto de las mujeres trans ejerce la prostitución, La desvinculación familiar a edades tempranas genera como consecuencia la desvinculación prematura del sistema educativo, lo que a su vez incide en el trabajo sexual callejero como alternativa segura para el sustento. Un alto número de las personas trans (88%) declaró haber sido discriminada a nivel general, y en particular durante su ciclo educativo. Por su parte, el trabajo sexual es un oficio feminizado y en Uruguay se registran alrededor de 12.000 trabajadoras. La gran mayoría son madres solteras y jefas de hogar. Para la amplia mayoría el trabajo es informal y en condiciones más que precarias. Algunas de ellas tienen relación directa con la violencia, la trata y el abuso.

2.3. A modo de conclusión

Tal como ha quedado de manifiesto a lo largo de esta sección, la pobreza, la vulnerabilidad y las desigualdades se solapan. La mirada sectorial o desde diversas poblaciones confluyen en los territorios. Los hogares pobres tienen un perfil étnico-racial, se ubican en determinados territorios, tienen rostro de mujer jefa de familia, con NNA a cargo. A su vez, los varones jóvenes de estos barrios y de estas familias son quienes integran las listas de los centros de detención de adultos y de menores. Las interseccionalidades potencian las discriminaciones. A modo de ejemplo, las mujeres con discapacidad en hogares pobres tienen mayor posibilidad de sufrir violencia (de diversos tipos) y sobre todo de no encontrar los dispositivos de ayudas para lograr una vida autónoma y libre de violencia. Los estereotipos de género, las discriminaciones étnico-raciales y la xenofobia encuentran en estas

poblaciones, doble o triplemente rezagadas, sus expresiones más contundentes.

Rasgos de gobernanza y factores político-institucionales¹⁶⁶

Gobernanza, sistema de partidos y actores económicos

Uruguay se destaca en la región como una de las democracias más sólidas y con mayores niveles de protección social (Mainwaring y Pérez-Liñan, 2015; Huber y Stephens, 2012; Pribble, 2013). Estas características pueden ser explicadas, entre otros factores, como resultado de una interacción virtuosa entre el Estado, el sistema de partidos y la sociedad. Una diferencia importante con el resto de los países del continente es que el buen funcionamiento de su democracia electoral está acompañado de altos niveles de apoyo popular al sistema por el cual se determina quién gobierna. Uruguay aparece como la democracia con mayor apoyo a su régimen político¹⁶⁷ y presenta valores máximos de institucionalización de partidos,¹⁶⁸ muy por encima del promedio latinoamericano. Esto tiene directas implicaciones de política pública, en la medida que los partidos fuertes promueven el

crecimiento económico (Bizzarro *et al.*, 2018) y, en particular, el desarrollo humano mediante la provisión de bienes públicos (Hicken, Kollman y Simmons, 2016) y la universalización de políticas de bienestar.

Como ya se señaló, el país se posiciona consistentemente como una de las democracias más destacadas a nivel continental y global en distintos rankings reconocidos internacionalmente (*Freedom House*, Polity IV, Índice de Democracia Liberal de Variedades de Democracia, Índice de Democracia de *The Economist*). Uruguay también se ha destacado en la región por su Estado de derecho, principio por el cual, a través del respeto de la separación de poderes, se pone freno al incurrimento eventual de las autoridades políticas en prácticas arbitrarias que vulneren derechos. La independencia de los poderes judiciales con respecto a las autoridades políticas es un elemento íntimamente relacionado con el respeto del Estado de derecho.

Diversos estudios nacionales han enfatizado en las características típicamente pluralistas del sistema político uruguayo. El país se ha caracterizado por un histórico esquema de acuerdos políticos o pactos que fueron saldando conflictos y supusieron ecuaciones de equilibrio. La coparticipación, la representación proporcional, el régimen electoral y el establecimiento de mayorías especiales (e incluso la obligatoriedad de consultas populares para realizar cambios en la Constitución) fueron configurando una fórmula de gobierno próxima al “consociativismo” (Lijphart, 1989).

La existencia de mecanismos de democracia directa de carácter vinculante es otro aspecto relevante de la institucionalidad uruguaya, ya que habilita a la ciudadanía a promover reformas constitucionales y afectar el proceso legislativo por canales externos a los representativos

166. Esta sección se alimenta, parcialmente, de las siguientes consultorías externas: (a) el *paper* “Diagnóstico de capacidades estatales en Uruguay: avances y desafíos”, elaborado por Alejandro Milanesi, Martín Freigedo y Germán Bidegain; (b) el *paper* “Análisis de economía política y procesos de reforma en Uruguay”, producido por Santiago López-Cariboni. Ambos trabajos fueron producidos en el marco de un acuerdo entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y las oficinas del PNUD y de Coordinación de las Naciones Unidas en Uruguay.

167. Datos provenientes de *The AmericasBarometer por el Latin American Public Opinion Project* (LAPOP, www.LapopSurveys.org)

168. Datos provenientes del proyecto *Varieties of Democracy* (V-Dem Institute, University of Gothenburg) liderado por Coppedge y otros (2020): [<https://www.v-dem.net/es/team/principal-investigators/>].

tradicionales. Esta situación configura una estructura de oportunidad política abierta a nivel comparado, que ha sido aprovechada por los actores sociales organizados y los partidos de oposición para promover ciertas agendas o buscar frenar reformas gubernamentales, muchas veces con éxito (Altman, 2011; Bidegain y Tricot, 2017). Todo lo anterior configura un esquema de gobierno fuertemente negociado, tanto a la interna del sistema de partidos como hacia afuera con los actores sociales.

Como se señaló, Uruguay cuenta con uno de los sistemas de partidos más institucionalizados de la región (y también en cotejo con sistemas partidarios de los países más desarrollados). De hecho, dos de sus principales partidos políticos (el Partido Nacional, al que pertenece el Presidente de la República, y el Partido Colorado, ambos socios de la coalición multipartidaria que gobierna a Uruguay desde marzo de 2020) figuran entre los más antiguos del mundo.¹⁶⁹ También el Frente Amplio —en la oposición desde marzo de 2020, luego de tres períodos consecutivos en los que gobernó al país— es uno de los partidos más antiguos del continente, pese a ser, en comparación con los Partidos Nacional y Colorado, un relativamente joven, ya que fue fundado en 1971.

Desde el retorno a la democracia en 1985 (tras la dictadura cívico-militar que gobernó a Uruguay entre el 27 de junio de 1973 y el 1 de marzo de 1985), estos tres partidos (Colorado, Frente Amplio y Nacional) han sido los principales actores del sistema partidario uruguayo, en forma relativamente estable. En los últimos veinte años (claramente, desde la introducción del balotaje para la elección presidencial de

1999)¹⁷⁰ el sistema de partidos uruguayo ha estado estructurado en torno a dos grandes bloques partidarios, que han sido acompañados, *grosso modo*, por dos “mitades” del electorado. De hecho, los promedios que se registran para ambos bloques o espacios multipartidarios durante las últimas cinco elecciones son similares y relativamente estables durante todo el período, lo que revela la particular estabilidad de las preferencias electorales en el país y, por ende, del sistema partidario (al menos en perspectiva comparada con otros sistemas políticos, donde las oscilaciones pueden llegar a ser abruptas, marcadas por la aparición o el fuerte crecimiento de partidos y la desaparición o fuerte caída de otros).

Este contexto electoral competitivo puede tener consecuencias positivas en el esfuerzo del gobierno (Barrilleaux, Holbrook y Langer, 2002), pero también puede aumentar el riesgo político de implementar reformas controversiales, especialmente aquellas que pueden movilizar actores organizados o disparar recursos de democracia directa, a veces usados en Uruguay para vetar reformas impulsadas por el Ejecutivo.

La estructura de los principales actores del régimen productivo y grupos de interés en Uruguay combina divisiones de clase o factores de producción —tal como capital, tierra y trabajo en teorías políticas del comercio (Rogowski, 1989)—, junto con divisiones por sectores de la economía (Hiscox, 2001). Los trabajadores se organizan en una central única (PIT-CNT) que se compone de múltiples sindicatos a nivel de empresa e industria. Uruguay presenta niveles comparativamente altos de densidad sindical (ILOSTAT). Es el país con tasas de sindicalización más altas

169. Ambos partidos nacieron políticamente en 1836, a tan solo seis años de la constitución de Uruguay como estado independiente.

170. Esta reforma electoral formó parte de una reforma constitucional más amplia que fue apoyada por la mayoría absoluta de la ciudadanía en un plebiscito realizado a tales efectos en 1996.

de América Latina. En especial, importa destacar que durante los años observados la tendencia es ascendente, a diferencia de la caída global en la afiliación a sindicatos. Al igual que en el sector empresarial, los niveles de afiliación son mayores entre empresas grandes, lo cual puede generar un sesgo hacia las demandas salariales de los trabajadores de estas empresas (que tienden a ser mayores que en las empresas pequeñas).

Con relación a los grupos empresarios en Uruguay se encuentran configurados por sectores de la economía, posiblemente como legado de la forma por la cual Uruguay fue abandonando gradualmente, desde comienzos de los sesenta del siglo pasado, el modelo de “industrialización por sustitución de importaciones”, lo que puede generar mayores problemas de coordinación para influir la política pública (Bogliaccini, 2019). En general, las cámaras empresariales concentran unas pocas grandes y medianas empresas afiliadas. Las pequeñas empresas cuentan con organización propia (ANMYPE) y tampoco concentra un alto grado de afiliación (Fernández *et al.*, 2008). Sin embargo, los empresarios han avanzado en reducir problemas de acción colectiva en los últimos años. El intento más destacable es la creación de la Confederación de Cámaras Empresariales del Uruguay en 2016. Es posible que la institucionalización de las relaciones laborales contribuya a aumentar la coordinación entre empresarios de diferentes industrias, así como también la necesidad de elevar demandas en un contexto de cambio en la orientación política y programática del gobierno nacional, a partir de marzo de 2020.

Estado: diseño y principales rasgos

En términos organizacionales, Uruguay es un país unitario con un sistema de gobierno

presidencial y bicameral. El país vivió una temprana expansión de la función pública en el siglo XX, históricamente asociada al crecimiento de las funciones estatales en materia económica y social (Filgueira *et al.*, 2003). En la primera mitad del siglo se dio una fuerte ampliación de los principales servicios públicos, así como la fundación de varias empresas estatales que se mantienen hasta la actualidad en el marco del derecho público.

Al igual que otros países de la región, Uruguay impulsó sobre la mitad del siglo XX políticas proteccionistas para su industria nacional. Esta expansión de funciones estatales y su burocracia fueron, desde sus inicios, fuertemente dependientes del control partidario, sobre la base de relaciones de patronazgo y clientelismo. Aunque algunas características de la construcción de una burocracia con capacidad técnica al estilo weberiano fueron efectivamente desarrolladas, se bloqueó la consolidación de un aparato público autónomo de los partidos (Ramos, 2003).

El vínculo temprano entre los partidos políticos con el Estado y su burocracia, junto a un escaso desarrollo de la sociedad civil y del sector privado, fue construyendo un discurso hegemónico proestatista en el imaginario social. En definitiva, más allá de algunos vaivenes, en el largo plazo se diseñaron e implementaron políticas públicas con una fuerte impronta universalista y garantista, dejando instalada una arquitectura social de claro contenido inclusivo para los funcionarios públicos y en general para el conjunto de los trabajadores, sobre todo para quienes se incorporaban a la economía formal. Esto se reflejó también en un marco normativo laboral orientado a la protección de los trabajadores.

El régimen de bienestar uruguayo ha sido caracterizado como “universalismo estratifica-

Tabla 4. Estructuras de gobierno nacional y gobiernos subnacionales en Uruguay. Año 2020.

Nivel nacional	Poder Ejecutivo	Presidencia más 14 ministerios
	Poder Legislativo	Bicameral con representación proporcional. Cámara de Senadores (30 miembros electos en una circunscripción única más el vicepresidente de la República que preside la Cámara). Cámara de Diputados (99 miembros, electos en 19 circunscripciones).
	Poder Judicial	Dirigido por la Suprema Corte de Justicia. Miembros electos por el Poder Legislativo por mayorías especiales.
	"Cuasi-poderes"	Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Sus miembros son elegidos por el Poder Legislativo por mayorías especiales según un criterio no partidario.
Nivel subnacional	Segundo nivel de gobierno	19 departamentos con un jefe del Poder Ejecutivo (intendente) y un Poder Legislativo unicameral (Junta Departamental).
	Tercer nivel de gobierno (desde 2010)	Municipios compuestos por cinco miembros, electos por representación proporcional. El concejal más votado es designado alcalde y preside el Municipio. Hay concejos municipales en las localidades de al menos 2000 habitantes (en localidades con menos población pueden crearse a voluntad del intendente departamental o por voluntad popular).

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución de la República y Chasqueti y Garcé (2011).

do" (Filgueira, 1998), lo que determina que el país se destaque dentro de la región por su alto nivel de inversión pública en protección social (Segura-Ubiergo, 2007; Pribble, 2013). Como resultado de su modelo de bienestar, el país tiene en la actualidad una matriz de protección social relativamente amplia y niveles de desigualdad bastante menores al resto de la región.

Capacidades del Estado a nivel nacional y subnacional

Con relación a la valoración de las capacidades del Estado uruguayo para desarrollar su acción en distintos sectores o áreas de política, el análisis debería concentrarse en tres dimensiones clave: a) la calidad de la burocracia, b) los recursos y la calidad de ejecución de los recursos financieros y c) la calidad de sus políticas pú-

blicas. Con respecto a la primera dimensión de análisis, la información disponible muestra que los vínculos laborales con el Estado en Uruguay han aumentado en forma sostenida durante los últimos años, principalmente en los sectores proveedores de servicios públicos que tienen una alta demanda de recursos humanos. Como resultado de esta tendencia, Uruguay tiene una administración pública comparativamente grande en la región, que ocupa el 17,4% del empleo total (ONSC, 2017) y que ubica al país en una posición cercana al promedio que se registra entre los países de la OCDE: 17,7%.¹⁷¹ Entre 2008 y 2018, los vínculos laborales en educación primaria y media (ANEP) aumentaron en 56%, en educación terciaria (UDELAR) 11%. En salud

171. Ver [<https://stats.oecd.org/>].

(ASSE) el aumento fue del 15% y en el área de seguridad correspondientes al Ministerio del Interior fue del 7% (ONSC, 2018).

En términos de calidad, ello puede reflejarse en una serie de indicadores y elementos clave. El índice de desarrollo del servicio civil coloca a Uruguay como uno de los países con mejor desempeño. El país se caracteriza por contar con una administración pública consolidada y relativamente fuerte para hacer frente a los desafíos de las políticas. Aun así, distintos estudios señalan que persisten importantes déficits en términos de planificación, evaluación y formación de los recursos humanos con los que cuenta el Estado, lo que limita su capacidad para ejecutar políticas de forma eficiente y efectiva (Iturburu, 2014; Ramos y Milanesi, 2020, Iacovello *et al.*, 2018).

El aumento de los funcionarios públicos tiene su correlato en un incremento del gasto público social. Desde el 2005 en adelante se constata un progresivo crecimiento en las áreas de educación y salud, así como un mayor foco en el desarrollo de políticas no contributivas destinadas a los grupos históricamente más desfavorecidos: niños, familias de hogares con bajos recursos, personas con discapacidad, etc.

Más allá de la distribución de los recursos presupuestales, un punto importante refiere a la capacidad para hacer un uso eficiente de estos, que redunde en mejoras al bienestar y el logro de los compromisos públicos. En ese sentido, el BID ubica a Uruguay entre los cuatro países de la región que hacen un uso más eficiente de su presupuesto. Este dato surge de una estimación de la ineficiencia técnica en adquisiciones, salarios y transferencias focalizadas. Uruguay “malgasta” el 3,7% de su PIB, mientras que esta cifra asciende a 4,4% en el promedio de la región (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). Ello se corres-

ponde también con una mayor capacidad para medir los resultados y el valor público de los esfuerzos presupuestales a partir de un trabajo de alineamiento del ciclo presupuestal a objetivos y metas de resultados, incluyendo una medición de los esfuerzos por ODS (Kaufman *et al.*, 2015).

Con relación a la calidad de las políticas, el Estado uruguayo ha realizado en los últimos años una inversión sostenida en aspectos como el desarrollo de sistemas de información, planificación y evaluación. Como ejemplo, el país integra desde 2018 el D9, correspondiente al grupo de los nueve gobiernos digitalmente más avanzados. En la misma línea, otros estudios muestran cómo el gobierno nacional ha logrado generar un proceso de descentralización de sus políticas nacionales a partir de la progresiva localización de recursos humanos y financieros en los territorios (Carneiro *et al.*, 2019).

Como ya se señaló, Uruguay tiene un Estado unitario y altamente centralizado, lo que determina que las estructuras subnacionales tengan competencias acotadas en comparación con las atribuciones que suelen tener en los estados federales. Esto ha tenido como consecuencia que los gobiernos subnacionales han tenido, a lo largo de la historia, capacidades institucionales menos desarrolladas para la gestión de políticas públicas que las del gobierno nacional. De todas formas, en los últimos años se han llevado adelante cambios normativos que permitieron avanzar en el fortalecimiento de los actores subnacionales. La reforma más relevante en este sentido fue la creación en el 2010 de los municipios como nuevo nivel de gobierno a través de la aprobación de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana. Por tanto, las estructuras subnacionales de gobierno pasaron a estar conformadas por los gobiernos departamentales (GD) como segundo nivel y los muni-

cipios como tercer nivel de gobierno. En ambos casos, se plantean importantes desafíos para la construcción de mejores capacidades. Con relación a los recursos humanos en el primer nivel de gobierno subnacional (GD), corresponde destacar la alta autonomía que poseen las administraciones departamentales para establecer su propia estructura burocrática, tanto al contratar recursos como al fijar sus salarios.

Si se atiende al peso que representa el total de los funcionarios departamentales sobre el total de empleo estatal en Uruguay, se aprecia que mientras en 2010 era del 17%, en 2016 descendió al 14%, como consecuencia del aumento en el empleo público registrado a nivel del gobierno nacional (ONSC, 2017). El bajo peso de los GD sobre el total de la estructura burocrática responde básicamente a la nula incidencia directa de los gobiernos subnacionales en áreas clave de políticas, donde es necesaria la presencia de un aparato administrativo denso, como es el caso de la educación formal y la seguridad pública. Con relación al costo burocrático, es posible advertir en general un alto costo, aunque se observa una mejoría relativa entre 2010 y 2017. Mientras en 2010, 17 de las 19 las intendencias superan el 80% del gasto en funcionamiento y sueldos, esta cifra pasa a 14 en 2017. Es notorio apreciar que cerca de la mitad de las intendencias tienen un elevadísimo costo burocrático, superior al 90% del presupuesto. Sin embargo, se observa una leve mejoría en términos relativos, ya que se pasa de un 53,6% de intendencias en esta situación en 2010 a 41,1% en 2017. Evidentemente, este elevado costo burocrático tiene como consecuencia que los recursos dedicados a la inversión sean bajos. Para el período 2015-2017 se registra un gasto promedio en inversiones del 15,1% del gasto total de los GD.

Se pueden destacar dos desafíos principales en términos de recursos humanos. Por un lado, parece evidente que las estructuras burocráticas departamentales representan un gasto muy importante, sobre todo tomando en cuenta las principales competencias de los GD. Por otro lado, se ha marcado como debilidad la ausencia de sistemas de servicio civil de carrera dentro de las intendencias, asociado a la presencia de mecanismos discrecionales en el ingreso a la función pública departamental. Esto no solo se torna crecientemente incompatibles con prácticas de transparencia y buena gestión financiera, sino que afecta la propia calidad de las políticas (Freigedo, Milanese y Rodríguez, 2019).

En segundo lugar, cuando se analizan las fuentes de financiamiento departamental, existe una gran dependencia del nivel nacional, tanto con relación a los montos de las transferencias como respecto de la capacidad real de los gobiernos subnacionales de modificar sus fuentes de ingresos propios. Mientras que en 2010 no había ningún GD que recaudara menos de un 50% de su presupuesto a través de ingresos propios, para el año 2016 se observa una cuarta parte que recauda por debajo del 50%, lo que significa que su presupuesto de ingresos es mayoritariamente dependiente de las transferencias nacionales. Al mismo tiempo, se observa una caída del 21% al 11% de intendencias cuya recaudación propia supera el 75% de los ingresos propios. Esta fuerte dependencia de las transferencias centrales observada a nivel general aparece como corolario de un notorio incremento de las transferencias del gobierno nacional a las intendencias departamentales. Estas transferencias se han incrementado sistemáticamente desde el año 2000 en adelante, y más aún

desde 2005, pasando de 8 a 16.000 millones de pesos constantes de 2017 entre 2005 y 2017. Existe un sistema de transferencias que en su inmensa mayoría son no condicionadas y son asignadas en función de distintas alícuotas estimadas en función de variables socioeconómicas y el presupuesto anterior. A pesar de estar previstas en la normativa legal, su implementación se caracteriza por ser sumamente difusa y dependiente de la negociación entre el Poder Ejecutivo y los intendentes (Muineló, 2019). Por tanto, el desafío en términos de financiamiento pasa por dos cuestiones fundamentales: establecer canales formales de relaciones intergubernamentales que limiten la discrecionalidad política en las transferencias y dotar de capacidades a las estructuras subnacionales que permitan reducir la brecha entre transferencias e ingresos propios.

En tercer lugar, existen importantes desafíos en términos de transparencia y rendición de cuentas en la gestión, que presentan rezagos significativos en comparación con otras estructuras del Estado (Ponce, 2017). Siguiendo al índice de transparencia activa en línea (ITAEL), los gobiernos departamentales presentan un nivel de cumplimiento relativamente bajo. Este índice establece cuatro niveles de cumplimiento: nivel bajo entre 0 y 40%, medio entre 41% y 60%, medio-alto entre 61% y 80%, y alto quienes tienen 81% y más.

Un punto por resaltar es que las capacidades de los gobiernos departamentales están marcadas también por las trayectorias propias de cada uno de los departamentos. En este sentido, la variación de capacidades es notoria entre los 19 gobiernos subnacionales (Rodríguez, 2017). A su vez, esta variación en las capacidades tiene impactos directos sobre

la autonomía de gestión de los gobiernos y en las disparidades entre las regiones. El trabajo de Muineló y Rodríguez Miranda (2014: 219) da cuenta de esta relación, concluyendo para el caso uruguayo que “los resultados empíricos obtenidos (de 1990 a 2010) señalan que la descentralización fiscal promueve la convergencia regional, y que este efecto se ve potenciado en marcos que exhiben una mayor calidad de gobierno”. Por tanto, otro asunto a tener en cuenta son las diferencias entre las capacidades y la calidad de gobierno de cada uno de los GD, en donde las diferencias son significativas. Esto es particularmente relevante cuando se piensa en los procesos de descentralización, en el sentido de que no todos los actores subnacionales cuentan con las capacidades estatales adecuadas para asumir nuevas funciones sin un fortalecimiento de estas.

Los desafíos en términos de capacidades de los gobiernos municipales son diferentes a la de los GD, fundamentalmente por el grado de autonomía que poseen. La ley que determina la creación de los municipios marca que la dependencia en términos financieros y de competencias es total. Esto lleva a ciertos problemas, tanto políticos como técnicos, entre los que se deben destacar la constante negociación con las autoridades departamentales y la falta de profesionalización de los recursos humanos. De todas formas, pese a ser una institución de creación reciente, se han logrado incorporar algunos elementos que han contribuido a generar capacidades. Estos elementos están asociados a herramientas basadas en la planificación y gestión por resultados, sobre todo atando los recursos provenientes del nivel nacional al plan quinquenal de gestión de los municipios. Esto ha llevado a que los 112 municipios cuenten con

planes presupuestales quinquenales y planes operativos anuales, buscando mayor eficiencia y transparencia en la gestión.¹⁷²

Un último aspecto por resaltar es la lógica institucional del gobierno nacional a la hora de llegar al territorio con sus políticas. La intervención del gobierno nacional en el territorio tuvo cambios significativos en la última década, en línea con una mayor desconcentración. Este proceso no ha estado exento de problemas, dado que existen diversas lógicas de descentralización y territorialización de las políticas de los organismos del nivel central. Esto deriva en la tensión constante entre efectividad de las políticas, lógicas de funcionamiento interno de los organismos y, fundamentalmente, capacidad de coordinación: “(...) el diseño institucional de la descentralización que los organismos nacionales han seguido carece de criterios uniformes; al contrario, cada ministerio o ente lo llevó a cabo de acuerdo con sus circunstancias y recursos” (Carneiro *et al.*, 2019: 26). Por tanto, es necesario tomar en cuenta esta realidad a la hora de avanzar en la construcción de capacidades a nivel territorial.

172. Para acceder a todos los planes municipales [<https://municipios.gub.uy/municipio/>].

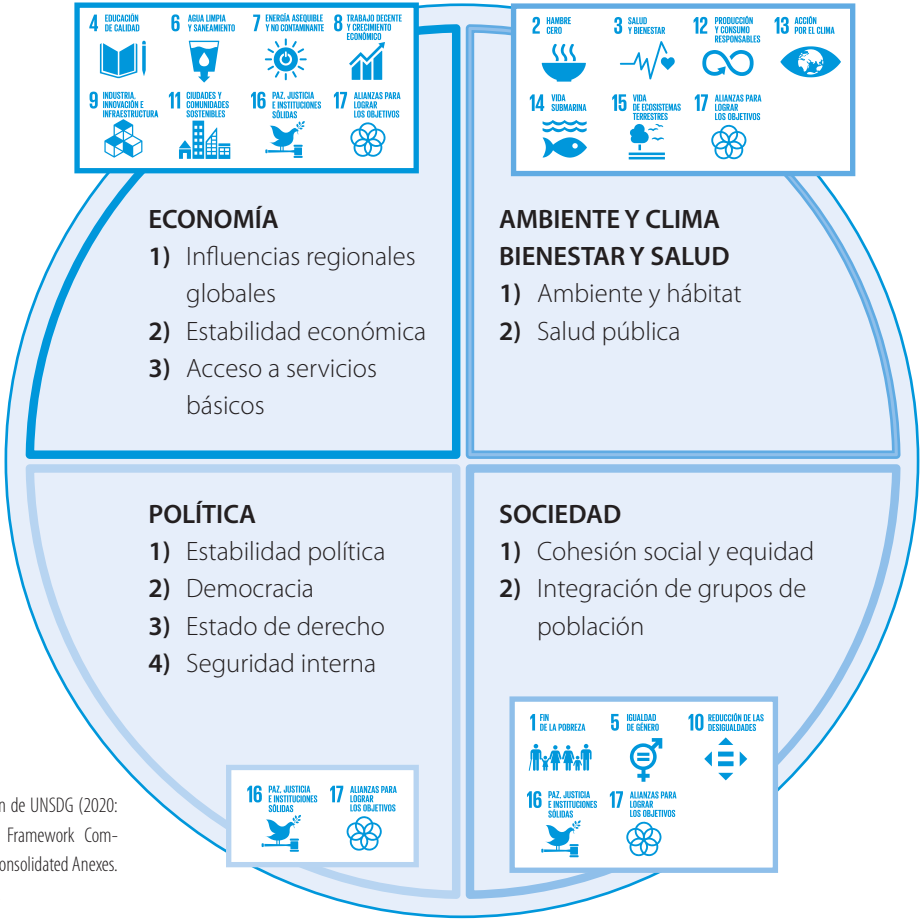
3. Análisis multidimensional de riesgos y proyección de escenarios a corto plazo

3.1. Análisis multidimensional de riesgos

Uno de los objetivos o propósitos principales del ejercicio de CCA es identificar los eventos, situaciones de emergencia y procesos de carácter estructural (ambientales, económicos, políticos y sociales) que podrían afectar la trayectoria de desarrollo del país que se está analizando. Además, es necesario establecer la probabilidad de que esos eventos y procesos se desarrollen (determinar su nivel o grado de riesgo).

El CCA se propone realizar este ejercicio como un análisis multidimensional, contemplando diversos riesgos que podrían ser agrupados en cuatro áreas o sectores: a) economía; b) ambiente y bienestar; c) política; c) sociedad. El análisis multidimensional de riesgos que se presenta en esta sección del CCA adapta las categorías propuestas por UNSDG en sus guías y set de herramientas para la formulación de CCA y Marcos de Cooperación, buscando adecuar en la mayor medida posible al perfil de Uruguay y al contexto particular que rodea este ejercicio: el desarrollo de una crisis sanitaria y socioeconómica inesperada como

Matriz de Análisis Multidimensional de Riesgos [i].



Fuente: adaptación de UNSDG (2020: 19): Cooperation Framework Companion Package. Consolidated Anexes. New York: UNSDG.

es la pandemia del COVID-19. En particular, la subsección dedicada al área económica intentará identificar riesgos que podrían haberse agravado a partir de la irrupción del COVID-19.

Vulnerabilidades y riesgos económicos

Influencias regionales y globales

Como se señaló, la economía uruguaya comenzó a mostrar signos a mediados de la década pasada de desaceleración, luego una década (entre 2003/2004 y 2014/2015) de expansión a tasas atípicas para el país. Los últimos cin-

co años estuvieron signados por la pérdida de puestos de trabajo, el aumento de la desocupación, tasas de inflación por fuera del rango meta definido por el Gobierno y un gradual deterioro macroeconómico. En ese contexto, los principales agentes económicos y la mayor parte de los actores políticos (oposición y Gobierno) reconocieron que el escenario había cambiado y que el país tenía el desafío de retomar la senda de crecimiento, aumentar la inversión, recuperar los empleos perdidos en los últimos años y disminuir la desocupación, y alcanzar nuevamente un escenario de equilibrio fiscal (en particular, reducir el déficit que ya se acercaba en 2019 a los

cinco puntos del PIB, muy por encima del objetivo que se había fijado la anterior administración en 2005, al inicio del período gubernamental).

Si bien el diagnóstico económico planteado y los retos y objetivos de política señalados siguen siendo válidos, el escenario cambió drásticamente a partir de la aparición de los primeros casos de COVID-19 en el país a comienzos de marzo de 2020, la inmediata declaración de emergencia sanitaria por parte del Gobierno y la retracción de la actividad económica que las medidas adoptadas y el contexto regional y global determinaron. En este sentido, es necesario tener presente que la crisis del COVID-19 genera un escenario global que podría generar impactos o consecuencias negativas sobre la economía uruguaya a través de distintos canales (comerciales y financieros). Sobre este punto señala PNUD (2020a: 7-8): “(...) el impacto de la pandemia ha tenido derivaciones sobre los mercados financieros internacionales y sobre el precio de las materias primas. Con relación a lo primero, los últimos meses estuvieron signados por episodios de *flight to quality* que implicaron un *riskoff* desde países emergentes y la búsqueda de refugio en activos seguros como la renta fija de países avanzados, el oro y la liquidez en dólares. (...) En contrapartida, las economías emergentes han sufrido salidas de capitales y depreciaciones intensas de sus monedas. En relación con lo segundo, la creciente incertidumbre afectó severamente los precios de las materias primas, tanto por el cambio en la percepción de riesgo como por la reducción de los flujos de comercio y la menor demanda global asociada al cierre de industrias y regiones económicas.”

En particular, con relación a los impactos sobre la economía del país, señala PNUD (2020a: 28): “Los canales de transmisión por los cuales los efectos de la crisis sanitaria mundial im-

pactan sobre la economía uruguaya son principalmente dos: comercial (bienes y servicios) y financiero. En ambos casos, los impactos ya comenzaron a manifestarse en la economía doméstica, aunque el primero podrá verse agravado por el lado de los servicios turísticos ante una prolongación de la pandemia en los próximos meses (...) el canal comercial podría considerarse el primero por el cual Uruguay —y los países emergentes— han sentido el impacto de la pandemia (...) el impacto del virus en la economía china durante el primer trimestre del año... ha reducido la demanda de importaciones desde dicho país, lo que a su vez explicó parcialmente la caída del precio de los *commodities* en los mercados internacionales. Para el caso particular de Uruguay, las exportaciones dirigidas hacia China cayeron fuertemente durante el primer trimestre de año (lo que) explica parcialmente que las exportaciones de bienes uruguayos se redujeran un 11% durante el primer trimestre del año.”

Como se señaló en el capítulo de introducción, las recientes proyecciones del Banco Mundial (junio de 2020), contestes con las de otras instituciones financieras multilaterales, indican que la economía uruguaya sufrirá una fuerte contracción este año a raíz de la crisis generada por la irrupción del COVID-19, pero menor a las caídas que experimentarán las mayores economías de la región (en particular, la argentina y la brasileña) y las de los países más avanzados. Asimismo, estas proyecciones (World Bank, 2020: 86) anticipan para Uruguay (así como para un pequeño grupo de países de la región: Guatemala, Panamá, Paraguay y República Dominicana) un rápido crecimiento del PIB en 2021 que le permitiría compensar —de hecho, superar— la retracción que sufrirá en 2020. Estas proyecciones responden a que la interrupción o retracción de la actividad económica en Uru-

guay fue más acotada en el tiempo y menos intensa que en otros países. Aunque la economía uruguaya logre retomar en 2021 la senda de crecimiento, experimentando una suerte de efecto “rebote” tras la caída que sufrirá en 2020, los impactos socioeconómicos que la crisis habrá de generar en el corto plazo (caída de la actividad y la ocupación, aumento del desempleo, mayor déficit fiscal, etc.) y las consecuencias que podría deparar en la economía regional y global potencialmente negativas para el país no deberían ser subestimadas.

Por otra parte, la contracción económica que sufrirán Argentina y Brasil a consecuencia del COVID-19, podría generar fuertes impactos sobre algunos sectores de la economía, considerando el peso que tiene la demanda argentina en el sector turismo y que Brasil sigue siendo uno de los principales destinos de las exportaciones de Uruguay. Por otra parte, un escenario de crisis o inestabilidad económica en los principales socios del MERCOSUR también puede comprometer las posibilidades de concreción de algunas de las iniciativas de acuerdo comercial con otros bloques económicos, lo que también resultaría negativo para las perspectivas económicas de Uruguay a corto y mediano plazo.

Estabilidad económica

Además de los impactos o consecuencias que la irrupción del COVID-19 tendrá en la actividad económica y en los niveles de ocupación y desempleo de Uruguay, corresponde examinar sus posibles efectos con relación a la estabilidad macroeconómica y el desempeño fiscal del país. En este sentido, los diagnósticos y proyecciones con las que cuenta el Gobierno y los agentes privados indican que la crisis podría afectar, al

menos en el corto plazo, el déficit fiscal, como resultado de la expansión del gasto que el Gobierno ha tenido que asumir para hacer frente a los efectos inmediatos de la crisis sobre la ocupación y el empleo (seguro de desempleo, ampliación y aumento de las transferencias monetarias, etc.) y de la caída de la recaudación por la interrupción o retracción de la actividad en los distintos sectores de la economía. Este punto resulta importante, porque la economía uruguaya venía experimentando desde mediados de la década pasada, mucho antes de la irrupción del COVID-19, un aumento sostenido del déficit fiscal y retrocesos en otros indicadores clave. En esta línea señala el reciente informe de PNUD Uruguay sobre el impacto socioeconómico del COVID-19 (2020a: 14): “(durante los últimos años) se acumularon importantes desequilibrios macroeconómicos (en Uruguay), que dejaron sin margen de acción a la política económica para contrarrestar el estancamiento de la actividad posterior a 2018 (...) el déficit del sector público se ubicó en 5% del PIB con datos cerrados a febrero de 2020 (...) este deterioro de las cuentas públicas se dio pese a los sucesivos ajustes que se han realizado desde 2015, vía tarifas e inversión pública, y al ajuste propiamente dicho introducido en 2017 por el lado de los gastos y de los ingresos.”

Al aumento del déficit fiscal se suma el creciente peso de la deuda pública, lo que reduce las posibilidades de expansión del gasto que tiene el Gobierno en un contexto en el que, precisamente, podrían ser necesarios recursos adicionales para hacer frente a los efectos socioeconómicos de la crisis. Según PNUD (2020a: 15): **“La contrapartida de este deterioro de las cuentas públicas ha sido un aumento sostenido de la deuda pública en los últimos años (bruta y neta).** Si bien el nivel se encuentra en

niveles razonables —en particular, considerando la deuda neta—, al realizar un simple ejercicio sobre la trayectoria temporal de la deuda hacia adelante **es posible argumentar que las finanzas públicas se encontrarían en una trayectoria insostenible.**”

Entre las fortalezas que Uruguay fue construyendo en los últimos años, que le permiten al país hacer frente a la actual crisis, destaca el informe de PNUD (2020a: 19-23): “(...) el país desarrolló un sólido perfil financiero, basado en un adecuado manejo de activos y pasivos financieros. Por el lado de los activos, a fines del último año el Gobierno contaba con activos por USD 2.115 millones, de los cuales el 57% eran activos líquidos. Si bien estos se han reducido en los últimos años, en línea con el aumento del desequilibrio fiscal, **aún presentan un nivel confortable**, considerando que los activos totales y líquidos ascienden a 3,8% y 2,2% del PIB, respectivamente (...) Por otro lado, **las operaciones de manejo de pasivos han logrado adecuar el perfil de vencimientos de la deuda pública y reducir el riesgo asociado a esta.** Con respecto al riesgo, se ha reducido considerablemente la proporción de la deuda pública en dólares y se ha asumido casi la totalidad de esta a tasas de interés fijas, **lo que permite reducir la exposición del país a depreciaciones intensas y aumentos repentinos de tasas de interés (...)** Asimismo, **se han gestionado y preaprobado líneas de crédito contingentes con instituciones financieras internacionales.** Estas últimas son líneas de crédito de rápida disponibilidad, que permiten al país acceder a financiamiento para sus necesidades de manera rápida y a costos razonables. Al momento de desatarse la crisis estas ascendían a USD 2.200 millones (4% del PIB) y el Gobierno estaba en negociacio-

nes para obtener una extensión de USD 1.000 millones (1,8% del PIB).”

Si bien las proyecciones no plantean un escenario alarmante o particularmente crítico, debido a fortalezas que la economía uruguaya fue construyendo desde la salida de la recesión de comienzos de siglo, este escenario plantea la necesidad de postergar o posponer algunas de las metas de ordenamiento macroeconómico que habían anunciado las nuevas autoridades de Gobierno tras la elección de noviembre de 2019. En ese marco, el Gobierno se ha propuesto a través de la Ley de Presupuesto para el quinquenio (2021-2025) operar dentro en un marco de austeridad, con el objetivo de reducir gradualmente el déficit fiscal, lo que ayudaría a mantener el “grado inversor” y, consecuentemente, el acceso a créditos en condiciones favorables, en un escenario donde estos recursos son necesarios para afrontar, entre otros requerimientos, la demanda de recursos que la propia crisis genera.

*Vulnerabilidades y riesgos ambientales*¹⁷³

Cambio climático, energía y transporte/movilidad

Uruguay es particularmente sensible a eventos extremos como olas de frío y de calor, vientos fuertes, tornados y precipitaciones intensas. Las principales vulnerabilidades asociadas al cambio y a la variabilidad climática en Uruguay son: la alta exposición de zonas costeras bajas al aumento del nivel del mar, sequías periódicas

173. Esta sección se alimenta, en gran medida, de la consultoría externa desarrollada para la Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas en Uruguay bajo la supervisión de la Oficial subregional de PNUMA basada en el país: “Análisis sobre la situación ambiental de Uruguay (aire, agua, tierra e integración de la población)”, realizada por Chiara Fioretto.

en zonas de ecosistemas frágiles como ciertos ecosistemas agrícolas e inundaciones en áreas urbanas (MVOTMA- SNRCC, 2019). Los eventos extremos asociados al impacto del cambio y la variabilidad climática plantean riesgos sobre las poblaciones, el sistema productivo y la infraestructura del país, como pérdidas económicas directas, daños en infraestructuras y pérdidas de vidas humanas. Por ejemplo, a fines de 2017 una severa sequía afectó al país y provocó pérdidas significativas en los cultivos de verano, especialmente la soja y el maíz. A consecuencia de esa sequía se vieron afectadas las exportaciones de soja, que disminuyeron 56% en 2018 con respecto a 2017. Asimismo, en 2019, el país se vio impactado por importantes inundaciones que resultaron en más de 17.600 personas evacuadas (MVOTMA-SNRCC, 2019).

Con relación a los instrumentos de política que el Estado ha ido generando para hacer frente a los efectos del cambio climático y los riesgos derivados que enfrenta el país, y como ya se señaló, corresponde destacar la aprobación en 2017 de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), un instrumento estratégico que establece las principales medidas de mitigación de emisiones y de adaptación al cambio climático. En su dimensión productiva, el Plan propone medidas específicas para el sector agropecuario, el transporte, el turismo, la industria, minería, comercio y servicios, y finalmente la gestión de residuos y aguas residuales. La primera Contribución Determinada a Nivel Nacional al Acuerdo de París (NDC), también aprobada en 2017, integra objetivos de mitigación y adaptación al 2025 y constituye un instrumento de implementación de la PNCC. El cambio climático también se ha abordado en el marco de políticas sectoriales que buscan promover condiciones de adapta-

ción que permitan disminuir la vulnerabilidad de ciertos sistemas naturales, actividades productivas clave para el país e infraestructuras. En 2019 se publicó el Plan Nacional de Adaptación a la Variabilidad y el Cambio Climático para el sector Agropecuario (PNA-Agro) y se encuentran en elaboración, en la órbita del MVOTMA, el Plan Nacional de Adaptación de Ciudades e Infraestructuras (NAP Ciudades) y el Plan Nacional de Adaptación para la Zona Costera (NAP Costas).

En la actualidad, además, el alto componente de energías renovables y la autonomía energética lograda por Uruguay forma parte de la Marca País¹⁷⁴ y contribuye a su posicionamiento a nivel regional y global. La transformación de la matriz energética se usa como una ventaja competitiva para atraer inversiones, junto con otros indicadores macroeconómicos, sociales e institucionales (MEF, 2020).

Las emisiones de dióxido de carbono derivadas de la quema de combustibles fósiles y de procesos industriales representan un 65% de las emisiones antrópicas —emisiones resultantes de la actividad humana— de gases efecto invernadero a nivel global (IPCC, 2014), por lo cual existe una fuerte relación entre la generación y el consumo de energía y el cambio climático. Además, la quema de combustibles fósiles libera a la biósfera otros gases, como óxidos de azufre, principal causa de la lluvia ácida, y elementos contaminantes como plomo y mercurio, lo cual tiene impactos en la proliferación de enfermedades que disminuyen la calidad y la esperanza de vida de las poblaciones (MIEM, MVOTMA, AECID, 2013). Por lo cual, la transición a una matriz energética —combinación de fuentes de energía primaria que se utiliza en una

174. Para ver más sobre Marca País [<https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/>].

zona geográfica o país— con mayor presencia de energías renovables constituye un pilar fundamental para mitigar el cambio climático, a la vez que disminuye la contaminación atmosférica y las problemáticas de salud asociadas.

Como ya se señaló, el país avanzó en los últimos años en la transformación de su matriz energética, logrando incrementar la participación de las fuentes renovables en la matriz primaria de abastecimiento de 44% en 2007 a 63% en 2019 (MIEM, 2020). La participación de la biomasa en la matriz primaria de abastecimiento fue incrementando desde 2007 hasta posicionarse en 2016 como principal fuente de energía, desplazando a la categoría “petróleo y derivados” que históricamente constituyó la principal fuente de abastecimiento del país. El uso de biomasa para generar energía se relaciona con la expansión agrícola y forestal: la actividad forestal-maderera genera importantes cantidades de residuos que pueden ser aprovechados para generación eléctrica en industrias intensivas en consumo energético. Es de esperar que la tendencia al consumo de biomasa por parte del sector industrial aumente con la instalación de la nueva planta de celulosa, a cargo de la empresa UPM, que tendrá una capacidad de 2,1 millones de toneladas.¹⁷⁵

La actividad del sector transporte, en particular del transporte de carga, ha registrado un fuerte crecimiento durante los últimos años, ligado principalmente al crecimiento de las cadenas agroindustriales del país (MVOTMA-SNRCC, 2019). En 2018, este sector representó el

27,3% del consumo energético total. La fuente energética utilizada es principalmente de origen no renovable: el 47% del consumo energético corresponde a gasolina y el mismo porcentaje corresponde a gasoil. La categoría transporte contribuye con 12% de las emisiones nacionales de GEI, relacionadas a la quema de combustibles fósiles (MVOTMA-SNRCC, 2019). Por su contribución a las emisiones de GEI a nivel nacional y por su dependencia actual a fuentes de energía no renovables, se identifica en el sector transporte la oportunidad para un cambio estructural basado en la utilización de fuentes de energía renovables, con el fin de promover una movilidad con menor impacto ambiental a mediano y largo plazo. En particular, en la medida en que la generación de electricidad se realiza con 98% de fuentes renovables, la electrificación de la movilidad implica una reducción prácticamente absoluta de las emisiones de GEI del sector, además de los beneficios que genera evitar otras emisiones contaminantes relacionadas con la quema de combustibles fósiles, que afectan la salud de la población. En los últimos años ha habido avances reglamentarios que apuntan a promover la electrificación del transporte.¹⁷⁶

Sistemas productivos, recursos naturales y biodiversidad

En los últimos años se han operado cambios significativos en el uso de los recursos

175. Página web de la empresa UPM. “UPM realiza una inversión transformadora en una planta de celulosa de clase mundial en la zona centro de Uruguay”, 23/07/2020. Ver más [<https://www.upmpasodelostoros.com/es/noticias/2019/07/upm-realiza-una-inversion-transformadora-en-una-planta-de-celulosa-de-clase-mundial-en-la-zona-centro-de-uruguay/>]. Consulta realizada el 09/07/2020.

176. En 2018, se aprobó el otorgamiento de beneficios para la adquisición de automóviles eléctricos por parte de las empresas dedicadas al arrendamiento de vehículos (Decreto 143/018 de 2018, reglamentario de la Ley de Inversiones y Promoción Industrial, Ley 16.906). En 2019, se creó un subsidio destinado a apoyar la sustitución de ómnibus con motor diésel por ómnibus con motorización eléctrica, en el servicio regular de transporte público de pasajeros (Decreto 165/019 de 2019). En el marco de este subsidio, en mayo de 2020, comenzaron a funcionar en Montevideo 30 ómnibus eléctricos. Página web de PNUD. “Hacia una movilidad sostenible: presentaron 30 nuevos ómnibus eléctricos para Montevideo” 19/05/2020. Consulta realizada el 12/07/2020.

naturales, principalmente relacionados con el proceso de intensificación y expansión agrícola, a causa del aumento en las exportaciones del sector agroindustrial.¹⁷⁷ Estas evoluciones impactaron en la cobertura y en el uso del suelo. Según datos del año 2015, el campo natural alcanza el 52,5% del territorio, seguido por los cultivos regados y de secano —cereales y oleaginosas— (27%), las plantaciones forestales (8%) y el bosque nativo el (5%). En el período 2000-2015, se registró una disminución de 12,4% de la superficie de campo natural, en favor de un aumento de un 3,8% las áreas forestadas y de un 8,6% de las áreas de cultivo de secano (MVOTMA-DINOT, 2015). Por otro lado, la erosión —hídrica (por la lluvia) y eólica (por el viento)— es la principal causa de deterioro de los suelos en el país y afecta su productividad (CURE, 2019). La expansión de la frontera agrícola y la intensificación de la producción, a costa de modificar la cobertura y el uso del suelo, pueden intensificar su degradación y erosión. El desplazamiento de los sedimentos del suelo provocado por la erosión también implica el riesgo de la contaminación de cursos de agua y afectación de ecosistemas acuáticos.

Como medida para promover la conservación del recurso suelo, el MGAP obliga a los titulares de explotaciones agropecuarias de 50 hectáreas o más a presentar un Plan de Uso y Manejo de Suelos, que tome en consideración la secuencia de cultivo y el manejo según las propiedades del suelo. La política de manejo y

uso de suelos fue internacionalmente reconocida por la FAO en 2019.¹⁷⁸

Parte del paquete tecnológico de la intensificación agrícola incluye el aumento en el uso de agroquímicos en la agricultura, tanto fertilizantes como herbicidas destinados a controlar las plagas en los cultivos. Los riesgos para la salud por exposición a los agroquímicos dependen de diversas variables (características del producto, formas de uso, maquinaria, condiciones atmosféricas, etc.) y abarcan la intoxicación de usuarios, trabajadores agrícolas y vecinos de plantaciones; la contaminación de fuentes de agua potable; la afectación a poblaciones de peces, aves y abejas; y la pérdida de la inocuidad en alimentos por su contacto con residuos de plaguicidas (MVOTMA, 2018).

Con relación a la calidad de las aguas superficiales, corresponde llamar la atención sobre el deterioro que se ha producido durante últimas décadas debido a la contaminación que deriva de las actividades agropecuarias, el cambio de uso del suelo y los efluentes de actividades industriales y urbana. La eutrofización es una de las principales problemáticas ambientales de los sistemas acuáticos a nivel nacional, promovida por el exceso de nutrientes en los cuerpos de agua, generalmente fósforo y nitrógeno de desechos animales y de fertilizantes, que ingresan desde el ambiente terrestre. En particular, la intensificación del sistema productivo ha favorecido la eutrofización de los cuerpos de agua superficial (CURE, 2019). Estos procesos se manifiestan en la intensa proliferación y acumula-

177. La expansión agrícola se caracterizó esencialmente por la expansión de las plantaciones forestales y del cultivo de soja, que representa actualmente el primer cultivo en superficie sembrada (40%) a nivel nacional. CURE, 2019: *Documento científico-técnico de síntesis de la revisión de antecedentes sobre el estado de los ecosistemas y la biodiversidad en Uruguay y las causas de su degradación*.

178. Presidencia del Uruguay. "El 96% de los planes de uso y manejo de suelos para agricultura de secano cumple con la normativa", 01/07/2019. Ver [<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/ganaderia-planes-uso-manejo-suelo-febrero-2019>]. Consulta realizada 16/07/2020.

ción de plantas acuáticas, microalgas y cianobacterias, en especial durante los meses cálidos. En el verano 2018-2019 se produjeron floraciones persistentes (de una duración de cuatro meses) que afectaron 500 km de la costa del país (BID, 2020c). Este fenómeno impacta negativamente sobre la integridad de los ecosistemas y afecta su biodiversidad; además, impacta en la calidad del agua para la utilización humana, ya sea como fuente de agua potable, como para las actividades relacionadas con el turismo, uno de los principales sectores de la economía del país. Proteger la calidad de la principal fuente de agua potable de Uruguay se ha vuelto una prioridad de las autoridades ambientales. Algunos lineamientos clave para disminuir la carga contaminante proveniente del sector industrial incluyen la reconversión tecnológica de ciertas industrias mediante, por ejemplo, la modernización del sistema de tratamiento de efluentes (MVOTMA, 2013). En términos de planificación para un mejor uso del recurso agua, en 2017 se aprobó el Plan Nacional de Aguas, que establece lineamientos generales para la preservación, la mitigación de impactos y la restauración de ecosistemas en las cuencas y acuíferos.

Por su ubicación geográfica en un punto de confluencia entre diferentes biorregiones del continente sudamericano, Uruguay presenta una importante diversidad biológica. Sin embargo, se observa una pérdida de su biodiversidad, que se relaciona principalmente con los cambios en el uso del suelo y la consecuente pérdida y degradación de ecosistemas naturales, fenómeno que se ha visto acentuado en los últimos años debido a la expansión e intensificación productivas (MVOTMA, 2016). El campo natural es considerado en la actualidad el ecosistema terrestre más amenazado del país. Se trata de un eco-

sistema de dotado con una gran biodiversidad y resiliencia, considerado un eslabón clave para mitigar los efectos del cambio climático por su capacidad para retener el carbono y promover la infiltración de agua (CURE, 2019). Además, es un recurso valioso para la producción pecuaria, ya que el modelo productivo predominante de la carne bovina en Uruguay es la cría a cielo abierto y la alimentación basada en praderas naturales.

El bosque nativo cubre un 5% de la superficie agropecuaria del país y se estima que su cobertura ha aumentado durante los últimos 30 años, debido a la aplicación de la Ley Forestal de 1987 que prohíbe su tala. En cuanto a sus servicios ecosistémicos, el bosque nativo contribuye a la fijación de carbono, por lo cual juega un rol fundamental en las remociones de GEI en el marco de la lucha contra el cambio climático (MGAP, 2018). Se identifican procesos de deterioro de los bosques, por pérdida de superficies en algunas zonas o la degradación de ciertos tipos de bosques. Las principales causas son las presiones relacionadas al cambio en el uso del suelo, como, por ejemplo, degradación por presencia de ganado, erosión y cambios en los regímenes hídricos por procesos productivos agrícolas (MGAP, 2018). En 2016, el MVOTMA elaboró una Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica en Uruguay. La protección del bosque nativo es el objeto de la Estrategia Nacional de Bosque Nativo, elaborada por el MGAP en 2018.

Según estimaciones de la FAO, para 2050, el incremento de la población mundial generará un incremento del 70% en la producción de alimentos (MGAP, 2017). Como consecuencia de la baja disponibilidad de tierras productivas en las zonas de mayor crecimiento poblacional (en particular, Asia), se proyecta que el comercio internacional

jugará un rol creciente para garantizar la seguridad alimentaria global en el mediano y largo plazo. Con base en estas tendencias, es de esperar que Uruguay mantenga y refuerce su posicionamiento en el mercado de producción de alimentos en los próximos años. Sin embargo, ciertos elementos del modelo de intensificación agrícola actual, como el monocultivo y el aumento del uso de agroquímicos, implican riesgos ambientales importantes, asociados a la degradación de los recursos naturales y al deterioro de ecosistemas, con la consecuente pérdida progresiva de servicios ecosistémicos. Asociados a estos riesgos, se presentan los de índole económico. Por ejemplo, las floraciones de cianobacterias, relacionadas con la intensificación de la actividad agropecuaria, se dan principalmente en los meses de alta demanda turística y ponen en riesgo estas actividades, en la medida en que desafían la credibilidad de la Marca País “Uruguay Natural”, promovida por el Estado.

La estrategia adoptada por el momento ha sido la “intensificación sostenible” (MGAP, 2017): fomentar el aumento de la producción agroindustrial, a la vez que se promueven técnicas y prácticas de manejo de los recursos que buscan mitigar los impactos ambientales negativos. Sin embargo, se identifican oportunidades para que el país avance en modelos que concilien producción de alimentos y uso sustentable de los recursos naturales, en una visión que trascienda el modelo actual de compromiso o de equilibrio entre las variables económicas y ambientales, y que a la vez contribuya a mejorar su posicionamiento en las cadenas de valor agroindustriales.

Ciudades, gestión de residuos y contaminación

Como ya se señaló, Uruguay presenta una proporción de población urbana superior al

promedio regional. En particular, desde hace varias décadas, se identifica un crecimiento constante del área metropolitana de Montevideo, que concentra aproximadamente al 60% de la población total de Uruguay (Intendencia de Montevideo, 2013). El crecimiento de la trama urbana no obedeció, en términos generales, a una planificación, lo cual implicó e implica una presión sobre los recursos naturales y las actividades rurales tradicionales. En particular, los ecosistemas costeros se vieron afectados por el desarrollo urbano vinculado tanto al uso residencial como a la industria del turismo (MVOT-MA, 2018).

Los procesos de expansión territorial, generalmente dados en contextos de crisis económicas y sociales, se acompañaron en algunas ocasiones de procesos de expulsión de población de la ciudad consolidada y de generación de asentamientos irregulares (Intendencia de Montevideo, 2018). Como ya señaló, actualmente hay 656 asentamientos irregulares en Uruguay. Estos se caracterizan por la carencia de sistemas de infraestructura básica: el 33% no posee acceso regular al agua potable y el 86% no tiene conexión a la red de saneamiento.¹⁷⁹ La disposición inadecuada de efluentes de saneamiento afecta la calidad del agua superficial en arroyos urbanos y también puede generar contaminación puntual de acuíferos (CURE, 2019).

En Montevideo, se identificó además que los asentamientos se encuentran en zonas de fragilidad ambiental, como planicies inundables en las riberas de los cursos de agua urbanos. Es así que las amenazas relacionadas con eventos extre-

179. BID (2020) con datos de González, B., Posada, L., Baldriz, I., Mas, E., & Buitrago, D. (2019). Relevamiento nacional de asentamientos informales en Uruguay 2018: análisis exploratorio sobre vulnerabilidad del hábitat y la vivienda, estimaciones sobre la extensión del fenómeno.

mos (vientos, tormentas, heladas, granizadas) interactúan sobre una intersección de vulnerabilidades (sociales, económicas, de infraestructura y calidad del hábitat, etc.) incrementando el riesgo de incendios, inundaciones y enfermedades impulsadas por factores ambientales, como ciertas enfermedades respiratorias (Intendencia de Montevideo, 2019). A modo de conclusión, existen una serie de desigualdades (socioeconómicas y territoriales) que hacen que la población más vulnerable esté particularmente expuesta a riesgos de índole sanitario y ambiental (entre otros). El derecho a gozar de un ambiente sano, si bien está previsto en la Constitución (Artículo 47), no está garantizado para toda la población, en la medida, por ejemplo, que no se universalice el acceso al agua potable y al saneamiento básico en todos los asentamientos.

Las corrientes de residuos que se generan en el país son, por orden de importancia: residuos industriales (46% del total de residuos generados anualmente), residuos domiciliarios (32%), residuos de obras (19%) y residuos especiales (3%) [MVOMTA, 2020]. Por otro lado, se estima que la generación de residuos sólidos urbanos a nivel nacional es de 1 millón de toneladas anuales (Presidencia de la República, OPP, *Informe Nacional Voluntario*, 2018). En Montevideo, la generación de residuos sólidos urbanos es de 894.834 toneladas anuales (2018),¹⁸⁰ de los cuales 38% son de origen domiciliario, 31% son residuos de obra civil, 16% provienen de los servicios de limpieza urbana, 8% son de origen comercial o industrial y el 7% restante corresponde a "otros". Entre 2008 y 2018, la cantidad de residuos sólidos recolectados en Montevideo

aumentó 14%.¹⁸¹ La generación per cápita de residuos sólidos urbanos en Montevideo es de 1,08kg por habitante por día (dato de 2012) [Intendencia de Montevideo, 2018], similar al promedio para América Latina y el Caribe (1kg/hab/d) [PNUMA, 2018]. El índice de reciclaje de los residuos urbanos es apenas 2%,¹⁸² más bajo que en otros países de la región de similar nivel de desarrollo como Argentina (6%) y Chile (10%) [PNUMA, 2018].

En la última década, Uruguay ha hecho importantes avances en cuanto al establecimiento de normativas para ordenar las distintas fracciones de residuos, con foco en los residuos especiales e industriales. La Ley de Gestión Integral de Residuos (Ley 19.829), aprobada en 2019, marca un hito en la normativa nacional ambiental, ya que establece los cimientos de la planificación y la política de gestión de residuos a nivel nacional y departamental, a la vez que establece instrumentos económicos para mejorar la infraestructura y garantizar la sustentabilidad económica de los sistemas de gestión de residuos.

Existen varios desafíos relacionados con la gestión de residuos a nivel nacional. Si bien hay disparidades a nivel departamental, la infraestructura para la gestión de residuos es en general inadecuada e insuficiente, en particular en lo que se refiere a los sitios de disposición final de residuos. Según un índice de calidad ambiental que considera distintas variables (las características del lugar, la infraestructura y las condiciones de operación), 18 de los 22 sitios de disposición final más significativos del país presentan condiciones inadecuadas (Sadres, 2018). La disposición final de residuos en vertederos a cielo abierto o en sitios con controles insuficientes

180. BID (2020) con datos de Colturato, Robano, & Troncoso (2019) BID.

181. BID (2020). Op. cit.

182. BID (2020) Op. cit. y OIT y CIU (2017).

contamina el agua (por residuos o lixiviados), el aire (por la quema no controlada de residuos), contribuye al cambio climático mediante la emisión de GEI y promueve la formación de sitios contaminados.

Como sucede en la región, la gestión de residuos tiene un componente de informalidad asociada al trabajo de los clasificadores de residuos y a actores informales de la cadena de reciclaje. Los clasificadores participan de la cadena informal de recuperación y valorización de materiales predominantemente en las fases de recolección de residuos en las calles y en los sitios de disposición final. Los materiales recolectados se venden posteriormente a depósitos y a empresas gestoras de residuos. El número de clasificadores es difícil de estimar, ya que fluctúa según el ciclo económico, la tasa de desempleo y el valor de los materiales. El sector clasificador en Montevideo presenta una fuerte vulnerabilidad social y se caracteriza por presentar hogares numerosos, mayor población joven, muy bajo nivel educativo, altas tasas de informalidad laboral y altos índices de pobreza crónica (Intendencia de Montevideo, 2012).

En los últimos años ha habido iniciativas para la formalización de clasificadores, como por ejemplo la contratación de 250 clasificadores en las plantas de gestión de residuos y la conformación de cooperativas de trabajo. La formalización de los clasificadores aparece como un motor de creación de empleos verdes en los próximos años. Por otra parte, Uruguay tiene aún mucho camino por recorrer en cuanto a la implantación de sistemas integrales que permitan transformar residuos en recursos.¹⁸³

183. Un análisis de alternativas de valorización de residuos para Montevideo, por ejemplo, identificó la oportunidad de fortalecer los sistemas de compostaje y de biodigestión a nivel departamental, ya que 46% de los residuos que se generan

Por último, se destaca que el país ha hecho avances interesantes en cuanto a la creación de un marco institucional y de planificación para impulsar el desarrollo de la economía circular, mediante el lanzamiento, en 2019, de un Plan de Acción en Economía Circular con un horizonte de cinco años, y el desarrollo del programa Oportunidades Circulares, de frecuencia anual desde 2018, cuyo objetivo es impulsar la validación de ideas y la implementación de emprendimientos circulares.

Vulnerabilidades y riesgos políticos

Estabilidad política y funcionamiento de la democracia

Como se señaló en el capítulo anterior, el país se ubica en los primeros puestos de los rankings de estabilidad política y ausencia de conflictos: de acuerdo con el índice que elabora el Banco Mundial, en el puesto 27 entre 211 países examinados y en el quinto entre los cuarenta de América Latina y el Caribe. Desde el regreso a la democracia en marzo de 1985, Uruguay no experimentó ninguna crisis política (levantamientos populares, revueltas, etc.) o crisis institucional (*impeachment*, renuncias de presidentes, etc.) que determinase una alteración del calendario electoral (formación de gobiernos provisorios, adelantamiento de elecciones, etc.) o la sustitución o tutelaje del poder civil por otros poderes o fuerzas del Estado.

Asimismo, desde el retorno a la democracia en marzo de 1985 al presente (casi cuatro décadas) a los tres principales actores del sistema de partidos uruguayo (Frente Amplio, Partido Colorado y Partido Nacional) les ha tocado la

son compostables (Intendencia de Montevideo, 2020).

responsabilidad de conducir el gobierno nacional como titulares del Poder Ejecutivo o socios de una coalición, así como ejercer el rol de oposición desde el Legislativo. Como muestran los estudios sobre producción parlamentaria en Uruguay, los partidos políticos se caracterizan por un alto nivel de “disciplina parlamentaria”, lo que vuelve su comportamiento predecible para los otros actores partidarios. Asimismo, los principales partidos (que reúnen más del 80% del electorado) han demostrado tener capacidad de negociación, lo que les ha permitido alcanzar amplios acuerdos en el Parlamento, que se reflejan en leyes aprobadas por amplias mayorías multipartidarias (aunando oficialismo y oposición) o incluso por unanimidad.

Por otra parte, desde mediados de los años sesenta del siglo pasado Uruguay tiene una única central de trabajadores (PIT-CNT), que no tiene vínculos de dependencia con el Estado o los partidos políticos, lo que facilita, también, la negociación entre el poder político y la representación sindical. Además, los afiliados a la central sindical representan una alta proporción de los trabajadores asalariados. Las altas tasas de sindicalización que presenta Uruguay¹⁸⁴ y la concentración del movimiento de trabajadores en una única central sindical determinan, en la mayor parte de las situaciones, que los acuerdos alcanzados entre sindicatos, empresarios y representantes de Gobierno tengan un alto nivel de adhesión y acatamiento entre los trabajadores sindicalizados, contribuyendo a la estabilidad social y política.

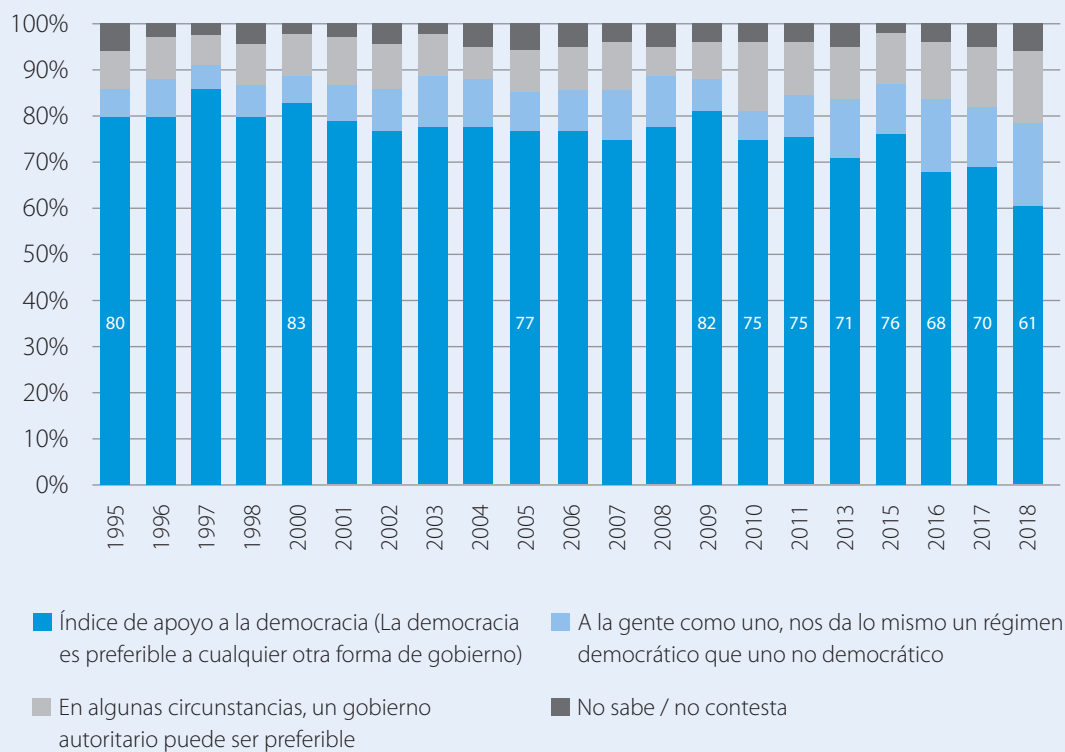
Si bien los rasgos señalados permitirían afirmar que el país cuenta con activos políticos e

institucionales que minimizan la probabilidad o el riesgo de crisis políticas e institucionales o, sin llegar a tal extremo, situaciones de inestabilidad política, la experiencia de la región muestra que aun en sistemas políticos estables (algunos de los cuales solían recibir calificaciones en los índices de calidad democrática y estabilidad política similares a las Uruguay) pueden experimentar turbulencias. En este sentido, se pueden identificar a corto plazo algunos procesos y tendencias que podrían alentar la aparición de conflictos sociales y políticos: por un lado, la puja redistributiva entre actores económicos y sociales en un contexto de crisis o, en el mejor de los escenarios, moderada recuperación poscrisis y de contención del gasto público para sanear las cuentas públicas; por otro, la profundización de algunas tendencias preocupantes con relación a la opinión pública, como la disminución del apoyo a la democracia, la insatisfacción con su funcionamiento o la pérdida de confianza en los poderes del Estado y otras instituciones públicas (crisis de representatividad).

Si bien Uruguay ha oscilado siempre entre los dos primeros lugares cuando se ordena en forma descendente a los países de la región de acuerdo con el grado en que sus ciudadanos apoyan a la democracia, merece especial atención la caída sistemática del índice de apoyo a la democracia que se observa en el país durante los últimos diez años: desde el 82% que registraba en 2009 al 61% que registró en 2018 (último dato disponible del Latinobarómetro) y, en particular, la duplicación entre 2009 y 2018 (de 8% a 16%) de la población que manifiesta, abiertamente, preferir en “algunas circunstancias” un gobierno autoritario sobre uno democrático, así como también el aumento (de 7% a 18%) de la población que expresa indiferencia entre ambos tipos de régimen político.

184. Alrededor de 2010, la tasa de sindicalización en Uruguay llegaba a 34%, la segunda más alta de América Latina, más del doble del promedio de la región (16%) y similar al promedio entre los países de Europa (OIT e ICD, 2014: 110-111).

Gráfico 40. Índice de apoyo a la democracia en Uruguay. Años seleccionados entre 1995 y 2018. En porcentajes.

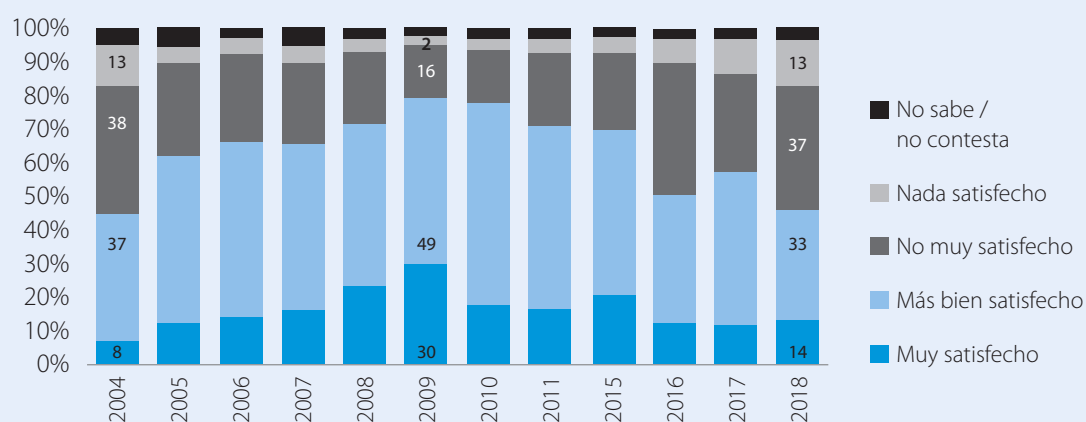


Fuente: Corporación Latinobarómetro.

La caída en los niveles de apoyo a la democracia coincide con la disminución de la “satisfacción con el funcionamiento de la democracia”, de 79% en 2009 a 47% en 2018 (Gráfico 41). El hecho de que la mitad de la mitad de los encuestados haya manifestado en 2018 cierto grado de insatisfacción con el funcionamiento de la

democracia en el país (en un contexto en el que la economía todavía seguía creciendo, aunque a tasas menores que las del período 2004/2005 a 2014/2015) podría estar expresando algunos cambios más profundos, de carácter estructural, en las actitudes y pautas de cultura política de la ciudadanía uruguaya.

Gráfico 41. Satisfacción con el funcionamiento de la democracia en Uruguay. Años seleccionados entre 2004 y 2018. En porcentajes.

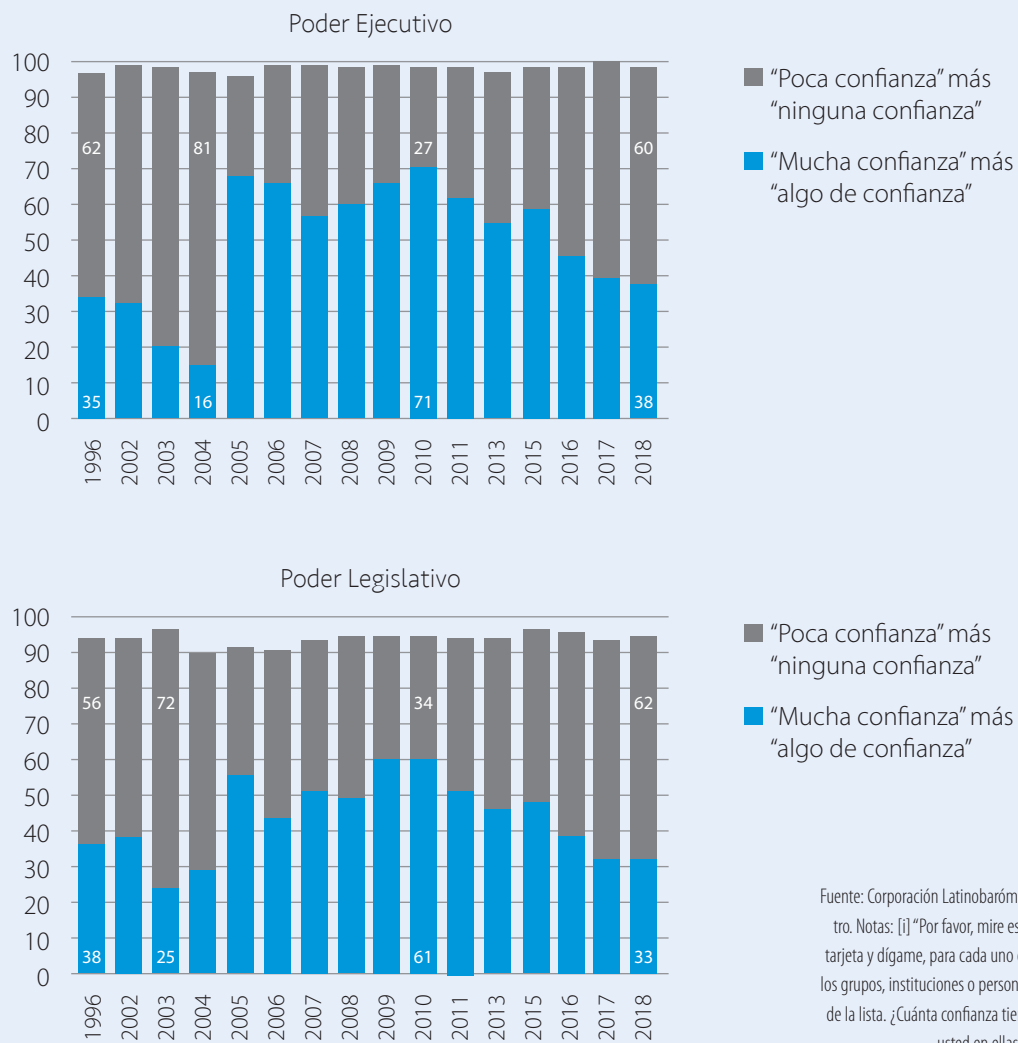


Fuente: Corporación Latinobarómetro.

Por último, como se puede apreciar en el Gráfico 42, también se viene registrando en Uruguay desde comienzos de la década pasada un aumento sostenido del segmento de la población que manifiesta no confiar en los poderes del Estado: entre 2010 y 2018 de 27% a 60% con relación al gobierno (Poder Ejecutivo) y de 34% a 62% con respecto al Poder Legislativo.

El hecho de que la desconfianza (total o parcial) hacia los tres poderes del Estado haya aumentado en niveles tan similares en Uruguay durante los últimos diez años y de modo sostenido (sin oscilaciones significativas), independientemente de que estos tres poderes desempeñan distintas funciones y pueden tener, por lo tanto, impactos muy diferentes en la vida de los

Gráfico 42. Nivel de confianza de la opinión pública en Uruguay en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Años seleccionados entre 1996 y 2018. En porcentajes.



ciudadanos, quizás esté revelando que se están produciendo en la sociedad uruguaya cambios de carácter más estructural en las valoraciones, los juicios y las preferencias de las personas: transformaciones que no responden necesariamente principalmente a la coyuntura que afecta a la economía o la evolución real del bienestar de la población, sino a procesos relacionados con la reproducción de valores y la formación de opi-

niones y preferencias en los que intervienen los distintos agentes de socialización (primarios y secundarios) y ya no solo los domésticos en un contexto de avanzada globalización cultural.

Aunque Uruguay sigue mostrando niveles de apoyo a la democracia, satisfacción con el funcionamiento del régimen democrático y confianza en las instituciones, que lo destacan dentro de la región, y en comparación con países

más desarrollados y democracias consolidadas, la evolución de los indicadores analizados justifica un seguimiento permanente como parte de análisis más amplio sobre el comportamiento del espacio democrático.

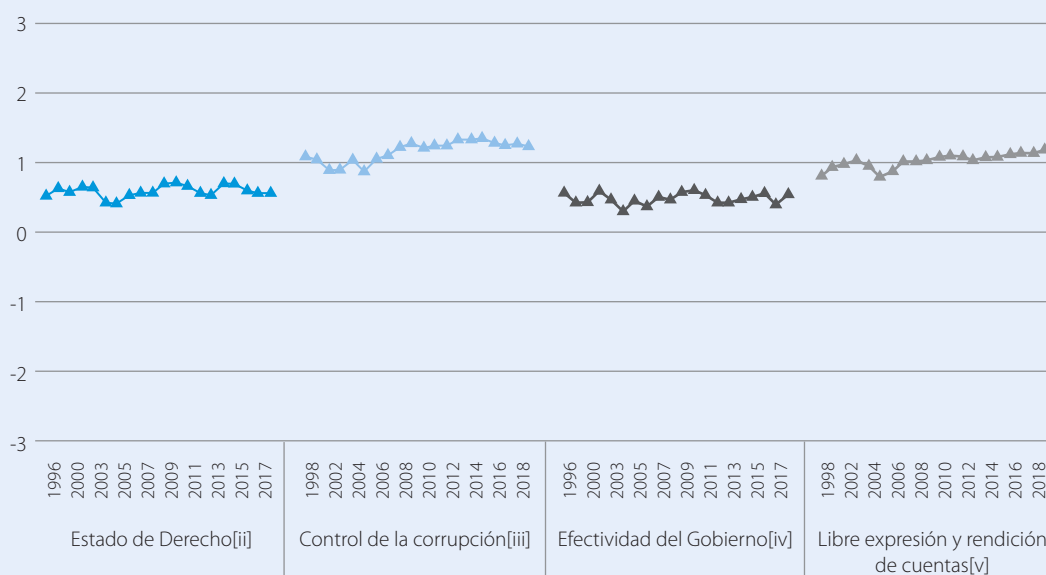
Estado de derecho y justicia

Al examinar la evolución del país durante los últimos veinte años en algunos de estos índices globales se advierte, dentro de un cuadro de relativa estabilidad, una leve tendencia al au-

mento en los puntajes que registra el país en los últimos años (Gráfico 43).

Si bien la percepción predominante entre los analistas políticos y observadores externos —en base a cuyos juicios se elaboran buena parte de los índices globales sobre el funcionamiento y le desempeño político-institucional de los países—sobre el desempeño de las instituciones políticas en Uruguay sigue siendo positiva —de hecho, ha mejorado en los últimos años como muestran los datos presentados en el Gráfico

Gráfico 43. Desempeño de Uruguay en indicadores mundiales de buen gobierno del Banco Mundial. Serie 1996-2018. Puntajes expresados en valores de desviación estándar en la distribución de la variable[i].



Fuente: Banco Mundial-Worldwide Governance Indicators. Notas: [i] Las estimaciones de las puntuaciones se expresan en unidades de desviación estándar dentro de una distribución normal, por lo que varían aproximadamente entre -2,5 y +2,5; [ii] “El **Estado de Derecho** (‘Rule of Law’) recoge la percepción sobre hasta qué punto los actores tienen confianza en las normas de la sociedad y las acatan, y, en particular, sobre la ejecución de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como sobre la probabilidad de ocurrencia de delitos y actos violentos”; [iii] “El **control de la corrupción** captura las percepciones sobre hasta qué punto el poder público se ejerce con fines de lucro privado, incluidos los pequeños y grandes hechos de corrupción, así como también el grado en el que el Estado es “capturado” por las élites y los grupos de interés privados”; [iv] “La **eficacia del gobierno** recoge las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y su grado de independencia frente a las presiones políticas, (así como) la calidad de la formulación e implementación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas”; [v] “La **libre expresión** (‘Voice’) y la **rendición de cuentas** (‘accountability’) capturan la percepción sobre hasta qué punto los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de sus gobernantes, así como la libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de medios.”

43—, la calidad de su democracia, el respeto al Estado de derecho y el funcionamiento eficaz de la justicia dependen, entre otros factores, de la confianza de los ciudadanos en estos mecanismos de regulación de la vida económica y social. En este sentido, la evolución de las valoraciones y percepciones de los ciudadanos en Uruguay sobre el funcionamiento de la democracia y su confianza en los tres poderes del Estado y otras instituciones políticas a lo largo de los últimos diez años merece un seguimiento atento, que permita advertir posibles señales críticas e identificar potenciales amenazas para anticipar los riesgos a los que se podría ver expuesto el país.

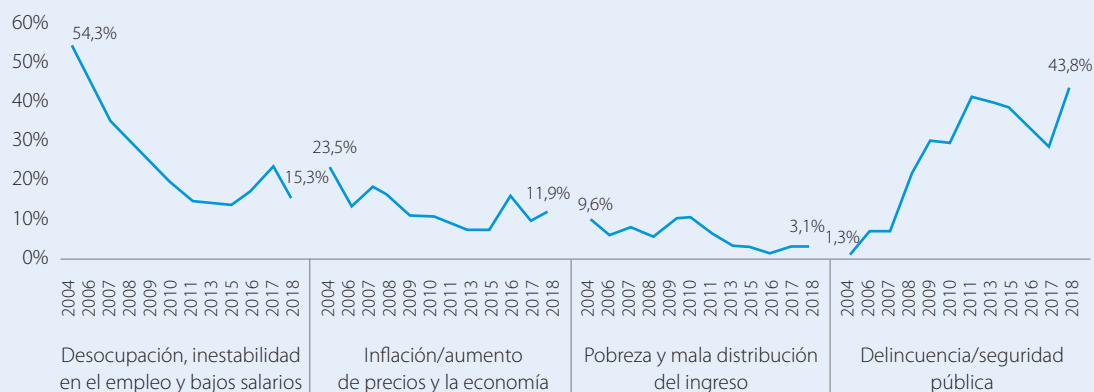
Seguridad y convivencia ciudadana

Como ya se indicó, desde comienzos de la década pasada se observa un crecimiento sostenido (la tasa creció de 5,9 en 2011 a 8,2 en 2019), con algunas oscilaciones, de la tasa de homicidios, uno de los indicadores más básicos sobre la incidencia del delito y la violencia. En particu-

lar, durante los últimos años y en el marco de la aparición de nuevas expresiones del delito, asociadas al narcotráfico y la disputa por territorios, las autoridades del Ministerio del Interior y otros actores institucionales advierten un recrudecimiento de la violencia. Esta tendencia objetiva al aumento de los delitos que implican el uso de la violencia (que se puede constatar en la evolución de un indicador básico como es la tasa de homicidios) ha tenido su reflejo en un aumento pronunciado, de acuerdo con los resultados de las encuestas de opinión pública, de la población que considera a la (falta de) seguridad y el delito como los principales problemas del país (Gráfico 44).

Si bien Uruguay sigue teniendo indicadores de delito (en particular, homicidios) que lo sitúan entre los países menos inseguros de la región (una de las regiones del planeta con más altos indicadores de delito y de violencia interpersonal), la evolución reciente demanda particular atención, máxime porque la inse-

Gráfico 44. Principales problemas del país para las personas de 15 y más años de Uruguay. Evolución entre 2004 y 2018[i]. En porcentajes.



Fuente: Corporación Latinobarómetro. Notas: [i] los cuatro problemas o temas que aparecen en el gráfico son los que reunieron mayor número de respuestas en la encuesta de 2004. A lo largo de todo el período (2004 a 2018) la suma de las menciones a estos cuatro problemas representa el 71% (promedio) del total de respuestas; el resto (29%) se distribuye entre menciones a otros temas (servicios básicos, educación, salud, problemas de la política, corrupción, etc.) que reúnen 9% del total de respuestas, otros problemas específicos que reúnen otro 9% de las respuestas, respuestas que afirman que no hay "ningún" problema (7%) y un 4% de "no sabe / no contesta".

guridad se concentra (al igual que ocurre en otros países de la región) en las áreas o zonas urbanas que son más vulnerables en términos socioeconómicos. La cronificación de estos fenómenos en las áreas urbanas más deprimidas puede derivar en una mayor segregación y exclusión social de los grupos de población más vulnerables, ahondando de ese modo la desigualdad entre estratos socioeconómicos.

Vulnerabilidades y riesgos sociales: equidad, cohesión social e integración de grupos más vulnerables

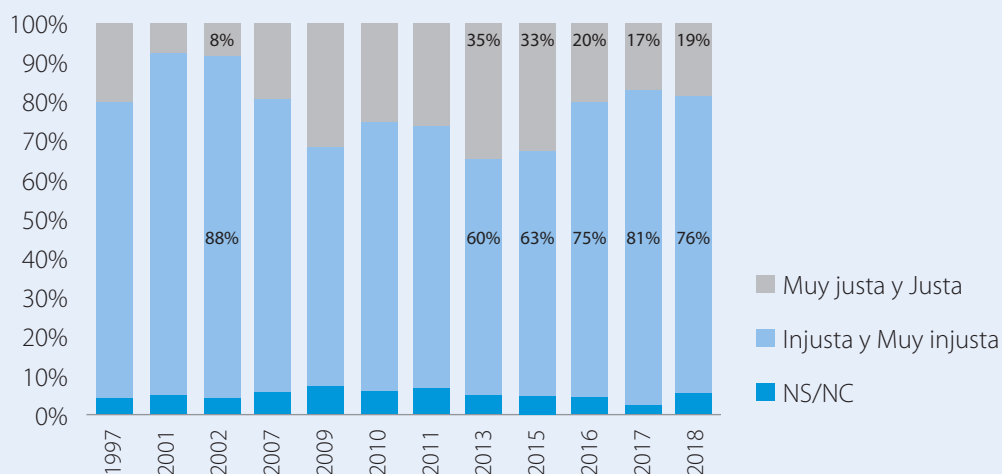
Como ya fue señalado, entre los años 2007 y 2012 se observa en Uruguay una reducción significativa en los niveles de desigualdad económica: entre esos años, el coeficiente de Gini cae de 0.468 a 0.391 (una disminución de 16% en cinco años), mientras la relación entre el ingreso per cápita promedio de los hogares del quintil 5 (el de mayores ingresos) y el correspondiente al quintil 1 (el de menores ingresos) cae de 11.1 a 7.6 (CEPALSTAT). A partir de 2012 no se registran cambios significativos en estos u otros indicadores de desigualdad económica (CEPALSTAT).

Por otra parte, durante esos años apenas se advierte una leve reducción en los niveles de desigualdad en los logros educativos entre los jóvenes (un posible predictor de la desigualdad socioeconómica en el futuro). Si bien en los últimos años (2012 a 2018) la tasa de culminación

de la EMS o bachillerato en jóvenes de 21 a 22 años se duplicó en el quintil más pobre y apenas aumentó, en términos relativos, en el quintil más rico (creció de 7% a 14% en el primer grupo y de 70% a 79% en el segundo), la distancia es tan amplia que Uruguay sigue siendo, al menos en este indicador, uno de los países de la región que logra resultados más desiguales en materia educativa, tanto en culminación o acreditación de los ciclos educativos como en las competencias que miden las pruebas internacionales de aprendizaje. Además, otras brechas o asimetrías (basadas en género, ascendencia étnico racial o territorio) persisten o, a lo sumo, han registrado leves cambios positivos.

Los datos de encuestas de opinión muestran un aumento de percepciones críticas —en este caso con relación a la evolución de la desigualdad— en la ciudadanía. Como se puede observar en el Gráfico 45, la población que considera que la distribución del ingreso en el país es “muy injusta” o “injusta” aumentó de 60% en 2013 a 81% en 2017 (76% de acuerdo con el último dato disponible del Latinobarómetro de 2018). Este aumento, que se produce tras un marcado descenso registrado entre 2002 (en ese momento 9 de cada 10 personas consideraban “muy injusta” o “injusta” la distribución del ingreso), coincide con el período en el que la reducción de la desigualdad se detiene (medida por el coeficiente de Gini u otros indicadores) y en el que la incidencia de la pobreza ralentiza su caída hasta estancarse en los últimos años.

Gráfico 45. Evaluación de la opinión pública en Uruguay sobre cuán justa es la distribución del ingreso en el país[i]. Años seleccionados entre 1997 y 2018. En porcentajes.



Fuente: Corporación Latinobarómetro. Nota: [i] “¿Cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en Uruguay?”

En este escenario, la persistente desigualdad en los logros educativos entre los niños, adolescentes y jóvenes de los distintos estratos, así como de brechas o asimetrías basadas en otros clivajes (género, territorio, ascendencia étnico-racial, presencia de discapacidades, etc.), podría constituir una fuente de amenazas y riesgos para la cohesión social, máxime en un escenario de incertidumbre como el que emerge a partir de la crisis del COVID-19 y en un contexto en el que algunas actitudes y pautas de cultura política que constituían activos del país muestran una tendencia al deterioro, como se mostró en la subsección previa.

También, la sensación de inseguridad e incertidumbre se puede agravar en un contexto en el que se producen transformaciones en los sistemas productivos y en el mundo del trabajo, que pueden afectar la condición laboral de los sectores de población con menor capital educativo. Como ya se señaló, los estudios prospectivos realizados por la OPP sobre el “riesgo

de automatización” de algunos trabajos o tareas en Uruguay muestran que, efectivamente, algunas posiciones están amenazadas. En este sentido, los datos que surgen de encuestas o estudios cualitativos indican que la población percibe esta tendencia como una amenaza real —más allá de su efectiva concreción— a su situación laboral. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro, en 2018 casi 6 de cada 10 personas en la población de 15 y más años creían que la automatización laboral le quitará el trabajo a corto plazo (en los próximos cinco años) o a mediano plazo. Si bien estos datos estarían indicando la existencia de una apreciación levemente más crítica en algunos grupos de población (las mujeres y los inactivos, grupo que incluye a los estudiantes que no trabajan ni buscan empleo), en términos generales no se aprecian diferencias significativas, lo que indica que esta percepción de riesgo de pérdida de empleo que podrían generar los procesos de automatización del empleo está extendida

en toda la sociedad, incluso en los sectores formales y en los estratos medios y altos.

Ante este panorama en el que se observa un tendencial aumento de la percepción de injusticia con relación a la distribución del ingreso, un sostenido aumento de la desconfianza hacia las instituciones y, finalmente, un crecimiento del porcentaje de ciudadanos que manifiestan no tener interés en la política, ser indiferentes ante la democracia o, incluso, adherir a formas autoritarias de gobierno, una crisis socioeconómica real o un deterioro efectivo de las condiciones de vida podrían generar impactos negativos en la cohesión social. Desde luego, Uruguay se caracteriza por tener instituciones políticas robustas, capacidad de alcanzar acuerdos entre sus actores políticos y niveles de identificación de los ciudadanos con los actores políticos y sociales que operan como frenos ante las tendencias consignadas. Sin desconocer ni subestimar la fortaleza de esos activos, el seguimiento de estas variables resulta clave para anticipar y mitigar estos potenciales riesgos.

3.2. Financiación del desarrollo en Uruguay¹⁸⁵

La implementación de la Agenda 2030 en Uruguay requiere realizar varios ejercicios analíticos contemplados en este CCA: a) analizar la trayectoria de desarrollo del país, determinando cuáles son los factores estructurales (ambien-

tales, económicos, sociales y políticos) que podrían detener, ralentizar o acelerar su progreso hacia los objetivos y metas de la agenda; b) identificar los grupos de población que “están quedando atrás” en ese camino al desarrollo sostenible y los factores que explican la desigual distribución de oportunidades y recursos que los afectan, para poder diseñar acciones que aseguren que el progreso beneficiará efectivamente a todos; c) advertir las amenazas y la probabilidad de eventos que podrían afectar la trayectoria de desarrollo del país (análisis multidimensional de riesgos); d) analizar los requerimientos de financiación para la implementación de la Agenda 2030 en los diez años que restan para el logro de los ODS.¹⁸⁶

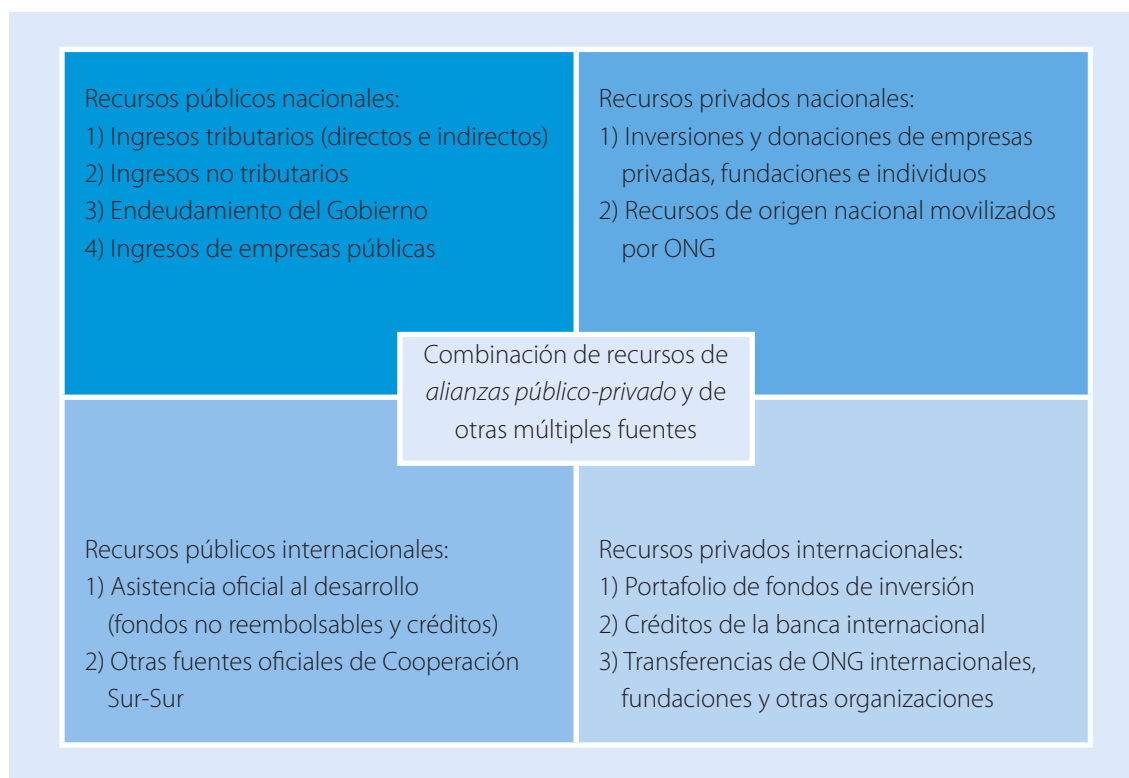
Esta última subsección está, precisamente, dedicada a ese último y complejo ejercicio: analizar la financiación del desarrollo en el país.

185. Esta sección se alimenta, en gran medida, de las siguientes consultorías externas realizadas para la OCR/UNCT: (a) “Análisis de los mecanismos disponibles para promover la inversión de impacto del sector privado en proyectos que contribuyan a implementar la Agenda 2030 y alcanzar los ODS” y (b) “El sector privado uruguayo, los Objetivos del Desarrollo Sostenible y la visión de triple impacto: diagnóstico y desafíos”, desarrolladas por CPA-Ferrere bajo la coordinación del Dr. Gabriel Oddone París.

186. Según la UNCTAD, “(alcanzar) los ODS tendrá implicaciones de recursos muy significativas en todo el mundo desarrollado y en desarrollo. Las estimaciones de la inversión total que se necesitaría solo en los países en desarrollo van de 3,3 a 4,5 billones de dólares por año para la infraestructura básica (carreteras, ferrocarriles y puertos; centrales eléctricas; agua y saneamiento), la seguridad alimentaria (agricultura y desarrollo rural), la mitigación y adaptación al cambio climático, la salud y la educación.” Asimismo, de acuerdo con este reporte de la UNCTAD (2014: 26), considerando el nivel de inversión (pública y privada) que hay en los países en desarrollo en todos los sectores relacionados con el logro de los ODS, hay un déficit anual de financiación (“funding gap”) de unos 2.5 billones de dólares por año; esa sería la brecha de financiación que se debería cubrir —solo en esos países— para alcanzar los ODS: 2.5 billones de dólares anuales por un período de quince años (2015 a 2030).

La confluencia de fuentes de financiación

Fuentes para financiar en los países la implementación de la *Agenda de Desarrollo Sostenible 2030*.



Como señalan las guías del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2019 y 2020), la financiación de los gastos recurrentes y las inversiones que se necesitan para desarrollar políticas y servicios, así como para construir las infraestructuras necesarias, se alimentan de cuatro posibles fuentes de recursos, cuyos pesos varían en función del nivel de desarrollo de cada país, de su capacidad fiscal y de la fortaleza de sector privado.

Para satisfacer las necesidades asociadas al desarrollo sostenible y acelerar el progreso hacia la consecución de los objetivos de la Agenda 2030, los países (en particular, los países de menor desarrollo), requieren continuar desplegando inversiones a gran escala. La magnitud de estas inversiones hace necesario combinar

esfuerzos entre el sector público y privado para movilizar los recursos necesarios, además de alterar el diseño de incentivos y la mentalidad tradicional sobre las formas de hacer negocios. En este sentido, no solo se necesita atender las fuentes de financiamiento para la inversión de impacto, sino también su vínculo con las políticas públicas nacionales y las alianzas de cooperación en el frente internacional.

En lo que refiere a la financiación, la combinación de los diferentes mecanismos varía en función del uso al que estén destinados los recursos (lo que se quiere financiar) y del contexto nacional. Así, por ejemplo, las inversiones que buscan atender necesidades sociales básicas son en general financiadas con recursos públicos. Otras, como la infraestruc-

tura, pueden ser financiadas a través de una combinación de recursos públicos y privados. Por último, hay otro conjunto de inversiones que están más atadas a la participación de los privados, aunque para que esto suceda en la órbita específica de la inversión de impacto las políticas públicas deben favorecer e incentivar los movimientos en la dirección buscada. Esto es así en tanto muchos inversores privados potenciales entienden que incursionar en este camino puede suponer una renuncia parcial a la dimensión estrictamente económica que hace al núcleo de su negocio. Por este motivo, uno de los desafíos centrales que subyace a la problemática de la inversión de impacto no pasa por conseguir los fondos e identificar los vehículos adecuados para canalizarlos, sino por encontrar la forma de alinear un interés privado con un interés colectivo, de manera de cambiar una mentalidad profundamente arraigada sobre la forma de hacer negocios.

El sector público nacional (Estado)

El sector público tiene un rol clave en la consecución de los ODS y el desarrollo de la economía sustentable. Los recursos públicos son esenciales en la provisión de bienes públicos y servicios, en la implementación de políticas que determinan los incentivos que dirigen las acciones de los agentes, en la mejora de la equidad y la gestión de la estabilidad macroeconómica (requisito fundamental para generar un clima de negocios adecuado capaz de atraer y albergar inversiones). Alinear el gasto público a una estrategia de desarrollo sostenible para proveer servicios públicos de manera equitativa es una forma de avanzar en el cumplimiento de los ODS.

Además de la utilización del gasto público

directamente, el Estado cuenta con diferentes instrumentos para promover o desestimular determinadas actividades y promover así el desarrollo sustentable. La existencia de fallas de mercado ocasionadas en la provisión privada de bienes que generan impactos sobre el conjunto de la sociedad, las restricciones al crédito que enfrentan algunos agentes o el interés en fomentar ciertas actividades productivas (entre otros factores), justifican la intervención del Estado mediante el diseño e implementación de mecanismos de regulación, promoción y financiamiento. Ello cobra especial relevancia para fomentar actividades productivas sustentables, que además del beneficio económico privado, consideren impactos en materia social y ambiental. A este respecto, y siguiendo a Cobas (2015), los instrumentos de política se pueden clasificar en dos grandes grupos. Por un lado, se encuentran los instrumentos de tipo regulatorio, que establecen acciones o resultados permitidos o prohibidos y estándares mínimos a cumplir, incidiendo así sobre la conducta de los individuos al actuar como una restricción en la toma de decisiones. Por otro lado, están los instrumentos económicos que buscan incidir en la estructura de incentivos que enfrenta el agente a la hora de tomar una decisión (y por esa vía actúan sobre la oferta o demanda de este). Dentro de este grupo de instrumentos se encuentran los impuestos, las tasas, los subsidios o incentivos a la inversión.

En particular, los incentivos fiscales son utilizados con el objetivo de promover inversiones o la producción de ciertas industrias de interés estratégico. Entre estos mecanismos se destacan las exoneraciones impositivas o el crédito fiscal. Cabe destacar que, su uso,

si bien no implica un desembolso monetario, implica una renuncia en términos de ingreso fiscal potencial, además de costos de administración, verificación y control. Por su parte, los subsidios son una prestación económica sin contrapartida, en general de origen público, que permite la reducción del costo que enfrentan los agentes en la producción o adquisición de bienes y servicios. Aquí se distingue entre dos categorías de subsidios: (i) subsidios a la demanda, cuando el consumidor beneficiado enfrenta un precio reducido por el consumo de un bien o servicio y (ii) subsidios a la oferta, cuando el productor de un bien o servicio enfrenta un costo de producción reducido.

El sector privado nacional e internacional

Dada la envergadura del desafío y las especificidades de los problemas que se buscan resolver, la participación exclusiva del sector público no es suficiente. El volumen de recursos necesarios, sumado al conjunto de restricciones fiscales que enfrentan los Estados, refuerza la necesidad de incrementar el involucramiento de los actores privados, tanto a nivel nacional como internacional. Este sector es, en la mayoría de los países, la parte más significativa de la economía, de modo que su involucramiento en el desarrollo sostenible es fundamental. Cada vez más, los inversores muestran interés en considerar los aspectos

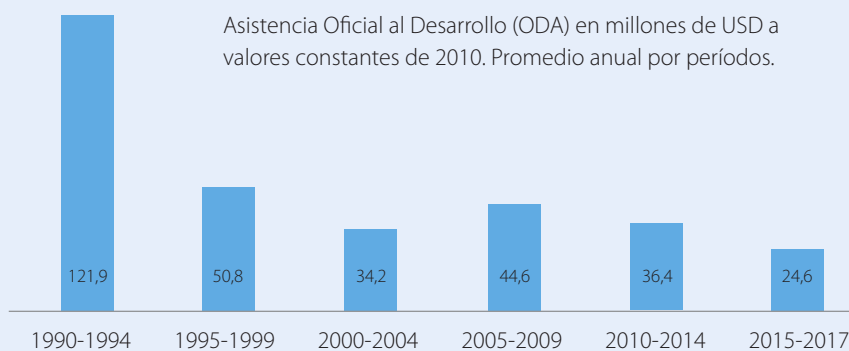
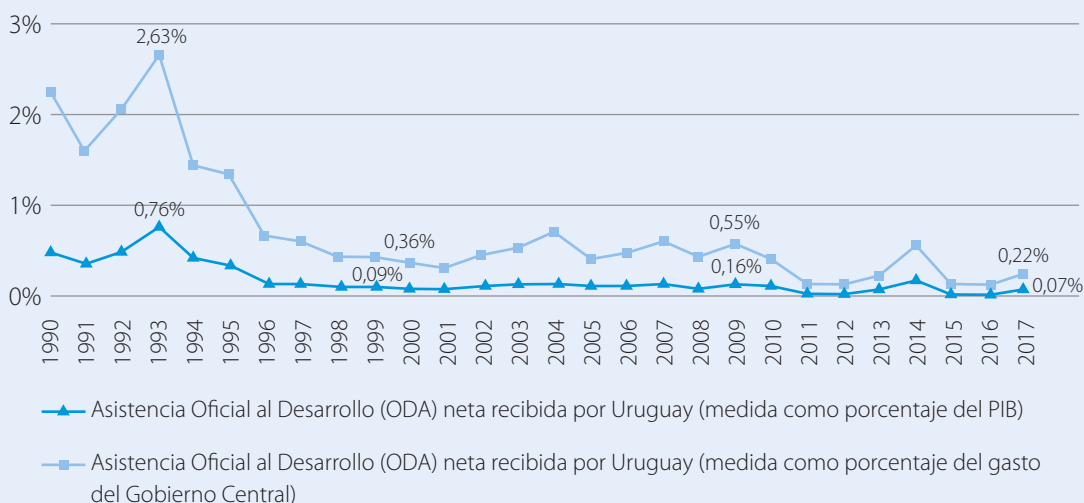
sociales y ambientales en sus decisiones de inversión. Sin embargo, todavía falta profundizar esfuerzos para consolidar avances materiales en esta dirección. Como se destacó previamente, los gobiernos inciden en la formación de los incentivos adecuados para promover el desarrollo sostenible. Si bien el acceso a los servicios financieros se ha incrementado en los últimos años, todavía es insuficiente, por lo que las estrategias del sector financiero son fundamentales para hacer frente a los déficits de financiación y a los fallos del mercado de manera integrada. Sin embargo, los efectos de este interés en el financiamiento del desarrollo sostenible por parte del sector privado no están del todo claros ni cuantificados.

La cooperación para el desarrollo

La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) ha sido históricamente baja en el país (a diferencia de lo que ocurre en los países menos desarrollados), al menos desde que se tiene registro de este indicador: en 2017 apenas 0,07% del PIB¹⁸⁷ y 0,22% del gasto del Gobierno central de acuerdo con los datos de la OCDE (Gráfico 46).

187. Otra medida que permite dimensionar el peso que la ODA tiene en Uruguay es que en 2017 representó menos del 2% de gasto público total en educación que realizó Uruguay, básicamente, a través de la Administración Nacional de Educación Pública y la Universidad de la República.

Gráfico 46. Evolución de la Asistencia Oficial al Desarrollo en Uruguay. Serie 1990 a 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial-World Development Indicators, a partir de información primaria de la OCDE.

Si bien el peso de la AOD como fuente para financiar inversiones e implementar programas ha sido en Uruguay en los últimos veinticinco años bajo (0,1% del PIB o menos y medio punto porcentual con relación al gasto del Gobierno central), producto de los criterios que rigen la asignación de la AOD y porque el peso del sector

público en el país es significativo, la cooperación ha jugado y puede desempeñar un papel clave para promover innovación en el sector productivo y en el diseño e implementación de nuevas políticas y programas (en particular, en el área social), apalancando los esfuerzos del sector público y de los agentes privados.

Los ejercicios de revisión o evaluación de la implementación de Marcos de Cooperación del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, así como de programas de cooperación de agencias específicas muestran que tanto los tomadores de decisión (autoridades de gobierno nacional y gobiernos subnacionales), como representantes de la sociedad civil, reconocen el valor de este tipo de contribución al desarrollo del país.¹⁸⁸

En un país con las características de Uruguay (con un Estado que tiene capacidad para movilizar recursos y un sector privado crecientemente interesado en impulsar la Agenda 2030 y en desarrollar inversiones de impacto), una de las funciones principales que el Sistema de las Naciones Unidas puede cumplir es, precisamente, la de propiciar las alianzas entre los sectores público y privado.

188. “El análisis de los resultados alcanzados por el país y a los que buscó contribuir el SNU en el marco del MECNUD nos permite observar cuáles son las modalidades de cooperación y los tipos de contribución que brindan las Agencias del SNU en las distintas fases o estaciones del ciclo de las políticas públicas: a) abogacía y **generación de conocimiento** para apoyar a las instituciones públicas y la sociedad civil en el proceso de construcción de agenda pública, incorporando temas clave, mediante campañas de sensibilización, producción de estudios, organización de procesos de diálogo; b) **asistencia técnica para el diseño de políticas (elaboración de propuestas de reformas (...))**; c) **apoyo al desarrollo de las capacidades nacionales** (capacitación de recursos profesionales, incentivo a innovaciones en el territorio, diseño de sistemas de información, etc.); d) apoyo a las instituciones del Estado en las instancias previstas en los acuerdos globales para la participación del país, así como en el seguimiento de la implementación a nivel nacional de los instrumentos internacionales de DDHH y otros estándares a los que el país ha adherido.” AUCI/MRE/OPP/ONU Uruguay (2020: 13).

Bibliografía y fuentes

- ANEP-Administración Nacional de Educación Pública y UNFPA (2017): Evaluación del Programa de Educación Sexual [<https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Presentaci.pdf>].
- ANEP (2019a): Evaluación del Programa de Alimentación Escolar y monitoreo del estado nutricional de los niños de escuelas públicas y privadas en Uruguay [<https://evaluacionpae.anep.edu.uy/documentos/Documento%20completo.pdf>].
- ANEP (2019b): Uruguay en la evaluación PISA. Primeros resultados del ciclo 2018 [<https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/Archivos/publicaciones-direcciones/DSPE/pisa/pisa2018/Piloto/3%20dic%20PISA%202018%20-%20resultados%20final%20final.pdf>].
- AUCI-Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (2020): Estado de situación de la cooperación internacional en Uruguay. Montevideo: Presidencia de la República [<https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/publicacion-estado-situacion-cooperacion-internacional-uruguay-2019>].
- AUCI, Ministerio de Relaciones Exteriores, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay (2020): Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay 2016-2020. Montevideo: AUCI [<https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/documento-revision-del-marco-estrategico-cooperacion-naciones-unidas>].
- Álvarez-Rivadulla, María José (2014). "Tolerancia a la desigualdad en América Latina: una exploración en Montevideo y Bogotá". Revista Ensamblés, 1.
- Álvarez Rivadulla, María José (2019): Política en los márgenes. Asentamientos irregulares en Montevideo. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Altimir, Oscar (1979): "La dimensión de la pobreza en América Latina". Cuadernos de la CEPAL, 27. Santiago de Chile: CEPAL [[https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Altimir%20Oscar%20\(1979\)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Altimir%20Oscar%20(1979)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf)].
- Altman, David (2011): Direct Democracy Worldwide. Cambridge University Press.
- ANONG-Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales, CDNU-Comité de los Derechos del Niño de Uruguay (2020): La infancia como prioridad. Montevideo: ANONG, CDNU.

- BCU (2021): Cuentas Nacionales. Cuarto trimestre 2020 y año 2020. Montevideo: BCU [https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Cuentas%20Nacionales/Informe%20de%20Cuentas%20Nacionales%20Trimestrales_2020_04.pdf]
- Barrilleaux, Charles; Holbrook, Thomas y Langer, Laura (2002): "Electoral Competition, Legislative Balance, and American State Welfare Policy". *American Journal of Political Science*, 46(2): 415 [<https://doi.org/10.2307/3088385>].
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo (2020a): América Latina post COVID. Retos y oportunidades. Washington: BID [<https://publications.iadb.org/es/alc-post-covid-19-retos-y-oportunidades-para-paises-del-cono-sur>].
- BID (2020b): El alto costo del COVID-19 para los niños. Estrategias para mitigar su impacto en América Latina y el Caribe. Washington: BID.
- BID (2020c): El estado del sector agua, saneamiento y residuos sólidos en Uruguay: diagnóstico y perspectivas. (Nota técnica N.º IDB-TN-01945).
- BID (2020d): Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: Una estrategia para un nuevo pacto social en América Latina y el Caribe. Washington: BID [<https://publications.iadb.org/es/salir-del-tunel-pandemico-con-crecimiento-y-equidad-una-estrategia-para-un-nuevo-pacto-social-en-america-latina-y-el-caribe>].
- Bidegain, Germán y Tricot, V. (2017): "Political Opportunity Structure, Social Movements, and Malaise in Representation in Uruguay, 1985-2014". En A. Joignant, M. Morales & C. Fuentes (eds.): *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina, and Uruguay*, pp. 139-160. Palgrave Macmillan.
- Bizzarro, Fernando; Gerring, John; Knutsen, Carl Henrik; Hicken, Allen; Bernhard, Michael; Skaaning, Svend Erik; Coppedge, Michael; Lindberg, Staffan I. (2018): "Party Strength and Economic Growth". *World Politics*, 70(2): 275-320 [<https://doi.org/10.1017/S0043887117000375>].
- Bogliaccini, Juan A. (2019): "The reconstruction of business interests after the ISI collapse: unpacking the effect of institutional change in Chile and Uruguay". *Third World Quarterly*, 40(7): 1378-93 [<https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1561181>].
- Cabella, Wanda et al. (2015): Salud, nutrición y desarrollo en la primera infancia en Uruguay. Primeros resultados de la ENDIS. Montevideo: MIDES [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/endis-digital.pdf>].
- Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo (2014): Educación. Serie Nuestro Tiempo. El libro de los bicentenarios, n.º 18. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura [<http://www.bibliotecadelbicentenario.gub.uy/innovaportal/file/62982/1/nuestro-tiempo-18.pdf>].
- Carneiro, F.; Freigedo, M.; Milanesi, A. y Rodríguez, J. R. (2019): "Descentralización de políticas sociales en Uruguay: la llegada al territorio de los organismos nacionales". En C. Correa, R. Negrín, C. Garrido y D.

- Lopera (eds.): Intervención y política social en Colombia, Cuba, México y Uruguay. Morrisville, Carolina del Norte: Universidad de la República del Uruguay - Colegio Mayor de Antioquia, Colombia.
- CEPAL (2008): La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades. Santiago de Chile: CEPAL [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/2889-la-transformacion-productiva-20-anos-despues-viejos-problemas-nuevas>].
- CEPAL (2016): Panorama social de América Latina 2015. Santiago de Chile: CEPAL [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>].
- CEPAL (2021): Panorama social de América Latina y el Caribe 2020. Santiago de Chile: CEPAL [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>].
- CEPAL (2019): Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Santiago de Chile: CEPAL [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>].
- CEPAL (2020a): América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2020b): Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de COVID-19. Santiago de Chile: CEPAL [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/coyuntura_escenarios_2030_crisis_covid-19_ab.pdf].
- CEPAL (2020c): Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Santiago de Chile: CEPAL [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf].
- CEPAL (2020d): El desafío social en tiempos del COVID-19. Santiago de Chile: CEPAL [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf].
- CEPAL, MIDES y UNICEF (2018): Las políticas públicas dirigidas a la infancia: Aportes desde Uruguay. Santiago de Chile: CEPAL y UNICEF [<https://www.cepal.org/en/node/47334>].
- CEPAL y ONU Mujeres (2020): Brechas de género en los ingresos laborales en Uruguay, 2019. Montevideo: CEPAL/ONU Mujeres [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45792-brechas-genero-ingresos-laborales-uruguay>].
- CEPAL y UNICEF (2016): Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay. Montevideo: UNICEF [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40066-pobreza-privaciones-multiples-la-infancia-uruguay>].
- Cerruti, Florencia; Berón, Cristián; Köncke, Florencia; Garibotto, Giorgina; Martínez, Nathalia (2018): Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud Informe de la Segunda ronda. Montevideo: MIDES-UCC [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/informe-final.pdf>].

- CURE-Centro Universitario Regional Este (2019): Documento científico-técnico de síntesis de la revisión de antecedentes sobre el estado de los ecosistemas y la biodiversidad en Uruguay y las causas de su degradación.
- Chasqueti, Daniel y Garcé, Adolfo (2011): "Futuros posibles de la democracia uruguaya". En R. Arocena y G. Caetano (eds.): La aventura uruguaya. ¿Naidés es más que naidés? Montevideo: Random House Mondadori.
- Chetty, R.; Hendren, N. y Katz, L. (2015): The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Project [<http://www.nber.org/papers/w21156>].
- Colacce, Maira; Manzi, Pilar y Tenenbaum, Victoria (2018): Gasto público social en la infancia y adolescencia en el Uruguay. Estudios y perspectivas. Montevideo: CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42229/1/S1700899_es.pdf].
- Consejo Nacional de Diversidad Sexual-MIDES (2018): Plan Nacional de Diversidad Sexual. Montevideo: MIDES [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Plan%20Nacional%20de%20Diversidad%20Sexual.pdf>].
- Daude, C.; Fajardo, G.; Brassiolo, P.; Estrada, R.; Goytia, C.; Sanguinetti, P. ... Vargas, J. (2017): RED 2017. Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina. Bogotá: CAF [<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>].
- De Armas, Gustavo (2017): Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay. Un objetivo posible para la política pública. Montevideo: UNICEF [https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=181].
- De Armas, Gustavo (2019): "El derecho a la educación en la niñez afrodescendiente en Uruguay". En Ministerio de Desarrollo Social (2019): Construyendo políticas públicas hacia niños, niñas y adolescentes afrodescendientes de las Américas y el Caribe. MIDES: Montevideo [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/construyendo-politicas-publicas-hacia-ninos-ninas-adolescentes>].
- De Armas, Gustavo y Retamoso, Alejandro (2010): La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro. Montevideo: UNICEF [http://www2.compromisoeducativo.edu.uy/sitio/wp-content/uploads/2014/05/Educacion_media_uruguay_2010.pdf].
- de los Santos, Daniela y Fynn, Inés (2020): COVID-19: Los límites a la informalidad en tiempos de distancia social. Razones y Personas Repensando Uruguay [<http://www.razonesypersonas.com/2020/04/covid-19-los-limites-la-informalidad-en.html>].
- FAO (1996): Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción. Roma: FAO [<http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>].

- FAO (2017): Estimación de pérdidas y desperdicio de alimentos en el Uruguay: alcance y causas. Montevideo: FAO [http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Uruguay/docs/INFORME_FINAL_-_Estimacion_de_p%C3%A9rdidas_y_desperdicio_de_alimentos_en_Uruguay.pdf].
- FAO (2017): Uruguay agointeligente. Los desafíos para un Uruguay sostenible. Montevideo: FAO [<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/uru185736.pdf>].
- Filgueira, F. (1998): "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina, eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En B. Roberts: Ciudadanía y política social latinoamericana. Flacso/SSRC.
- Filgueira, F.; Garcé, A.; Ramos, C. y Yaffé, J. (2003): "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX". En B. Nahúm y G. Caetano (eds.): El Uruguay del siglo XX. Tomo II. La política, pp. 173-204. Ediciones de la Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política.
- Fiscalía General de la Nación (2019): Desempeño del sistema penal uruguayo. Informe del primer semestre de 2019. Montevideo: FGN [http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/8549/1/fgn_desempeno-sistema-penal-sem-i-2019-v11.pdf].
- Forti, V.; Balde, C. P.; Kuehr, R. y Bel, G. (2020): The Global E-waste Monitor 2020: Quantities, flows and the circular economy potential. United Nations University (UNU)/United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), International Telecommunication Union (ITU) & International Solid Waste Association (ISWA).
- Freigedo, M; Milanesi, A y Rodríguez, J. (2019): "Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en el marco de la descentralización en Uruguay". En: Cardarello, A. y Ferla, P. (eds.): Descentralización en Uruguay. Propuesta para avanzar en la agenda. Montevideo: KAS.
- Grau, Carlos (2005): "El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el período 1999-2002". En Universidad de la República y UNICEF Uruguay: Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos. Montevideo: UNICEF [https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=69].
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (2019): Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible-Directrices internas. New York: UNSDG [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2019-10/ES_UN%20Sustainable%20Development%20Cooperation%20Framework%20Guidance.pdf].
- Guterres, António (2020): La lucha contra la violencia de género, parte vital de la respuesta de los países frente al COVID-19. Nueva York: Naciones Unidas [<https://www.un.org/es/coronavirus/articles/prevencion-reparacion-violencia-contra-mujeres-durante-COVID-19>].
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert (2008): Development, democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe. Princeton: Princeton University Press.
- Hidalgo, César y Hausmann, Ricardo (2011): "The network structure of economic output", Journal of Economic Growth, 16: 309-342.

- Hiscox, Michael J. (2001): "Class versus Industry Cleavages: Inter-Industry Factor Mobility and the Politics of Trade", *International Organization*, 55(1): 1-46.
- Huber, Evelyne y Stephens, John D (2001): *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Huber, Evelyne y Stephens, John D. (2005): Successful social policy regimes? Political economy and the structure of social policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica. Documento presentado en *Democratic Governability in Latin America*, Notre Dame.
- Huber, Evelyne y Stephens John D. (2012): *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press
- Hicken, Allen, Ken Kollman y Joel W. Simmons (2016): "Party System Nationalization and the Provision of Public Health Services", *Political Science Research and Methods*, 4(03): 573-94 [<https://doi.org/10.1017/psrm.2015.41>].
- Iacoviello, M.; Llano, M. y Ramos, C. (2018): "Alta Dirección Pública Latinoamericana: marchas y contramarchas", *Revista de Gestión Pública*, VI(2): 173-214.
- ILO (2020): *X ILO Monitor 2nd edition: COVID-19 and the world of work*. Geneva: ILO [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf].
- INE (2020a): *Actividad, empleo y desempleo*. Abril de 2020. INE: Montevideo [<http://www.ine.gub.uy/actividad-empleo-y-desempleo>].
- INE (2019): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2018*. INE: Montevideo [http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=f605ab36-693d-4975-a919-fe8d5646f409&groupId=10181].
- INE (2020b): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2019*. INE: Montevideo [<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+m%C3%A9todo+de+ingreso+2019/c0c832b4-7e5c-4c2a-92e9-7ea69a75e92a>].
- INE (2021): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2020*. INE: Montevideo [<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+m%C3%A9todo+de+ingreso+2019/c0c832b4-7e5c-4c2a-92e9-7ea69a75e92a>].
- INE-Instituto Nacional de Estadística (2003): *Evolución de la pobreza en Uruguay por el método del ingreso. Uruguay 1986-2001*. INE: Montevideo [<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Evoluci%C3%B3n+de+la+pobreza+en+el+Uruguay.pdf/a0474b69-f68d-47dd-8ec7-2faa12a95935>].
- Intendencia de Montevideo (2012): *Caracterización de la población de clasificadores de residuos de Montevideo* [https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/caracterizacion_de_la_poblacion_de_clasificadores_de_residuos_de_montevideo.pdf].

- Intendencia de Montevideo (2013): Unidad de Estadística y Gestión Estratégica. Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana.
- Intendencia de Montevideo (2018): Estrategia de Resiliencia. Unidad de Resiliencia.
- Intendencia de Montevideo (2019): Primer Plan de Gestión Integral del Riesgo de Montevideo 2020-2024. Unidad de Resiliencia.
- Intendencia de Montevideo (2020): Disposición final de residuos en Montevideo, del vertedero a la recuperación de materiales. Dirección de Desarrollo Ambiental. Ciclo de seminarios web CEGRU/PNUD julio 2020.
- Inter-Agency Standing Committee (2020): Addressing mental health and psychological aspects of COVID-19 outbreak [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-03/IASC%20Interim%20Briefing%20Note%20on%20COVID-19%20Outbreak%20Readiness%20and%20Response%20Operations%20-%20MHPSS_0.pdf].
- IPCC (2014). Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC).
- Iturburu, Mónica (2014): Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay, BID.
- Izquierdo, A.; Pessino, C. y Vuletin, G. (2018): Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos, BID.
- Kaufmann, J.; Sanginés, M. y García Moreno, M. (2015): Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Washington DC: BID.
- Kaztman, R. (ed.) (1999). Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Montevideo: PNUD-CEPAL.
- Kaztman, R. (2007): "La calidad de las relaciones sociales en las grandes ciudades de América Latina. Viejos y nuevos determinantes", *Pensamiento iberoamericano*, 1: 177-205.
- Lynch, Julia (2020): *Regimes of Inequality: The Political Economy of Health and Wealth*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott; Brick, Daniel; Pérez-Liñán, Aníbal (2001): "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999", *Studies in International Comparative Development*, 36(1): 37-65.
- McKinsey & Company (2017): Where Latin America's Growth's come from? [<https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/employment%20and%20growth/how%20to%20counter%20three%20threats%20to%20growth%20in%20latin%20america/mgi-discussion-paper-where-will-latin-americas-growth-come-from-april-2017.ashx>].
- Martínez Franzoni, Juliana (2006): Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles son y cómo son? San José: Instituto de Investigaciones Sociales / Fundación Carolina.

- Martínez Franzoni, Juliana (2008): "Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies", *Latin American Politics and Society*, 50(2): 67-100.
- Mascheroni, Paola (2016): Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Mujeres rurales: Trabajo y acceso a recursos productivos. Montevideo: Dirección de planificación de la OPP (inéd.).
- MEF-Ministerio de Economía y Finanzas (2020): Institutional Investor Presentation [<http://deuda.mef.gub.uy/395/12/areas/institutional-presentations.html>].
- MEF: Resultado del sector público a febrero de 2020, Montevideo, 31 de marzo de 2020 [<https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-03/Comunicado%20Febrero%202020.pdf>].
- MEC-Ministerio de Educación y Cultura (varios años): Anuario Estadístico de la Educación. Montevideo: MEC [<https://www.centrosmec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mec/publicaciones?3colid=927&breadid=927>].
- MEC (varios años): Logro educativo en Uruguay. Montevideo: MEC [<https://www.centrosmec.gub.uy/innovaportal/v/11078/5/mec/publicaciones?3colid=927&breadid=927>].
- MGAP-Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (2017): Uruguay agointeligente. Los desafíos para un desarrollo sostenible.
- MGAP (2018): Estrategia Nacional de Bosque Nativo.
- MGAP (2019): Anuario Estadístico 2019 [<https://www.gub.uy/ministerio-ganaderia-agricultura-pesca/comunicacion/publicaciones/anuario-estadistico-diea-2019>].
- MIDES-Ministerio de Desarrollo Social (2019a): Construyendo políticas públicas hacia niños, niñas y adolescentes afrodescendientes de las Américas y el Caribe. MIDES: Montevideo [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/construyendo-politicas-publicas-hacia-ninos-ninas-adolescentes>].
- MIDES (2019b): Evaluación del estado nutricional de niños y niñas participantes de Plan CAIF. Año 2017. Informe técnico. Montevideo: MIDES e INAU.
- MIDES (2019c): Presentación de datos del relevamiento de la población en situación de calle en Montevideo. Montevideo: MIDES [<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/noticias/relevamiento-de-personas-en-situacion-de-calle-2019>].
- MIEM (2020). Balance Energético Preliminar Año 2019 [<https://ben.miem.gub.uy/preliminar.html>].
- MIEM-Ministerio de Industria, Energía y Minería (2018): Balance energético 2018. Montevideo: MIEM [<https://ben.miem.gub.uy/descargas/1balance/1-1-Libro-BEN2018.pdf>].
- MIEM, MVOTMA, AECID-Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2013): Informe de Medio Ambiente y Energía en Uruguay. Aspectos de la temática energética desde una visión ambiental.

MSP-Ministerio de Salud Pública (2013): Segunda encuesta nacional de factores de riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles. Montevideo: MSP.

MSP (2018): Día nacional del VIH/SIDA. Montevideo: MSP [<https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/boletin-epidemiologico-vihsida-diciembre-2018>].

MSP (2019a): Día nacional del VIH/SIDA. Montevideo: MSP [<https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/boletin-epidemiologico-dia-nacional-del-vih-2019>].

MSP (2019b): Informe auditoría de sífilis 2018. Montevideo: MSP [<https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/informe-auditorias-sifilis-2018>].

MSP (2020): Tendencias recientes de la natalidad, fecundidad y mortalidad infantil en Uruguay. Montevideo: MSP [<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/salud-embarazo-adolescente-mortalidad-infantil-basso-msp-cifras-fecundidad>].

MVOTMA-Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (2013): Plan de Acción para la Protección de la Calidad Ambiental y la Disponibilidad de las Fuentes de Agua Potable.

MVOTMA (2016): Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica en Uruguay.

MVOTMA (2017): Plan Nacional de Aguas.

MVOTMA (2018): Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible.

MVOTMA (2020): Presentación Gestión de residuos: hacia una disposición final segura y ambientalmente adecuada. Dirección Nacional de Medio Ambiente. Ciclo de seminarios web CEGRU/PNUD julio 2020.

MVOTMA, PMB-Programa de Mejoramiento de Barrios (s/d): Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del Censo de 2011. Montevideo: PMB/MVOTMA [http://pmb.mvotma.gub.uy/sites/default/files/informe_asentamientos_censo_2011_19-10-2012.pdf].

MVOTMA, DINOT-Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (2015): Sistema de Información Territorial (SIT). Base de datos de cobertura del suelo a 2015 (últimos datos disponibles).

MVOTMA, SNRCC-Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad (2019): Tercer Informe Bienal de Actualización a la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (BUR 3).

Muinelo, L. (2019): Efectos de las transferencias intergubernamentales en el gasto público local. Serie Descentralización y desarrollo territorial. Montevideo: OPP.

Muinelo, L; Rodríguez Miranda, A. (2014): "Descentralización fiscal, calidad de gestión de gobierno y disparidades regionales en Uruguay", *Estudios de Economía*, 41(2): 219-250.

- Núñez, S.; Martínez, N.; Garibotto, G. (2018): Primeros resultados de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud – cohorte 2018. Montevideo: Uruguay Crece Contigo / Ministerio de Desarrollo Social [Primeros resultados de la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud_cohorte 2018.pdf (www.gub.uy)].
- OIT-Organización Internacional del Trabajo (2017): Informe mundial sobre la protección social 2017-2019. Ginebra: OIT [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf].
- OIT (2018): Panorama laboral temático. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Ginebra: OIT [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang--es/index.htm].
- OIT y CIU-Cámara de Industrias del Uruguay (2017): Plan de Gestión de Envases de la Cámara de Industrias del Uruguay. Serie Notas Técnicas, Empleos Verdes en Uruguay.
- OIT, ICD-Instituto Cuesta Duarte (2014): Las relaciones laborales en Uruguay. 10 años de cambios. Montevideo: Instituto Cuesta Duarte.
- OPP-Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2019a): Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050. Sistemas de género, igualdad y su impacto en el desarrollo de Uruguay. Montevideo: OPP [https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/inline-files/8_Escenarios%20prospectivos.Sistemas%20de%20g%C3%A9nero%2C%20igualdad%20y%20su%20impacto%20en%20el%20desarrollo.pdf].
- OPP (2019b): Índice de Desarrollo Humano por Departamento. Síntesis metodológica y de resultados. Montevideo: OPP [https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/IDH%20-%20S%C3%ADntesis%20metodol%C3%B3gica%20y%20de%20resultados_2.pdf].
- OPS/OMS (2015): Objetivos sanitarios nacionales 2020. Montevideo: OPS/OMS [https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_docman&view=download&alias=531-objetivos-sanitarios-web2017&category_slug=publicaciones-comunicacion&Itemid=307].
- OPS/OMS (2019): Avances en la consolidación del Sistema Nacional Integrado de Salud. Montevideo: OPS/OMS [https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_docman&view=download&slug=avances-en-la-consolidacion-del-snis-baja&Itemid=307].
- Parlamento del Uruguay, Comisionado Parlamentario Penitenciario (2019): Informe 2019 [<https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos/informes-al-parlamento>].
- PNUD (2018): Cuaderno sobre Desarrollo 11 - Progreso Multidimensional en Uruguay: dinámica del bienestar de las clases sociales en los últimos años. PNUD: Montevideo [https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/human_development/cuaderno-sobre-desarrollo-humano-11.html].
- PNUD (2020a): Impacto social y económico del COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay (versión completa). PNUD: Montevideo [https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/poverty/Impacto_social_economico_COVID19_Uruguay.html].

- PNUD (2020b): Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas (autores, Constantino Hevia y Andy Neumeyer). New York: UNDP [<http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/2020/04/UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number2-ES-Final.pdf>].
- PNUMA (2018): Perspectiva para la gestión de residuos en América Latina.
- Presidencia de la República (2017): Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe Nacional Voluntario Uruguay 2017. Montevideo: Presidencia de la República-OPP [<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/bloque-documentos/OPP%20informe%20completo%20VNR%202017.pdf>].
- Presidencia de la República (2018): Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe Nacional Voluntario Uruguay 2018. Montevideo: Presidencia de la República-OPP [<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/bloque-documentos/2018%20Informe%20Nacional%20Voluntario%20Uruguay%20ODS.pdf>].
- Presidencia de la República (2019): Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe Nacional Voluntario Uruguay 2019. Montevideo: Presidencia de la República-OPP [<https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/bloque-documentos/Informe%20Nacional%20Voluntario%20Uruguay%202019.pdf>].
- Presidencia de la República, OPP-Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2018): Automatización y empleo en Uruguay. Una mirada en perspectiva y en prospectiva. Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050, Serie de divulgación, Volumen II. Montevideo: OPP [https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-06/2256_Publicacion_Automatizacion_y_empleo_en_Uruguay.pdf].
- Pribble, Jennifer (2013): *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Primera Contribución Nacional Determinada al Acuerdo de París (NDC) (2017).
- Ramos, C. (2003): "La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres", *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la "Nueva Gestión Pública"*. Montevideo: ICP-EBP.
- Ramos, C. y Milanesi, A. (2020): "The neo-Weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: the case of Uruguay". *International Review of Administrative Sciences*, First Published June 30, 2018.
- Rodrik, Dani (2010): *The Return of Industrial Policy* [<https://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy?barrier=accesspaylog>].
- Rogowski, Ronald (1989): *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosas, V. P. y Scotti, C. M. (2019): *Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay*.

- Sadres, M. (2018): Línea de base para la elaboración de una Estrategia Nacional de Residuos.
- Sampson, R. J. (2008): "Moving to inequality: Neighborhood effects and experiments meet social structure", *American Journal of Sociology*, 114(1): 189-231.
- Sampson, R. J. (2012): *Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect*. Chicago; London: The University of Chicago Press.
- SNAAC (coord.) (2018): Plan de acción para la protección de la calidad ambiental de la cuenca del río Santa Lucía medidas de segunda generación.
- Segura-Ubiergo, Alex (2007): *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snow, D. A.; Goldberg, R.; Villalta, S. y Bernatzky, C. (2017): *Homelessness in Orange County: The Costs to Our Community*. Irvine, Calif.: United Way.
- Techo (2019): "Derecho a la ciudad. El acceso al derecho a la vivienda y al hábitat en Uruguay". Montevideo: Suplemento El País.
- Thorp, R. (1998): *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX* (título original: *Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the 20th Century*. IADB & Felipe Herrera Library: New York [<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Progreso-pobreza-y-exclusi%C3%B3n-Una-historia-econ%C3%B3mica-de-Am%C3%A9rica-Latina-en-el-siglo-XX.pdf>]).
- Torres, Sebastián (2003): "An Empirical Analysis of Economic Growth for Uruguay and the Latin American Region: 1950-2000". Working Paper Series, 373. Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands.
- UNCTAD-United Nations Conference on Trade and Development (2014): *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan*. UNCTAD. Switzerland [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf].
- UNCTAD (2016): *Trade and Development Report 2016*. Ginebra: UNCTAD [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2016_en.pdf].
- UNCTAD (2018): *World Investment Report 2018*. Ginebra: UNCTAD [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf].
- UNCTAD (2020): *The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a "whatever it takes" programme for the two-thirds of the world's population being left behind*. Geneva: UNCTAD [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds_tdr2019_covid2_en.pdf].
- UNICEF (2019): *Homicidios de niños, niñas y adolescentes en Uruguay 2012-2018*. UNICEF. Montevideo [https://bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=214].

- UNICEF, ONU Mujeres y Opción Consultores (2020): Encuesta sobre Niñez, uso del tiempo y género [https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/noticias/estrategias-hogares-tiempos-covid-19-encuesta-sobre-uso-del-tiempo-trabajo].
- UDELAR-Universidad de la República (2019): Estadísticas básicas 2018. Montevideo: UDELAR [http://planeamiento.udelar.edu.uy/publicacion_generica/estadisticas-basicas-2018/].
- UDELAR, CURE-Centro Universitario Regional del Este (2019): Documento científico-técnico de síntesis de la revisión de antecedentes sobre el estado de los ecosistemas y la biodiversidad en Uruguay y las causas de su degradación. Maldonado: UDELAR-CURE.
- UDELAR y UNICEF (2015): Cambio familiar y bienestar de las mujeres y los niños en Montevideo y el área metropolitana. Una perspectiva longitudinal. Montevideo: UDELAR y UNICEF [http://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=134].
- UNOPS (2020): Resumen temático de infraestructura, Uruguay. Montevideo: UNOPS [https://www.unops.org/es/uruguay].
- UNSDG (2020): A UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19. First draft for discussion. New York UNSDG [https://news.un.org/en/story/2020/03/1060702].
- Uruguay XXI (varios años): Informe mensual de comercio exterior. Montevideo: Uruguay XXI [https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/centro-informacion/informes-de-comercio-exterior/].
- Uruguay XXI (2019): Inversión extranjera directa - oportunidades de inversión. Montevideo: Uruguay XXI.
- Wilson, W. J. (1987): The truly disadvantaged. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilson, W. J. (1996): When Work Disappears: The World of the New Urban Poor. New York: Alfred A. Knopf.
- World Bank (2020): Global Economic Prospects [https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33748].
- Zerpa, Mariana (2020): Infancia y adolescencia en tiempos del coronavirus: poniendo la mirada en el largo plazo. Razones y Personas Repensando Uruguay [http://www.razonesypersonas.com/search?updated-max=2020-04-05T15:54:00-03:00&max-results=4&start=7&by-date=false].

Observatorios y bases de datos consultados

- ANEP-Administración Nacional de Educación Pública: Observatorio de la Educación [https://observatorio.anep.edu.uy/index.php/].
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo: Observatorio Laboral COVID-19 BID [https://observatoriolaboral-bid.herokuapp.com/empleo/].

BID-Sociómetro [<https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/pobreza%2C7526.html>].

Banco Mundial: World Development Indicators [<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#>].

Banco Mundial: Worldwide Governance Indicators [<https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>].

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPALSTAT [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp].

CEPAL, División de Población [<https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>].

Corporación Latinobarómetro [<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>].

Freedom House [<https://freedomhouse.org/>].

Heritage Foundation [<https://www.heritage.org/index/explore>].

ILOSTAT-OIT [<https://ilostat.ilo.org/es/data/>].

INE-Instituto Nacional de Estadística, Censo de Población de 2011 (Viviendas, Hogares y Personas) [<http://www5.ine.gub.uy/censos2011/microdatos/micromacro.html>].

INE, Encuesta Continua de Hogares (bases de datos entre 1990 y 2019) [<http://www.ine.gub.uy/encuesta-continua-de-hogares1>].

INE, Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (bases de datos de 2013 y 2018) [<https://www.ine.gub.uy/web/guest/encuesta-nacional-de-adolescencia-y-juventud>].

INE, Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (bases de datos de 2013 y 2018) [<http://www.ine.gub.uy/web/guest/endis>].

INE, Estadísticas vitales [<http://www.ine.gub.uy/estadisticas-vitales>].

IMF-International Monetary Fund, World Economic Outlook Database [<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/index.aspx>].

LAPOP-Latin American Public Opinion Project [<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>].

Legatum Institute [<https://www.prosperity.com/>].

MIDES-Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social [<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/indicadores.php#>].

MIDES, Sistema de Información sobre Derechos Humanos, Igualdad y No Discriminación [http://observatorioddhh.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalObservaDiscriminaciones/indicadores.php#].

MIDES, Sistema de Información de Género [<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalMides/index.php?subportal=inmujeres>].

MRREE-Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, SIMORE-Sistema de Monitoreo de Recomendaciones [<https://simore.mrree.gub.uy/buscador/home/>].

ONU-Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, UNIDO Statistics Data Portal [<https://stat.unido.org/cip/>].

PNUMA-Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente, UNEP Statistics [<https://environmentlive.unep.org/statistics>].

Positive Peace Index 2019, Institute for Economics & Peace [<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/10/PPR-2019-web.pdf>].

Reporteros sin Fronteras [<https://www.rsf-es.org/>].

The Economist Intelligence Unit [<http://www.eiu.com/>].

Transparencia Internacional [<https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>].

UNESCO-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unidad de Estadísticas [<http://data.uis.unesco.org/#>].

UNESCO, ¿Cómo estás aprendiendo durante la pandemia de COVID-19? [<https://es.unesco.org/covid19/educationresponse>].

UNCTAD-Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTADSTAT [<https://unctadstat.unctad.org/EN/>].

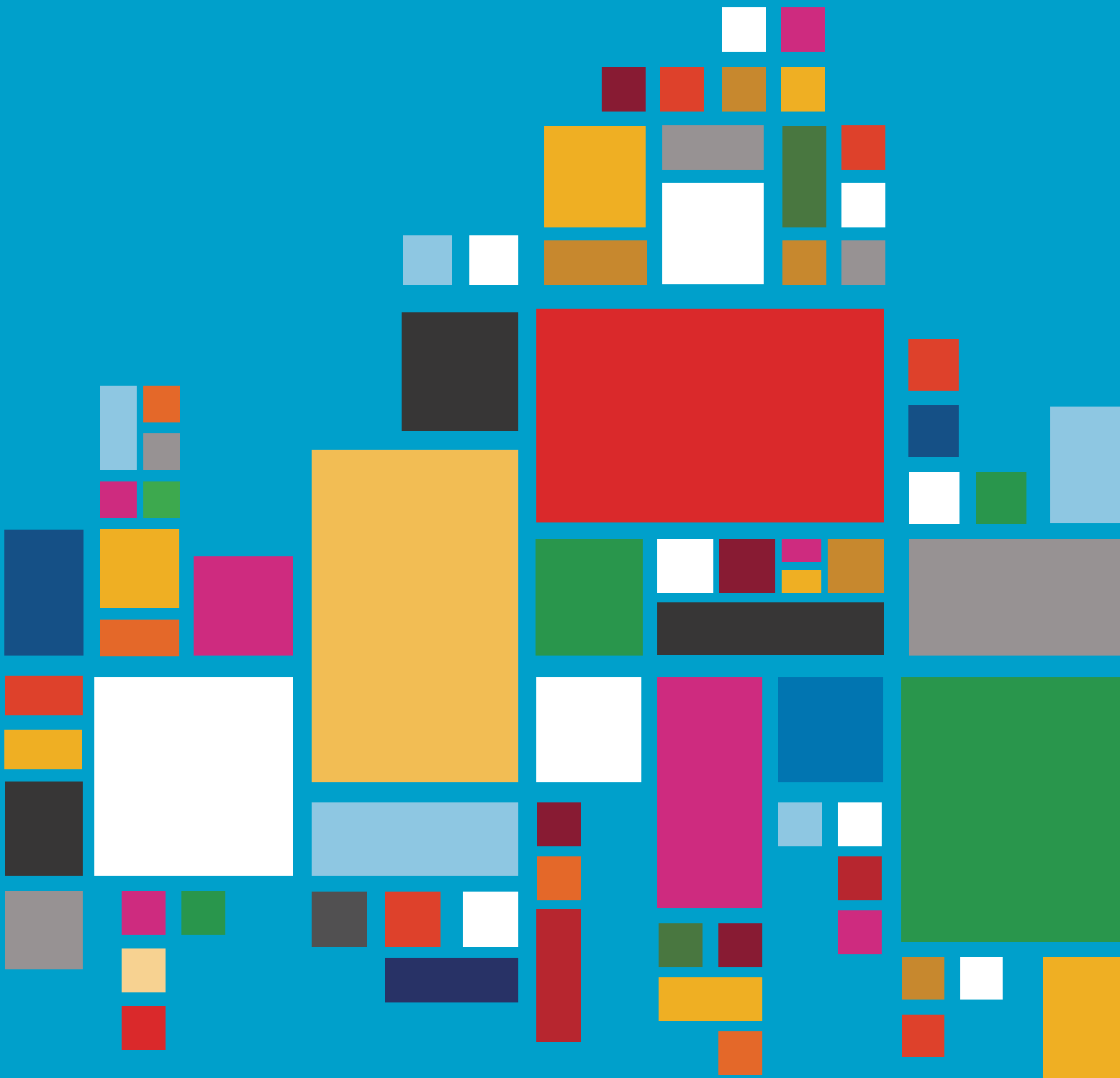
UNODC-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, International Homicide Statistics database [<https://dataunodc.un.org/>].

Unión Interparlamentaria [<https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2020>].

Varieties of Democracy: V-Dem Institute, University of Gothenburg [<https://www.v-dem.net/es/team/principal-investigators/>].

WHO-World Health Organization, Coronavirus disease (COVID-2019) situation reports [<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports>].

World Justice Project [<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2020/>].



NACIONES
UNIDAS
URUGUAY

