Cepei
Knowledge factory for the world we deserve

Informe Nacional Voluntario de Uruguay ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas

Nueva York, 16 de julio de 2018

“Queremos que nuestro país le diga a las próximas generaciones que pensó en ellas”.

-Álvaro García, Director de la Oficina de Planeación y Presupuesto, Palabras de presentación del Informe Nacional Voluntario de Uruguay ante el Foro Político de Alto Nivel de 2018.

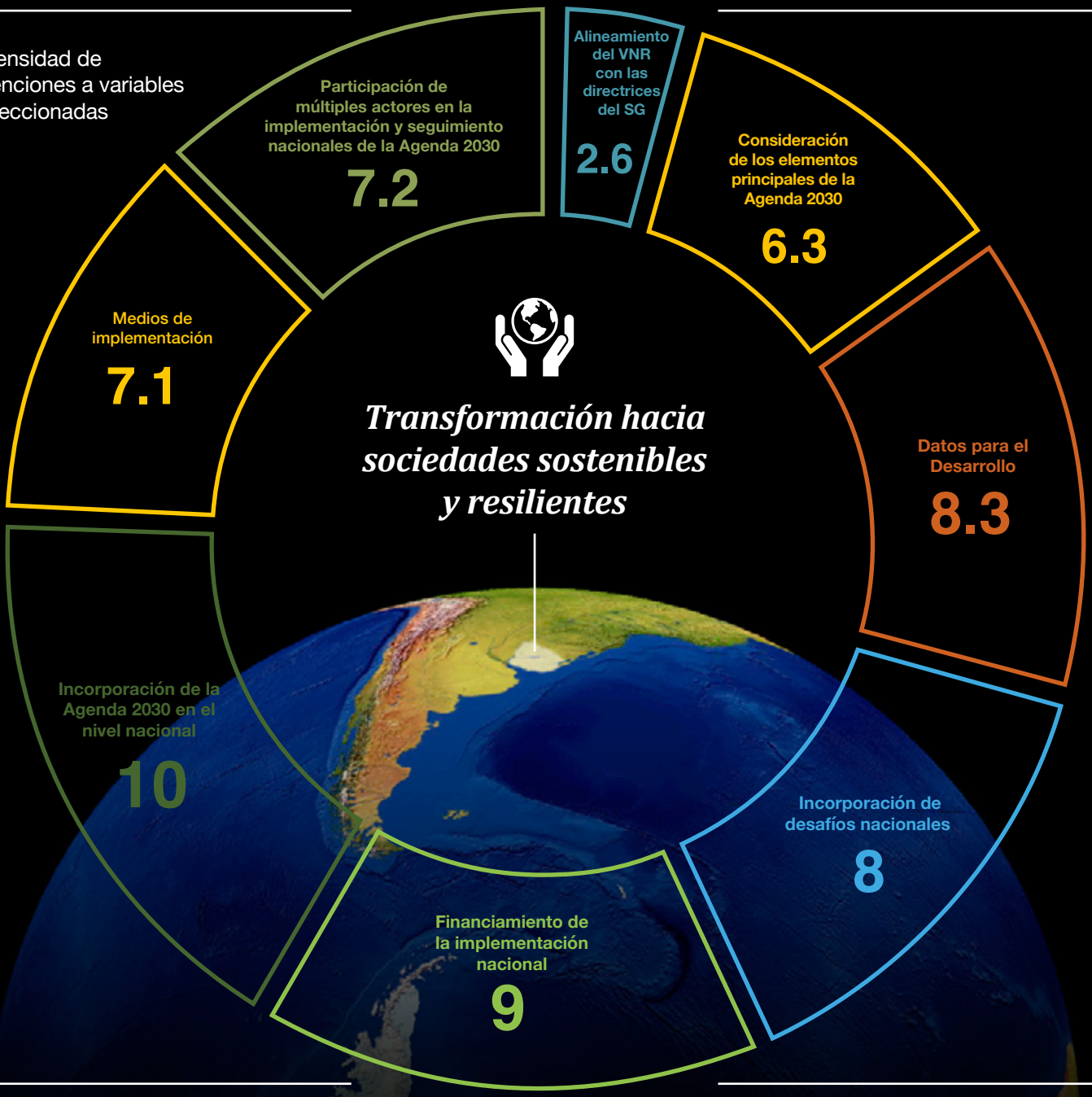
Uruguay

Cepei
Knowledge factory for the world we deserve

#CepeiHLPF2018 #VNRsLatam2018 @infoCEPEI

Descarga la ficha país aquí

Intensidad de menciones a variables seleccionadas



Población
3.456.750
Banco Mundial (2016)

PIB
56,157
En USD miles de millones a precios actuales
Banco Mundial

IDH
55
Posición en el IDH 2016
PNUD

Gini
0,397
Coficiente de Gini
PNUD

Uruguay

Cepei
Knowledge factory for the world we deserve

Introducción

Este es el segundo Informe Nacional Voluntario (VNR, por sus siglas en inglés) que presenta Uruguay ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (HLPF, por sus siglas en inglés), tras su exposición de 2017.

El responsable por informar sus contenidos en Nueva York fue Álvaro García, Director de la Oficina de Planeación y Presupuesto de ese país. El reporte de Uruguay parece más un informe temático que un examen nacional voluntario, dado que se limita a considerar los ODS bajo análisis especial en el HLPF de 2018 en lugar de considerar el conjunto de los 17 Objetivos.

Es posible que esto se deba a un elemento que afecta todo el texto: al haber reportado sus avances en dos años consecutivos, los elementos relevantes nuevos que se producen en ese lapso son limitados. Se destaca, sin embargo, el tratamiento dado al trabajo realizado por el país a nivel territorial.

Este informe se refiere exclusivamente a los elementos que resultan del VNR presentado por el gobierno de Uruguay en 2018. No debe, por tanto, ser entendido como un ejercicio de contrastación entre la realidad y lo informado, sino como un acercamiento al reporte en sí mismo, su estructura, seguimiento de recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas para su elaboración y consideración de elementos esenciales que dan contenido a la Agenda 2030.

Principales hallazgos

1 Uruguay muestra niveles de igualdad económica muy por encima de la media de América Latina y el Caribe: su clase media es la más grande de América, y representa el 60% de su población. Sus niveles de renta per cápita han hecho que en julio de 2013 el Banco Mundial lo clasificara como país de renta alta, y como consecuencia a partir de 2018 ya no es elegible para recibir Ayuda Oficial al Desarrollo brindada por los países que integran el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Dada la multidimensionalidad del desarrollo sostenible, esto podría convertirse en un obstáculo para la implementación de la Agenda 2030 y los ODS en el país.

2 La presentación de este segundo VNR uruguayo apenas un año después de un extenso primer informe, hace que pierda parte de su capacidad de introducir novedades de relevancia, lo que es entendible considerando que el proceso que lleva al desarrollo sostenible es necesariamente de largo plazo y avance lento. El hecho de que el VNR no analice los 17 ODS sino solo los temáticos del HLPF de 2018 contribuye a que se desdibuje su capacidad de mostrar un marco completo de avances.

3 El país ha hecho un importante trabajo de relevamiento de sus capacidades en materia de datos para el desarrollo sostenible. Si bien se ilustran los pasos dados hasta ahora, el informe no aporta claridad sobre futuras medidas concretas a tomar para seguir cerrando las insuficiencias de información identificadas.

4 La decisión de no crear nueva institucionalidad para la implementación y seguimiento de la Agenda 2030 puede traducirse en un riesgo de bajos niveles de inclusión de actores no gubernamentales en la toma de decisiones, por lo que será necesario estar atento a la evolución de este punto en un país con tradición de participación ciudadana.

El alineamiento del VNR con las directrices voluntarias del Secretario General de las Naciones Unidas

En 2015 el Secretario General de las Naciones Unidas (SG) presentó una Propuesta de directrices comunes para la presentación de informes voluntarios ante el HLPF, que fueron actualizadas en diciembre de 2017 a partir de la experiencia ganada. Esas directrices sugieren una estructura modelo común a seguir por los VNR conformada por 14 elementos a ser incluidos en los informes: apertura con presentación del Jefe de Estado o Gobierno; resumen ejecutivo, introducción, presentación de metodología utilizada en la construcción del VNR; capítulos sobre apropiación (*ownership*), incorporación de los ODS en los marcos nacionales; integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (DS); objetivos y metas que analicen los 17 ODS, erradicación de la pobreza y promoción de la prosperidad, mecanismos institucionales de implementación y seguimiento, medios de implementación y otro sobre pasos futuros. A ellos se agrega la sugerencia de incluir un anexo estadístico y unas conclusiones.

Uruguay ha optado por no seguir esas directivas, estructurando su VNR bajo otros parámetros que solo comparten con la propuesta del Secretario General la inclusión de una introducción, un capítulo metodológico, un capítulo sobre incorporación de ODS a los marcos nacionales y otro de conclusiones.

En cuanto a los ODS analizados, el informe de Uruguay tampoco cumple la recomendación de analizar los 17 Objetivos, sino que se limita a los ODS bajo análisis particular en esta sesión del HLPF: ODS 6. Agua limpia y saneamiento; 7. Energía asequible y no contaminante; 11. Ciudades y comunidades sostenibles; 12. Producción y consumo responsables; y 15. Vida de ecosistemas terrestres. De esta forma, el VNR uruguayo se aproxima más a un análisis temático que a un informe general de seguimiento de los ODS en el país.

La consideración de los elementos principales de la Agenda 2030

Este VNR recepta casi todos los elementos esenciales que dan a la Agenda 2030 su nivel de ambición.

Respecto del principio de "no dejar a nadie atrás" se sostiene que "Uruguay aboga por converger hacia un sistema de cooperación internacional sin exclusiones, "que no deje a nadie atrás" (p. 27).

Este principio es también puesto en relación con otros elementos principales de la actual agenda global de desarrollo sostenible, afirmándose que "Se realizó un primer acercamiento de los ODS en el territorio, con el involucramiento de la sociedad civil y actores locales, para posteriormente identificar el desafío prioritario para el desarrollo de la región considerada, bajo la consigna y los principios fundamentales de los ODS: integralidad de las dimensiones social, económica y ambiental, abordaje multinivel y foco en que nadie se quede atrás" (p.31).

El párrafo precedente vale como expresión de varios principios: trabajo multiactor, integralidad del desarrollo -que nos lleva hacia el enfoque integrado del desarrollo sostenible-, y consideración de las tres dimensiones de la sostenibilidad.

También es recurrente la referencia a la base de la Agenda 2030 en derechos humanos (el informe dedica un capítulo completo al enfoque de derechos humanos), destacándose "los avances registrados en el país en la incorporación de la perspectiva de derechos humanos como elemento transversal" y destacando que "el enfoque de derechos humanos es la perspectiva que coloca al ser humano en el centro de la mirada" (p. 47).

El principio de interdependencia entre ODS es recuperado, y se señala el desafío que significa para las políticas públicas al afirmar que "la interdependencia entre los ODS genera complicaciones (en algunos organismos) para aislar recursos destinados a uno u otro ODS, en especial los vinculados a temas ambientales" (p. 23).

No hay, en cambio, referencias a la universalidad de la Agenda 2030 y sus ODS, a las cinco áreas críticas identificadas en dicha agenda (las 5P) ni a la coherencia de políticas para el desarrollo y, aunque no se incluyen menciones a la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación del desarrollo sostenible, sí se mencionan expresamente el Acuerdo de París y el Marco de Sendai.

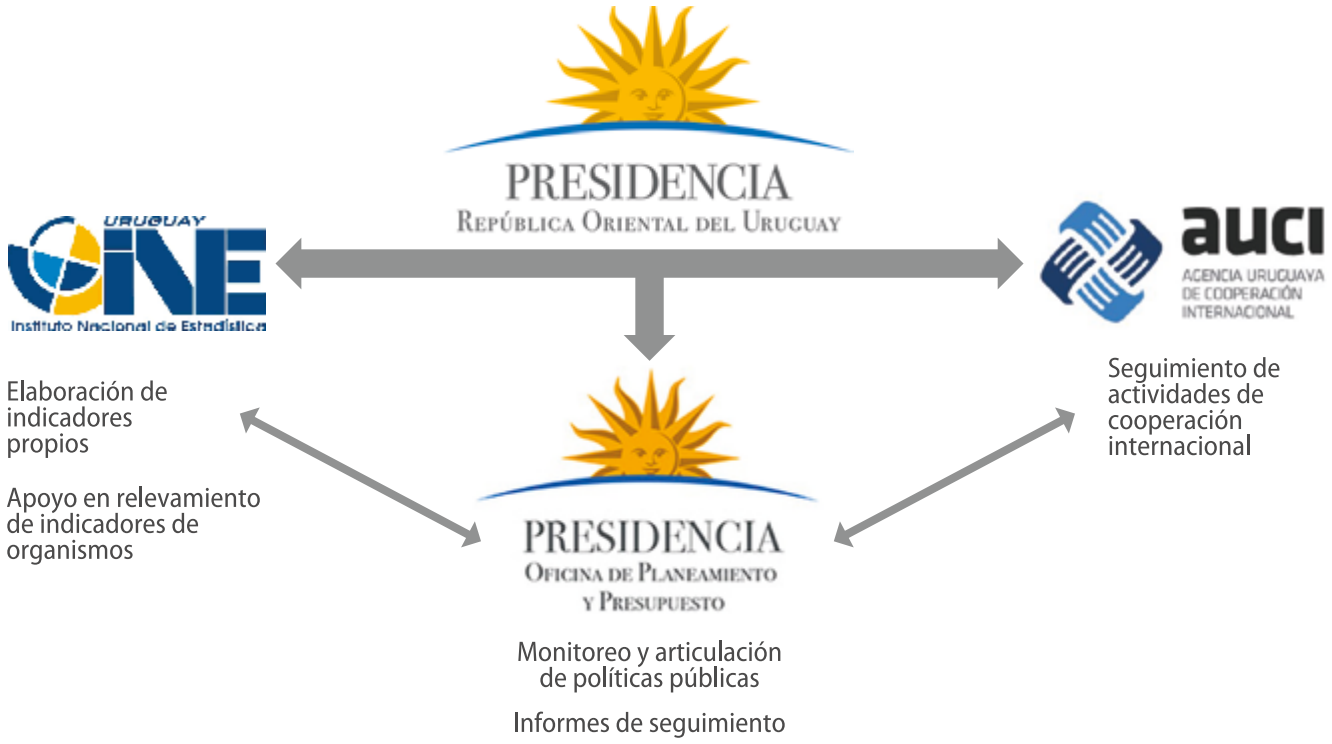
Incorporación de la Agenda 2030 en el nivel nacional

Siguiendo lo informado en 2017, y cayendo en superposiciones entre los dos VNRs presentados por el país, se reitera que "a diferencia de otros países en Uruguay no se ha creado una nueva institucionalidad para el seguimiento de la Agenda 2030" (p. 20), aunque sí se estableció la figura Coordinador de ODS dentro de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia del país. El seguimiento de la implementación de la Agenda está liderado por la Presidencia de la República, la mencionada Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Instituto Nacional de Estadísticas del Uruguay y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

En materia de incorporación nacional de los ODS, se indica que “el gobierno en su conjunto, trabajando en equipo a nivel de todos los ministerios y organismos, ha asumido la responsabilidad de guiar sus políticas públicas en torno al cumplimiento de los ODS con el objeto de avanzar en cada uno de ellos hacia el año 2030” (p. 8). Cabe destacar que Uruguay no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo, aunque el informe mencione “un futuro el Plan Nacional de Desarrollo Uruguay 2030” (p.55).

Finalmente, el VNR “presenta una recopilación de los principales procesos nacionales vinculados a los ODS, identificándose los avances y desafíos en el vínculo de la planificación estratégica de gobierno y las metas de los ODS” (p. 12), siendo esta la máxima aproximación del país para impulsar un proceso de localización de los ODS.

Esquema institucional de seguimiento de los ODS en Uruguay



Fuente: VNR 2018 de Uruguay, p. 20.

El VNR señala también, en una información desagregada para cada uno de los 17 ODS, la disponibilidad nacional de indicadores de seguimiento.

Participación de múltiples actores en la implementación nacional de la Agenda 2030

El informe no presenta evidencia de que actores no gubernamentales, entidades subnacionales o el parlamento participen directamente en la institucionalidad de implementación que ha elegido Uruguay para avanzar en la Agenda 2030 a nivel nacional y monitorear sus progresos.

En cuanto a la elaboración del Informe Voluntario, se refleja que involucró en su proceso a distintos actores públicos, sociedad civil, sector privado, academia y organismos internacionales (p. 14), pero de manera no siempre precisa respecto de sus actividades o aportes.

En cambio, sí resulta claro el compromiso asumido por esos actores en la implementación de los ODS, al incluir apartados especiales sobre el involucramiento de la sociedad civil (p.31) y del sector privado (p.52).

La academia es referenciada como un actor que contribuye de manera sustancial a la disponibilidad de "información certera y con rigor científico respecto al avance en el cumplimiento de los ODS" (p. 8). En cuanto al nivel local, se sostiene que "la territorialización de los ODS ha sido una prioridad y que "la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeación y Presupuesto tiene como rol trabajar con los 19 gobiernos departamentales y los 112 gobiernos municipales en el fomento de los procesos de desarrollo y descentralización a nivel local" (p. 38). Se ha llevado una Evaluación Rápida Integrada (*RIA: Rapid Integrated Assesment*) sobre alineación de los ODS a nivel departamental (p.41).

Respecto del parlamento, se afirma que este "toma cuenta los ODS a través de la planificación del presupuesto nacional" (p. 8) y, a lo largo del informe, se menciona al parlamento en el marco de numerosas leyes relacionadas con distintos ODS.

Debe destacarse que el VNR de Uruguay hace mención expresa de "los trabajadores", diferenciándolos de la ciudadanía, las organizaciones sociales y el sector empresarial y productivo. También hace referencia a la actividad con centrales obreras y sindicatos.

La Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 de Uruguay

Presentada el 8 de marzo de 2018 en ocasión del Día Internacional de la Mujer, se trata de la primera estrategia nacional elaborada por la República Oriental del Uruguay. Este documento se presenta a sí mismo como acompañando a la Agenda 2030 y sus ODS.

Su objetivo es funcionar como una hoja de ruta integral de mediano plazo que guíe la actuación del Estado en materia de igualdad de género, presentando aspiraciones, directrices político-institucionales y lineamientos estratégicos para la acción, partiendo de entender la política de género como un elemento transversal a toda la política pública.

La estrategia también busca fortalecer la participación ciudadana planteando que la igualdad de género no es posible sin forjar una alianza con el movimiento social, en especial con los movimientos de mujeres y feminista. Participaron en su construcción instituciones del Estado, gremios, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, la academia y organizaciones de mujeres.

Desafíos de implementación nacional de la Agenda 2030

Entre los desafíos que el país identifica, comenzamos por señalar uno de los limitados casos en que se da una referencia al VNR de 2017: “como se mencionó en el reporte anterior, es necesario promover la consolidación de bases estadísticas y registros administrativos, así como la sistematización de datos y el consenso en metodologías para poder generar los indicadores que no se están midiendo actualmente en el país”. (p. 234).

El texto del VNR también menciona algunos obstáculos relativos al financiamiento de la implementación de la Agenda 2030. El informe dedica especial atención a la necesidad de desagregar desafíos de implementación a nivel de los territorios, incorporando un breve acápite titulado “Logros y desafíos del proceso de localización ODS en Uruguay” (p. 45-46). También se identifican desafíos propios para el sector empresarial uruguayo (p. 64-65).

Al analizar los ODS temáticos de 2018, señala desafíos específicos para cada uno de ellos, que son nuevamente recogidos en el capítulo final del VNR uruguayo.

Finalmente, destacamos que el informe dedica atención al problema de la utilización del criterio del PIB per cápita como medida del desarrollo sostenible, y si bien celebra que la OCDE haya acuñado la expresión países en *transición al desarrollo* para aludir al pasaje de los países entre las diversas categorías (menos adelantados, renta baja, renta media baja, renta media alta, renta alta), recuerda que “los países en transición no tenemos los mismos desafíos ni entre nosotros ni en todas las dimensiones. Esta

realidad implica revisar los criterios de elegibilidad de la cooperación internacional y pensar en criterios de acuerdo a cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible" (p.27).

Financiamiento de la implementación de la Agenda 2030

Como punto de partida el VNR destaca como "hito relevante para la incorporación de los ODS en los procesos del Estado Uruguayo (…) su incorporación en ciclo presupuestal, en los mecanismos de planificación, de monitoreo y de evaluación de resultados del presupuesto nacional" (p. 21). En particular se destaca que desde 2010 "el presupuesto Nacional se comenzó a organizar con base a áreas programáticas [que] permiten hacer un mejor seguimiento del gasto público al asociarlo a una lógica de gestión por resultados. Para la Rendición de Cuentas Ejercicio 2015, que fuera presentada ante Poder Legislativo en junio 2016, la Oficina de Planeación y Presupuesto realizó un primer esfuerzo de identificación de los objetivos y metas de los ODS en las áreas programáticas" (p.21).

Se informa además que "como parte de los compromisos del Plan de Gobierno Abierto, la Oficina de Planeación y Presupuesto lanzó el Portal de Transparencia Presupuestaria, que ofrece información reutilizable acerca de los presupuestos y resultados obtenidos por los organismos del presupuesto nacional, empresas públicas y personas públicas no estatales, e informa acerca de cómo los distintos organismos públicos planifican y asignan recursos para contribuir al logro de los ODS" (p.22).

Se menciona además a la cooperación internacional como una herramienta "para el apalancamiento de recursos privados" (p.27).

Medios de implementación

Una de las particularidades de la Agenda 2030 es que junto a la definición de los ODS y sus metas incluye referencias a medios de implementación (MoI, por sus siglas en inglés). Bajo el ODS 17 se señalan como tales las finanzas, la tecnología, la creación de capacidades humanas, la cooperación internacional, el comercio internacional y los denominados "asuntos sistémicos", que incluyen la coherencia de políticas, las alianzas para el desarrollo sostenible y la rendición de cuentas.

Uruguay hace referencias a todos esos MoI con excepción del comercio internacional, señalando "avances en materia de comunicación a nivel nacional de la Agenda 2030 a través de la creación de un sitio web específico, materiales audiovisuales y una muestra fotográfica itinerante" (p. 12); la reunión de "talleres a nivel subnacional con el gabinete del gobierno local y talleres de diálogo consultivo con la sociedad civil" para promover capacidades humanas orientadas al logro de los ODS (p. 8) y destaca que "la cooperación internacional en países de desarrollo intermedio como Uruguay no solo es estratégica para fortalecer capacidades, sino también para ayudar a derramar los avances logrados en acciones de cooperación con otros países en desarrollo" (p. 27).

El tema ambiental es el más referenciado al presentar cuestiones de tipo sistémico.

Datos para el desarrollo

La principal responsabilidad en materia de datos en Uruguay recae en su Sistema Estadístico Nacional, encabezado por el Instituto Nacional de Estadísticas, y dentro del cual funciona "un grupo de trabajo referido exclusivamente a los indicadores de los ODS" (p.24) cuyo objetivo es resolver aspectos metodológicos y definir responsabilidades en términos de generación de datos e indicadores vinculados a las distintas metas de desarrollo sostenible.

El país ha realizado un estudio de suficiencia de datos para la implementación y seguimiento de los ODS a nivel nacional, identificando la existencia de 123 indicadores conceptualmente claros, con una metodología establecida y estándares disponibles y datos regularmente producidos por fuentes oficiales del país; 65 indicadores que comparten las características de los anteriores, pero sin ser producidos regularmente por organismos oficiales uruguayos. Un tercer grupo, donde se identifican 55 indicadores, contiene a aquellos que carecen de una metodología y estándares establecidos (p.25-26).

No se identifica un claro plan o programa de fortalecimiento de capacidades estadísticas ni se señalan alianzas del gobierno con actores no gubernamentales en materia de datos.

Referencias finales al VNR de Uruguay de 2018

Este informe se superpone en cierta medida con el presentado en 2017. Tal vez debería repensarse la conveniencia de reportar ante el HLPF en años consecutivos a fin de evitar que eso suceda.

La decisión de revisar solo los ODS temáticos atenta contra la calidad del informe, el cual, sin embargo, es muy claro, se basa en datos y aborda temas innovadores de implementación, especialmente en materia de trabajo a nivel territorial.

Es de lamentar la ausencia de una apertura del informe firmada por el Presidente de la República, dado que del mismo resulta claro que el compromiso con la implementación nacional de la Agenda del máximo nivel político es alta.

Se trata de un informe que amplía el conocimiento sobre la situación de Uruguay respecto de la implementación de los ODS a escala nacional, pero que resultaría más útil si se hubiera dejado pasar un plazo mayor desde el VNR anterior: la cercanía entre ambos dificulta, si no hace imposible, considerar en qué medida se avanza en un ciclo de monitoreo por oposición a una simple presentación sucesiva de reportes.

Contacto:
Javier Surasky
Coordinador del área de Gobernanza
j.surasky@cepei.org

Dirección:
Cra. 3 # 11-55 | Bogotá D.C., Colombia

Teléfono:
+57-1-3001051

#CepeiHLPF2018 | #VNRsLatam2018

www.cepei.org

@infoCEPEI @infoCEPEI Info CEPEI