Informe Luz sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022

Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo

Financiado por la Unión Europea

ACTION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

ANONG

más sociedad
más derechos

Esta investigación fue realizada por ANONG en el marco del proyecto
Fortalecer Participar Incidir.

Alfonso Bermejo Villa
Marianela Fernández Villa
Martín Fittipaldi Freire

Cofinancian: Unión Europea y Action For Sustainable Development
Julio, 2022.

Financiado por
la Unión Europea

ACTION FOR SUSTAINABLE
DEVELOPMENT

más sociedad
más derechos

Índice

Introducción 8

Metodología 11

Análisis sobre el proceso general de implementación de los ODS en Uruguay 13

Análisis por cada uno de los ODS priorizados 18

ODS 1 – Poner fin a la pobreza 18

- Análisis de indicadores 18
- La opinión de las OSC sobre el proceso de implementación del ODS 1 en Uruguay 21
- La opinión de población vulnerable sobre el proceso de implementación del ODS 1 en Uruguay 26

ODS 4 – Educación de calidad 28

- Análisis de indicadores 28
- La opinión de las OSC sobre el proceso de implementación del ODS 4 en Uruguay 40
- La opinión de población vulnerable sobre el proceso de implementación del ODS 4 en Uruguay 43

ODS 5 – Equidad de género 45

- Análisis de indicadores 45
- La opinión de las OSC sobre el proceso de implementación del ODS 5 en Uruguay 49
- La opinión de población vulnerable sobre el proceso de implementación del ODS 5 en Uruguay 53

ODS 15 – Vida de ecosistemas terrestres 54

- Análisis de indicadores 55
- La opinión de las OSC sobre el proceso de implementación del ODS 15 en Uruguay 56

ODS 17 – Alianzas para lograr los objetivos 59

- Análisis de indicadores 60

Resumen del análisis 66

Conclusiones y recomendaciones a partir de este estudio 68

Acrónimos

A4SD	Acción para el Desarrollo Sostenible
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BPS	Banco de Previsión Social
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CINVE	Centro de Investigaciones Económicas
CP	Constitución Política
CREA	Contenidos y Recursos para la Educación y el Aprendizaje
CSEC	Contexto Socioeconómico y Cultural
DAES	Departamento Análisis y Estudios Sociales
GACH	Grupo Asesor Científico Honorario
Ha.	Hectárea
ICD	Instituto de Comunicación y Desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
INEEd	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INE	Instituto Nacional de Estadística
INV	Informe Nacional Voluntario
LGTBIQ	Lesbianas, gays, transgéneros, transexuales, bisexuales, intersexuales, queer
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAM	Plataforma Adaptativa de Matemática
PBI	Producto Bruto Interno
p.p.	Puntos porcentuales
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
SOCAT	Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VBG	Violencia Basada en Género

Tablas

Tabla 1. Percepción sobre la implementación de los ODS

Tabla 2. Indicadores del ODS 1

Tabla 3. Percepción sobre la implementación del ODS 1

Tabla 4. Tasa de finalización de la educación según año

Tabla 5. Análisis de cobertura por edades según año

Tabla 6. Niveles de desempeño en lectura en tercer grado de educación primaria

Tabla 7. Niveles de desempeño en matemática en tercer grado de educación primaria

Tabla 8. Niveles de desempeño en lectura en sexto grado de educación primaria

Tabla 9. Niveles de desempeño en matemática en sexto grado de educación primaria

Tabla 10. Inversión en educación

Tabla 11. Percepción sobre la implementación del ODS 4

Tabla 12. Muerte de mujeres por violencia

Tabla 13. Violencia Basada en Género, por nivel socioeconómico

Tabla 14. Representación de mujeres en cargos de elección

Tabla 15. Mujeres en puestos directivos

Tabla 16. Percepción sobre la implementación del ODS 5

Tabla 17. Indicadores del ODS 15

Tabla 18. Percepción sobre la implementación del ODS 15

Tabla 19. Ingresos del Gobierno (% PIB)

Tabla 20. Presupuesto interno financiado con impuestos (%)

Tabla 21. Inversión Extranjera Directa (%)

Tabla 22. Percepción sobre la implementación del ODS 17

Tabla 23. Resumen del nivel de percepción de las OSC sobre los 5 ODS

Gráficos

Gráfico 1. Las 5 esferas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Gráfico 2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Gráfico 3. Percepción sobre la implementación de los ODS

Gráfico 4. Percepción sobre la implementación del ODS 1

Gráfico 5. Tasa de Desempleo según sexo

Gráfico 6. Desempeño en lectura en tercer grado de educación primaria, por quintil (2017 - 2020)

Gráfico 7. Desempeño en matemática en tercer grado de educación primaria, por quintil (2017 - 2020)

Gráfico 8. Desempeño en lectura en sexto grado de educación primaria, por quintil (2017 - 2020)

Gráfico 9. Desempeño en matemática en sexto grado de educación primaria, por quintil (2017 - 2020)

Gráfico 10. Percepción sobre la implementación del ODS 4

Gráfico 11. Percepción sobre la implementación del ODS 5

Gráfico 12. Percepción sobre la implementación del ODS 15

Gráfico 13. Percepción sobre la implementación del ODS 17

Introducción

El nuevo compromiso global por el desarrollo sostenible se ha traducido en la elaboración de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en 2015 por 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, a través de los cuales se comprometen a velar por un crecimiento económico sostenido e integrador, la inclusión social y la protección del medio ambiente, y a hacerlo en un marco de paz y cooperación.

En tal sentido, la Agenda se divide en cinco áreas, esferas o dimensiones de vital importancia (también conocidas como las 5P): PERSONAS, PLANETA, PROSPERIDAD, PAZ Y PARTENARIADOS.

Gráfico 1. Las 5 esferas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Fuente: CIDOB – Barcelona Centre for International Affairs.

La esfera **Personas** recoge las medidas que apuntan a erradicar la pobreza extrema y el hambre, en todas sus dimensiones, para que las personas puedan alcanzar su máximo potencial en un marco de equidad y dignidad.

Por su parte, la esfera **Planeta** agrupa aquellas medidas tendientes a dar respuesta a los desafíos urgentes que plantea el cambio climático para no comprometer las necesidades de las generaciones futuras. Los gobiernos acordaron proteger al planeta de la degradación ambiental, lograr un consumo y producción sostenibles, así como administrar mejor los recursos naturales.

En relación con la esfera de **Prosperidad**, la Agenda se dirige a generar medidas que propicien un mundo donde todas y todos tengan acceso a vidas productivas y satisfactorias, beneficiándose del progreso económico, tecnológico y social, siempre con el objetivo de no dejar a nadie atrás en la senda del desarrollo.

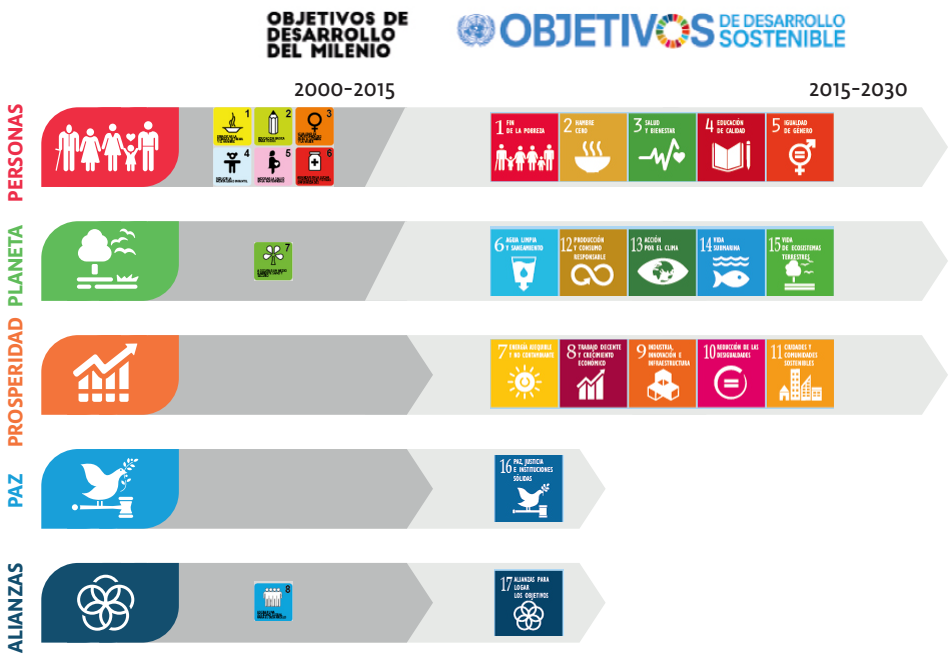
Por su parte, en lo relativo a la esfera de **Paz** se busca la promoción de la paz y la justicia como requisito indispensable para la dignidad humana; se admite que ningún nivel de desarrollo será sostenible si las naciones no viven en armonía entre ellas y al interior de sus territorios. Un mundo libre de violencia, lejos del miedo y la impunidad, comprometiéndose a construir sociedades justas e inclusivas.

Por último, la esfera de **Partenariado**, reúne las medidas indispensables para lograr movilizar los recursos necesarios de toda fuente disponible para afrontar los retos globales. Se impulsan mecanismos tanto de finanzas públicas como de cooperación internacional y alianzas con el sector privado, vigilando que dichos recursos se ejerzan de forma eficiente en beneficio de los más vulnerables.

Estas esferas, de importancia crítica, están asociadas a un conjunto básico de valores fundamentales que la Agenda asume, donde se resalta la importancia de la dignidad e igualdad para todas las personas, la necesidad de realizar una gestión medioambiental sostenible, apuntar a una prosperidad que, indefectiblemente, debe producirse en armonía con la naturaleza, el valor de la paz vinculado a la justicia y la inclusión, y el valor de la solidaridad expresado a través de la promoción de las alianzas (Surasky, 2017).

A su vez, los 17 ODS se agrupan según estas esferas de la siguiente forma:

Gráfico 2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible



Así mismo, la Agenda encarna un conjunto de principios fundamentales, entre los que se puede mencionar: el principio de universalidad, en tanto la misma tiene un alcance global independientemente del nivel de desarrollo relativo de los países; el de inclusión, en tanto esta Agenda hace un llamamiento a la participación de todos los segmentos de la sociedad, independientemente de su raza, género, grupo étnico e identidad; el de interconexión e indivisibilidad propios de sus 17 ODS, reconociendo la importancia de los efectos "cruzados" e impactos de los avances o retrocesos en unas áreas sobre otras.

Los ODS tienen, al menos, cinco rasgos distintivos, que los diferencian de sus antecesores, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): comprometen a todos los países, no solamente a aquellos en vías de desarrollo, planteando una agenda con retos para toda la comunidad internacional; realizan un replanteo y abordaje conceptual del desarrollo, no se miran "algunos" modelos sino que "todos" apuntan a nuevo modelo incluyente y sostenible; adoptan un diseño y una estrategia de implementación multi-actor (gobierno, empresas, sociedad civil, academia y empresas) y no estado-céntrica, resultado de un amplio proceso de diálogo y consulta con apropiación por parte de los diversos actores; y están orientados a resultados tangibles y verificables, mediante datos desagregados.

Esta Agenda, que propone una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental para el desarrollo, se ha convertido, en mayor o menor medida, en una referencia para la acción de los Estados. Ello impacta en la noción imperante de desarrollo y plantea desafíos al rol del Estado, asociados a compromisos (no vinculantes) internacionales de buena praxis. Asimismo, apuntan a mejorar la calidad de vida y lograr una existencia humana digna, como metas tanto para el presente como para el futuro.

No obstante, el rol de la sociedad civil organizada es vital, y así se ha concebido en el marco de la creación de la Agenda 2030, para ofrecer una mirada alternativa y complementaria sobre los resultados, obstáculos y retos que el país afronta de cara a lograr las metas planteadas.

Una mirada que apunta a un proyecto compartido, donde el liderazgo de los gobiernos no puede prescindir de los aportes del conjunto de actores involucrados en los retos planteados:

> *"La Alianza Mundial revitalizada facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias, y movilizando todos los recursos disponibles"*
>
> *(Asamblea General, 2015)*

En este sentido, se reconoce que la participación e incidencia de la sociedad civil en el marco de las agendas internacionales ha ido en incremento durante los últimos años, lo que ha supuesto numerosas oportunidades y desafíos a su accionar e influencia. Momentos centrales en el proceso de involucramiento lo han marcado las conferencias internacionales, como las de Accra (2008) y Addis Abeba (2015), entre otras.

Actualmente, es medular la participación del Tercer Sector en el marco de la consecución de los objetivos, metas e indicadores de la Agenda 2030, en el entendido de que cumple una función de sensibilización e incidencia política capaz de alinear la acción de los poderes públicos con dicha Agenda.

Para reforzar esta participación, es esencial poseer fuentes de información alternativas y complementarias a los Informes Voluntarios de avance hacia las metas asociadas a los ODS. En este sentido, los informes luz son una herramienta clave para identificar progresos y desafíos en áreas de política pública a escala nacional y territorial, desde la perspectiva de múltiples actores de la sociedad civil. Ello fortalece los procesos de incidencia colectiva, transparencia y rendición de cuentas.

A tal efecto, se entiende y confía en la importancia de una mirada rigurosa del avance hacia las metas desde un ejercicio sistemático, participativo y basado en evidencia empírica, que permita identificar y medir el desempeño en la consecución de las metas. Para ello, la relevancia de los actores en terreno, en donde finalmente "aterrizan los ODS y sus avances", su visión y percepción como elemento fundamental para diseñar e implementar políticas territoriales y economías de escala dirigidas al logro de las metas de la agenda.

La incorporación de los ODS a la política pública uruguaya ha demandado la creación de nuevas articulaciones institucionales, aunque no una nueva institucionalidad. Para su seguimiento, desde sus inicios se ha conformado un esquema de conducción y coordinación compuesto por un grupo de organismos públicos[1] para el seguimiento de la Agenda 2030. En ese marco, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto es responsable del monitoreo y articulación de las acciones asociadas a los ODS; la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) está a cargo de los asuntos que se relacionan con la cooperación internacional; y el Instituto Nacional de Estadística (INE) se ocupa de la elaboración y relevamiento de indicadores. Hasta el momento, el Estado ha presentado cuatro Informes Nacionales Voluntarios (2017, 2018, 2019 y 2021) y este año hará lo propio con su quinto informe nacional.

El presente informe luz busca complementar y entrar en diálogo con el Informe oficial del gobierno, al tiempo de orientar y forjar la generación de una perspectiva crítica, en su sentido kantiano de libre y público examen y no en su acepción habitual de juicio desfavorable. Con ello, aportar a un sistema de monitoreo autónomo desde la sociedad civil, que sirva como base para entablar un diálogo informado con los diferentes actores involucrados en el esfuerzo de implementación de la Agenda.

El resultado de este trabajo aspira a contribuir al rol del Tercer Sector Social como agente de cambio, sobre la base de dos dimensiones. Por un lado, brindando insumos para la toma de decisiones en el marco de la planeación nacional y territorial del desarrollo sostenible. Por el otro, en su eje comunicacional, lograr sensibilizar a la población en torno al desarrollo sostenible.

En resumen, este informe busca:

- Recabar la opinión y percepción de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sobre el grado de avance y los desafíos en áreas de política pública asociadas a cinco ODS (1, 4, 5, 15 y 17), a escala nacional y territorial, desde la perspectiva de múltiples actores de la sociedad civil y la academia.

- Describir el grado de conocimiento y adopción de los ODS por parte de la sociedad civil y la academia en la implementación de los ODS en Uruguay.

- Brindar insumos para la toma de decisiones en el marco de la planeación nacional y territorial del desarrollo sostenible.

- Reforzar el papel de la sociedad civil y otros actores en su rol de acompañamiento propositivo del proceso de implementación de los ODS.

Por razones de tiempo y capacidad, las que se ampliarán en la sección metodológica, este trabajo definió acotar el ámbito de análisis a los cinco ODS señalados con anterioridad. Los mismos, no corresponden de manera exacta al conjunto de objetivos presentados en esta ocasión por el gobierno, pero recogen de una manera comprehensiva los intereses de ANONG, como asociación que aglutina y convoca a una parte importante de la sociedad civil uruguaya.

1 Resolución presidencial 988/16. Disponible en: www.impo.com.uy/diariooficial/2016/12/14/12

Metodología

La metodología desarrollada fue participativa en la medida que involucró a un grupo representativo de la sociedad civil uruguaya quienes participaron del debate sobre el cumplimiento – por parte del Estado – de los ODS, de la actuación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el avance de las metas e indicadores propuestos, así como los niveles de gobernanza que signifiquen un trabajo conjunto y coordinado. Para la recolección de información se utilizaron herramientas cualitativas y cuantitativas, que brindaron información sobre los procesos, experiencias y valoraciones de las OSC como actores relevantes en el diálogo social.

El trabajo metodológico pretendió ser de carácter reflexivo y formativo en la medida que planteó distintos espacios de reflexión y diálogo que permitirían obtener aprendizajes sobre el trabajo que se viene desarrollando en el marco de los ODS así como los espacios de vinculación con los distintos niveles de gobierno para avanzar de manera conjunta. Más allá de la evaluación del cumplimiento de los ODS, la investigación recogió elementos de análisis, desde los propios actores (OSC y colectivos beneficiarios) sobre el diagnóstico de la situación y el planteamiento de políticas que permitan fortalecer lo avanzado y mejorar aquello donde aún se observan debilidades.

La investigación se desarrolló en tres fases: En un **primer momento**, se realizó un análisis detallado sobre los ODS y su grado de avance en Uruguay a través de información secundaria elaborada por el gobierno, organismos internacionales o las OSC. En esta etapa se realizó una búsqueda de indicadores correspondientes a los ODS priorizados (1: Fin de la Pobreza; 4: Educación de Calidad; 5: Igualdad de Género; 15: Vida de Ecosistemas Terrestres; y, 17: Alianzas para lograr los Objetivos). Estos datos son presentados teniendo como base el 2015 (acuerdo mundial por los ODS) y los datos correspondientes a los años 2019 y 2020 o, el último dato disponible.

Para la recolección de datos primarios, se utilizaron fundamentalmente tres herramientas, a saber:

- Una encuesta desarrollada por la plataforma mundial **Acción para el Desarrollo Sostenible (A4SD)**. Como señala la propia plataforma "el instrumento de Monitoreo Ciudadano tiene la intención de agregar y de medir las percepciones colectivas del proceso de implementación de los ODS por parte de las coaliciones nacionales de la sociedad civil centradas en el seguimiento, la revisión y la promoción de los ODS". Esta encuesta fue enviada de manera virtual, a través de "Google Forms", a las OSC presentes en la base de datos de ANONG. También se hizo difusión en redes sociales para tener mayor alcance, se enviaron correos electrónicos recordatorios y se realizaron llamadas telefónicas aleatorias para conocer si había dudas o dificultades en el desarrollo de la encuesta.

La encuesta se compone de 10 preguntas, las cuales fueron valoradas en una escala de 1 a 5. La misma podría ser dividida en 4 sub-bloques; el primero (preguntas 1 a 3), en el plano **institucional**, sobre la existencia de un marco normativo y planes para el desarrollo de los objetivos, además de la existencia de instituciones públicas con capacidad técnica; el segundo (preguntas 4 y 5) relacionado con la ejecución de políticas públicas - a nivel nacional y local - en clave ODS; el tercero (preguntas 6 y 7) sobre **transparencia y rendición de cuentas** ligado a la existencia de mecanismos en los que el gobierno dé cuenta de las acciones desarrolladas, los impactos alcanzados y los recursos puestos a disposición. Finalmente, un cuarto sub-bloque sobre **gobernanza y vínculos con las OSC** en donde se valora la existencia de espacios de diálogo y construcción conjunta entre el gobierno, la academia y la sociedad civil organizada para la formulación e implementación de la política pública.

- Grupos focales, con organizaciones y colectivos vinculados a los cinco ODS: Estos talleres permitirán reflexionar sobre la valoración de la actuación del gobierno respecto a los ODS, el trabajo desarrollado por la sociedad civil y la vinculación entre los actores (gobernanza). En resumen, permitirá llenar de contenido la evidencia encontrada a través de las encuestas.

  - Tres grupos focales con colectivos vulnerables, desarrollados en los departamentos de Salto (Niños, niñas y adolescentes, ODS 5), Rivera (Mujeres y población LGTBIQ+, ODS 4) y Montevideo (Ollas Populares, ODS 1).
  - Cuatro grupos focales con OSC, desarrollados en Salto (ODS 5), Rivera (ODS 4), Montevideo (ODS 1) y Rocha (ODS 15).

- Seis entrevistas en profundidad con actores de la academia (ODS 1, ODS 4, ODS 5 y ODS 15).

Para el desarrollo de los grupos focales con las OSC y las entrevistas en profundidad, se elaboró un guión que tuvo dos grandes bloques; el primero, vinculado a las preguntas desarrolladas en la encuesta; y, el segundo, sobre la coyuntura actual de los sectores a desarrollar, los desafíos y recomendaciones de política pública.

En un **segundo momento**, la fase de campo, se recogió toda la información primaria, necesaria para realizar la presente investigación. Durante esta fase se desarrollaron los grupos focales y entrevistas propuestas en la fase anterior. Asimismo, se realizó el procesamiento de la información generada por las encuestas. En total, la encuesta fue completada por 44 organizaciones.

Finalmente, la tercera fase, la elaboración del presente informe y su presentación ante los distintos actores de la sociedad civil, gobierno y organizaciones internacionales con presencia en Uruguay.

Análisis sobre el proceso general de implementación de los ODS en Uruguay

En Uruguay, la Agenda 2030 parece poseer un grado de conocimiento bajo entre los actores de la sociedad civil (academia y ONG´s). Se ha relevado una visión consensuada entre los/as entrevistados/as con relación a que la sociedad uruguaya en su conjunto posee poco conocimiento sobre los mismos. Parecería que, a pesar de su pertinencia, la misma ha permeado a baja intensidad en el entramado social e institucional del país, hecho que puede vincularse a una identidad institucional contraria a alinearse a agendas externas, lo que puede dejar estancada la discusión y no incorporar elementos innovadores en este sentido. Se suma a ello, la falta de convocatoria, por parte de los sucesivos gobiernos, a ámbitos de discusión y socialización sobre los mismos, a diferencia de lo ocurrido con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales sí parecería que suscitaron mayor atención en el ámbito social.

Tampoco se ha expresado, al interior de las organizaciones entrevistadas, una clara apropiación y manejo de la misma, lo que repercute en su incorporación al trabajo diario de las instituciones; ellas no han terminado de involucrar en sus planificaciones y acciones la lógica de la Agenda, aunque sí se reconoce que sus acciones sectoriales, finalmente, terminan aportando al logro de uno u otro Objetivo. Parecería necesario una traducción de la Agenda a los efectos prácticos de su utilización cotidiana, a modo de guía orientadora.

Desde una visión integradora de actores intervinientes en la política pública, algunas organizaciones visualizan el análisis en clave ODS como una oportunidad de mirar las metas propuestas y el rol que cada actor tiene en relación con su logro. Según el ODS analizado, las OSC identifican diferentes niveles y dinámicas de cumplimiento por parte de las políticas públicas desde el Estado y entonces, posicionan también sus estrategias en relación con estos. En muchos casos la falta de avance hacia la meta trazada es claramente identificada y es allí donde las organizaciones claramente fijan su acción.

Los ODS gozan de buena valoración general, ya que se considera que su presencia tracciona a los diferentes países para avanzar hacia metas nacionales en relación a objetivos definidos internacionalmente, brindando un énfasis claro en la multidimensionalidad de los procesos, apostando a una agenda del desarrollo más allá del PBI como métrica del bienestar. En este sentido, se entiende por parte de algunos actores que esta agenda internacional tensiona la política estratégica del país y sus objetivos, planteando retos que debería ser de mayor exigencia para el contexto uruguayo, especialmente ligado a la crisis actual con los sectores más vulnerables.

A pesar de ello, se reconocen visiones críticas sobre el concepto de desarrollo impulsado por la Agenda, en donde se cuestiona la compatibilidad entre algunos de los objetivos planteados, como ejemplo el crecimiento económico y el cuidado del ambiente. Por sobre todo, se rescata una postura positiva en relación a la Agenda, en tanto es un esfuerzo por armonizar y conciliar diferentes aspectos relativos a la sostenibilidad, más allá de lo que se reconoce resta por hacer. Existe un acuerdo en que es necesario una mayor sensibilización a nivel de las organizaciones para que desde ellas se promueva o colabore con la creación de espacios de participación para la sensibilización y formación.

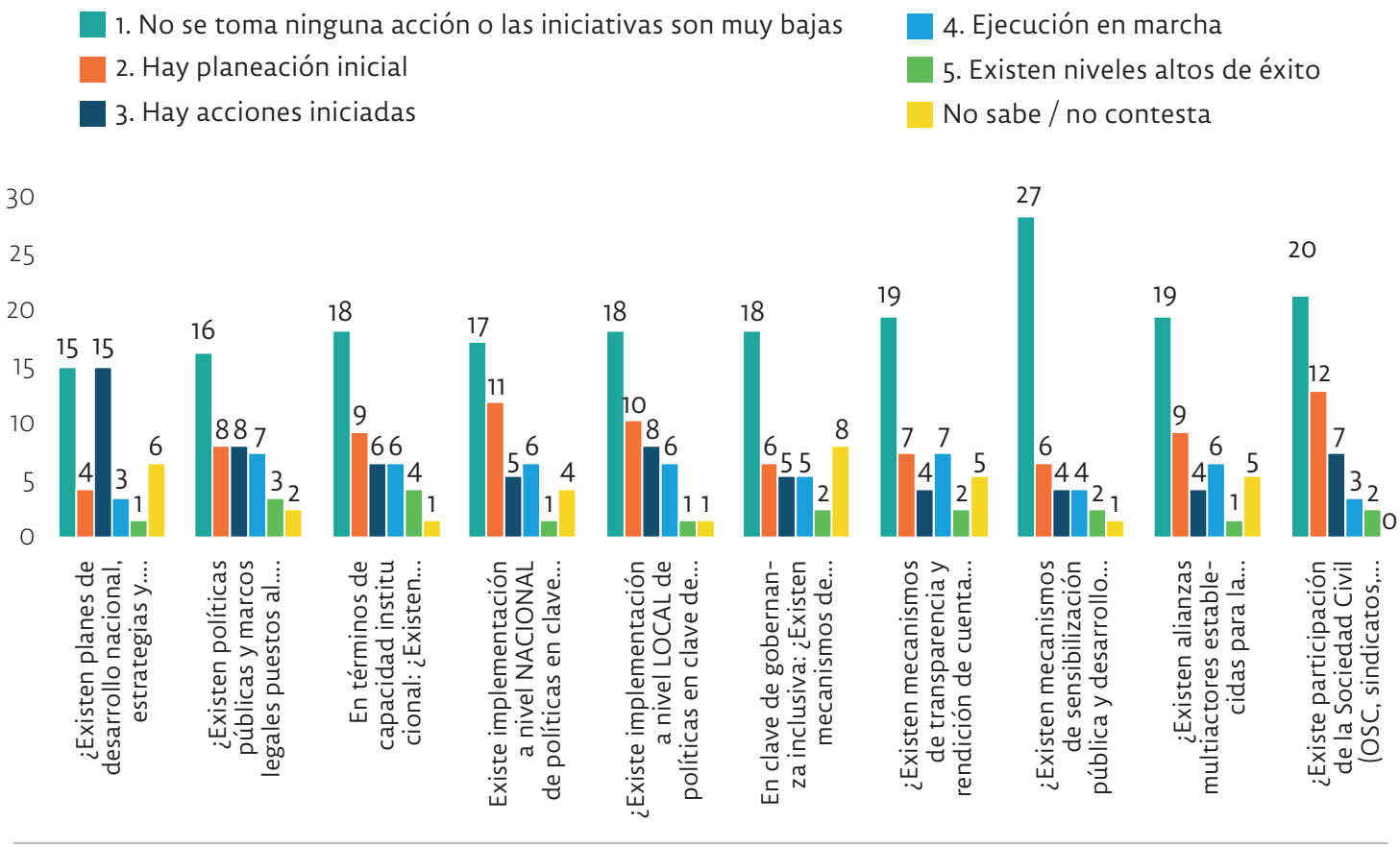
A continuación, se presenta el análisis de la primera parte de la encuesta, referida a la percepción que se tiene sobre el proceso de la implementación de la Agenda en el país. En ese sentido, la siguiente tabla permite observar las frecuencias por cada una de las 10 preguntas y el promedio en cada una de ellas.

Opinión de las OSC sobre la implementación de los ODS en Uruguay

Tabla 1. Percepción sobre el proceso de implementación de los ODS.

Pregunta	1. No se toma ninguna acción o las iniciativas son muy bajas	2. Hay planeación inicial	3. Hay acciones iniciales	4. Ejecución en marcha	5. Existen niveles altos de éxito	No sabe/ no contesta	Total Ponderado
¿Existen planes de desarrollo nacional, estrategias y presupuesto al servicio de cada ODS?	15	4	15	3	1	6	**2,24**
¿Existen políticas públicas y marcos legales puestos al servicio de cada ODS?	16	8	8	7	3	2	**2,36**
En términos de capacidad institucional: ¿Existen Instituciones públicas con un mandato claro y capacidades institucionales al servicio de cada ODS?	18	9	6	6	4	1	**2,28**
Existe implementación a nivel NACIONAL de políticas en clave de ODS	17	11	5	6	1	4	**2,08**
¿Existe implementación a nivel LOCAL de políticas en clave de ODS?	18	10	8	6	1	1	**2,12**
En clave de gobernanza inclusiva: ¿Existen mecanismos de monitoreo, evaluación y reporte sobre avance de ODS?	18	6	5	5	2	8	**2,08**
¿Existen mecanismo de transparencia y rendición de cuenta por parte del Estado en materia de ODS?	19	7	4	7	2	5	**2,13**
¿Existen mecanismo de sensibilización pública y desarrollo de capacidades por parte del Estado en clave de ODS?	27	6	4	4	2	1	**1,79**
¿Existen alianzas multiactores establecidas para la implementación de los ODS?	19	9	4	6	1	5	**2,00**
¿Existe participación de la Sociedad Civil (OSC, sindicatos, comunidades de base) en la priorización y formulación de políticas públicas?	20	12	7	3	2	0	**1,98**

Gráfico 3. Percepción sobre el proceso de implementación de los ODS.



En términos generales, se encuentra una valoración débil, por parte de un grupo significativo de organizaciones, sobre el avance que el país ha tenido en cuanto al proceso de implementación de los ODS. En este sentido, existe un fuerte consenso en torno a la escasa existencia de acciones relativas tanto a nivel de diseño de política (planes, estrategias, marcos legales) como a nivel de su ejecución, en donde se percibe que no se han adoptado medidas suficientes para una adecuada implementación de la Agenda, tanto a nivel nacional como local. Sin embargo, los mayores avances, aunque tímidos, se identifican en relación con la planificación o inicio de acciones tendientes a la aplicación de la Agenda. Esto indica que, por fuera del grupo anterior, existe un conjunto significativo de organizaciones que perciben algunas señales de progreso en términos de su implementación.

De acuerdo con las valoraciones realizadas por las OSC, el bloque que mejor puntúa es el referido a la existencia de planes, políticas, marcos legales y presupuesto donde de 38 respuestas válidas, un 50% de ellas señaló que - al menos - existían acciones iniciadas. El otro 50% de las respuestas considera que no existen o que están en una etapa de desarrollo muy incipiente. La valoración más desfavorable la recibió la pregunta referida a la existencia de mecanismos de sensibilización y desarrollo de capacidad por parte del Estado, donde un 76,7% plantea que no hubo avances o estos han sido mínimos.

Estas respuestas se alinean a una postura generalizada en las personas entrevistadas en relación con la necesidad de mayores esfuerzos de sensibilización social en torno a la Agenda y su propuesta por pensar de forma más integral los procesos y cambios sociales necesarios para un desarrollo humano sostenible. En esta tarea, aunque el rol del Estado parece cobrar status de omnipresencia, se reconoce un claro espacio y responsabilidad de promoción a la sociedad civil organizada en conjunto con la academia. En este sentido, son valoradas de forma reiterada las alianzas potenciales entre la academia y la sociedad civil, con la intención de generar un sustento de rigurosidad aportado desde la academia (datos e investigación) para fundamentar una postura política clara y potente desde las organizaciones de la sociedad civil. Desde la academia algunas voces reconocen la falta de incentivo desde los instrumentos que fomentan la investigación para la difusión e incorporación de la Agenda en las líneas de investigación o extensión universitaria, como sí se hace en otros sectores, como el de transición ecológica, por ejemplo.

Este trabajo de reforzamiento de la sensibilización e integración de la Agenda en diferentes ámbitos sociales (académicos, empresariales, ONG, etc.) sería importante adoptarlo de forma ex-ante y no, como actualmente se hace, ex-post. Es decir, este fortalecimiento de la sensibilización y penetración colaboraría en adoptar la Agenda como "guía para el camino" y no como hasta ahora se ha hecho, que es hacer lo que habitualmente se hace para luego reportarlo en clave de ODS.

Por otra parte, los aspectos de sensibilización se han encontrado muy relacionados a los aspectos de alineamiento y utilidad que esta Agenda aporta a los planes o el accionar de diferentes entidades académicas, sociales o empresariales. Las organizaciones y el sector académico consultado coinciden en que no se piensa "desde" esta Agenda, no se planifica, ni se discute, ni se alinean las actividades explícitamente en clave de ODS. Se entiende que no es un "norte" para el trabajo de las instituciones relevadas, elemento que se alinea con la actual visión ex-post de la función actual de la Agenda. Así mismo, los temas de la Agenda aún se manejan muy separadamente, de forma independiente, por ejemplo, los temas de medio ambiente y su vínculo con las desigualdades de género.

En línea con lo anterior, en casos, se sostiene que para modificar la situación actual es necesario trabajar en la integralidad de los temas de la Agenda y ello repercute en asumir que se tienen como reto, al menos dos elementos. El primero, refiere a que es necesario que la visión de los actores políticos a nivel nacional y departamental incorporen la lógica de la Agenda, aspecto que actualmente no se identifica muy claramente, tanto a nivel ministerial (donde aún se mantiene una lógica muy fuerte del mandato sectorial que se tiene) como a nivel de los gobiernos subnacionales (donde aún no existe un impulso claro para alinear la planificación departamental a la Agenda 2030). En segundo lugar, se presenta el reto de lograr que la sociedad civil pueda participar más, aunque hace falta como paso previo, que desde el ámbito político se brinden los espacios necesarios para hacerlo. Actualmente, existen algunos ámbitos, pero aún son percibidos en clave consultiva y poco ligados a las resoluciones que se adoptan finalmente. A este mismo análisis llega un reciente estudio sobre el entorno habilitante en Uruguay (ICD, 2021) donde se identifica que los espacios en los que la sociedad civil ha participado son esencialmente ámbitos de información y consulta, no de toma de decisiones conjunta. Por ello, apostar a espacios públicos que rompan con la lógica de no incidencia y que se habiliten procesos de co-creación.

Esta postura en torno a la sensibilización guarda relación con una amplia mayoría de encuestados que identifican una falta de espacios de gobernanza donde la sociedad civil pueda participar en la formulación de políticas públicas y su posterior implementación. Esta visión ha sido ratificada por varios actores entrevistados, entre quienes existe una valoración desfavorable en torno a la existencia y eficacia de mecanismos o espacios de diálogo y/o participación. Más allá de considerar los efectos de la pandemia del SARS-CoV-2 y la larga discusión sobre el referéndum de la Ley de Urgente Consideración, se posee un diagnóstico que identifica un posible retroceso, en tanto espacios que antes existían y hoy se han desactivado. Según esta percepción generalizada, los espacios de diálogo se han visto resentidos en el último tiempo, tanto en su cantidad como en su calidad.
En el informe del ICD (2021), también se recoge una similar postura, la cual indica que últimamente se han vislumbrado cambios en el relacionamiento del Gobierno con la sociedad civil, los que se reflejan a través de decisiones de recorte de financiamiento o reposicionamiento, poniendo en tela de juicio convenios con ONG firmados con anterioridad a la presente administración. Se entiende que muchas de las mesas de gobernanza existen formalmente, pero es discutible su buen funcionamiento desde el punto de vista práctico, ya que se cuestiona el grado de influencia de los aspectos allí tratados en relación con la transformación de la política pública; pocas veces se identifican cambios propuestos por sociedad civil. Sin embargo, a estos espacios creados se los considera logro importante y se aspira a no perderlos.

Deberíamos de apuntar a co-construir entre la sociedad civil y el gobierno en ver cómo avanzamos hacia la Agenda. Posibilitar una estructura donde las opiniones se ven reflejadas en las programaciones.

(Entrevistado de la academia)

Los espacios institucionalizados que son vinculantes sobre algunos temas, donde la participación de la sociedad civil está definida como tal, no han habido ningún llamado para que se convoquen, muy dificultosos, no se disuelven pero entran como en una inercia de desgaste..

(Grupo Focal Montevideo)

Al tiempo que los espacios formalmente constituidos se mantienen, se identifica un debilitamiento asociado a una forma no explícita, pero presente, de ralentizamiento de las convocatorias y su funcionamiento; por ejemplo, comisiones que no se han vuelto a citar desde hace varios meses, así como tampoco se ha convocado desde hace un tiempo a esta parte, a actores que trabajan en el territorio. Se menciona una política de desmantelamiento no explícita, la que se traduce en la no contratación de quienes mantenían esos espacios y ahora no existen los recursos humanos necesarios para dinamizarlos. Sin embargo, varias voces insisten en la necesidad de mayor presencia de ámbitos para trabajo articulado, así como la posibilidad de abrir algunas comisiones interministeriales a la participación de otros actores.

Análisis por cada uno de los ODS priorizados

ODS 1 - Poner fin a la pobreza en todas sus formas

Metas de este objetivo

1.1 Para 2030, erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día.

1.2 Para 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños y niñas de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.

1.b Crear marcos normativos sólidos en el ámbito nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

Análisis de indicadores

Tabla 2. Indicadores relativos al ODS 1.

Variables	2015	2019	2020	Dif. 2015 - 2020	Dif. 2019 - 2020
Pobreza (USD 1,9 PPA 2011)	0,1%	0,1%	0,2%	+0,1 p.p.	+0,1 p.p.
Pobreza Rural (USD 1,9 PPA 2011)	0,2%	0,2%	0,3%	+0,1 p.p.	+0,1 p.p.
Indigencia	0,1%	0,1%	0,2%	+0,1 p.p.	+0,1 p.p.
Pobreza Urbana (USD 1,9 PPA 2011)	0,3%	0,2%	0,4%	+0,1 p.p.	+0,2 p.p.
Pobreza	9,7%	8,8%	11,6%	+1,9 p.p.	+2,8 p.p.
Pobreza - Hombres	9,4%	8,4%	11,3%	+1,9 p.p.	+2,9 p.p.
Pobreza - Mujeres	10%	9,1%	11,9%	+1,9 p.p.	+2,8 p.p.
Pobreza - < 6 años	20,6%	17,0%	21,3%	+0,7 p.p.	+1,3 p.p.
Pobreza - < 6 años < x < 12 años	17,6%	16,5%	20,6%	+3,0 p.p.	+4,1 p.p.
Pobreza - < 13 años < x < 17 años	17,1%	15,0%	18,9%	+1,8 p.p.	+3,8 p.p.
Pobreza - < 18 años < x < 64 años	7,8%	7,4%	10,3%	+2,5 p.p.	+2,9 p.p.
Pobreza - < x < 65 años y más	2,0%	1,8%	2,3%	+0,3 p.p.	+0,5 p.p.
Gasto del gobierno en educación como porcentaje del PBI	4,35%	4,68%	4,86%	+0,51 p.p.	+0,18 p.p.
Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)	17,01%	15,1%	16,4%	-1,91 p.p.	+1,3 p.p.
Gasto Público Social como % PBI (Educación, Salud, Vivienda, Medio Ambiente, Agua y Saneamiento, Cultura y Deporte, Seguridad y Asistencia Social)	25,7%	25,9%	27,3%	+1,6 p.p.	+1,4 p.p.

Fuente: Banco Mundial, INE, OPP, DAES, INV 2021, MIDES, INEEd, CEPAL

Uruguay, en el 2020, tiene la tasa de pobreza extrema más baja de la región (0,2%) medida como aquellas personas cuyos ingresos son inferiores a USD 1,9 expresadas en Paridad de Poder Adquisitivo de 2011 (Banco Mundial). Para tener una referencia, la tasa de pobreza extrema de América Latina y El Caribe, para el 2019, fue de 4,1%, frente al 0,1% en Uruguay. Tomando como línea de base el 2015, la tasa de pobreza se mantuvo constante, alterándose en 2020, debido a la crisis económica producto de la pandemia del SARS-CoV-2. Haciendo un análisis comparado entre el ámbito rural y urbano, se observa que la variación ha sido similar (+0,1 puntos porcentuales).

Una mayor variación se observa al analizar los datos bajo la línea de pobreza e indigencia nacional. En este sentido, la indigencia (personas que no pueden acceder a la canasta básica de alimentos) creció en +0,2 p.p. en el último año analizado; y, la pobreza (personas que no pueden cubrir la canasta de bienes y servicios que la sociedad considera básicos) en +2,8 p.p.

Los datos de pobreza desagregados por rangos de edad reflejan una realidad un poco más alarmante; los/as niños/as entre los 6 y 12 años, y entre los 13 y 17 años, no son sólo los que más pobreza registran 20,6% y 18,9%, respectivamente, sino también en donde hubo un mayor incremento en 2020, de +4,1 p.p. y +3,8 p.p. En Uruguay, la pobreza continúa teniendo rostro de niñez.

Haciendo una desagregación por regiones, se observa que Montevideo tiene una menor incidencia de la indigencia que el interior (0,3% y 0,4%, respectivamente), pero mayores niveles de pobreza, llegando al 13,6% en 2020. En el interior, el mayor porcentaje de personas bajo la línea de pobreza se da en localidades con más de 5.000 habitantes (10,6%) y, en menor medida, en zonas rurales (3,9%).

Como se mencionó, el aumento de cifras tiene correlación con los efectos de la pandemia. Durante el 2020, sobre todo en los dos primeros trimestres, se produjo una importante recesión a nivel mundial que, por supuesto, supuso una reducción de la actividad económica. "Esta situación obedece a dos shocks negativos concomitantes que causa la pandemia: uno de oferta y uno de demanda. El shock de oferta se asocia a las medidas sanitarias de distanciamiento social y cuarentena que debieron tomar los gobiernos para reducir la propagación del virus. De acuerdo con Harari et al. (2020), este shock tiene lugar debido a: (i) la disrupción de las cadenas de suministros, (ii) las licencias a trabajadores por enfermedad o cuarentena, (iii) el cierre de centros educativos, y (iv) la clausura temporaria o definitiva de negocios. Por su parte, el shock de demanda tiene lugar tanto por vía de la demanda externa (reducción de las exportaciones) como de la demanda interna (menor consumo), debido a la contracción de ingresos, las limitaciones al movimiento de personas, y la mayor incertidumbre" (Suárez et al., 2020).

Sin embargo, al observar las cifras de pobreza de 2021, estas se mantienen en niveles superiores a las del 2019 en +1,8 p.p. (10,6%). Asimismo, en cuanto a la pobreza por rango etario, de 6 a 12 años, +2,9 p.p. (19,4%) y de 13 a 17 años, +3,8 p.p. (18,8%). En la medida que Uruguay no adoptó medidas de cuarentena, apelando a la "libertad responsable", y que – en comparación con la región – las restricciones a las actividades económicas no fueron tan duraderas, la lenta recuperación puede deberse a la tímida respuesta fiscal del gobierno para hacer frente a estos previsibles efectos adversos.

De acuerdo con la CEPAL (2021), Uruguay fue el país que menor esfuerzo económico realizó para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia (0,14%), medido por las transferencias monetarias y en especies como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI), que incluía la duplicación de los montos de la tarjeta Uruguay Social, la duplicación de los montos del Plan Equidad y el Operativo Canasta. Este monto contrasta con los esfuerzos de los países vecinos como Argentina (2,23%), Brasil (4,02%) o Chile (1,83%).

Como se puede observar en los datos, y en los comentarios realizados por todos los actores entrevistados, la recuperación ha sido desigual, mientras una porción de la sociedad recuperó sus niveles de bienestar, una parte importante profundizó sus necesidades cayendo en pobreza o vulnerabilidad. Como señala el economista Carlos Grau en su artículo "Homo Narrativus: La prosperidad que no prospera"[2] : "Las bajas tasas de crecimiento económico que se proyectan para los próximos años, y los retrocesos recientes que se han dado en materia distributiva, nos plantean un gran desafío como sociedad.

Esto ha puesto en evidencia que se hace necesario revisar el cuento de que asegurando la rentabilidad de los "malla oro", y reduciendo el tamaño del Estado, vamos a prosperar colectivamente. Necesitamos escribir un nuevo relato, cuyo argumento central sea la construcción de un camino transitado por todos los que estén guiados por la premisa de ganar-ganar".

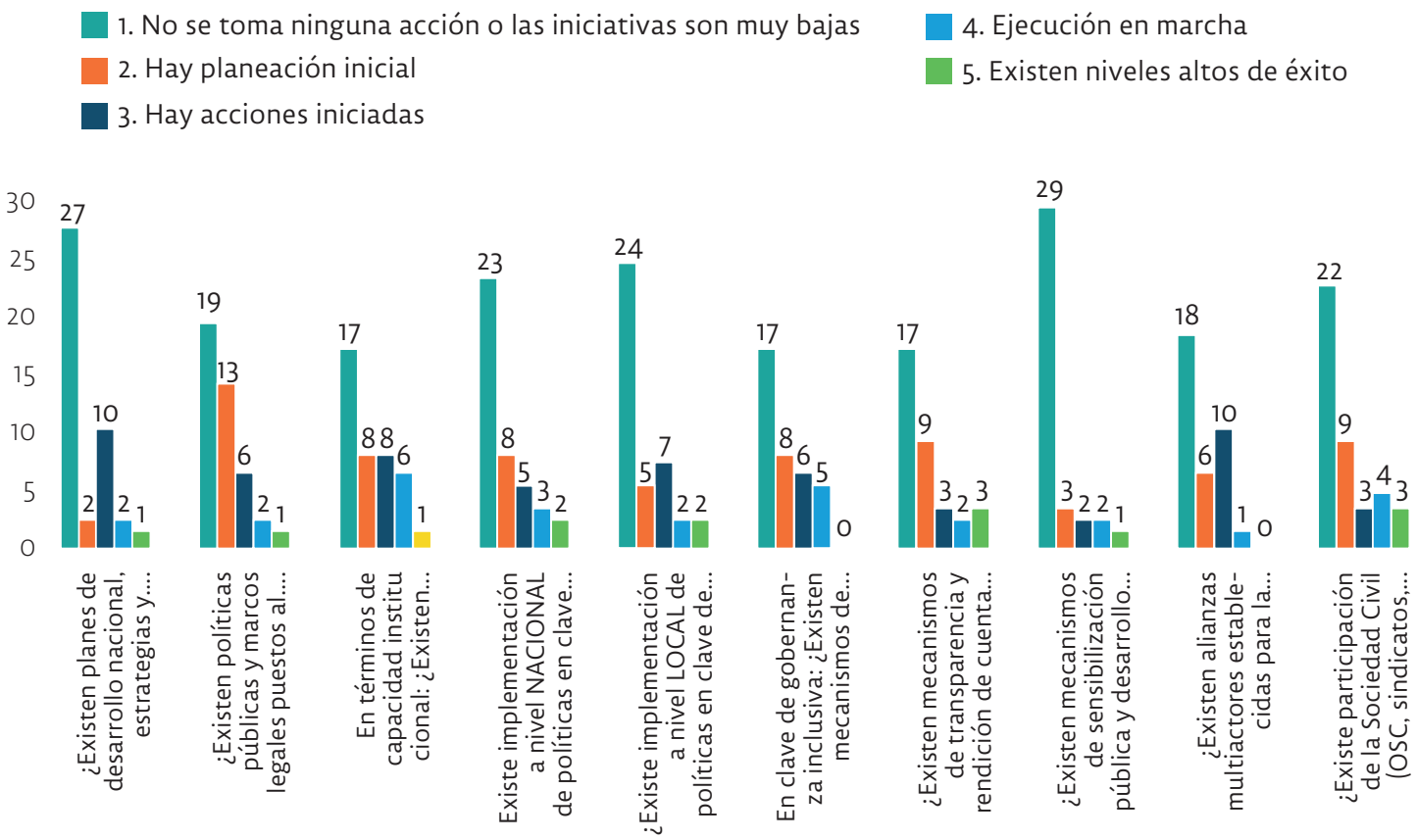
Tal cual es señalado por el documento "Impactos económicos de la pandemia sobre la infancia", elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), a solicitud de ANONG, "mientras que los hogares de nivel socioeconómico medio, medio-alto o alto representaban el 71% de los hogares con seguridad alimentaria, los hogares de ingreso medio-bajo representaron el 29% de los hogares que presentó inseguridad alimentaria moderada y el 28% de los hogares con inseguridad alimentaria grave. Por su parte, los hogares de nivel socioeconómico bajo representaron el 28% de hogares con inseguridad alimentaria moderada y el 53% con inseguridad grave", lo que está en consonancia con las opiniones presentadas por académicos, las OSC y población vulnerable entrevistados.

2 https://cinve.org.uy/homo-narrativus-la-prosperidad-que-no-prospera/

Tabla 3. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 1.

Pregunta	1. No se toma ninguna acción o las iniciativas son muy bajas	2. Hay planeación inicial	3. Hay acciones iniciales	4. Ejecución en marcha	5. Existen niveles altos de éxito	No sabe/ no contesta	Vacías	Total Ponderado
¿Existen planes de desarrollo nacional, estrategias y presupuesto al servicio de cada ODS?	27	2	10	2	1	2	0	**1,76**
¿Existen políticas públicas y marcos legales puestos al servicio de cada ODS?	19	13	6	2	1	1	2	**1,85**
En términos de capacidad institucional: ¿Existen Instituciones públicas con un mandato claro y capacidades institucionales al servicio de cada ODS?	17	8	8	6	1	2	2	**2,15**
Existe implementación a nivel NACIONAL de políticas en clave de ODS	23	8	5	3	2	1	2	**1,85**
¿Existe implementación a nivel LOCAL de políticas en clave de ODS?	24	5	7	2	2	2	2	**1,83**
En clave de gobernanza inclusiva: ¿Existen mecanismos de monitoreo, evaluación y reporte sobre avance de ODS?	17	8	6	6	0	6	2	**1,97**
¿Existen mecanismo de transparencia y rendición de cuenta por parte del Estado en materia de ODS?	17	9	3	2	3	8	2	**1,97**
¿Existen mecanismo de sensibilización pública y desarrollo de capacidades por parte del Estado en clave de ODS?	29	3	2	2	1	5	2	**1,46**
¿Existen alianzas multiactores establecidas para la implementación de los ODS?	18	6	10	1	0	7	2	**1,83**
¿Existe participación de la Sociedad Civil (OSC, sindicatos, comunidades de base) en la priorización y formulación de políticas públicas?	22	9	3	4	3	1	2	**1,95**

Gráfico 4. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 1.



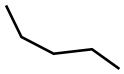
Entre el conjunto de organizaciones encuestadas, el ítem mejor valorado es el referido a la existencia de instituciones públicas con un mandato claro y capacidades para ejecutar las políticas públicas destinadas a reducir la pobreza. Sin embargo, existe la percepción, desde distintos actores, de que la prioridad para el gobierno pasa por la reducción del déficit fiscal, lo que conlleva - necesariamente - a la disminución del gasto público, lo que implica la eliminación o la reducción presupuestal en algunos programas sociales, principalmente del MIDES, como los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) o Uruguay Trabaja.

Existe una percepción de desarticulación del tejido de protección social, lo que parece haber tenido una incidencia directa sobre las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad (USD 5,5 - USD 13, PPA 2011, Banco Mundial), que pasaron de 23,9% en 2019 a 26,7% en 2020 (+2,8 p.p.). En esta línea, la percepción de algunos entrevistados involucra un sentimiento de estancamiento sobre los avances alcanzados en cuanto a reducción de la pobreza.

Gráfico 4. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 1.

Como referencia, en 2003[3], el INE estimaba un nivel de pobreza del 31,33% (metodología 2002) o del 41,53% (metodología 1996).

Este freno, de acuerdo con los distintos actores, se debería a la falta de voluntad política, priorizando medidas asociadas a la reducción del déficit a través del ahorro fiscal. La expansión del sistema de protección social y sus prestaciones asociadas ya instaladas (como el sistema de transferencias no contributivas) requiere de nuevos impulsos para continuar avanzando, situación que se echa en falta observando el último período. Los mecanismos de protección social, en parte, fueron suplantados por medidas asistencialistas y una concepción meritocrática de la persona, principalmente en el período de pandemia. En este sentido, desde las organizaciones sociales se señala que el retiro de políticas sociales focalizadas o descentralizadas ha generado fuertes impactos en los territorios, asociados a la sobrecarga de aquellos actores que sí permanecen allí.



> *"Los SOCAT daban atención en temas de educación, salud, seguridad. Estaban instalados en los barrios más vulnerables. La consecuencia es que las escuelas y las policlínicas se están viendo recargadas con temáticas que antes atendían los dispositivos específicos."*
>
> *(Representante OSC - Rivera)*

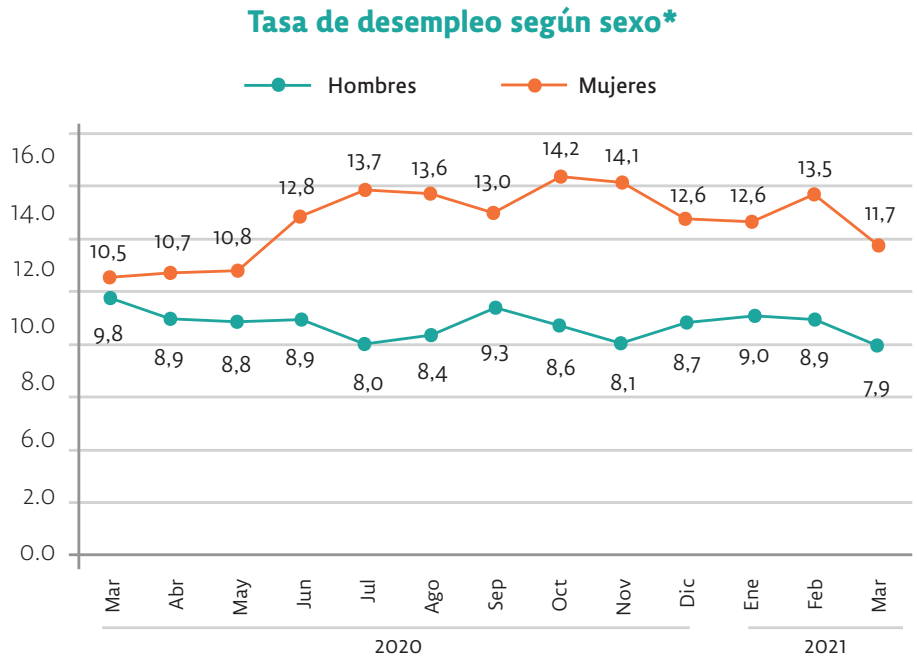
Esta concepción socava la posibilidad de avanzar en el desarrollo de políticas redistributivas, ya que prevalece la idea de autonomía de cada persona. En este sentido, se entiende necesario el planteo de objetivos y metas en relación a la desigualdad socioeconómica y la necesidad de contar con políticas redistributivas como herramientas para mejorarla. Abordar la desigualdad como un fin en sí mismo.

Por otro lado, la política laboral ha influido también en los niveles de pobreza actual, sobre todo, como se ha observado, en los altos niveles de pobreza juvenil. En este sentido, de acuerdo con el INE, la tasa de desempleo en mayo fue de 8,1%, suponiendo un incremento de 0,4 p.p. respecto al mes anterior, aunque los datos muestran una recuperación del mercado comparándolos con la situación pre-pandémica. Es importante mencionar, asimismo, cómo la pobreza golpea, en mayor medida, a los hogares con jefatura femenina. De acuerdo con el INE, en el 2020, el 8,1% de los hogares se ubicaron bajo la línea de pobreza; sin embargo, en aquellos que tienen como jefa de hogar a una mujer, este porcentaje llegó al 10%, mientras que aquellos con jefatura masculina, fue de 6,3%. El documento "Jugar un partido desigual: Diagnóstico de Género en Uruguay" (Banco Mundial, 2020) da cuenta de que (en 2018) sólo el 50,1% de las mujeres (entre 15 y 64 años) estaban ocupadas, frente al 67,6% en el caso de los hombres. Por su parte, el estudio "Análisis del impacto de la pandemia en el mercado laboral, la desigualdad y la pobreza según género" (ONU Mujeres, 2021) señala que la "tasa de desempleo que había logrado ubicarse por debajo de las dos cifras no sólo se despega para las mujeres, sino que ese incremento se sostiene y mantiene elevado desde junio de 2020. Mientras la tasa de desempleo de los hombres se mantiene por debajo de los dos dígitos y en niveles estables.

De todas formas, en marzo de este año se vuelve a registrar una reducción en ambas tasas de desempleo que se explica por el desaliento que genera buscar trabajo en momentos de recesión y va acompañado de la caída de la tasa de actividad. Dos de las principales razones que expresan quienes declaran estar disponibles para trabajar, pero no buscaban trabajo, en marzo 2021, son: "la coyuntura de la pandemia" y "buscó antes, no encontró y dejó de buscar" (INE, 2021)"

3 Amarante. V & Vigorito. A. (2007). "Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 - 2006".

Gráfico 5. Evolución de la tasa de desempleo según sexo.



Nota: La tasa de desempleo es el porcentaje de personas desocupadas en relación con la población disponible para trabajar (ocupadas y desocupadas)

Como puede observarse en el gráfico, a marzo de 2021, la tasa de desempleo (11,7%) aún no lograba alcanzar los niveles pre-pandemia (10,5%), mientras que, en el caso de los hombres, la tasa se mantuvo, en todos los meses, por debajo del registrado en marzo 2020. A mayo de 2022, de acuerdo con los datos del INE[4], el desempleo en las mujeres fue de 9,5% y en los hombres de 6,9%, ambos por debajo de los dos dígitos, aunque con una diferencia porcentual mayor a la que tenían en marzo de 2020, mes en el que se declaró la emergencia sanitaria.

Pese a la recuperación del mercado laboral, persiste un problema asociado, y es la pérdida de salario real, es decir la disminución del poder adquisitivo de los hogares. De acuerdo con los datos oficiales, el poder de compra del salario ha disminuido en 4,1% respecto al promedio de 2019[5], lo que implica que los ingresos han aumentado por debajo de los niveles de inflación.

Tanto desde las OSC, como desde la academia, lo cual se vio reflejado en los datos de la encuesta, señalan que no existen espacios de diálogo para poder discutir la problemática del aumento de la pobreza y las políticas públicas necesarias para hacerle frente.

> *"El diálogo con los organismos disminuyó en general porque disminuyeron los espacios de trabajo conjunto con el recorte de fondos y programas. En esos espacios se daba el diálogo y la construcción colectiva. Al darse de baja los espacios también se da de baja el espacio y la participación de las organizaciones."*
>
> *(Representante OSC - Rivera)*

Asimismo, se considera que sería importante que, desde la sociedad civil, se lidere dicho espacio, también para discutir la adecuación de las metas e indicadores planteados en los ODS a la realidad y prioridades de Uruguay. En ese sentido, se mencionó que los niveles de indi-

4 https://www.ine.gub.uy/indicadores?indicadorCategoryId=67534

5 https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2022/6/grafico-de-la-semana-el-indice-del-peloton/

gencia, por ejemplo, son muy bajos y que, sin embargo, existe la necesidad de medir la pobreza no sólo desde el ingreso monetario sino desde un enfoque más amplio, que contemple las distintas dimensiones de la pobreza. En este sentido, aunque se está avanzando en la medición oficial de la pobreza multidimensional, aún no ha sido implementada. Se menciona, además, que no existen mecanismos de transparencia y monitoreo, así como tampoco de sensibilización desde el estado hacia la sociedad civil, en clave de ODS.

En cuanto a las metas específicas que plantea este ODS, las organizaciones de la sociedad civil proponen varias dimensiones que tensionan fuertemente su cumplimiento a corto y mediano plazo, y que a su vez repercuten en sus prácticas cotidianas. Dentro de ellas se señalan algunas con mayor emergencia, como es el acceso a la alimentación. Esta temática fue mencionada por varias organizaciones que trabajan con infancia y adolescencia, que en muchos casos han generado estrategias de redireccionamiento de sus propuestas socioeducativas para atender las problemáticas de acceso a la alimentación de niños, niñas y adolescentes y sus familias. Esto claramente repercute en el trabajo sobre otras capacidades con las poblaciones más vulnerables, lo cual reitera los círculos de pobreza y vulnerabilidad.

A nivel local, en muchos casos se recuerda la importancia de mirar la multidimensionalidad del problema y la importancia de buscar una solución de corte más sistémico, dentro de los diferentes estamentos del Estado, pero sobre todo en relación con las organizaciones de la sociedad civil que, atendiendo la problemática a nivel local, también responden al cumplimiento de los objetivos y cada vez menos, reciben apoyo y acompañamiento.

> *"Los proyectos socioeducativos en el territorio estamos sintiendo una gran soledad a la hora de abordar las problemáticas, y la alimentación es una de las demandas que más ha aumentado"*
>
> *(Representante OSC - Salto)*

La necesidad de una mirada multidimensional se refuerza con opiniones de entrevistados que reclaman mayor disponibilidad de recursos para poder abordar de manera integral la conexión entre vulnerabilidades asociadas a la pobreza, en un grupo de población con muchas de ellas: violencia, abuso, situación de calle, etc. A pesar de las mejoras ya mencionadas en relación con los niveles de pobreza, si no se adopta un abordaje que contemple estas características, dotándolas del presupuesto necesario, no se podrá avanzar sobre el persistente núcleo duro de población en esta situación.

La opinión de población vulnerable sobre el proceso de implementación del ODS 1 en Uruguay

A la hora de conversar con poblaciones vulnerables, sobre este ODS, sus opiniones sobre sus situaciones particulares o comunitarias, resulta muy esclarecedor a la luz de algunos fenómenos socio territoriales que vienen acompañando la actual situación de nuestro país. El fenómeno de las "Ollas Populares" viene siendo un indicador más que claro del impacto directo en las poblaciones con relación a varios ODS, pero fundamentalmente para esta investigación, los ODS 1, ODS 4 y ODS 5. Estos tres objetivos, en el diálogo con poblaciones vulnerables, están todo el tiempo en permanente cruzamiento (vulnerabilidades interrelacionadas). En este sentido, las personas consultadas habitan barrios en formación (llamados también "Asentamientos irregulares") u ocupan espacios en la ciudad de manera precaria (situación de calle) o buscan espacios de descanso y alimentación en refugios. El tránsito entre estos tres territorios de vulnerabilidad permanente también es un síntoma claro del poco avance y el actual fuerte retroceso en torno a este ODS.

El reconocimiento de las causas y consecuencias que tiene en las personas el transitar estos espacios en búsqueda de formas de supervivencia, es materia de reflexión permanente para las OSC que se ocupan y preocupan por atender estas vulnerabilidades. En este sentido es importante señalar el lugar de la sociedad civil a la hora de definir estrategias para la intervención en este tema: en muchos casos, sobre todo el de "Ollas populares" el actor social que organiza y sostiene el espacio de la Olla no es siempre una OSC formalmente constituida, y en muchos casos se trata de una organización barrial y vecinal autoconvocada y, en muchísimos casos, de liderazgos comunitarios consolidados que asumen el rol de "alimentar al barrio" desde un enclave territorial de mucho conocimiento cotidiano y gestión.

En este sentido, la Olla conforma un mecanismo de interés para el diagnóstico sobre este ODS en Uruguay, pues ha sido instalado como mecanismo o espacio de atención directa al problema del acceso a la alimentación. Sin embargo, a partir de que las "Ollas populares" comienzan a funcionar en 2019, como respuesta a los efectos de la pandemia, estos espacios empiezan a atender otro tipo de vulnerabilidades: apoyo en procesos educativos, acceso a la recreación y el deporte, entre otros.

Así, las ollas populares expresan el estado de situación de las personas más vulnerables de la sociedad, desde varios sentidos: alimentario, habitacional, educativo, social, recreativo y deportivo.

> *"La olla empezó siendo una merienda para los gurises, hacíamos leche caliente y tortas fritas. Armamos acá este lugar como un refugio de madera y le fuimos poniendo mesas, algunas sillas, cosas que rescatábamos en los contenedores. El lugar lo hicimos entre todos los vecinos. Después pudimos cocinar una primera comida. Teníamos una olla de 20 litros que no dio para nada. Conseguimos una más grande y bueno, ahora cocinamos 400 porciones y todos los sábados y los miércoles las familias vienen con sus ollas y se llevan la comida caliente para sus casas. Ahora nos apoyan desde el municipio con verduras y carne. Una panadería nos manda pan. Nos faltan más fideos y arroz para poder hacer otra olla en la semana, los miércoles, por ejemplo."*
>
> *(Integrante de una Olla Popular en la zona oeste de Montevideo)*

En relación con la meta de "Ampliar la cobertura de protección social a personas pobres y vulnerables", la ciudadanía consultada expresa, en el sentido del cruzamiento de ODS (o intersección de vulnerabilidades), el acceso a la vivienda como uno de los que interrelacionan muy fuerte con este objetivo:

"Esta tierra nadie la estaba usando, esta tierra estaba abandonada, tiraban basura y era como un vertedero acá. Nosotros estábamos en pensiones que no podíamos pagar. Hay vecinos que pagaban alquiler y no pudieron pagar más porque se quedaron sin trabajo. Entonces nos vinimos para acá. ¿Si tuviéramos otra alternativa vos te pensás que nos íbamos a venir a vivir en carpa como nos vinimos? Nosotros estuvimos viviendo en carpas con gurises por varios meses. Acá vinimos nosotros a esta tierra, y la ordenamos y la repartimos. Hicimos nuestras casas y trajimos a nuestros hijos. Yo lo que pienso es que los dueños de esta tierra no la necesitan. Si a ellos les sobra, y a nosotros nos falta, por qué no podemos tenerla nosotros y usarla mejor."

(Vecina de un barrio en formación en la zona oeste de Montevideo)

En referencia a la meta de este ODS que plantea "que las personas vulnerables tengan derecho al acceso a recursos económicos y servicios básicos" como hemos dicho anteriormente, presenta múltiples evidencias de una situación agravada en el acceso y en el alcance real a quienes más lo necesitan. El cruce de desigualdades a nivel del territorio cercano permanece y se ha recrudecido.

"A nosotros lo que nos pasa es que, al estar en un terreno como ocupas, no nos dan acceso a los servicios. Y nosotros quisiéramos poder pagar nuestra cuota de agua, que sea chica, que esté a nuestro alcance, pero que podamos pagarla. Pagar la luz, pagar el agua, nosotros no tenemos agua en nuestra casa y traemos la luz. Es muy arriesgado y con el agua, dependes de que el caño no se corte o que no se esté usando mucha agua a la entrada del barrio, porque si no vos que vivís al final del barrio no tenés agua casi nunca."

(Persona que asiste a una Olla Popular en oeste de Montevideo)

Con relación a la meta del ODS 1 que define "Reducir el riesgo de personas en situación de vulnerabilidad a desastres naturales y económicos", siendo consultadas las personas en situación de vulnerabilidad sobre este punto, explican:

"Acá cuando llueve es como si hubiera un desastre natural. Dicen que en Uruguay no hay huracanes ni nada de eso los extranjeros que vienen están contentos por eso, pero acá cuando hay viento y lluvia las casas se quedan sin techo, o los niños se mojan y se enfrían toda la noche. Es como un desastre natural vivir en la pobreza, no se necesitan huracanes para sentir el desastre ¿eh? Venite a vivir acá y armar tu casa de palos y chapas y vas a ver que sentís lo mismo que siente alguien que vive en un país de tornados. No sabés si mañana vas a tener casa. Y a veces es peor, no sabés si mañana vienen y te sacan y te dejan en la calle."

(Vecino de un barrio en formación en la zona oeste de Montevideo)

ODS 4 – Educación de calidad

Metas de este objetivo

4.1 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 de producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.

4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.

4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

Análisis de indicadores

El 13 de marzo de 2020, el gobierno declaró el estado de emergencia nacional sanitaria como consecuencia de la pandemia originada por el SARS-CoV-2 (Decreto N° 93/020). En ese sentido, mediante Decreto N° 101/020, del 16 de marzo, se decreta "que, en forma preventiva y provisoria, dispongan la suspensión del dictado de clases y el cierre de los centros educativos públicos, en todos los niveles de enseñanza". En esta etapa, el sector educación aprovechó la fortaleza de sus capacidades instaladas, sobre todo desde el Plan Ceibal y los programas de enseñanza, tales como CREA, PAM o Matific. La plataforma sirvió para que el sistema de enseñanza pudiera mantener el vínculo con el alumnado, el primer gran reto. Con la pandemia, sin llegar a colapsar el sistema de salud, con un proceso de vacunación en marcha, con el personal de educación priorizado, y con las medidas sanitarias adecuadas, se decide reabrir los centros, de manera gradual, finalizando el 29 de junio con la apertura total de las aulas, excepto la educación terciaria.

Tabla 4. Tasa de finalización de la educación según nivel educativo y año.

Variables	2015	2019	2020	Dif. 2015 - 2020	Dif. 2019 - 2020
Tasa de finalización de la educación primaria (Total)	97,28%	96,90%	96,90%	-0,38 p.p.	0,00 p.p.
Tasa de finalización de la educación primaria (Mujeres)	97,62%	97,90%	98,10%	+0,48 p.p.	+0,2 p.p.
Tasa de finalización de la educación primaria (Hombres)	96,99%	96,40%	96,50%	-0,49 p.p.	+0,1 p.p.
Tasa de finalización de la educación media básica (Total)	68,65%	66%	66,5%	-2,15 p.p.	+0,5 p.p.
Tasa de finalización de la educación media básica (Mujeres)	75,16%	73,%	73,6%	-1,56 p.p.	+0,5 p.p.
Tasa de finalización de la educación media básica (Hombres)	62,49%	58,7%	59,1%	-3,39 p.p.	+0,4 p.p.
Tasa de finalización de la educación media superior (Total)	35,14%	41,9%	42,3%	+7,16 p.p.	+0,4 p.p.
Tasa de finalización de la educación media superior (Mujeres)	40,96%	46,7%	47,2%	+6,24 p.p.	+0,5 p.p.
Tasa de finalización de la educación media superior (Hombres)	29,41%	37,8%	38,1%	+8,69 p.p.	+0,3 p.p.

Fuente: UNESCO, INEEd, MEC

La tasa de finalización es medida como el número de estudiantes – con una cohorte de 3 a 5 años por encima de la edad prevista para el último año del nivel correspondiente de estudios – que ha completado ese grado, expresado como porcentaje del total de estudiantes en edad teórica de cursar dicho grado.

En relación con la **educación primaria**, sin importar la fuente, las cifras no han variado significativamente desde el 2015, disminuyendo -0,49 p.p. en el caso de los niños, y aumentando en +0,48 p.p. en las niñas. La diferencia entre ambos sexos, en el 2020, es favorable a las niñas en +1,6 p.p. (98,10% y 96,50%, respectivamente). En el caso de la **educación media básica**, el

último dato reportado por el gobierno (2019) en el documento "Indicadores ODS 4", para una cohorte de 17 a 19 años, muestra una tasa de finalización de 76,7% siguiendo una tendencia al alza. Por su parte, el Mirador Educativo, para jóvenes entre 18 y 20 años, señala una tasa de 77,5%, inferior a la meta establecida de 82%. En el caso de la **educación media superior**, la tasa de finalización, para una cohorte de 20 a 22 años, fue de 42,3% (2019). Para el Mirador Educativo, con un rango de 21 a 23 años, el dato se ubicó en 42,7%, inferior a la meta establecida de 68%. Un dato para destacar es que, en el 2020, la tasa para las mujeres fue superior en +9,1 a la de los hombres, 47,2% y 38,1%, respectivamente. En relación con el 2015, el incremento ha sido importante para ambos sexos, +6,24 p.p. para las mujeres y +8,69 p.p. para los hombres.

Los únicos datos disponibles para el 2020 los presenta la UNESCO; sin embargo, a partir del 2019, cambia la metodología de análisis, utilizando un modelo de estimación bayesiano utilizando los datos de la encuesta de hogares. Aunque los datos para la tasa de finalización en primaria y secundaria media superior son similares a los reportados por el gobierno, el dato preocupante es quizá el reportado para educación media básica en el 2019, donde presenta una tasa de 66%, inferior en más de 10 puntos a los datos reportados oficialmente por el gobierno.

Tabla 5. Porcentaje de cobertura por edades según año.

Variables	2015	2019	2020	Dif. 2015 - 2020	Dif. 2019 - 2020
Cobertura entre los 3 y 5 años de edad	85,5%	89,4%	88,6%	+3,1 p.p.	-0,8 p.p.
Cobertura entre los 6 y 11 años de edad	99,5%	99,3%	98,8%	-0,7 p.p.	-0,5 p.p.
Cobertura entre los 15 y 17 años de edad	78,7%	87,4%	92,3%	+13,6 p.p.	+4,9 p.p.

Fuente: INEEd

Para el rango de entre 6 y 11 años, la tasa se ha mantenido estable a lo largo de los años. La meta establecida por el gobierno es mantenerla en 99,3%, dato registrado en 2019. Para el 2020, hubo una disminución de −0,5 p.p. En la cohorte entre 15 y 17 años, la cobertura aumentó significativamente desde el 2015 (+13,6 p.p.). En relación con el 2019, el aumento fue de casi 5 puntos (+4,9 p.p.) lo que refleja el cumplimiento del objetivo de mantener, durante la pandemia, el vínculo entre el alumnado y la escuela.

Competencias educativas

Uruguay cuenta, con un sistema de evaluación nacional de desempeño (Aristas) en las áreas de lectura y matemática, encargo que – desde 2016 – lo tiene el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). Esta evaluación va dirigida a estudiantes de tercero y sexto grado de primaria, además de aquellos que cursan tercero de media. Abarca tanto la educación pública como privada.

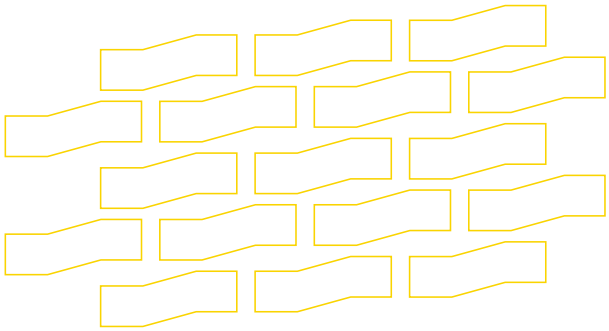


Tabla 6. Niveles de desempeño en lectura en tercer grado de educación primaria.

Niveles de desempeño en lectura en tercer grado de educación primaria										
Niveles[6]	2017	2020	Dif.	Niños	Niñas	Quintiles del CSEC del centro				
	Total			2020		I	II	III	IV	V
Nivel 1	21,5%	16,6%	-4,9 p.p.	18,6%	14,8%	28,4%	23,1%	16,3%	10,7%	7,1%
Nivel 2	26,1%	23,2%	-2,9 p.p.	25,4%	21,1%	30,3%	29%	26,7%	20,4%	12,7%
Nivel 3	20,8%	24,4%	-3,6 p.p.	24,4%	24,3%	21,4%	26,8%	26,3%	24,7%	23%
Nivel 4	15%	17,6%	+2,6 p.p.	16,3%	18,9%	12,1%	11,4%	15,9%	22,7%	24,1%
Nivel 5	16,7%	18,2%	+1,5 p.p.	15,4%	20,9%	7,8%	9,8%	14,7%	21,5%	33,1%

Fuente: INEEd

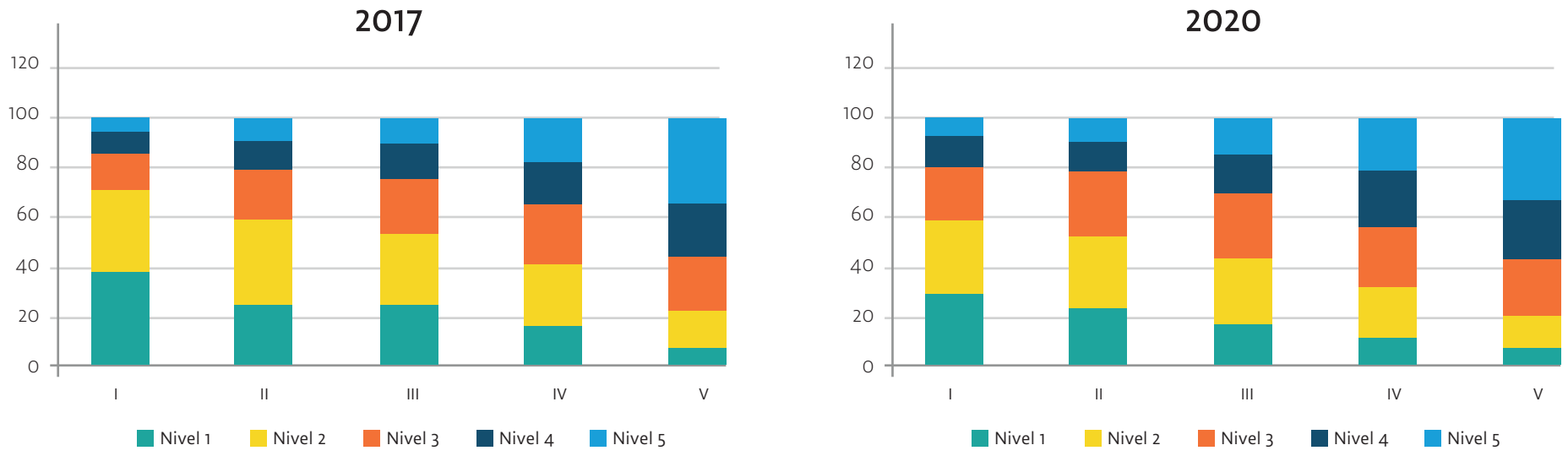
6 Nivel 1: menos complejo; Nivel 5: más complejo.

En relación con el desempeño en **lectura en tercer grado de primaria**, las cifras generales reflejan una mejora en los niveles respecto al 2017. En este sentido, los datos muestran que, en 2020, un 39,8% de los/as niños/as se ubicaron en los niveles más bajos (1 y 2) frente a un 47,6%, en 2017, lo que implica una reducción de 7,8 p.p., mientras que en los niveles superiores (3 y 5) se ubicó el 35,8% de los/as alumnos, aumentando en 4,1% respecto a la evaluación anterior.

El nivel medio (3) mejoró en casi 4 puntos. Si se hace un análisis por sexo, se observa que las niñas tienen un mejor desempeño respecto a los niños; ubicándose en los niveles más bajos el 35,9% de las alumnas frente al 44% en el caso de los niños. Comparado con el 2017, en los niveles 1 y 2, las niñas tuvieron un mejor desempeño, puesto que se ubicaba el 41,7% de ellas, lo que implica una reducción de 5,8 p.p. mientras que, en el caso de los niños, el 2017 se ubicaba el 53,2%, mejorando en 9,2 p.p. En los niveles superiores, la diferencia entre ambos sexos es de 8,1 p.p. Comparado con el 2017, donde el desempeño de las niñas fue de 36,1% y de los niños de 27,4%, hubo una mejora de 3,7 p.p. y 4,3 p.p., dado que en 2020 se ubicaban en 39,8% y 31,7%, respectivamente.

Sin embargo, la situación preocupante, y que debe ser abordada en los diseños de las políticas públicas, es cuando se observan los datos por contexto socioeconómico y cultural del centro (CSEC); en este sentido, se puede observar que a medida que el quintil está en los estratos más bajos, los desempeños son más desfavorables, revirtiendo la situación a medida que se transita por los quintiles superiores. Así, mientras el quintil I tiene un 58,7% de los estudiantes en los niveles 1 y 2; en los centros educativos de quintil V este porcentaje se reduce a 19,8% (38,9 p.p. de diferencia).

Gráfico 6. Desempeño en lectura en tercer grado de educación primaria, por quintil (2017 y 2020)



Si se compara con los datos de 2017, el quintil I obtuvo un 71% en los niveles 1 y 2; es decir, que hubo una mejora de 12,3 p.p. Por su parte, en el quintil V, la mejoría fue algo más leve, pasando de 22,4% en 2017 a 19,8% en 2020 (-2,6 p.p.).

En los niveles superiores (4 y 5), los resultados del quintil I, en 2017, se ubicaron en 14,4%, llegando, en 2020, a 19,9% (+5,5 p.p.). Por su parte, en el quintil V, en 2017, el 55,7% del alumnado se ubicó en los niveles superiores, frente al 57,2% en 2020 (+1,5 p.p.).

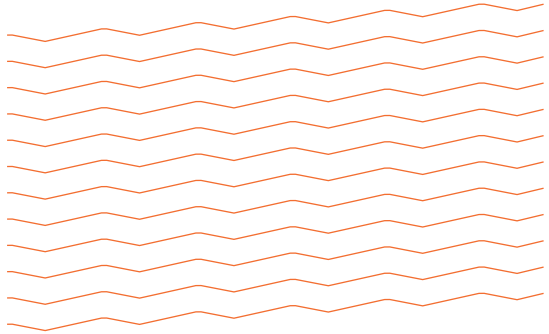


Tabla 7. Niveles de desempeño en matemática en tercer grado de educación primaria

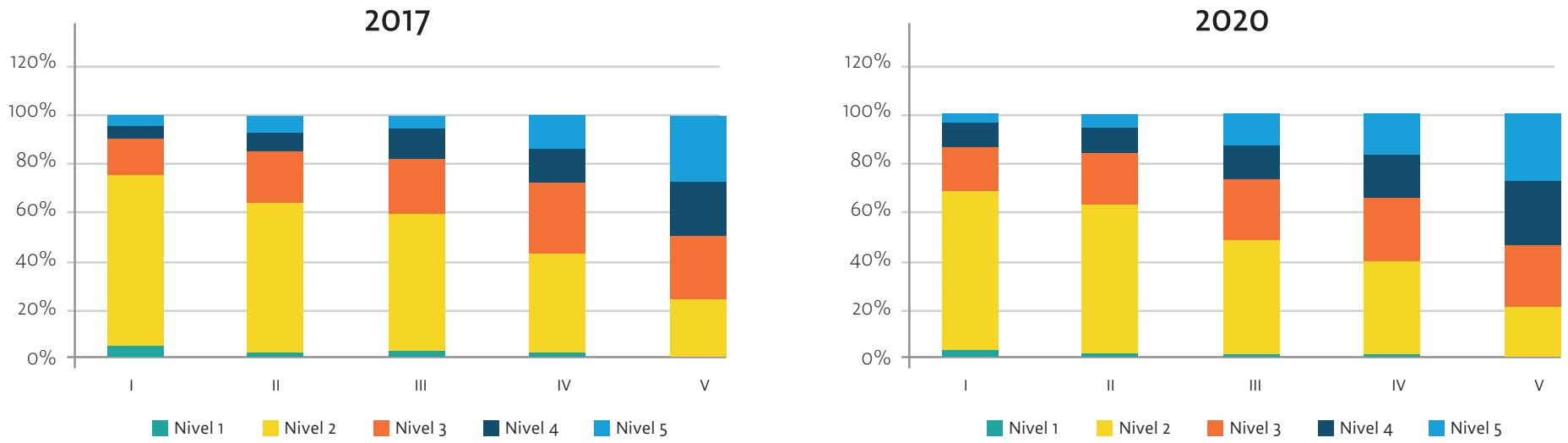
Niveles de desempeño en matemática en tercer grado de educación primaria										
Niveles[7]	2017	2020	Dif.	Niños	Niñas	Quintiles del CSEC del centro				
	Total			2020		I	II	III	IV	V
Nivel 1	2%	1,7%	-0,3 p.p.	1,6%	1,9%	3,6%	2,1%	1,4%	1,5%	0,4%
Nivel 2	48,9%	45,1%	-3,8 p.p.	44,6%	45,6%	64,7%	60,4%	46,8%	38,1%	21%
Nivel 3	23,3%	23,4%	+0,1 p.p.	23,4%	23,3%	18,2%	21,4%	25%	26,5%	25,3%
Nivel 4	12,6%	15,5%	+2,9 p.p.	15,8%	15,2%	9,7%	10%	13,6%	16,9%	24,9%
Nivel 5	13,2%	14,3%	+1,1 p.p.	14,6%	14%	3,8%	6%	13,2%	16,9%	28,4%

Fuente: INEEd

7 Nivel 1: menos complejo; Nivel 5: más complejo.

En cuanto al **desempeño de matemática de tercer año,** las cifras revelan un avance similar. Por un lado, los niveles más bajos muestran una reducción de 4,1 p.p., mientras que los niveles superiores, de 4 p.p. El nivel 3 se mantiene en los mismos niveles (+0,1 p.p.). En el análisis del desempeño de niños y niñas, los resultados son algo distintos a los de lectura, no existiendo tanta diferencia, siendo que el 46,2% de los niños y el 47,5% de las niñas se ubicaron en los primeros niveles (1,3 p.p. de diferencia). En cuanto a los rendimientos por las CSEC; en el quintil I, el 68,3% de estudiantes se ubicaron en los niveles 1 y 2, mientras que para el quintil V, un 21,4% lo hizo en dichos niveles. Lo mismo sucede con los niveles superiores donde se posicionó el 13,5% del quintil inferior y el 53,3% del quintil V.

Gráfico 7. Desempeño en matemática en tercer grado de educación primaria, por quintil (2017 y 2020)



Si se compara con los resultados de Aristas 2017, observamos que, para el quintil I, el 74,6% de los/as niños/as se ubicaron en los niveles más bajos mientras que, en el quintil V, sólo lo hizo el 23,9%, lo que implica una mejora en ambos casos, de 6,3 p.p. y 2,5 p.p., respectivamente. En relación con el desempeño en los niveles superiores (4 y 5), hubo una mejora de 3,4 p.p. y 3,3 p.p. respecto a 2017, donde se ubicó en el 10,1% y 50%

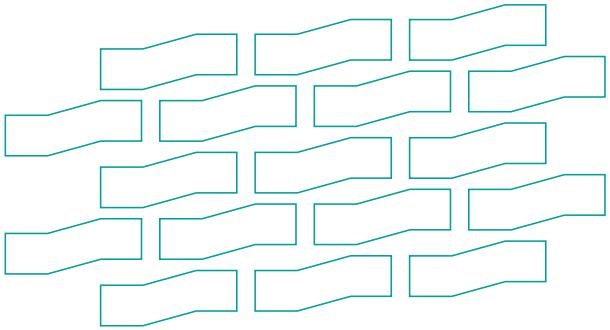


Tabla 8. Niveles de desempeño en lectura en sexto grado de educación primaria.

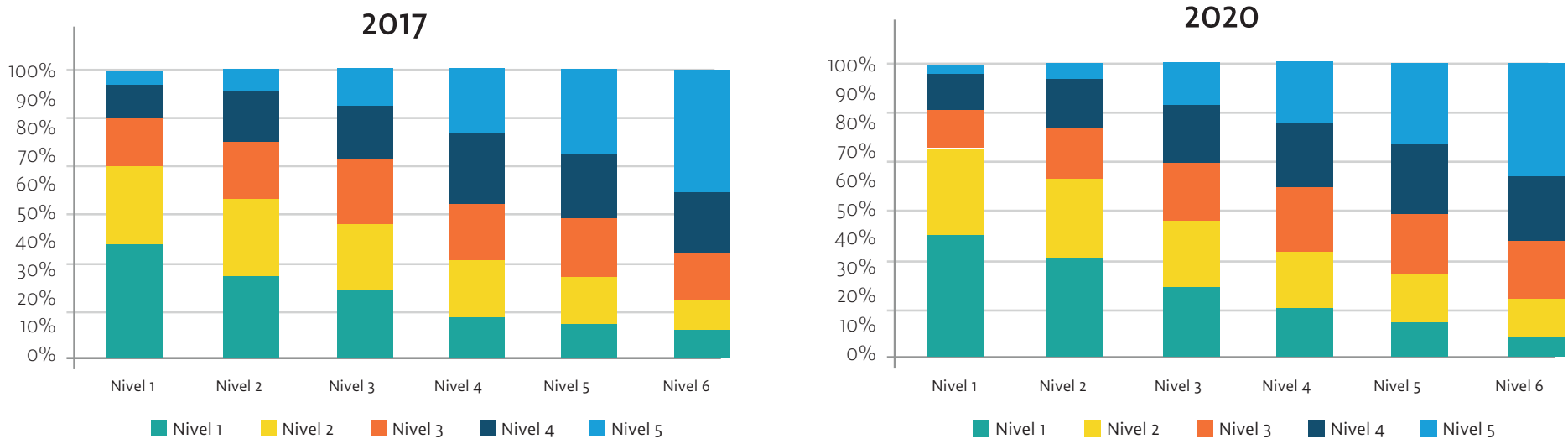
Niveles de desempeño en lectura en sexto grado de educación primaria										
Niveles[8]	2017	2020	Dif.	Niños	Niñas	Quintiles del CSEC del centro				
	Total			2020		I	II	III	IV	V
Nivel 1	4,4%	3%	-1,4 p.p.	3,5%	2,4%	6,2%	4,1%	1,9%	1,7%	0,5%
Nivel 2	15,8%	15,3%	-0,5 p.p.	18,1%	12,6%	26,1%	20,2%	13,3%	12,2%	4%
Nivel 3	25,6%	23%	-2,6 p.p.	23,2%	22,9%	28,1%	26,1%	23,5%	21,3%	16,2%
Nivel 4	25,7%	26,2%	+0,5 p.p.	26,2%	26,3%	22,8%	26,1%	28,4%	27,4%	27,3%
Nivel 5	17,2%	18,1%	+6,7 p.p.	15,7%	20,4%	11,4%	14,1%	18,7%	21,8%	24,8%
Nivel 6	11,4%	14,4%	+3 p.p.	13,3%	15,4%	5,4%	9,4%	14,1%	15,5%	27,4%

Fuente: INEEd

8 Nivel 1: menos complejo; Nivel 5: más complejo.

En relación con los niveles de lectura de sexto de primaria, podemos observar que, en 2020, el 18,3% de los estudiantes se posicionaron dentro de los niveles 1 y 2 mientras que, en 2017, había sido el 20,2% (-1,9 p.p.). En el caso de los niveles superiores, en 2020, el 32,5% se ubicó en ellos, suponiendo una mejora de 9,7 p.p. respecto al 2017. El grueso de los estudiantes se ubicó en los niveles medios (49,2% en 2020). Analizando las diferencias por sexo, las niñas siguen teniendo un mayor puntaje, ubicándose un 35,8% en los niveles superiores, 6,8 p.p. por encima de los niños. Aunque no puede compararse debido a una baremación distinta (número de niveles), los hallazgos serían congruentes con los encontrados en Aristas 2017, para lectura de tercer grado de primaria, en cuanto a un mejor desempeño de las niñas en lectura.

Gráfico 8. Desempeño en lectura en sexto grado de educación primaria, por quintil (2017 y 2020)



Cuando se toma en cuenta el contexto socio económico y cultural de los centros educativos, aunque en todos los quintiles ha habido mejoras; estas han sido más notorias en los III y IV, donde hubo un aumento, de 2017 a 2020, de 7,10 p.p. y 7,90 p.p., respectivamente, en los niveles 5 y 6. El quintil que menos cambios tuvo fue el I donde hubo una mejora de 0,5 p.p. en la proporción de niños en los niveles 1 y 2, y un aumento de 1,1 p.p. en los niveles 5 y 6.

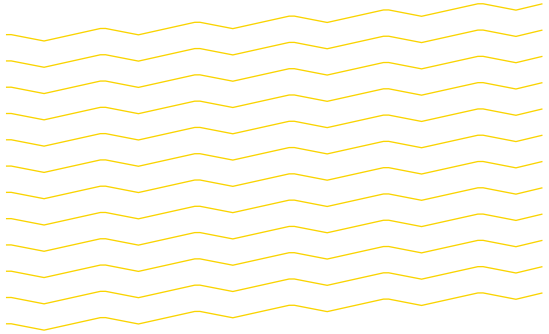


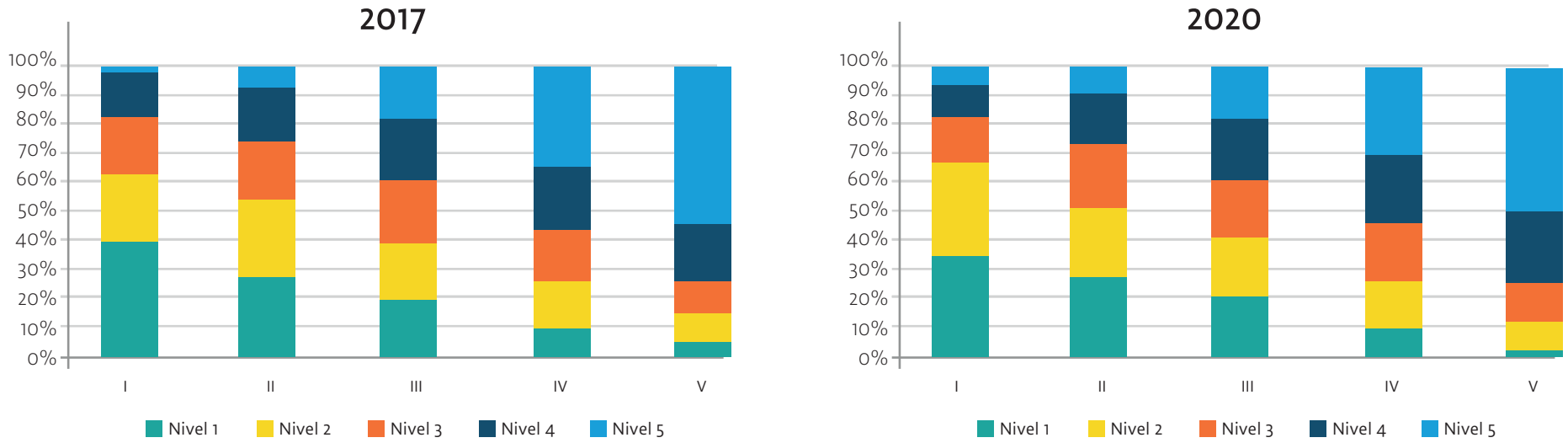
Tabla 9. Niveles de desempeño en matemática en sexto grado de educación primaria.

Niveles de desempeño en matemática en sexto grado de educación primaria										
Niveles	2017	2020	Dif.	Niños	Niñas	Quintiles del CSEC del centro				
	Total			2020		I	II	III	IV	V
Nivel 1	6,1%	6,2%	+0,1 p.p.	6,3%	6%	10,8%	9,5%	4,7%	3,3%	1,8%
Nivel 2	27,9%	28,1%	+0,2 p.p.	28,3%	27,9%	38,2%	35,1%	30,5%	24,1%	13,1%
Nivel 3	37,1%	34,9%	-2,2 p.p.	33,6%	36,2%	37,6%	35,3%	35,3%	36,1%	30,6%
Nivel 4	22,4%	22,3%	-0,1 p.p.	22,2%	22,4%	12,2%	16,1%	23,9%	26,2%	34%
Nivel 5	6,5%	8,5%	+2 p.p.	9,6%	7,3%	1,2%	4%	5,6%	10,3%	20,5%

Fuente: INEEd

El desempeño en **matemática de sexto de primaria** tuvo menos avances dado que el 34,3% se ubicó en los dos primeros niveles, frente al 34% en 2017 (+0,3 p.p.). El nivel medio tuvo una disminución de 2,2 p.p. y en los dos niveles superiores, hubo una mejora de 1,9 p.p. En el caso de los resultados por sexo, el resultado es mixto; si bien, en los niveles inferiores de desempeño, los niños se ubican un 0,7 p.p. por encima de las niñas; en los niveles superiores, la relación es inversa, presentando los niños un mejor desempeño, dado que se encuentra al 31,8% frente al 29,7% de las niñas (2,1 p.p. de diferencia). Como es evidente, en el nivel medio, las niñas concentran una mayor cantidad, el 36,3% frente al 33,6% de los niños.

Gráfico 9. Desempeño en matemática en sexto grado de educación primaria, por quintil (2017 y 2020).



El quintil I es el que mejores resultados ha obtenido si lo entendemos como la disminución de la proporción en los niveles más bajos (-4,30 p.p.), seguido por los centros del quintil IV, con una reducción de 4,1 p.p. Lo contrario sucede con el quintil V donde se pasó de 11,8% (2017) a 14,9% (2020). Por su parte, en los niveles superiores, las mejoras más importantes se ubican en los quintiles III y IV, con 6,3 p.p. y 8,2 p.p., respectivamente.

En definitiva, ha habido una mejora en los desempeños educativos, aun cuando hubo un año y medio sin asistencia presencial a las escuelas, inclusive en los centros educativos con contextos socioeconómicos y culturales desfavorables. Sin embargo, el desempeño está marcado por estas variables, donde los/as estudiantes de centros de quintiles más bajos obtienen resultados más bajos que aquellos de quintiles más altos.

Tabla 10. Inversión en educación.

Variables	2015	2019	2020	Dif. 2015 - 2020	Dif. 2019 - 2020
Gasto por estudiante (PPA, dólares constantes)	2.582	3.905	3.757	+1.175	-148

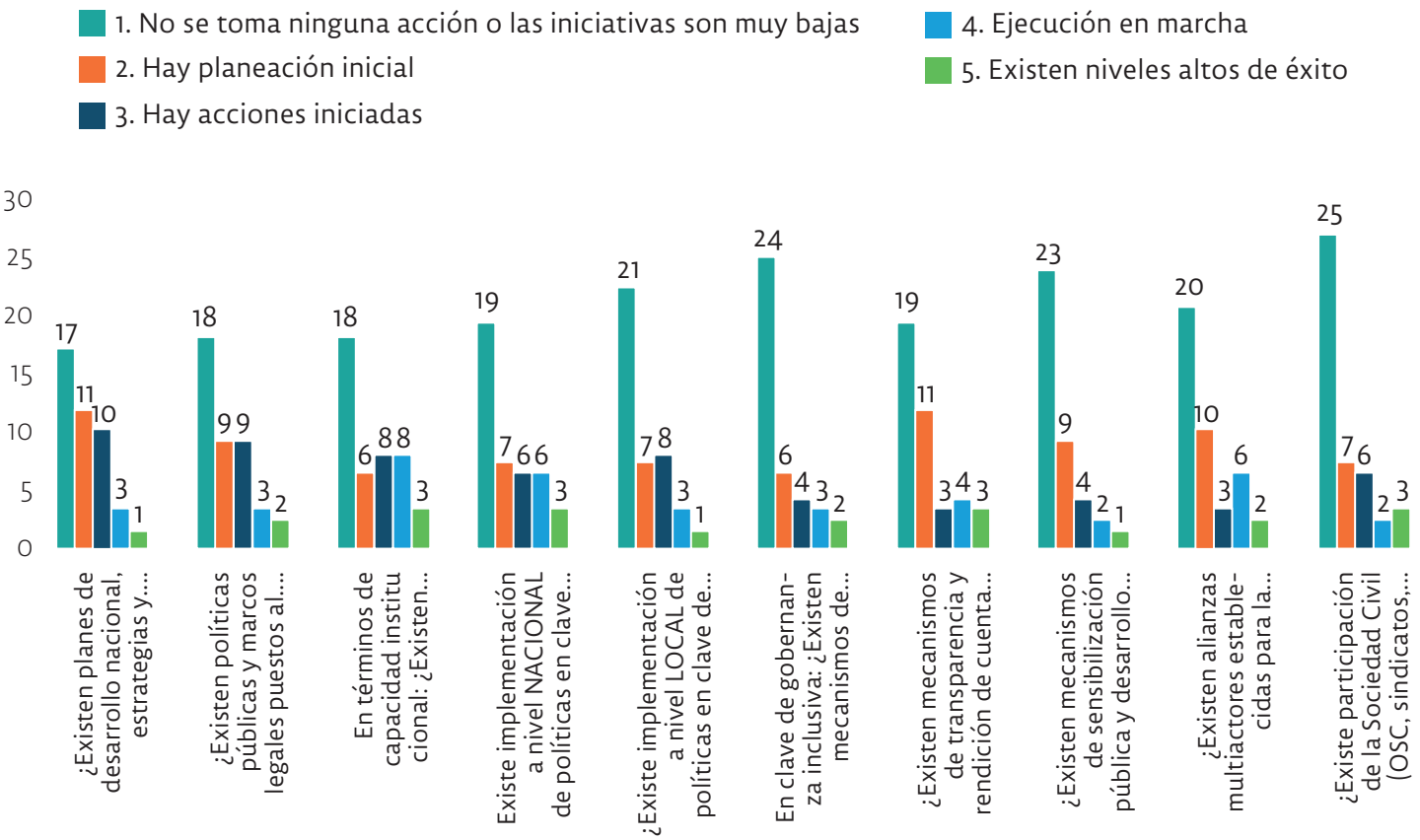
Analizando el gasto por estudiante, desde el 2015, el gasto per cápita (PPA, dólares constantes) aumentó en 45,5% (+USD 1.175). Respecto al 2019, disminuyó un 3,8% (-USD 148). Para el año 2021,

La opinión de las OSC sobre el proceso de implementación del ODS 4 en Uruguay

Tabla 11. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 4.

Pregunta	1. No se toma ninguna acción o las iniciativas son muy bajas	2. Hay planeación inicial	3. Hay acciones iniciales	4. Ejecución en marcha	5. Existen niveles altos de éxito	No sabe/ no contesta	Total Ponderado
¿Existen planes de desarrollo nacional, estrategias y presupuesto al servicio de cada ODS?	17	11	10	3	1	2	**2,05**
¿Existen políticas públicas y marcos legales puestos al servicio de cada ODS?	18	9	9	3	2	3	**2,07**
En términos de capacidad institucional: ¿Existen Instituciones públicas con un mandato claro y capacidades institucionales al servicio de cada ODS?	18	6	8	8	3	1	**2,35**
Existe implementación a nivel NACIONAL de políticas en clave de ODS	19	7	6	6	3	3	**2,20**
¿Existe implementación a nivel LOCAL de políticas en clave de ODS?	21	7	8	3	1	4	**1,90**
En clave de gobernanza inclusiva: ¿Existen mecanismos de monitoreo, evaluación y reporte sobre avance de ODS?	24	6	4	3	2	5	**1,79**
¿Existen mecanismo de transparencia y rendición de cuenta por parte del Estado en materia de ODS?	19	11	3	4	3	4	**2,03**
¿Existen mecanismo de sensibilización pública y desarrollo de capacidades por parte del Estado en clave de ODS?	23	9	4	2	1	5	**1,69**
¿Existen alianzas multiactores establecidas para la implementación de los ODS?	20	10	3	6	2	3	**2,02**
¿Existe participación de la Sociedad Civil (OSC, sindicatos, comunidades de base) en la priorización y formulación de políticas públicas?	25	7	6	2	3	1	**1,86**

Gráfico 10. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 4



Al igual que en el ODS 1, el ítem mejor valorado es el relacionado a la capacidad de las instituciones del estado que están ligadas al ODS 5. Es el sub-bloque gobernanza y vínculos con las OSC; sobre todo en lo referente a los mecanismos de sensibilización y desarrollo de capacidades en donde se encuentra una valoración más desfavorable. En este sentido, en las entrevistas se hizo referencia a la necesidad de que el gobierno trabaje en establecer, conjuntamente con las OSC, la profesionalización de la educación no formal, creando capacidades y estandarizando resultados.

Asimismo, se observa una valoración negativa en la participación de las OSC, incluidos sindicatos ligados a la educación, en la formulación de la política pública. En este punto, los diferentes actores hicieron referencia a la reforma educativa propuesta por el actual gobierno y que ha generado el rechazo de los distintos colectivos docentes y gremios estudiantiles. En este sentido, uno de los temas que generan mayor rechazo está ligado al hecho que la reforma está planteada en un momento de recorte presupuestal, lo que se sustenta en los datos presentados en la rendición de cuentas y por el reclamo de los docentes derivado de la caída del salario real durante los últimos dos años.

El rol de las OSC en el cuidado de las trayectorias educativas

En relación al rol que las OSC cumplen en los procesos de acompañamiento y protección a las trayectorias educativas, -uno de los elementos de tensión más destacados por la discusión política actual de la reforma-, las organizaciones sociales convocadas en los grupos focales mencionaron la necesidad de mirar el proceso de trayectoria educativa desde una óptica más integradora con los procesos sociales. Señalan la importancia en el acompañamiento socioeducativo como "puente" o "red de sostén" especialmente en las adolescencias.

> *"Sostener y acceder a trayectorias educativas completas, continuas y de calidad, ese derecho de acceso está todo el tiempo en jaque. Las organizaciones visualizamos que en la primera infancia y en la niñez hay otra mirada y otra responsabilidad en cuanto al acceso y al sostenimiento de las trayectorias: hay institucionalidades que están vigilantes por lo menos al acceso. Es mucho más difícil que un niño deserte de la escuela sin que algunos mecanismos se "disparen". Eso no pasa con las adolescencias. Es otro escenario."*
>
> *(Representante OSC - Salto)*

En este sentido las organizaciones sociales destacan, desde su rol, el acompañamiento socioeducativo como factor determinante en el sostenimiento de las trayectorias educativas.

> *"La educación media exige, en nuestra opinión, unas competencias cognitivas que muchos de los niños y las niñas que egresan de primaria no tienen o no las han desarrollado. No significa que las niñas y los niños no tengan capacidad para desarrollarlas. Hay una exigencia muy alta en educación media que tiene que ver con las autonomías en educación media, y si no existen redes de contención esas capacidades no se pueden desarrollar. Allí es donde los Centros Juveniles, como dicen los gurises, jugamos un rol de "red de sostén" (como grupo adulto que sostiene la trayectoria)"*
>
> *(Representante OSC - Salto)*

Un tema que surgió de las entrevistas y grupos focales, además de verse reflejado en los indicadores, es la necesidad de mayor inversión y redistribución de los recursos. El nivel socioeconómico de los estudiantes se correlaciona con la calidad de la enseñanza. Como se ha visto, los resultados en el desempeño educativo dependen del NSEC donde se inserta el centro educativo. De acuerdo con lo mencionado, aunque esta problemática ha sido discutida por las autoridades educativas en los últimos años, no se ha podido resolver. Esto finalmente terminaría repercutiendo en la tasa de finalización, sobre todo en la educación media, lo que lleva también a las bajas tasas de estudiantes de educación terciaria.

En referencia a este aspecto, varias organizaciones que acompañan procesos socioeducativos con adolescentes señalan que son justamente las OSC quienes reciben a la población que ha sido expulsada del sistema educativo formal o que corre riesgos de serlo. Muchas veces, señalan, por su propia vulnerabilidad estructural el adolescente no logra sostener la trayectoria.

"Ese adolescente se acerca a un Centro Juvenil porque la educación secundaria los invita a retirarse, no puede sostener la trayectoria. Muchos de los gurises con los que nosotros trabajamos son los que generan problemas en un salón de educación secundaria formal."

(Representante OSC - Salto)

Tensiones con el concepto de calidad educativa

También en referencia a algunas discusiones de agenda en cuanto a los cambios en la política pública educativa, las organizaciones sociales problematizan la dimensión de la calidad educativa. Refieren en este sentido a la importancia que ha tenido, en términos de calidad, las decisiones de inclusión social en el sistema de educación formal y sus repercusiones en las prácticas docentes. En un escenario de mayor inclusión -sobre todo en educación media- las organizaciones sociales plantean la tensión que necesariamente debe discutirse en cuanto a la calidad. Mayor inclusión requiere más acompañamiento, sostén y estrategias de seguimiento, sobre todo, para las poblaciones más vulnerables. Pero, además, señalan "todos adentro", lo que significa un cambio cultural también en los equipos docentes en el trabajo con adolescentes más vulnerables y que presenten niveles distintos de integración y capacidades para el aprendizaje. La discusión sobre la calidad educativa entonces necesariamente está ligada a los procesos de inclusión y de integración, los cuales vinculan una mirada de interseccionalidad de vulnerabilidades que muchas veces, no son consideradas por el sistema educativo en sus diseños más estructurales.

Efectos "cruzados" o interseccionalidad en las vulnerabilidades.

En relación con las interseccionalidades en las vulnerabilidades, las organizaciones sociales destacan la importancia que tienen las propuestas como los Clubes de niños o los Centros Juveniles en la protección de población que integra varias vulnerabilidades. Específicamente en relación con los ODS 1 y ODS 4 esta interseccionalidad fue especialmente señalada. La capacidad y experiencia en atender poblaciones vulnerables en situaciones de pobreza y protección de trayectorias educativas, genera un verdadero aporte desde las propuestas de las OSC en los territorios.

En relación a esta misma dimensión de interseccionalidades que complejizan el rol y el trabajo de las OSC en los territorios, se suman algunas temáticas y problemáticas con las cuales las propuestas de sostén y reinserción socioeducativa "compiten", que son el crecimiento en la penetración de las redes de narcotráfico, microtráfico, trata y explotación sexual comercial en los barrios.

En el caso de Salto, las organizaciones mencionan una fuerte amenaza de estas problemáticas a sus propuestas, y la necesidad de reinventar las estrategias de intervención y seguimiento a partir de estos emergentes. Señalan además, que en los últimos dos años estas temáticas han agravado sustantivamente el escenario.

La opinión de las OSC sobre el proceso de implementación del ODS 1 en Uruguay

En referencia a este ODS en especial, fueron consultados niños, niñas y adolescentes que participan en espacios de acompañamiento, promoción y protección de derechos a cargo de organizaciones sociales (Clubes de Niños y Centros Juveniles) en la ciudad de Salto. La consulta a estas poblaciones buscó tener un carácter lúdico dentro de las posibilidades de la temática a abordar. Para ello se realizó un taller de encuentro y diálogo en torno a una "Trivia de ODS" donde niños, niñas y adolescentes, en mesas de trabajo, intercambiaban opiniones y generaron reflexiones a partir de los 5 ODS propuestos.

A la consulta de ¿Por qué razones creen ustedes que niños, niñas y adolescentes dejan de estudiar? los 5 grupos compartieron las siguientes respuestas:

- *"A veces dejan el estudio para trabajar, también por temas económicos, no te gusta estudiar. También hay madres y padres no responsables."*
- *"Para poder estudiar mejor necesitamos parar el alcoholismo, parar la violencia entre géneros y respetar las decisiones de los demás."*
- *"Para poder estudiar bien necesitamos parar la cocaína, el vino y también parar que los niños tengan que trabajar por el porro."*
- *"A veces no podemos estudiar porque no hacen caso a sus mayores, o porque discriminan a los estudiantes, o porque los padres los obligan a trabajar y no terminan los estudios."*
- *"A veces no van más a la escuela porque no le prestan atención a la maestra. También por sumarse a malos grupos. O por jugar a juegos y no estudiar. También dejan por las drogas."*

Se respetó textualmente la respuesta de participantes del grupo focal, en el entendido que las palabras y términos utilizados también refieren a los contextos en los que se desenvuelven en su vida cotidiana. La crudeza y claridad en las respuestas da una señal clara de los niveles de reconocimiento que la población más vulnerable tiene de su contexto. Estas respuestas tienen, además, mucha consistencia con lo planteado con los equipos de educadores y referentes de las OSC que trabajan con ellos en el territorio, donde un sistema de vulnerabilidades se reconoce avanzando con fuerza, máxime luego de la pandemia, de la recesión socioeconómica y el retiro de los territorios de varias iniciativas y programas de políticas públicas sociales y de protección.

"Yo creo que, en el caso de la educación, en este momento, los chiquilines tienen que optar. O comen o estudian. Dejan de estudiar porque tienen que conseguir para comer. Los jóvenes salen a hacer changas y dejan de estudiar."

(Persona consultada en Grupo Focal de población vulnerable, Departamento de Rivera)

ODS 5 – Igualdad de género

Metas de este objetivo

5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.

5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Análisis de indicadores

Tabla 12. Feminicidio o femicidio, 2015,2019 y 2020 (tasas por cada 100.000 mujeres).

Variables	2015	2019	2020	Dif. 2015 - 2020	Dif. 2019 - 2020
Muerte de mujeres ocasionada por su pareja o ex-pareja íntima (tasa por cada 100.000 mujeres)	1,5	1,2	0,6	-60%	-50%
Tasa de femicidio o feminicidio por cada 100.000 mujeres	1,5	1,4	1	-33,3%	-28,57%

Fuente: CEPAL

De acuerdo con los datos oficiales, la tasa de femicidio se redujo un 33,3% desde el 2015; sin embargo, la mayor caída se da durante el año de la pandemia. En términos absolutos, en el año 2021, se dieron 25 casos de femicidios, cifra similar a la registrada en 2019, periodo pre-pandemia. Entre los departamentos con tasas más altas se encuentran Florida (5,7), Rivera (3,6) y Durazno (3,4); sin embargo, esto no tendría ninguna correlación con años anteriores, en la medida que - en 2015 - los departamentos con mayores tasas fueron Tacuarembó (8,5), Treinta y Tres (3,9), Lavalleja (3,3) y Maldonado (3,3). En comparación con la región, hasta el 2019, Uruguay tenía la tasa más alta de América del Sur, por ello una mayor preocupación por el dato reportado en 2021. En cuanto a las muertes en manos de (ex) parejas, la tasa ha ido decreciendo, pasando de un 100% en 2015 a un 60% en 2020. Para el 2021, este dato fue del 65% del total de femicidios.

Tabla 13. Violencia Basada en Género, por nivel socioeconómico.

Variables	2015	2019	Dif. 2015 - 2020
5.2.1 Mujeres de 15 años o más que tienen o han tenido pareja y que vivieron situaciones de VBG (psicológica, física, patrimonial o sexual) por parte de las mismas a lo largo de toda la vida. El dato se calcula para las mujeres que tienen o han tenido pareja	45,4%	46,9%	+1,6 p.p.
5.2.1.1. Nivel socioeconómico bajo	50,7%	55,8%	+5,1 p.p.
5.2.1.1. Nivel socioeconómico medio	46%	44,8%	-1,2 p.p.
5.2.1.1. Nivel socioeconómico alto	38,7%	40,6%	+1,9 p.p.
5.2.1.2. Mujeres de 15 años o más que tienen o han tenido pareja y que vivieron situaciones de VBG (psicológica, física, patrimonial o sexual) por parte de las mismas en los últimos 12 meses. El dato se calcula para las mujeres que tienen o han tenido pareja	18,2%	19,6%	+1,4 p.p.
5.2.1.1. Nivel socioeconómico bajo	-	25,8%	-
5.2.1.1. Nivel socioeconómico medio	-	17,4%	-
5.2.1.1. Nivel socioeconómico alto	-	17,2%	-

Fuente: MIDES

Los datos muestran una realidad compleja. Un 46,9% de las mujeres mayores de 15 años, que han tenido (o tienen) pareja, vivieron situaciones de violencia basada en género (VBG). Este dato es mayor al registrado en 2015 en 1,6 p.p. Analizando más profundamente las estadísticas, se observa que las mujeres de nivel socioeconómico bajo no sólo son quienes sufren mayores grados de violencia, sino que - además - son el sector donde más ha crecido la violencia (5,1 p.p.) mientras que en los estratos socioeconómicos medio y alto, la variación fue de -1,2 p.p. y +1,4 p.p., respectivamente. Si restringimos el periodo a los últimos 12 meses, la tasa de VBG fue de 19,6%, también mayor al dato registrado en 2013, que fue de 18,2%. Al igual que en el caso anterior, las tasas más altas las encontramos en el nivel socioeconómico bajo.

Tabla 14. Representación de mujeres en cargos de elección.

Variables	2015	2019	2020	Dif. 2015 - 2020	Dif. 2019 - 2020
5.5.1. Representantes mujeres en la Cámara de Representantes	17,2%	15,2%	17,2%		+2 p.p.
5.5.1. Representantes mujeres en la Cámara de Senadores	26,7%	29%	25,8%	-0,9 p.p.	-3,2 p.p.
5.5.1. Porcentaje de alcaldesas	21,4%*	16,9%	18,7%	-2,7 p.p.	-1,8 p.p.

*2014

Fuente: MIDES

En cuanto a la participación de las mujeres en política, en general, los datos se han mantenido estables, entre el 15% y 25%, mayor en la Cámara de Senadores, lo cual implica una clara subrepresentación de las mujeres en los espacios políticos. Pese a que Uruguay fue el primer país de América Latina en consagrar los derechos políticos de las mujeres, ha habido poco avance en la práctica, aun cuando se implementó - en 2009 - la ley de cuotas, y se modificó en 2017. Los colectivos de mujeres impulsan una ley de paridad (alternancia) tanto para las internas de los partidos políticos como en cargos de elección popular.

Tabla 15. Mujeres en puestos directivos.

Variables	2015	2019	2020	Dif. 2015 - 2020	Dif. 2019 - 2020
5.5.2. Proporción de mujeres en puestos directivos	32,8%	35,7%	38,8%	+6 p.p.	+3,1 p.p.

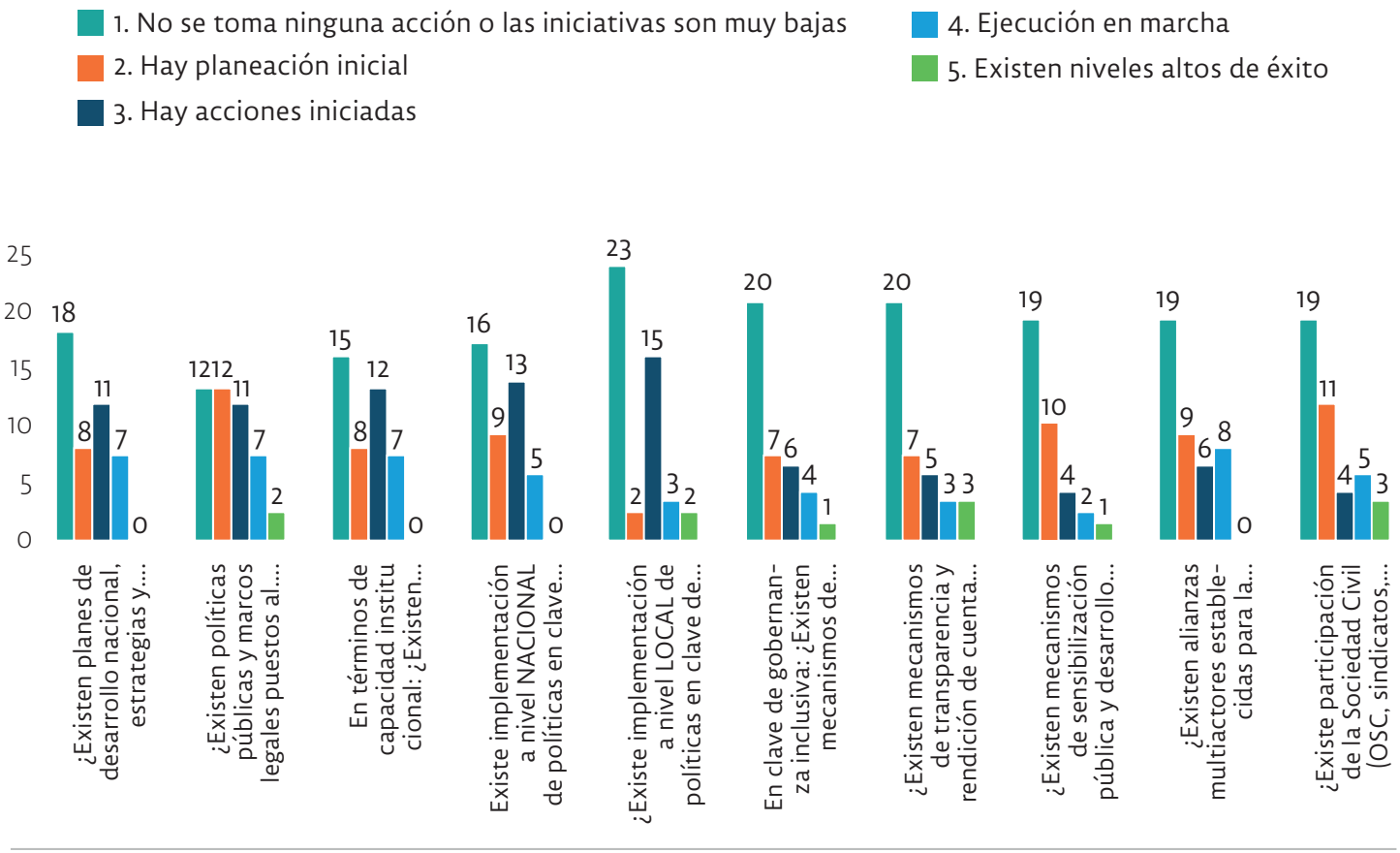
Fuente: MIDES

Aunque en el ámbito privado, también existe una subrepresentación de la mujer, es importante destacar el aumento progresivo de mujeres en puestos directivos, pasando de 32,8% en 2015 a 38,8% en 2020 (+3,1 p.p.). En este sentido, es importante continuar implementando políticas destinadas a romper el "techo de cristal" que impide que las mujeres asciendan a puestos de decisión.

Tabla 16. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 5.

Pregunta	1. No se toma ninguna acción o las iniciativas son muy bajas	2. Hay planeación inicial	3. Hay acciones iniciales	4. Ejecución en marcha	5. Existen niveles altos de éxito	No sabe/ no contesta	Total Ponderado
¿Existen planes de desarrollo nacional, estrategias y presupuesto al servicio de cada ODS?	18	8	11	7	0	0	**2,16**
¿Existen políticas públicas y marcos legales puestos al servicio de cada ODS?	12	12	11	7	2	0	**2,43**
En términos de capacidad institucional: ¿Existen Instituciones públicas con un mandato claro y capacidades institucionales al servicio de cada ODS?	15	8	12	7	0	2	**2,26**
Existe implementación a nivel NACIONAL de políticas en clave de ODS	16	9	13	5	0	1	**2,16**
¿Existe implementación a nivel LOCAL de políticas en clave de ODS?	23	2	14	3	2	0	**2,07**
En clave de gobernanza inclusiva: ¿Existen mecanismos de monitoreo, evaluación y reporte sobre avance de ODS?	20	7	6	4	1	6	**1,92**
¿Existen mecanismo de transparencia y rendición de cuenta por parte del Estado en materia de ODS?	20	7	5	3	3	6	**2,00**
¿Existen mecanismo de sensibilización pública y desarrollo de capacidades por parte del Estado en clave de ODS?	19	10	4	6	1	4	**2,00**
¿Existen alianzas multiactores establecidas para la implementación de los ODS?	19	9	6	8	0	2	**2,07**
¿Existe participación de la Sociedad Civil (OSC, sindicatos, comunidades de base) en la priorización y formulación de políticas públicas?	19	11	4	5	3	2	**2,10**

Gráfico 10. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 4



En el ODS 5, igualdad de género, el sub-bloque con valoración más baja es el relacionado a la transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, la percepción es que los niveles de violencia son muy altos; y, que - en los espacios de rendición de cuentas - se presentan las cifras de tal manera que no reflejan la gravedad de la situación. Como se pudo observar en el análisis de los indicadores, Uruguay presentaba los datos de femicidios más altos de la región en 2019 y que, tras una caída en 2020, los niveles habrían aumentado a niveles pre-pandemia. Asimismo, los actores señalan que algo que se está percibiendo, de manera más constante, son los niveles de violencia y crueldad que acompañan a dichos asesinatos.

Por su parte, se valora de forma generalizada los avances que Uruguay ha tenido desde el punto de vista legislativo y de sus políticas de género, identificando cambios sustantivos desde la década del 2000 a esta parte. Se destaca la existencia de mecanismo orientados a la promoción de la igualdad de género en casi todos los organismos públicos, así como se ha avanzado de forma muy satisfactoria en el área normativa. Sin embargo, también se reconoce que estos avances se encuentran matizados si se considera la situación entre Montevideo y el interior del país. Se identifican brechas amplias en la práctica entre las dos zonas, dando la sensación de que muchas de las políticas no han llegado, ni en términos de diseño ni en términos

implementación, a muchos lugares alejados de la capital nacional.

Los avances descritos, que apuntan a garantizar los derechos de las mujeres y de las minorías LGTBIQ+, también enfrentan, en opinión de varios actores consultados, la creciente presencia de un discurso político conservador que llega, inclusive, a cuestionar su consagración, con la presencia de de movimientos anti-derechos que incluso tienen presencia a nivel parlamentario. Este tipo de discurso comienza a tomar fuerza a nivel de relato público por parte de algunos actores institucionales y ello impacta legitimando posturas que se adoptan a nivel de la práctica, en ámbitos concretos de la sociedad, en su sistema de salud o de educación, por ejemplo. Adicionalmente, se percibe un resentimiento a nivel presupuestal que problematiza aspectos de ejecución de políticas que garantizan esos derechos.

Hemos tenido notorios avances en materia de derechos y estamos actualmente teniendo movimientos conservadores en contra. Se vuelve a discutir el tema del aborto, si denuncias algo habrá hecho, se vuelve a cuestionar la educación sexual en Uruguay. No se están dedicando recursos para la implementación, legislado está pero no se implementa... En Uruguay no se ha derogado la ley (de violencia) pero si se está teniendo mayores dificultades para la implementación, eso no está saliendo demasiado públicamente,...hay falta de recursos para la implementación de la ley integral de violencia, tenemos una ley muy buena pero nos quedamos ahí.

(Entrevistada de la academia)

Detección, atención, protección y prevención de violencia contra las mujeres.

En términos de los mecanismos de atención y detección, las OSC destacan la importancia de las redes territoriales que ellas mismas gestionan. Terminan siendo éstas las protagonistas en la detección y atención temprana de víctimas. El "cuello de botella" se encuentra en la atención y la prevención del problema, donde las OSC dependen de las instituciones estatales para realizar su trabajo con las víctimas y en la prevención de la reiteración de violencia.

"Existe el servicio de atención a violencia de género (SIPIAV) pero tienen pocos recursos también. Por ejemplo, hace unos días nos decían que tenían entrevistas agendadas hasta agosto. Eso significa que una persona que está sufriendo violencia de género tiene que esperar un mes y medio para que la reciban y la ayuden".

(Referente OSC - Rivera)

Sin embargo, y sobre todo en los territorios, son las OSC y los colectivos quienes han definido la búsqueda de alternativas a la respuesta de las políticas públicas del Estado. En muchos casos redireccionando sus prioridades y en otros, buscando fondos específicos para atender dichas problemáticas.

"Nuestro fondo de Entramadas trabaja específicamente en el tema de violencia de género. En eso colaboramos mucho con el servicio que existe. Todos los colectivos hacen acogida a mujeres en situación de violencia. La detección se resuelve bastante entre los colectivos."

(Referente OSC - Rivera)

Existencia de normativa versus garantía real de derechos. El rol de las OSC en este escenario

En el caso de consultas específicas a organizaciones sociales en el territorio, -como hemos mencionado con anterioridad a partir del análisis de los datos relevados- los colectivos de mujeres y colectivos LGTBIQ+ analizan y problematizan la tensión permanente entre la existencia de la Ley y la garantía del derecho. En este sentido, las OSC remarcan la importancia del trabajo de cercanía en relación con este ODS, donde el rol de las organizaciones y colectivos es clave para la vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente. Aun así, a nivel de diversas instituciones estatales se manifiesta el poco conocimiento o, en algunos casos el desconocimiento explícito, por ejemplo, de la Ley Integral para personas Trans (Ley N° 19684).

> *"La ley integral TRANS fue aprobada pero no se está implementando, mucho menos en el interior. En situación de pandemia, la comunidad LGTBI+ no estaba en la lista de poblaciones vulnerables. Tuvimos una reunión con el MIDES, planteando que hay mujeres y personas TRANS en situación de vulnerabilidad, pero no tuvimos respuesta. Las personas TRANS no estamos en el listado de población vulnerable en los organismos. Salvo que haya alguna interseccionalidad: que la persona se identifique como afrodescendiente, o que tenga niños a cargo."*
>
> *(Referente OSC - Rivera)*

Efectos "cruzados" o escenarios de interseccionalidad

A la hora del diálogo con organizaciones que trabajan en torno a las metas de este ODS, es claro el diagnóstico en referencia a la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en la detección y atención de muchas de las vulnerabilidades asociadas a mujeres y población LGTBIQ+. Se remarca la importancia de un trabajo en red en forma permanente y en el desarrollo de estrategias de sensibilización e incidencia social sobre el tema. En términos de interseccionalidad, se menciona educación y salud como escenarios donde se encuentran los niveles más altos de discriminación. En el caso del Departamento de Rivera se destaca el componente de vulneración del derecho a la identidad de género como uno de los principales obstáculos.

> *"La violación de la identidad de género está muy naturalizado. Ocurre mucho en la salud, y también en el sistema educativo. Los gremios estudiantiles se ponen en contacto con nosotros para que los ayudemos a redactar cartas de denuncia. El bulling no sucede entre pares, sino que sucede desde los docentes y profesionales y tienen expresiones de violencia contra los y las adolescentes."*
>
> *(Referente OSC - Departamento de Rivera)*

Para avanzar en este Objetivo se identifica otro factor fundamental, el económico, como pilar escencial para apalancar procesos de igualación, superación de la violencia y abatimiento de la discriminación. Apostar a la autonomía económica de las mujeres y población LGTBIQ+ se asume como una condición necesaria para la ampliación de sus oportunidades y capacidades. A su vez, este aspecto económico involucra una discusión postergada sobre el tratamiento del trabajo no remunerado, el cual continúa recayendo en las mujeres exacerbando las diferencias de resultados para ellas.

> *"Vos para generar procesos de salida de violencia de las mujeres tenés que tener autonomía económica de las mujeres, hay muchas mujeres que siguen soportando por un tema de las condiciones de vida..sabemos que todo el trabajo no remunerado lo cargan principalmente las mujeres y eso genera mayor pobreza en las mujeres.."*
>
> *(Referente de la academia)*

La opinión de población vulnerable sobre el proceso de implementación del ODS 5 en Uruguay

Desde la opinión de la población vulnerable, las problemáticas asociadas al avance o retroceso de este ODS se mantienen y en muchos casos han recrudecido su presencia. El caso de la lucha contra la violencia hacia mujeres y niñas es el que más se expresa en la voz de las poblaciones vulnerables. Se señala un retroceso en relación con la situación de protección de mujeres y niñas, asociado a la situación de pobreza y exclusión del mercado laboral. En el actual escenario, estas problemáticas se cruzan con dispositivos o mecanismos que captan dichas vulnerabilidades y operan a partir de ellas. En departamentos de frontera como Rivera, la explotación sexual comercial de niñas, niños y mujeres ha aumentado y ha evolucionado sus mecanismos de captación y tráfico. Lo mismo sucede con el ingreso al mercado de las drogas, en formatos de microtráfico y de explotación. Allí donde el mercado laboral se reduce y la presencia de las políticas sociales se retrae, ganan territorio los mecanismos de ilegalidad y de fuente rápida de dinero, se instalan y comienzan a pelear por el territorio conquistado.

"Yo creo que empeoró todo. Principalmente porque el gobierno no apoya. Yo hace años caminaba por Rivera y no había gente en la calle. Hace dos meses estuve en barrios apartados de Rivera y vi mucha gente en la calle."

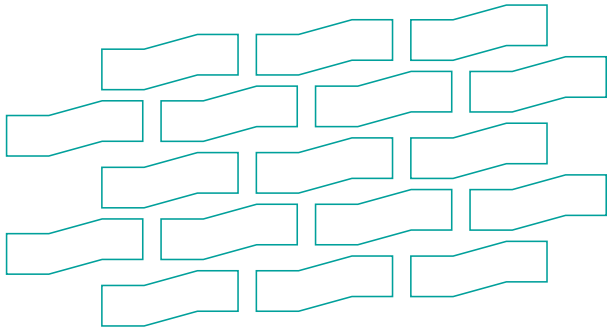
(Persona consultada en grupo focal de población vulnerable - Departamento de Rivera)

En cuanto a la meta de "poner fin a todas las formas de discriminación" las personas consultadas mantienen firmemente la importancia de avanzar en este tema, en el entendido de que los mecanismos de discriminación continúan existiendo fuertemente relacionados a la pobreza, a la falta de posibilidad de educación y conectado con la imposibilidad de ingresar al mercado laboral. Señalan, además, el crecimiento en estos últimos años de ciertos mecanismos de discriminación institucional, sobre todo hacia la población homosexual y trans. Los colectivos de personas transgénero, en el caso del departamento de Rivera, señalan fuertemente la discriminación en centros educativos por parte de equipos docentes y directivos de los centros. Resaltan la importancia de que adolescentes y jóvenes son los principales promotores de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación, y definen este tema como un fenómeno claramente generacional, donde las personas más adultas e institucionalizadas rechazan y condenan la diferencia, y adolescentes y jóvenes luchan por transformar los espacios hacia la igualdad. En este contexto los colectivos o las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol fundamental en apoyar esta transformación y brindar herramientas para continuar la sensibilización y la incidencia.

En relación con el fortalecimiento necesario de las organizaciones sociales que promueven los derechos de mujeres y niñas en el territorio, el diagnóstico es de soledad y desgaste, sobre todo vinculado a la baja en la participación de sus protagonistas y referentes:

"Las organizaciones muchas veces no se fortalecen porque la participación también disminuye cuando hay situaciones complicadas. Cuando se necesita sobrevivir las personas no pueden organizarse tanto. Entonces los colectivos pierden gente. La participación se vé comprometida por el contexto."

(Persona consultada en grupo focal de población vulnerable - Departamento de Rivera)



ODS15 – Vida de ecosistemas terrestres

Metas de este objetivo

15.1 Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales

15.2 Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial

15.5 Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción.

15.9 Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.

15.a Movilizar y aumentar de manera significativa los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas.

15.b Movilizar un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación.

Análisis de indicadores

Tabla 17. Indicadores relativos al ODS 15.

Variables	2015	2019	2020	Dif. 2015 - 2020	Dif. 2019 - 2020
Superficie forestal como proporción de la superficie total de tierra	11%	11,5%	11,6%	+0,6 p.p.	+0,1 p.p.
Proporción de lugares importantes para el agua dulce incluidos en zonas protegidas (%)	21,55%	28,7%	28,27%	+6,72 p.p.	
Proporción de lugares importantes para la biodiversidad terrestre incluidos en zonas protegidas (%)	21,46%	23,30%	23,30%	+1,84 p.p.	
Proporción de área forestal ubicada dentro de las áreas protegidas legalmente establecidas	1,78%	2,03%	2,03%	+0,25 p.p.	
Proporción de superficie forestal sujeta a un plan de ordenación forestal a largo plazo	56%*	57,75%	58,63%	+2,63 p.p.	+0,88 p.p.
Área forestal bajo un esquema de certificación de manejo forestal verificado independientemente (Ha.)	1.234.068	1.106.008	1.125.078	-108.990	19.070

*2017 Fuente: MIDES

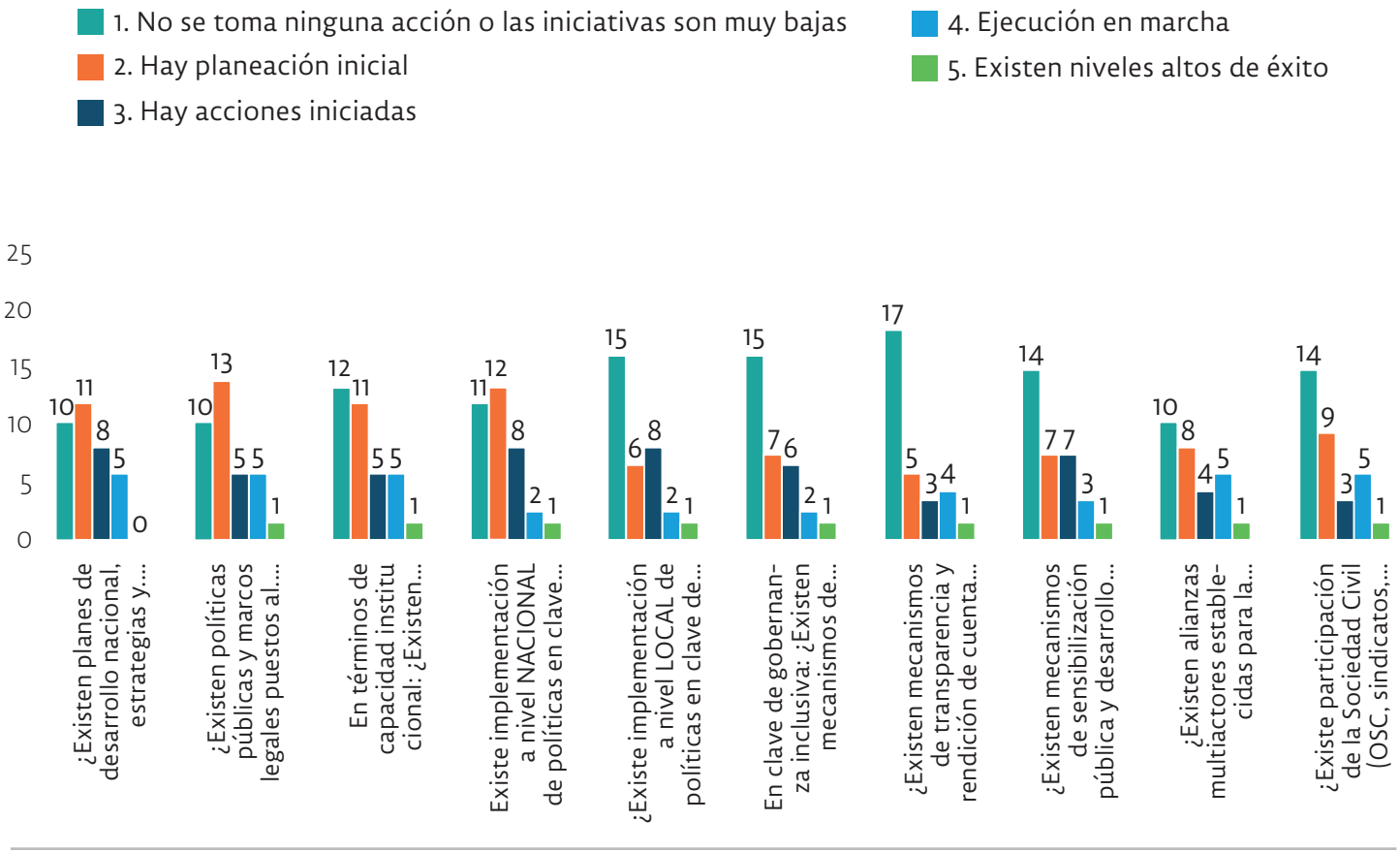
En términos generales, los indicadores anuncian que existe una parálisis en los avances respecto a los ecosistemas terrestres. En este sentido, respecto a la superficie forestal, se registró un crecimiento de 0,6 p.p. del 2015 al 2020, correspondiendo un +0,1 p.p. al último año. Si tomamos en cuenta la proporción ubicada en áreas protegidas legalmente establecidas, aumentó 0,25 p.p. hasta el 2019, permaneciendo constante. Por su parte, en términos absolutos, el número de hectáreas con un esquema de certificación de manejo forestal pasó en cinco años de 1.230.068 hectáreas, a 1.125.078, lo que significó una reducción de 8,8%. En relación con la superficie forestal con un plan de ordenamiento, aumentó en 2,63 p.p. al 2019, y luego 0,88 p.p. al 2020. En cuanto a la proporción de lugares importantes para la protección de agua dulce incluidos en zonas protegidas, tuvo un aumento de 6,72 p.p., aunque no se registró variación del 2019 al 2020. Situación similar se dio con la proporción de lugares para la biodiversidad terrestre, que pasó de un 21,46% a 23,30%, manteniéndose sin variaciones en el último año.

La opinión de las OSC sobre el proceso de implementación del ODS 15 en Uruguay

Tabla 18. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 15.

Pregunta	1. No se toma ninguna acción o las iniciativas son muy bajas	2. Hay planeación inicial	3. Hay acciones iniciales	4. Ejecución en marcha	5. Existen niveles altos de éxito	No sabe/ no contesta	Total Ponderado
¿Existen planes de desarrollo nacional, estrategias y presupuesto al servicio de cada ODS?	10	11	8	5	0	10	**2,24**
¿Existen políticas públicas y marcos legales puestos al servicio de cada ODS?	10	13	5	5	1	10	**2,24**
En términos de capacidad institucional: ¿Existen Instituciones públicas con un mandato claro y capacidades institucionales al servicio de cada ODS?	12	11	5	5	1	10	**2,18**
Existe implementación a nivel NACIONAL de políticas en clave de ODS	11	12	8	2	1	10	**2,12**
¿Existe implementación a nivel LOCAL de políticas en clave de ODS?	15	6	8	2	1	12	**2,00**
En clave de gobernanza inclusiva: ¿Existen mecanismos de monitoreo, evaluación y reporte sobre avance de ODS?	15	7	6	2	1	13	**1,94**
¿Existen mecanismo de transparencia y rendición de cuenta por parte del Estado en materia de ODS?	17	5	3	4	1	14	**1,90**
¿Existen mecanismo de sensibilización pública y desarrollo de capacidades por parte del Estado en clave de ODS?	14	7	7	3	1	12	**2,06**
¿Existen alianzas multiactores establecidas para la implementación de los ODS?	10	8	4	5	1	16	**2,25**
¿Existe participación de la Sociedad Civil (OSC, sindicatos, comunidades de base) en la priorización y formulación de políticas públicas?	14	9	3	5	1	12	**2,06**

Gráfico 12. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 15.



Los resultados muestran que, de acuerdo con la opinión de las OSC, el sub-bloque de transparencia y rendición de cuentas es el que cuenta con una valoración más baja; es decir, se considera por parte de los actores no gubernamentales que no existirían acciones claras en esta línea, o estas están en etapas muy incipientes. Por el contrario, aunque también con niveles bajos entre la población encuestada, la mejor valoración refiere a la existencia de planes y políticas medioambientales, también ligadas a la creación, en julio de 2020, del Ministerio de Ambiente. En este sentido, desde la academia señalan que, efectivamente, existe un marco normativo extenso y que, en los últimos años se avanzó en su implementación. Se destaca la creación de la institucionalidad relativa a la protección del ambiente, pero a su vez se identifican grandes retos a nivel de fortalecimiento económico ya que se considera que esa creación no ha sido acompañada por los recursos económicos y técnicos adecuados. Ello se relaciona con la política del gobierno de reducir el gasto público, motivo por el cual, se entiende que muchas iniciativas han quedado paralizadas, y que - inclusive - el ministerio ha sufrido una reducción de personal lo que debilita su funcionamiento. Resulta paradójico que, con el bajo presupuesto asignado (0,06% del presupuesto nacional), el ministerio haya tenido una ejecución presupuestaria (2021) de solo el 84%. La explicación estaría en la reducción del personal vinculado a las tareas medioambientales.

En este mismo sentido, algunos actores manifestaron tener la sensación de que existe una ralentización del avance de las políticas de este sector, por momentos asociado a un congelamiento o desmantelamiento, y en algunos casos (como en áreas protegidas) se percibe un retroceso. Se marcan también cambios a nivel de estructura normativa (cambios, por ejemplo, que no van a facilitar que nuevas áreas ingresen al sistema nacional), deterioro en la distribución de recursos a los territorios (como guardaparques sin vales de combustible). Se suma a ello, la sensación de un posible "relajamiento" del cumplimiento de las normativas; se menciona como ejemplo los planes de uso del suelo, donde tiempo atrás se había avanzado y contratado mucho personal profesional para el diseño de diferentes tipos de planificaciones que la normativa establecía, pero de un tiempo a esta parte se percibe una baja muy importante en esta actividad.

"En lo que esa biodiversidad se ha resentido mucho, ha sido un área donde no se ha re-contratado a muchos cargos... Sin embargo, tampoco se ejecutaron los presupuestos asignados; mientras en territorio se necesitaban fondos y el ministerio estaba devolviendo dinero, eso es una clara señal de no avanzar".

(Referente de la Academia)

Se percibe, en términos generales, a nivel medioambiental, que se está gradualmente deteriorando la situación; a pesar de los avances realizados, estos no son suficientes para frenar o revertir la degradación. El principal avance se lo identifica en el sector industrial, donde el control ambiental se ha hecho más presente y ha aplicado medidas severas, así como también en el sector de residuos, donde la mejora ha sido progresiva, aunque no suficiente. Esto se puede deber a que se está apostando a "revertir" las políticas productivas asociadas con visiones más tecnocráticas y no a un cambio de paradigma de la producción o el cuidado.

Los retos identificados para este Objetivo se relacionan con la necesidad de avanzar en la descentralización del Ministerio de Ambiente y otras instituciones en lo local. Se debe apostar a un sistema de contratación que asegure de forma permanente la cantidad suficiente de personal idóneo para atender las áreas relacionadas al cuidado y gestión medioambiental. Sumado a ello, fortalecer el diseño de políticas departamentales a largo plazo, con horizontes más amplios que los períodos de gobierno, dado que el tema amerita una atención programática de largo aliento por parte de los gobiernos locales, no siempre con las capacidades instaladas suficientes. Así mismo, se identifica la necesidad de acompasar el creciente interés de la sociedad por el cuidado del medio ambiente con el fortalecimiento de estructuras institucionales capaces de dar respuestas. Se entiende que ello puede implementarse a través de mayor presencia o fiscalización en el territorio, aunque se encuentra como limitante las visiones que promueven la postura de achicar o reducir el costo del Estado. De todos modos, se menciona que el involucramiento de la sociedad civil es fundamental para la gestión sostenible, pero se concibe que no es posible sin el fortalecimiento de las instituciones públicas.

Debido a lo específico del ODS en cuanto a sus metas, ha sido - de los objetivos valorados - el que ha contabilizado un mayor número de respuestas "no sabe/no contesta".

ODS 17 – Alianzas para lograr los objetivos

Metas de este objetivo

17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole.

17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas.

Análisis de indicadores

Tabla 19. Ingresos del Gobierno (% PIB).

Variables	2015	2019	2020	Dif. 2015 - 2020	Dif. 2019 - 2020
Total de los ingresos del gobierno como proporción (%) del PBI, desglosado por fuente	27%	28,1%	28,1%	+1,1 p.p.	
A. Gobierno Central	18,7%	19,3%	19,8%	+1,1 p.p.	+0,5 p.p.
Dirección General Impositiva	15,7%	16,1%	16,6%	+0,9 p.p.	+0,5 p.p.
Comercio Exterior	0,9%	1%	1%	+0,1 p.p.	
Otros	2,2%	2,2%	2,2%		
B. Banco de Previsión Social	6,9%	8%	7,3%	+0,4 p.p.	-0,7 p.p.
C. Resultado Primario Corriente Empresas Públicas	1,4%	0,8%	1%	-0,4 p.p.	+0,2 p.p.

Fuente: INV 2021

Los ingresos del gobierno crecieron en 1,1 p.p. del 2015 al 2019, manteniéndose en el último año. Al 2019, el aumento se dio en dos de los ítems (Gobierno Central y BPS), 0,6 p.p. y 1,1, respectivamente, mientras que los resultados de las Empresas Públicas retrocedieron 0,6 p.p.

En relación al 2020, si tomamos en cuenta que el gobierno ha mantenido una política de reducción del déficit fiscal y los ingresos no aumentaron, la respuesta ha sido, como se mencionó en el análisis de los indicadores del ODS 1, una reducción del gasto público.

Tabla 20. Presupuesto interno financiado con impuestos (%).

Variables	2015	2019	Dif. 2015 - 2020
Porcentaje del presupuesto interno financiado por impuestos internos	18,51%	18,15%	-0,36 p.p.

Fuente: Our World Data

De acuerdo con Our World Data, el porcentaje del presupuesto nacional financiado con impuestos es del 18,15% en 2019, lo que significó una reducción de 0,36 p.p. respecto al 2015.

Sin embargo, este porcentaje se encuentra por encima de la media para América Latina y El Caribe, 13,61%; e, inclusive por encima de la media de los países miembros de la OCDE, 15,87%.

Tabla 21. Inversión Extranjera Directa (%).

Variables	2015	2019	2020	Dif. 2015 - 2020	Dif. 2019 - 2020
Inversión Extranjera Directa, entradas netas como porcentaje del PBI	5,02%	2,24%	0,56%	-4,46 p.p.	-2,22 p.p.

Fuente: Banco Mundial

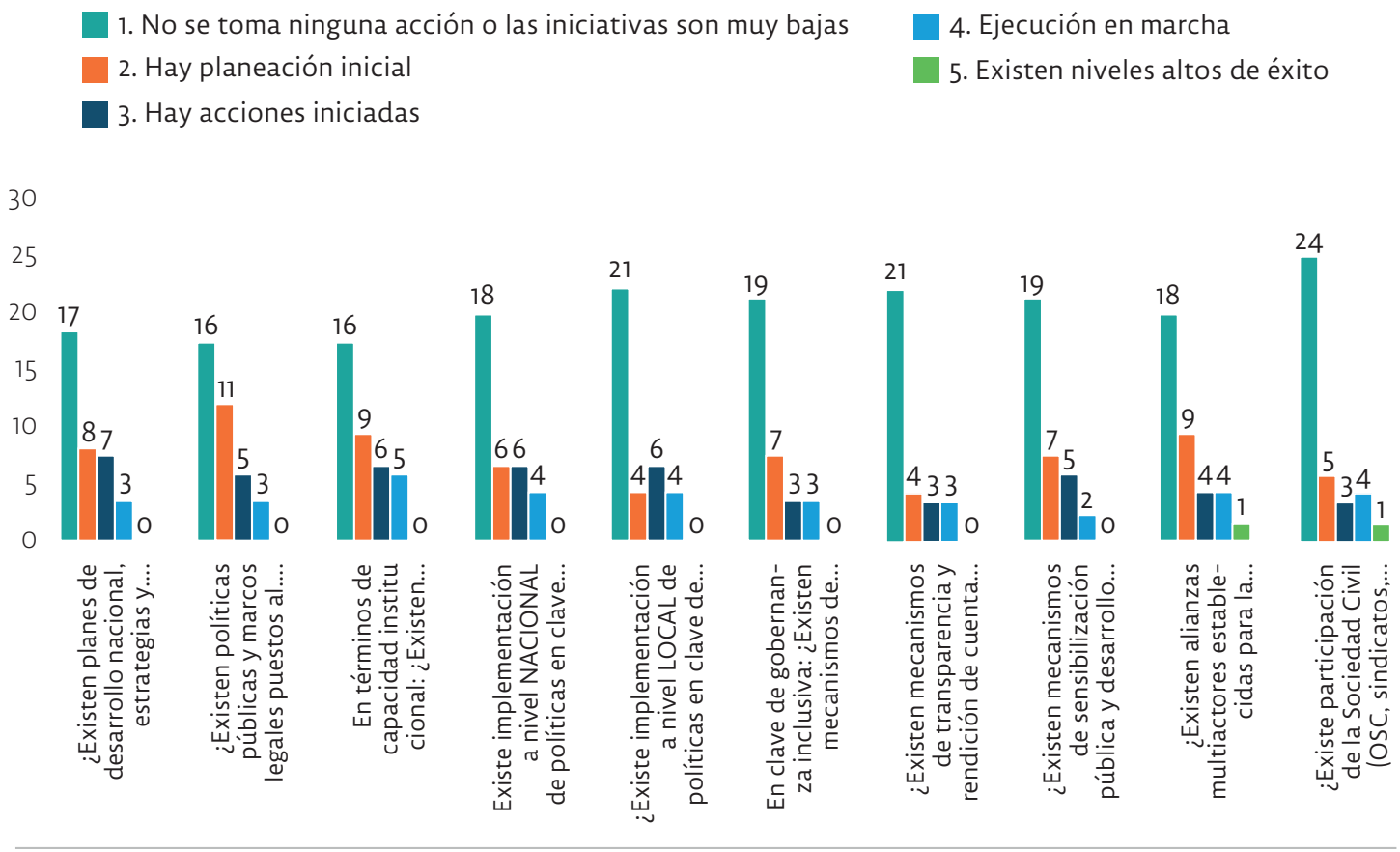
La IED está calculada como las entradas y salidas netas de recursos de inversión extranjera. Desde el 2015, ha habido una reducción continua, asociado en gran parte a las crisis de la región y de los principales inversores. De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su informe "Inversiones en el Mundo 2021", se destacó que - en el 2020 - se dio un mayor dinamismo en la industria tecnológica y los beneficios tributarios a proyectos elegibles dentro del marco del régimen de promoción de inversiones, supusieron un aumento de los ingresos de inversión.

Análisis de encuestas

Tabla 22. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 17.

Pregunta	1. No se toma ninguna acción o las iniciativas son muy bajas	2. Hay planeación inicial	3. Hay acciones iniciales	4. Ejecución en marcha	5. Existen niveles altos de éxito	No sabe/ no contesta	Total Ponderado
¿Existen planes de desarrollo nacional, estrategias y presupuesto al servicio de cada ODS?	17	8	7	3	0	9	**1,89**
¿Existen políticas públicas y marcos legales puestos al servicio de cada ODS?	16	11	5	3	0	9	**1,86**
En términos de capacidad institucional: ¿Existen Instituciones públicas con un mandato claro y capacidades institucionales al servicio de cada ODS?	16	9	6	5	0	8	**2,00**
Existe implementación a nivel NACIONAL de políticas en clave de ODS	18	6	6	4	0	10	**1,88**
¿Existe implementación a nivel LOCAL de políticas en clave de ODS?	21	4	6	4	0	9	**1,80**
En clave de gobernanza inclusiva: ¿Existen mecanismos de monitoreo, evaluación y reporte sobre avance de ODS?	19	7	3	3	0	12	**1,69**
¿Existen mecanismo de transparencia y rendición de cuenta por parte del Estado en materia de ODS?	21	4	3	3	0	13	**1,61**
¿Existen mecanismo de sensibilización pública y desarrollo de capacidades por parte del Estado en clave de ODS?	19	7	5	2	0	11	**1,70**
¿Existen alianzas multiactores establecidas para la implementación de los ODS?	18	9	4	4	1	8	**1,92**
¿Existe participación de la Sociedad Civil (OSC, sindicatos, comunidades de base) en la priorización y formulación de políticas públicas?	24	5	3	4	1	7	**1,73**

Tabla 22. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 17.



En el presente ODS también se encuentra una alta cantidad de respuestas "no sabe / no contesta", probablemente debido al desconocimiento sobre las metas incorporadas. Asimismo, es el que - en términos generales - tiene una valoración más baja. Ello, presumiblemente, esté vinculado a la percepción de que el gobierno no está tomando en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil para avanzar en los ODS. Asimismo, los diferentes actores destacaron, como se ha hecho referencia en el informe, a la reducción del gasto público en cada una de las áreas temáticas que cubre los ODS, lo que tiene una mayor repercusión por la propia crisis generada por la pandemia del SARS-CoV-2.

Se identifica un claro consenso sobre la inexistencia de mecanismos que alienten la asociación multiactor para afrontar los diferentes desafíos de la Agenda en el país. Desde la OSC se admite voluntad para participar si se les convoca y se reconoce que puede ser un buen momento para habilitar más espacios para que la sociedad civil aporte su visión a la solución de las crecientes problemáticas sociales. Para ello, parecería adecuado promover mejoras a nivel de gobernanza de los procesos de participación, apostando a superar mecanismos de resistencia o respuesta reactiva, adoptando el espíritu de la Agenda, de construcción conjunta entre los diferentes actores. Una dinámica cooptada por la "reacción" no parece ser el mecanismo más idóneo para que el conjunto de la

sociedad se apodere de la agenda; es necesaria una lógica de participación para co-construir. A ello, no contribuye el hecho de que se percibe una atomización de la agenda, donde cada grupo de la sociedad civil defiende sus intereses sin poseer un mecanismo articulado para abordar las problemáticas.

Desde la academia se reflexiona acerca de cómo esta situación, con vaivenes cíclicos entre mayor y menor presencia estatal en áreas de intervención de política pública, interpela el rol que debería adoptar la sociedad civil para contribuir con un posicionamiento propositivo. En este sentido, como ya se ha mencionado en este informe, algunas voces del ámbito universitario consideran positivo el hecho de generar una alianza estratégica que aporte una dimensión de sustento científico al posicionamiento político de la sociedad civil, a los efectos de potenciar su influencia en ámbitos de decisión pública. Adicionalmente, se reconoce la importancia de un abordaje holístico sobre el procesos de desarrollo social, para lo que se hace necesario sensibilizar en torno a la interconexión de los ODS y sus metas. Ello implica reconocer la importancia de la visión de los diversos actores en el proceso, apostando a la generación de alian-

Resumen del Análisis

zas y dinámicas de trabajo en red para afrontar el reto de interconexión.

Si se observa la ponderación por cada indicador, los resultados son similares, una baja valoración en cada uno de los sub-bloques en los que se divide la encuesta, obteniendo los mejores resultados en el plano institucional denotando la existencia de planes y políticas, además de instituciones con capacidad para su desarrollo. Tanto en los grupos focales como en las entrevistas, se señaló que Uruguay ha avanzado en este plano **institucional**, tanto en la elaboración de leyes y normativas, como en las capacidades técnicas de sus instituciones; sin embargo, la sensación generalizada es de que dichos marcos legales no se están llevando a la práctica, principalmente, por la política de reducir el gasto público, lo que lleva al desmantelamiento de algunas políticas, el poco avance en otras y el riesgo de debilitar lo poco o mucho que se había avanzado.

Adicionalmente, cuando se consultó a las poblaciones vulnerables en relación a estos avances, y dada la actual coyuntura socioeconómica del país, la sensación de las poblaciones, en términos generales, es de una fuerte desprotección y vulnerabilidad frente a lo coyuntural del escenario. En esta línea, existe consenso desde la sociedad civil acerca de un proceso de deterioro de la matriz de protección social en Uruguay. En estos contextos, la sociedad civil organizada es el actor que toma principal relevancia a la hora de la atención inmediata y detección de vulnerabilidades más extremas, siendo la implementación de políticas públicas la herramienta necesaria para resolver las necesidades de sensibilización y prevención de quienes lo demanden.

En cuanto al sub-bloque de **transparencia y rendición de cuentas** es el que obtuvo valoraciones más bajas, entendiendo que no existen - institucionalmente - mecanismos de monitoreo de los ODS y tampoco de reporte de avance, lo que concluye en la necesaria rendición de cuentas del gobierno a la sociedad en general. En muy pocos casos, desde la academia y la sociedad civil se pudieron identificar la existencia de estos mecanismos.

Si nos referimos a la **gobernanza y vínculos con las OSC**, también se obtiene una valoración bastante baja en todos los ODS analizados, en la medida que no existirían espacios de trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil, más allá de mesas o invitaciones puntuales para tratar temas específicos. Estos espacios de gobernanza resultan necesarios para poder conocer, desde las bases, la problemática existente y que - finalmente - esto pueda verse reflejado en la política pública a desarrollar. El valor añadido de la sociedad civil recae no sólo en el "saber hacer" sino en su proximidad y conocimiento del territorio. En las entrevistas, tanto con la academia como con las propias OSC, se mencionó la necesidad de que sea la sociedad civil quien tome el liderazgo de generar espacios de diálogo, visibilizando los avances y poniendo sobre la mesa los retos como país, ejerciendo - además - presión sobre el gobierno para hacer frente a los citados desafíos.

En términos generales, se puede concluir que la valoración de las OSC y la academia sobre el avance de los ODS es robusta en términos del reconocimiento de la existencia de un marco legal, políticas públicas e instituciones con capacidad para trabajar en los distintos Objetivos. Sin embargo, la mayor debilidad se ubica en algunas decisiones de política que el gobierno ha tomado, las que plantean un contexto de aumento de vulnerabilidades. En este sentido, la decisión de reducir el déficit fiscal, y por tanto del gasto público, ha implicado el cierre o abandono de algunas políticas que se llevaban a cabo en los territorios, lo que ha repercutido en las personas, sobre todo, las más vulnerables.

Esto se ha visto en todos los ODS, con especial relevancia en los ODS 1, 4 y 5, dada su interseccionalidad. El aumento de la pobreza, y de su severidad, ha tenido repercusión en la educación de la población estudiantil, pero también en la violencia basada en género. A pesar de la necesidad de un enfoque territorial que permita un abordaje intersectorial, las OSC se han visto imposibilitados de brindar un servicio adecuado a las poblaciones vulnerables dado, como se ha mencionado, el recorte presupuestal.

Tabla 22. Percepción sobre el proceso de implementación del ODS 17.

Pregunta	General	ODS 1	ODS 4	ODS 5	ODS 15	ODS 17
¿Existen planes de desarrollo nacional, estrategias y presupuesto al servicio de cada ODS?	2,24	1,76	2,05	2,16	2,24	1,89
¿Existen políticas públicas y marcos legales puestos al servicio de cada ODS?	2,36	1,85	2,07	2,43	2,24	1,86
En términos de capacidad institucional: ¿Existen Instituciones públicas con un mandato claro y capacidades institucionales al servicio de cada ODS?	2,28	2,15	2,35	2,26	2,18	2,00
Existe implementación a nivel NACIONAL de políticas en clave de ODS	2,08	1,85	2,20	2,16	2,12	1,88
¿Existe implementación a nivel LOCAL de políticas en clave de ODS?	2,12	1,83	1,90	2,07	2,00	1,80
En clave de gobernanza inclusiva: ¿Existen mecanismos de monitoreo, evaluación y reporte sobre avance de ODS?	2,08	1,97	1,79	1,92	1,94	1,69
¿Existen mecanismo de transparencia y rendición de cuenta por parte del Estado en materia de ODS?	2,13	1,97	2,03	2,00	1,90	1,61
¿Existen mecanismo de sensibilización pública y desarrollo de capacidades por parte del Estado en clave de ODS?	1,79	1,46	1,69	2,00	2,06	1,70
¿Existen alianzas multiactores establecidas para la implementación de los ODS?	2,00	1,83	2,02	2,07	2,25	1,92
¿Existe participación de la Sociedad Civil (OSC, sindicatos, comunidades de base) en la priorización y formulación de políticas públicas?	1,98	1,95	1,86	2,10	2,06	1,73

Conclusiones y Recomendaciones a partir de este estudio

En relación con el conocimiento, valoración y oportunidad de incorporar la Agenda y el enfoque de ODS, algunas de las organizaciones consultadas manifiestan la conveniencia de que la misma sea incorporada por las propias OSC desde una visión de integralidad e interdependencia de objetivos, que permita unificar discursos y acuerdos, apuntando a la incidencia en las políticas públicas y las organizaciones que ejecutan dichas políticas. En la medida que el gobierno incorpora la agenda, las organizaciones sociales pueden ver tensionado su discurso hacia esta mirada, y es relevante al menos, conocer el enfoque, el estado de cada objetivo, pero sobre todo, incorporar información relevante al análisis. A su vez, su incorporación colaboraría a acercar a la sociedad civil organizada a los circuitos de análisis, discusión y definición de medidas a nivel internacional, en circuitos donde se necesita conocer la lógica y lenguaje de esta agenda internacional para poder participar y vincularse a redes globales de incidencia.

En cuanto a lo relevante que las OSC uruguayas pueden sumar al estado de implementación de los ODS, este informe deja en claro que la información brindada por las OSC es relevante, al menos en los siguientes sentidos:

- Las organizaciones de la sociedad civil son quienes "detectan" y atienden las problemáticas de las poblaciones más vulnerables de manera más inmediata y precisa. Esto tiene que ver con la cercanía que las organizaciones tienen -por su definición propia- a nivel territorial y comunitario con las personas más vulnerables. En este sentido, las OSC tienen un diagnóstico más preciso, mucho más localizado territorialmente y susceptible de actualizarse de manera permanente.

- Las OSC tienen la capacidad instalada de dialogar con las expresiones formales de la política pública -según su nivel de desarrollo y de descentralización territorial- de manera eficiente, a partir de las estrategias previas de diálogo que se generaron a través de espacios territoriales para la gestión de las temáticas de las poblaciones. Estas capacidades suman activos al avance de los ODS, siempre y cuando sea definido como coordinado, co-diseñado, co-gestionado y co-evaluado. La mirada con relación al proceso de diseño e implementación de las políticas públicas impacta directamente en el avance o retroceso en clave de ODS, en el entendido de que no depende exclusivamente del actor Estado, sino que depende de todos aquellos actores que aportan a ese desarrollo.

- En este mismo sentido, y como hemos visto en este informe, la desinstalación de espacios de diálogo y acuerdo para el avance de las políticas públicas (que podemos traducir en ODS) afecta directamente la calidad de su elaboración, su ejecución y progreso de las mismas, así como su seguimiento y monitoreo.

En un estudio donde se analizó más de 3000 artículos científicos (Biermann et al., 2022), el cual fue presentado en la revista Nature, se encontró evidencia de que la sociedad civil había asumido - por lo general - el discurso de la Agenda 2030 y utilizaban los ODS como marco de referencia para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus compromisos, lo que es importante en el cumplimiento del objetivo de no dejar a nadie atrás en la senda del desarrollo. Este es el reto de la sociedad civil uruguaya.

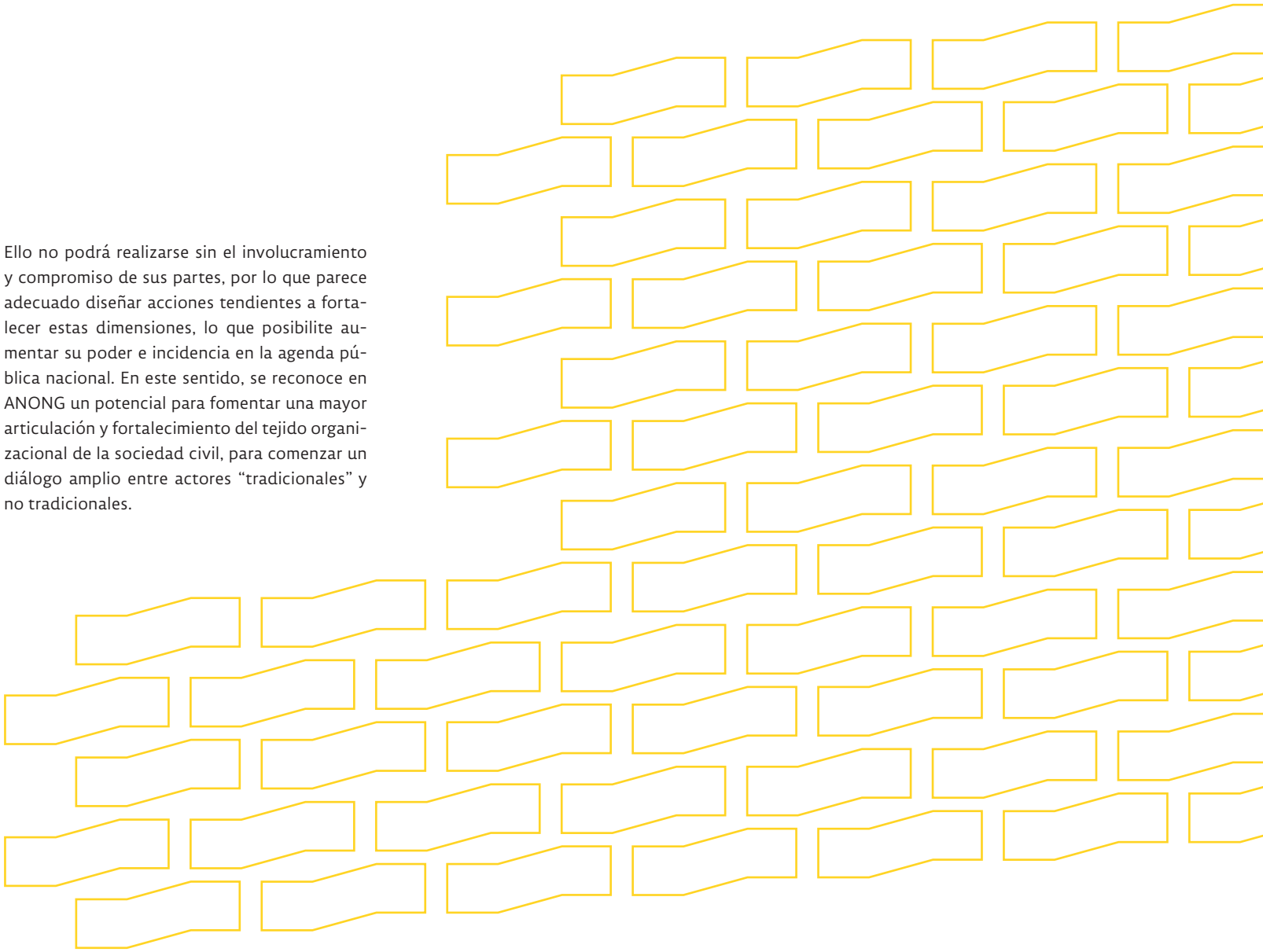
La sociedad civil podría asumir el liderazgo para generar espacios de diálogo, conjuntamente con la academia, que permitan, por un lado, extender el conocimiento sobre los ODS y su implicancia en desarrollo país; por otro, la adaptación de las metas e indicadores de los ODS a la realidad y necesidades del país; y, finalmente, impulsar la generación de conocimiento por parte de la academia, y que este termine redundando en el hacer práctico de las OSC.

Se entiende que sería adecuado "desfragmentar" las agendas, es decir, fortalecer un proceso que apunte a la creación y defensa de una agenda integral de derechos que tenga una incidencia real en las decisiones de políticas públicas. Ampliar la base de alianzas entre actores de la SCO para actualizar y robustecer narrativas que contribuyan a este objetivo. En este sentido, desde ANONG se podría, a través de las organizaciones que la integran, hacer visibles los sujetos (individuales y colectivos) y sus acciones que ejecutan en territorio, a través de su voz y presentación de evidencia.

Es importante, además, que desde la sociedad civil se promueva la elaboración de una política pública de corte redistributivo, la que permita disponer de los recursos necesarios para trabajar con los más vulnerables. Como se ha visto, al desagregar las cifras, sean estas educativas, de género o cualquier otro sector, la posición socioeconómica se correlaciona con los niveles existentes; a medida que el NSEC es mayor, los indicadores tienden a mejorar.

Finalmente, para afrontar estos y otros retos que la Agenda internacional de desarrollo plantea al país es necesario avanzar hacia un reforzamiento de la unidad y conciencia de grupo de las organizaciones de la sociedad civil.

Ello no podrá realizarse sin el involucramiento y compromiso de sus partes, por lo que parece adecuado diseñar acciones tendientes a fortalecer estas dimensiones, lo que posibilite aumentar su poder e incidencia en la agenda pública nacional. En este sentido, se reconoce en ANONG un potencial para fomentar una mayor articulación y fortalecimiento del tejido organizacional de la sociedad civil, para comenzar un diálogo amplio entre actores "tradicionales" y no tradicionales.



Bibliografía

- Amarante. V & Vigorito. A. (2007). "Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 - 2006". Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Banco Mundial (2020). "Jugar un partido desigual: Diagnóstico de Género en Uruguay".
- Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, CA. et al. Evidencia científica sobre el impacto político de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Nat Sustain (2022). https://doi.org/10.1038/s41893-022-00909-5
- CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021.
- Departamento Análisis y Estudios Sociales (DAES) de Naciones Unidas. Evolución de la pobreza multidimensional en Uruguay, 2006-2018. Documento de trabajo, marzo 2020.
- Grau, Carlos. Homo Narrativus: La prosperidad que no prospera. https://cinve.org.uy/homo-narrativus-la-prosperidad-que-no-prospera/
- Grau, Carlos; Parrilla, Lucía & Zunino, Gonzalo (2021). "Impactos económicos de la pandemia sobre la infancia". Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) por encargo de ANONG.
- Informe Nacional Voluntario 2021. https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/informe-nacional-voluntario-2021
- Instituto de Comunicación y Desarrollo (2021). "Entorno habilitante de la sociedad civil en Uruguay" por encargo de ANONG.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2015.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020.
- Instituto Nacional de Estadística (INE): Pobreza. https://www.ine.gub.uy/web/guest/linea-de-pobreza
- Instituto Nacional de Estadística (INE): Desempleo. https://www.ine.gub.uy/indicadores?indicadorCategoryId=67534
- LAC Equity Lab: Pobreza - Tasa de incidencia. https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty/head-count
- Land Portal. Statistical Data https://www.landportal.org/book/dataset/un-sdg1512 https://landportal.org/book/indicator/un-aglndfrstcert
- Legrand, Denisse. Femicidios en 2021: los casos suben y se repite la cifra de 2019. https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2022/3/femicidios-en-2021-los-casos-suben-y-se-repite-la-cifra-de-2019/

• Ministerio de Desarrollo Social
https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/prioridad-macroeconomica-del-gasto-publico-social-total-funcion
https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/distribucion-porcentual-mujeres-15-anos-segun-hayan-vivido-situaciones-vbg-largo-toda-0
https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/distribucion-porcentual-mujeres-15-anos-segun-hayan-vivido-vbg-parte-su-pareja-ex-9
https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/porcentaje-representantes-femeninas-parlamente-segun-camara-total-pais

• Ministerio de Educación y Cultura. Educación 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Indicadores ODS 4 Uruguay. Educación de Calidad.
https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/sites/ministerio-educacion-cultura/files/2022-01/indicadores-ods-4-uruguay%20datos%20actualizados%20a%202021.xlsx

• Mirador Educativo. INEEd.
https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/gasto-publico-en-educacion-como-porcentaje-del-producto-interno-bruto-51-1.html
https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/cobertura-entre-los-6-y-11-anos-de-edad-1-3.html
https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/cobertura-entre-los-3-y-5-anos-de-edad-1-1.html
https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/cobertura-entre-los-15-y-17-anos-de-edad-1-5.html
https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/niveles-de-desempeno-en-lectura-en-tercer-grado-de-educacion-primaria-10-1-3.html
https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/niveles-de-desempeno-en-matematica-en-tercer-grado-de-educacion-primaria-10-2-4.html
https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/niveles-de-desempeno-en-lectura-en-sexto-grado-de-educacion-primaria-11-1.html
https://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/niveles-de-desempeno-en-matematica-en-sexto-grado-de-educacion-primaria-11-2.html

• Observatorio Territorio Uruguay. Oficina de planeamiento y presupuesto.
https://otu.opp.gub.uy/?q=listados/listados_datos_formato&id=2572&cant=0&fecha=2018-01-01

• ONU Mujeres (2021). "Análisis del impacto de la pandemia en el mercado laboral, la desigualdad y la pobreza según género".

• Organización Internacional del Trabajo (OIT).
https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/Excel/INDICATOR/SDG_T552_NOC_RT_A_EN.xlsx

• Our World in Data.
https://ourworldindata.org/grapher/proportion-of-domestic-budget-funded-by-domestic-taxes-of-gdp?tab=chart&country=~URY

• Soto, Santiago. Pobreza: Lo barato saldrá caro.
https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2022/4/pobreza-lo-barato-saldra-caro/

• Soto, Santiago. Gráfico de la semana: el índice del pelotón.
https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2022/6/grafico-de-la-semana-el-indice-del-peloton/

• Tapie, P., Suárez, M., Rodríguez, V. (2020). "La relación de Okun en Uruguay: una revisión ante el shock del COVID-19". Serie Documentos de investigación estudiantil, DIE 04/20. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

• The World Bank Data.
https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.FRST.ZS?locations=UY
https://datos.bancomundial.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS?locations=UY

• UNESCO. SDG4.
http://sdg4-data.uis.unesco.org/

ANONG

más sociedad
más derechos

Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo

anong.org.uy

secretaria@anong.org.uy

(+598) 2024 08 12

Av. Libertador 1985/202.
Montevideo, Uruguay.