

Uruguay: claves para el desarrollo en tiempos de pospandemia



ANONG

más sociedad
más derechos



Financiado por
la Unión Europea

Esta investigación fue realizada en el marco del proyecto Fortalecer Participar Incidir, que la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) lleva a cabo con la cofinanciación de la Unión Europea.

Equipo consultor:

Gerardo Gaetano

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de ANONG, y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Junio, 2023



Índice

Capítulo 1 Introducción	5
Capítulo 2	
El Uruguay social desde una perspectiva multidimensional: claves para interpelar la actualidad.....	6
Capítulo 3	
La realidad social del Uruguay desde una perspectiva multidimensional y multinivel	8
Capítulo 4	
Problemas y desafíos. ¿Se podrán desatar los nudos?.....	13
Conclusiones	16
Referencias	19

Prólogo

Para la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) es un gusto compartir esta investigación.

Desde nuestros comienzos en 1992 nos propusimos conformar un espacio de articulación colectiva, con el objetivo de fortalecer la participación e incidencia de la sociedad civil y su aporte a las políticas públicas.

Como plataforma política representamos un conjunto diverso de organizaciones comprometidas con el desarrollo y contribuimos permanentemente en el ciclo de las políticas públicas, abogamos por la inclusión de la perspectiva de derechos, mayores niveles de igualdad y de dignificación de las condiciones de vida de todas las personas de nuestro país.

Estamos convencidos que la consolidación del entramado de la sociedad civil, representando su heterogeneidad, es lo que nos garantizará una sociedad democrática, sólida y solidaria que podrá transitar hacia la garantía de derechos de las personas más vulnerables.

En épocas donde se da un cambio y repliegue de políticas sociales territoriales, donde surgen nuevas realidades definidas por la pandemia, donde existe poco o nulo reconocimiento el entramado social; desde ANONG redoblamos nuestro esfuerzo en aportar de manera rigurosa, colectiva basada en evidencias alternativas reales y posibles para un desarrollo que incluya a todas las personas.

Desde 2020 desarrollamos el proyecto Fortalecer Participar Incidir: la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales orientadas al Desarrollo activando la Agenda 2030, que cuenta con la financiación de la Unión Europea. El proyecto, de tres años de duración, se propone contribuir al desarrollo sostenible en el marco de la agenda 2030 por medio del fortalecimiento de la participación activa y propositiva de la sociedad civil organizada, sus redes y coaliciones para la incidencia en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

Este proyecto otorga la posibilidad de potenciar y sistematizar los conocimientos de las organizaciones de la sociedad civil, así como de investigar y producir insumos para una labor de incidencia más efectiva en su cometido de promover y proteger derechos de la ciudadanía, especialmente de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad.

La presente investigación es producto del proceso de trabajo de consultoría por Gerardo Caetano. Presenta un análisis de Uruguay, claves para el desarrollo en tiempo de pospandemia.

Introducción

Con el objetivo de elaborar un documento que integre y unifique una serie de investigaciones realizadas desde la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG), en conjunto con otras organizaciones (nacionales e internacionales), el presente trabajo destaca algunas claves para reflexionar acerca de la realidad social del Uruguay —desde una visión amplia y multidimensional— e intenta proponer herramientas que ayuden a construir las bases de un pensamiento prospectivo.

Desde un enfoque interpretativista, que utiliza como método principal el análisis minucioso de un conjunto de documentos, se busca identificar las principales contribuciones que cada uno aporta con respecto a temáticas puntuales. De este modo, se pretende generar una sí tesis integradora de investigaciones sobre problemáticas que, por estar interconectadas, forman parte de una misma realidad convergente, por lo que requieren propuestas y soluciones conjuntas. Estos documentos, que son aquí el punto de partida, versan sobre: el mundo del trabajo en el Uruguay actual, la perspectiva de género en la sociedad civil, los efectos de la pandemia de COVID-19 en las infancias y adolescencias, la calidad de la participación civil en las organizaciones y su medición, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y su agenda en Uruguay.

En ese marco, este trabajo cuenta con tres apartados. En el primero, se presentan, de forma sintética, las principales claves para reflexionar sobre el Uruguay actual y sus proyecciones hacia futuro. En el segundo, se da cuenta de manera general sobre algunos aspectos relevantes de la situación social del país, mediante un análisis pormenorizado de los temas desarrollados en los documentos de base antes referidos. Es preciso destacar que algunos temas, por su profundidad y multidimensionalidad, ocupan más espacio que otros; asimismo, se procuró dar un abordaje lo más integral posible dentro de los límites de este documento de síntesis, interconectando los problemas que erosionan de manera especial el tejido social en el Uruguay de hoy. Finalmente, en el tercer apartado, se mencionan varias de las principales herramientas que ANONG y la sociedad civil en su conjunto cuentan en la actualidad, para que su utilización pueda ser apropiada. De ese modo, se procura presentar una síntesis de información jerarquizada, a lo que se suma el registro de respuestas posibles ante las problemáticas señaladas, con el objetivo de establecer cuáles constituyen algunos de los principales desafíos que afronta la sociedad uruguaya a futuro.

Capítulo 2. El Uruguay social desde una perspectiva multidimensional: claves para interpelar la actualidad

La consideración atenta del mercado laboral en Uruguay configura uno de las vías principales para el análisis crítico de la realidad social de Uruguay. En ese sentido, más allá del registro de cifras y porcentajes, que ofrecen una perspectiva global del tema, ANONG ha estudiado en particular una serie de procesos específicos que actualmente se están desarrollando en el mundo del trabajo. Esto refiere las interacciones entre los trabajadores, los sectores empresariales, las organizaciones colectivas y las políticas públicas focalizadas. Dichos procesos son analizados desde variables que intentan identificar los principales desafíos para la política pública, los actores sociales y el Estado. (ANONG, 2022)

Como se verá en el siguiente apartado, pensar en el mundo del trabajo y analizar lo que los datos y estadísticas denotan requiere una mirada comprehensiva de la sociedad uruguaya, que por cierto involucra temáticas que van más allá del empleo. Dicho de otra manera, las problemáticas que registra el mundo laboral se explican también desde otras dimensiones de la realidad social, económica y hasta histórica del país, no simplemente desde una consideración focalizada del empleo. En este sentido, es importante entender que en Uruguay algunos sectores de la sociedad han sido históricamente postergados, a lo que se agregan nuevas vulnerabilidades surgidas en la coyuntura más reciente, marcada por las graves consecuencias -no solo sanitarias sino también sociales y económicas- vinculadas con los impactos de la pandemia.

En este sentido, cabe señalar que el fenómeno reciente del COVID-19 tuvo gran impacto y consecuencias graves —concentradas en tres nudos: territorial, de género y laboral— sobre todo en las poblaciones estructuralmente más vulnerables, como es el caso de las infancias y adolescencias. Así, desde ANONG, en conjunto con el Centro de

Investigaciones Económicas (CINVE), se han dado a conocer evidencias sobre que la pandemia profundizó desigualdades preexistentes entre niños, niñas y adolescentes. (NNA) Entre las consecuencias más graves —por ende, más urgentes— se encuentran el crecimiento de la inseguridad alimentaria, así como la profundización de la infantilización y feminización de la pobreza. Como se expresa desde los documentos de ANONG y CINVE, esta circunstancia vuelve imperativo el despliegue de políticas públicas que, de forma concomitante, tengan en cuenta los problemas estructurales que han afectado al país a lo largo de su historia y, a su vez, ataquen los efectos negativos de la coyuntura más actual.

La abrumadora mayoría de estudios llevados a cabo desde ANONG indica que, en tiempos de crisis, las mujeres son las que sufren un mayor impacto en su vida laboral, debido al peso que los cuidados —de la familia y del hogar— tienen en su cotidianidad. Esto se expresa en múltiples dimensiones de la vida de las mujeres, tal como se aborda en el informe de investigación *La perspectiva de género en la sociedad civil*, coordinado por Ana Gabriela Fernández, que contó con la participación de otros siete investigadores. Allí se presentan los resultados de la investigación desarrollada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Uruguay (FLACSO) para ANONG, en el marco del proyecto *Fortalecer, Participar, Incidir*, en cooperación con la Unión Europea.

La finalidad del proyecto apunta al análisis crítico sobre si las organizaciones nucleadas en ANONG incluyen de manera efectiva una perspectiva de género en sus diversas formas de acción en la realidad. Asimismo, se ahonda en el estado de situación con respecto a si las ONG que integran la Asociación actúan de manera eficiente y plural desde esa perspectiva de género, con todas sus implicaciones. Esta herramienta resulta decisiva para pensar el desarrollo en clave de equidad.

En esa dirección, se destaca positivamente el abordaje que las organizaciones adoptaron en contexto de pandemia. Como respuesta a si hubo adecuaciones laborales que contemplaran las necesidades relativas a los cuidados de los trabajadores y trabajadoras, la gran mayoría (más del 85 %) indicó que las adecuaciones consistieron en teletrabajo y flexibilización del horario laboral, sobre todo, para personas con tareas de cuidado, señala Fernandez et al. (2022)

Otra investigación importante, en diálogo con el informe sobre la perspectiva de género, es el referido al *Índice de Participación de la Sociedad Civil*. (IPSC). El IPSC es el producto de un estudio surgido de un acuerdo de trabajo entre ANONG y el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). (ANONG, 2023a)

Al considerar la participación de la sociedad civil —que es, en gran medida, el ámbito central sobre el que impactan las problemáticas aludidas— y posteriormente las políticas públicas adoptadas, la aplicación de este índice constituye un foco fundamental. La evaluación de la participación de la sociedad civil en la gestión pública, a través del IPSC,

introduce entre otros un factor clave, como es la valoración y el aprovechamiento correcto de los espacios o ámbitos institucionalizados. En el próximo apartado, se harán algunas precisiones sobre la metodología creada para su elaboración —que incluye la consideración de una diversidad de actores—, con el fin de valorar, de manera objetiva, la efectividad de esos espacios de interacción sobre la situación y los desempeños de la sociedad civil. Asimismo, la investigación da cuenta de posibles áreas en las que se requieren nuevas formas de acción para su fortalecimiento, elemento central para pensar el desarrollo.

La investigación y el análisis propuestos, desde la implementación de una metodología rigurosa y el registro apropiado de numerosas fuentes primarias y secundarias, adquieren valor en sí mismos, ya que contribuyen a brindar diagnósticos y a proponer soluciones, en sus respectivas áreas, sobre las problemáticas que impactan en la sociedad uruguaya. Sin embargo, una mirada transversal sobre la realidad como *unidad*, aun en su diversidad, da cuenta de su complejidad y de las perspectivas de trabajo requeridas para un desarrollo inclusivo y estratégico.

Capítulo 3. La realidad social del Uruguay desde una perspectiva multidimensional y multinivel

Los problemas que atraviesa Uruguay en la actualidad se explican desde factores y variables de mediana y corta duración. Como se ha venido argumentando, estos factores implican una mirada amplia sobre la realidad. Para ello, es importante recordar que, después de superar la crisis que azotó al país en 2002, con consecuencias muy profundas sobre las generaciones que la atravesaron —siendo el primer evento histórico-social de gran magnitud para muchos de sus integrantes más jóvenes—, el país experimentó el ciclo de crecimiento más extenso de su historia y también el más importante, en términos económicos, con impacto social.

La investigación realizada por el Centro de Informaciones e Investigaciones del Uruguay (CIESU), en el marco del proyecto *Fortalecer, Participar, Incidir* que lleva a cabo la ANONG con la cofinanciación de la Unión Europea, indica por ejemplo que en el año 2019 se acumulaban 16 años de crecimiento del producto de manera ininterrumpida. Durante ese lapso, se pueden determinar dos etapas: i) entre 2004 y 2014, período en el que la economía uruguaya creció a un promedio de 5,4 % anual¹; y ii) desde mediados de 2014, cuando con la desaceleración de la economía mundial surge un segundo momento mucho menos expansivo y con restricciones severas, en cuyo transcurso se suceden transformaciones coyunturales en el sistema de relaciones internacionales que condicionaron en forma adversa los desempeños de Uruguay. (ANONG, 2022a)

Sin embargo, el seguimiento de los datos sobre el crecimiento económico no alcanza para evaluar su evolución impactó en las grandes mayorías de la población, fundamentalmente en los sectores sociales históricamente relegados. En esta dirección y en procura de atender una mirada más profunda, ANONG ha observado cómo han variado las tasas de actividad y empleo en el transcurso de las últimas dos décadas. Desde esa perspectiva analítica, surge que en 2011

se registró el mejor desempeño histórico, con altas tasas de actividad y empleo (64,5 % y 60,7 %, respectivamente). Ese año también se alcanzó el mínimo nivel de desempleo histórico desde que existen registros (6 %).²

Asimismo, se confirma que el salario real tuvo un crecimiento sostenido, especialmente en sectores de ingresos bajos. La confirmación de este factor virtuoso se debió a una política de recuperación del Salario Mínimo Nacional sostenida en el tiempo, en conjunto con el funcionamiento de los Consejos de Salarios en todos los sectores de la actividad privada, así como en el sector público. (ANONG, 2022a).

Sin embargo, las políticas focalizadas en torno al empleo y la recuperación de la actividad posteriores al 2002 no han sido del todo suficientes y eficaces. Dicho en otras palabras, la persistencia de las desigualdades en Uruguay constituye un fenómeno que aún continúa horadando el tejido social y compromete el futuro de las nuevas generaciones, debilitando el desarrollo estratégico del país. En esa dirección, a pesar de las mejoras observadas en torno al empleo, se observa que el “mercado de trabajo mantuvo una estructura inequitativa con relación a los ejes de desigualdad como el género, generaciones, ascendencia étnico-racial, distribución territorial, situación de discapacidad, entre otras, (lo) que en su interseccionalidad termina configurando situaciones de alta vulnerabilidad social” (ANONG, 2022a).

En el caso de las mujeres, la brecha salarial con relación a los hombres en relación a un mismo cargo de responsabilidad se mantuvo. Además, siguió existiendo lo que se ha dado en llamar techo de cristal: a mayor formación, las mujeres no necesariamente acceden a mejores empleos. Con respecto a las desigualdades basadas en género, otro factor decisivo es el tiempo que las mujeres dedican a los cuidados, comprendidos hoy como trabajo no remunerado

¹ Cifra casi tres veces mayor al promedio registrado en la segunda mitad del siglo anterior.

²

e invisibilizado, ejercidos mayormente por las mujeres. (ANONG, 2022a) Las tasas de desempleo femenino han sido mayores, con una diferencia que se ubicaba en tres puntos porcentuales, en 2018, con respecto a los hombres³ (Ferrer y Triaca, 2019, como se citó en ANONG, 2022, p. 14). Las brechas de género en el ámbito laboral evidencian la necesidad de incorporar de manera central y específica en la consideración del trabajo educativo laboral. Asimismo, los datos muestran que las personas trans cuentan con mayores dificultades para acceder al trabajo, pese a que existe una ley de acciones afirmativas, que no se cumple en su totalidad. (Fernandez et al., 2022)

Desde ANONG, también se ha encontrado evidencia sólida sobre que los más jóvenes tienen mayores dificultades para obtener empleo. La desigualdad intergeneracional implica que los jóvenes acceden a trabajos en condiciones de precariedad, informalidad e inestabilidad.⁴ Aquí emerge otra desigualdad vinculada con el lugar de residencia de las y los uruguayos, que aporta al concepto de interseccionalidad antes señalado. El informe Trabajo en el Uruguay actual. Análisis interseccional y perspectivas de los actores sociales indica una diferencia entre las personas jóvenes de Montevideo y del interior: “el 51,2 % de jóvenes de Montevideo trabajan, mientras que en el interior (urbano y rural) esta proporción es de casi 40 %”. (2022, p.15) Asimismo, las mujeres jóvenes trabajan en menor proporción que los varones jóvenes: 38,8 % y 48,2 %, respectivamente. (INJU e INE, 2018 citado en ANONG, 2022a, p.16) Esto quiere decir que las dificultades objetivas para que una mujer joven que reside en

el interior obtenga trabajo resultan claramente mayores que para los varones de su misma generación de la capital. Por lo tanto, la vulnerabilidad con relación al empleo incorpora la incidencia de un conjunto de variables: la generacional, el género y la dicotomía Montevideo- interior⁵.

Cabe aquí un breve paréntesis para enfatizar que el último punto sobre la desigualdad entre la capital y el interior constituye una característica ya tradicional que ha atravesado al país a lo largo de su historia. Si se quiere un Uruguay desarrollado y más equitativo, la equidad y la descentralización a nivel territorial constituye, a corto plazo, uno de los retos ineludibles.

A estos factores de desigualdad, debe agregarse la ascendencia étnico-racial. La discriminación por motivos étnico-raciales es también estructural y ha permeado, con diferentes énfasis en el tiempo, la formación y la evolución sociopolíticas de la población y del Estado uruguayos. Esa concepción ha sido estudiada desde la Historia y la Antropología, destacándose el proceso por el que han sido excluidos, del tronco poblacional y en la historia de la formación y consolidación nacional del Uruguay, los aportes de las comunidades afrodescendiente e indígena. Borucki dice al respecto que “los estudios sobre afrodescendientes no tendrían cabida en el tronco político, económico y social de la historiografía uruguaya”. (2006, p. 7) Esta afirmación refleja un aspecto formativo y constituyente de la identidad nacional uruguaya que ha permanecido con resignificaciones a lo largo del tiempo, al igual que la exclusión de las personas

3 De acuerdo con los datos publicados en junio de 2023 por el Instituto Cuesta Duarte, en 2022 las mujeres “presentan una mayor proporción de ingresos sumergidos”. El informe señala que, entre las mujeres ocupadas, un 35% no alcanza los \$ 25.000 líquidos al mes, un guarismo más extenso al 32% que se registra entre los hombres.

4 El informe de ANONG sobre el trabajo en Uruguay abarca las últimas dos décadas, hasta 2021. Ahora bien, en el informe del Instituto Cuesta Duarte para 2022 se puede constatar como los jóvenes continúan enfrentando las tasas de desempleo más altas, niveles de informalidad mayores y remuneraciones más bajas. “Entre los menores de 25 años, la proporción de trabajadores que perciben remuneraciones inferiores a \$ 25.000 líquidos al mes es de 56% y entre ellos, un 12% del total no llega a los \$ 15.000. Por su parte, un 29% de los asalariados de entre 25 y 39 años también presentan salarios sumergidos, totalizando unos 121.000 en total.” (CUESTA DUARTE, 2023, p.6)

5 En 2022 unos 212.000 trabajadores asalariados del interior del país ganaban por debajo de \$ 25.000 líquidos al mes. Entre ellos, unos 47.000 ni siquiera llegaban a \$ 15.000. Dichas cifras difieren de lo que sucede en Montevideo, en donde la proporción de asalariados “veinticincomilpesistas” ascendía por entonces a 21%, afectando a unas 109.000 personas. (CUESTA DUARTE, 2023, p.6)

afrodescendientes en la actualidad⁶. De acuerdo con ANONG, dicha población presenta por ejemplo mayores dificultades para acceder a empleos de calidad⁷.

También perciben peores remuneraciones y tienen mayor probabilidad de acceder a empleos informales, al tiempo que muestran mayores tasas de actividad y mayor promedio de horas de trabajo.

También en la clave territorial se expresa un conjunto de desigualdades. En el norte del país, por ejemplo, persisten mayores dificultades laborales y de desarrollo con respecto a Montevideo y la zona metropolitana. Un ejemplo ilustrativo sobre estas condiciones asimétricas lo refiere el que en Montevideo, en 2018, la tasa de empleo se ubicaba en 60,6 %, mientras que en Cerro Largo era de 49,5 %. Asimismo, como se ha venido señalando, en la consideración de las mujeres rurales y los jóvenes confluyen una serie de condiciones desfavorables para insertarse en el mundo del trabajo. (ANONG, 2022a)

Estos nudos de desigualdad reseñados hasta aquí forman parte de la realidad social y política del país, al tiempo que dan cuenta de problemas más profundos de larga duración. No obstante, no son los únicos. En los últimos años, ha emergido un nuevo desafío: la migración caracterizada por el aumento de personas “de orígenes latinoamericanos no tradicionales” (ANONG, 2022a, p.17), diferente a otras oleadas migratorias que Uruguay recibió a fines del siglo XIX e inicios del XX. Dicho fenómeno, además de revertir el saldo migratorio negativo que caracterizó la segunda mitad del siglo pasado, puede ser pensado como una oportunidad para el desarrollo social, económico y productivo del país. Al fin y al cabo, uno de los grandes retos que tiene el país es demográfico. Así, generar oportunidades para la inserción laboral y la integración social de estas personas migrantes constituye un tema ya insoslayable, que desde los gobiernos debería priorizarse.

Otro aspecto que también obliga a repensar las relaciones laborales son las transformaciones tecnológicas y sus efectos en el mundo del trabajo, en el marco de una transición acelerada hacia una economía digital. La creación, destrucción y modificaciones de las ocupaciones y tareas que llevan a cabo las y los trabajadores constituyen, tal vez, los desafíos más importantes de la actualidad, entre otras cosas porque requieren una respuesta no compartimentada. En este sentido, para enfrentar lo que implica la extensión de estas nuevas formas de contratación y organización del trabajo, a partir de la implementación de nuevas plataformas digitales, resulta imperioso que desde el sistema político —también en diálogo con países vecinos, mediante instrumentos de gobernanza regional— se debatan las regulaciones existentes. El objetivo de dicho debate debe centrarse en generar condiciones dignas para que las nuevas formas de trabajo redunden en empleos que no vulneren los derechos laborales, como sucede actualmente.

Para el trabajo realizado por ANONG sobre el futuro del empleo, en correspondencia con organizaciones y centros de estudio, se han utilizado entrevistas como método para detectar las dificultades presentes en los sectores productivos del Uruguay en la actualidad. Cómo fue posible constatar, varias personas entrevistadas aludieron en términos problemáticos a características estructurales del mundo laboral. Cada actor involucrado en la cadena laboral (empresarios, representantes del Estado y trabajadores), con distintos énfasis y algunos matices, hizo referencia a la poca diversificación de la matriz productiva, a la escasa vocación de inversión y de riesgo empresarial, a lo que debe sumarse una baja profesionalización del empresariado, en particular en la gestión del talento y en la promoción de la innovación o mejora de la productividad y de la competitividad. Esta caracterización configura una muestra de los factores que permean a distintos sectores de la economía y tienen fundamento en la cultura general del trabajo vigente en el país. (ANONG, 2022a, p.13)

⁶ La ley 19.122 de 2013 señala en su artículo 1: “Reconócese que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad de acuerdo al Derecho Internacional. La presente ley contribuye a reparar los efectos de la discriminación histórica señalada en el inciso primero de este artículo”.

⁷ Las tasas de desempleo según ascendencia afrodescendientes han sido históricamente mayores en todo el país. Véase los datos disponibles entre 2006 y 2019. Disponibles en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/tasa-desempleo-segun-ascendencia-afro-total-pais>

Por cierto que en este y en otros aspectos, Uruguay no está aislado del mundo: forma parte de él y está integrado a los procesos que ocurren más allá de fronteras. Las dinámicas del sistema internacional impactan en la vida de quienes pertenecen a esta comunidad sociopolítica. La reciente crisis global provocada por la pandemia del COVID-19 ha tenido en el país efectos generalizados entre los más vulnerables, sobre la actividad económica y en el mercado de trabajo en su conjunto⁸.

En el país, los niños entre 0 a 4 años fueron quienes sufrieron el mayor incremento de los niveles de pobreza: pasaron de 17,5 % en 2019 a 21,7 % en 2020.⁹ (ANONG, 2022a) Las cifras resultan alarmantes y dan cuenta de un fenómeno que ya era un rasgo distintivo de la sociedad uruguaya: la infantilización de la pobreza y sus fuertes repercusiones negativas a distintos niveles.¹⁰ Sobre este punto, también se expresan inequidades territoriales. Así, mientras que el porcentaje de NNA en los hogares en situación de pobreza monetaria en Montevideo aumentaron menos de 2,0 puntos porcentuales, en el interior ese indicador aumentó “6,5 puntos para niños entre 0 y 4 años, 6,9 puntos porcentuales para niños entre 5 y 9 años, 6,7 puntos porcentuales para niños y adolescentes entre 10 y 14 años y 5,5 para adolescentes entre 15 y 19 años, representando los incrementos más pronunciados entre ambas regiones y todos los grupos de edad”. (Grau Pérez et al., 2021, p. 7)

Los datos recabados desde la Asociación, en conjunto con CINVE, que forman parte del documento *Impactos económicos de la pandemia sobre la infancia*, evidencian por su parte una situación que debe encender las alarmas del sistema político. El aumento sesgado de la pobreza compromete el futuro de muchas generaciones y especialmente el de las mujeres. Los hogares pobres con jefatura femenina presentan un aumento mayor de la pobreza por efecto de la pandemia, frente a los que integran

hogares pobres, pero con jefe varón.¹¹ La conjunción de inequidades —la infantilización con la feminización de la pobreza— tiene como resultado una incidencia de la pobreza significativamente mayor cuando los hogares son dependientes de jefas de hogar. Tenerlo presente resulta crucial para repensar y reelaborar las políticas públicas destinadas a esas poblaciones. Cabe anticipar a este respecto que las medidas para paliar los efectos de la pandemia en Uruguay no fueron suficientes y consideraron sólo parcialmente a la infancia. Según la información presentada por el Poder Ejecutivo, como parte de la Rendición de Cuentas y a propósito de los gastos del Fondo Solidario COVID-19, surge que el gasto para enfrentar la pandemia ejecutado en el año 2020 alcanzó un valor de aproximadamente 900 millones de dólares, lo que equivale aproximadamente a 1,7 puntos del PIB (Grau Pérez, et al., 2021, p.14), situado entre los más bajos del continente.

En Uruguay, al igual que en los países de la región y en otras regiones del mundo, ha surgido el debate en torno a la evaluación de las medidas adoptadas para enfrentar el impacto sanitario y económico de la crisis. Una forma de evaluar este punto sensible ha apuntado a comparar la respuesta que dio el país con respecto a la que se observó en otras partes del mundo. La evidencia muestra que Uruguay se encuentra entre los que invirtieron menos. (Grau Pérez et al., 2021) Los resultados poco alentadores, como la existencia de sectores de la población en situación de inseguridad alimentaria y la caída bajo la línea de pobreza de más de 35.000 niños en 2020, entre otros, evidencian que efectivamente los fondos destinados a paliar la crisis fueron insuficientes. (Grau Pérez et al., 2021)

Asimismo, desde la Asociación se ha alertado que, con la poca información disponible, resulta muy difícil estimar en qué medida las políticas desarrolladas para mitigar los impactos de la pandemia tuvieron efectos sobre la infancia. A este

8 Cabe recordar aquí que, de acuerdo con los estudios del Observatorio de la Cepal, América Latina y el Caribe ha sido la región del planeta en que la reciente pandemia ha tenido las consecuencias más críticas en materia sanitaria y en cuanto a impactos sociales y económicos. Cfr. CEPAL, Observatorio Cepal COVID-19. Impacto económico y social. <https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19>

9 Por lo tanto, en 2020, de cada 1000 niños entre los 0 y 4 años, 217 vivían en hogares pobres.

10 Datos actualizados en 2022 denotan sin embargo una leve mejora: “la pobreza en menores de 6 años registró una incidencia de 16,5 % en el segundo semestre de 2022, cuando en igual período de 2021 alcanzaba una estimación de 21%. En tanto, en las franjas de 6 a 12 años la reducción fue de 20,3% a 17,3 % y en la franja de 13 a 17 años de 18,9 % a 15,3%”. (INE, 2022)

11 Según el informe del INE de Estimación de la pobreza por el método del ingreso para el segundo semestre del 2022, esta condición continúa afectando en mayor medida a los hogares con jefatura femenina, tanto en Montevideo como en el interior del país. Por ejemplo, en Montevideo la incidencia de la pobreza en los hogares con referentes femeninos duplica con el 10% a aquellos hogares con referentes masculinos.

respecto, los resultados obtenidos en las investigaciones realizadas demuestran que los esfuerzos no fueron exitosos o al menos suficientes, ya que aumentó una brecha que ya existía en Uruguay. En este contexto, las desigualdades antes descritas se han profundizado, con impactos más duros sobre los sectores más vulnerables.

Por su parte, cabe indicar que la crisis de 2020 operó negativamente sobre la evolución del salario real en los últimos años, al tiempo que se incrementó el desempleo, como también sucedió en la crisis de 2002. Desde el comienzo de la pandemia, se observó una disminución del salario real que, hacia abril de 2022, rondaba el 4,5 %¹². Sin duda, invertir en la recuperación salarial constituye una de las demandas más importante de los trabajadores, en la medida en que la inflación se ha mantenido por encima del rango meta del Banco Central (ANONG, 2022a).

Como lo indican los informes y pese a los esfuerzos desplegados desde el gobierno, las políticas sociales implementadas en 2020 no fueron suficientes para evitar que más de 100.000 personas cayeran por debajo de la línea de la pobreza. (GRAU PÉREZ et al., 2021) Sobre el punto anterior, resulta relevante observar la trayectoria del gasto público social (GPS) en una perspectiva más extensa. Desde 1985, este ha ido aumentando —con excepción de período que rodeó a la crisis de 2002— y a ritmos elevados desde 2005.¹³ Asimismo, cabe acotar que *“entre 2005 y 2018 la prioridad fiscal del GPS pasó del 67 % al 75 %, explicado por los aumentos en todas las áreas sociales, con crecimientos sin precedentes en salud y educación, significando en trece años, que el GPS se duplicó con un crecimiento promedio anual del 6,79 %”*.¹⁴ (ANONG, 2022a, p.48).

Por su parte, desde 1985 a la actualidad, se han concretado 312 programas sociales implementados por 26 instituciones y organismos nacionales. De estos, 174 fueron creados a partir de 2005. De las iniciativas implementadas a partir de 2005, 79 exhiben un criterio de focalización socioeconómica,

82 guardan un corte universal y nueve son consideradas mixtas. A partir de 2005, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) adquirió un rol central en la orientación y formulación de políticas laborales y relaciones de trabajo. No obstante, el gran aumento de iniciativas sociolaborales responde a la creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop), del Mides (Ministerio de Desarrollo Social) y al involucramiento de otras instituciones como la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Mevir (Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), Presidencia y la Universidad de la República (Udelar).

El rol del Estado en las políticas de trabajo se ha institucionalizado mediante el fortalecimiento del MTSS, la reinstalación de la negociación colectiva en el sector privado (Ley n.o 19.027) y público (Ley n.o 18.508), incorporando sectores históricamente postergados, como las y los trabajadores rurales y del servicio doméstico (ANONG, 2022a). Como apunta ANONG, el contexto actual exige un mayor fortalecimiento de las políticas públicas que apuntan a generar empleos, pero también la ampliación de transferencias directas de ingresos para los sectores más vulnerables, que vieron afectados sus medios de vida. En la misma dirección, es necesario fomentar la creación de puestos laborales públicos transitorios para mantener la red de protección social hacia las personas más afectadas por la crisis, que cuentan con mayores obstáculos para afrontarla sin la intervención directa del Estado.

En suma, sobre estos temas, la exigencia de reimpulsar políticas especiales implica también revisar de modo crítico lo que se hizo bien y corregir lo que se hizo mal. Este señalamiento no debilita la certeza de que las políticas que acaban de ser enumeradas de manera sucinta dan cuenta de un acumulado de experiencias que deberán ser, mediante

12 En enero de 2023, el MTSS dio a conocer un informe sobre los resultados de los convenios colectivos de los Consejos de Salarios. Allí se puede constatar que el 59,5% de los trabajadores del sector privado no mejoró su salario real con respecto a julio de 2020. Del total de trabajadores que perdieron salario real, el 29,3% registró pérdidas menores al 2,6% y el 30,3% mayores a 2,6%. Los datos contemplan a un total de 867.840 trabajadores del país, de diferentes sectores productivos y comerciales. Los rubros más afectados fueron transporte, hoteles, restaurantes, calzado, curtiembre, vestimenta y servicios de catering entre otros. (MTSS,2022)

13 Mientras que en 1985 el GPS representaba el 15 % del PIB, en 2018 alcanzó el 27 % (con un PIB que creció ininterrumpidamente desde 2004).

14 En la rendición de cuentas de 2021 se registraron 171 millones de dólares de recortes a los rubros del Gasto Público Social, GPS (Enseñanza, Salud y Vivienda), que implicaron una caída en lo asignado al GPS de 4,3% en términos reales. El presupuesto ejecutado para la Enseñanza fue aproximadamente un 4,8% inferior en términos reales al de 2019. En Salud fue de 2,3% y en Vivienda del 5,3%. (CUESTA DUARTE, 11 de julio de 2022)

Capítulo 4.

Problemas y desafíos.

¿Se podrán desatar los nudos?

el incremento de recursos, potenciadas en el corto plazo.

Aun desde una visión forzosamente sintética a propósito de los documentos presentados, no puede haber duda que los desafíos futuros son muy considerables. Salta a la vista la necesidad de impulsar, desde los organismos involucrados a distintos niveles, agendas nacionales de trabajo y empleo que prioricen a las personas más vulnerables. Teniendo en cuenta los impactos derivados de la retracción del gasto público social, resulta fundamental que dichas políticas estén dotadas de mayores recursos y, por supuesto, que sean sostenidas en el tiempo. Como se analizó, la emergencia social y laboral pospandemia exige un mayor desarrollo de las políticas de transferencias monetarias directas, así como de generación de empleos para todos los sectores. Reducir la caída de los ingresos de los hogares pobres constituye una opción clave para proyectar otras políticas más ambiciosas y complejas.

Asimismo, resulta central avanzar decididamente en políticas más amplias e integrales para combatir la informalidad y la precarización laboral, que se ha intensificado durante los años posteriores a la crisis económica provocada por la pandemia. Además de destinar más recursos en varias dimensiones, se debería avanzar en cobertura y profundización de la protección social. Aquí es preciso enfatizar que la formalización en el trabajo constituye uno de los ejes principales para que las personas jóvenes y adultas (con sus familias) desarrollen mejores condiciones de vida.

Si bien Uruguay cuenta con herramientas importantes, como las asignaciones familiares y la *Tarjeta Uruguay Social*, es fundamental ampliar su alcance y la cobertura de las prestaciones recibidas por las familias. También se considera prioritario incrementar las acciones que favorezcan a las pequeñas y medianas empresas, que han enfrentado una crisis sin precedentes y que a la larga son decisivas en la generación de empleo genuino.

Otro desafío insoslayable radica en repensar las políticas

sociales y la estructura del gasto social desde una perspectiva de género. En el *Informe de investigación: la perspectiva de género en la sociedad civil*, se analiza cómo la sociedad civil nucleada en ANONG, a pesar de sostener ideas y discursos sobre la importancia de la igualdad de género, en la práctica estas se diluyen y no terminan siendo efectivas. En dicho trabajo se señala: “...es claro que existe un discurso de género a nivel social que ha permeado en las ONG, pero esto no implica que se logre institucionalizar la perspectiva de género” (FERNÁNDEZ et al., 2021, p. 59). El informe concluye que uno de los obstáculos para que ello se confirme radica en la inexistencia de una conceptualización más precisa sobre qué implicaría incorporar la perspectiva de género, tanto en la gestión interna como en la gestión externa de las organizaciones sociales. A su vez, el estudio constata que la cuestión de género no termina de ser prioritaria para todas las organizaciones, y que aquellas que sí la priorizan no cuentan a menudo con todas las herramientas teórico-metodológicas que permitan introducir la PEG (Perspectiva con equidad de género) a la interna de las organizaciones. Estas herramientas son especialmente importantes para la gestión humana y para el trabajo de los equipos en sus prácticas dentro de los proyectos que llevan adelante.

En el mismo sentido, los estudios sobre la temática realizados desde ANONG dan cuenta de que, desde el discurso, la gran mayoría de las personas considera que las intervenciones afectan de forma diferenciada a la población según su género. Esa constatación refuerza la necesidad de investigar de qué manera se expresa la segregación ocupacional horizontal en el ámbito de las ONG en Uruguay. Este constituye un desafío futuro para la Asociación, porque con seguridad será uno de los pilares para formular políticas y estrategias para su abordaje efectivo.

La infantilización de la pobreza es otro de los nudos a desatar. Los niños, niñas y adolescentes (NNA) fueron afectados en muchísimos aspectos y de manera profunda por la pandemia. En esta fase de pospandemia, sería relevante que las políticas destinadas a los NNA se incrementaran, empezando por un aumento de la inversión

de PIB en dichos rubros. Dicha medida se reafirma al tener en cuenta que Uruguay invirtió menos para paliar la crisis que sus vecinos. Además, el punto de partida ya denotaba mayores vulnerabilidades en los más jóvenes, explicadas “por un menor ingreso per cápita de los hogares con mayor cantidad de hijos y la menor protección económica del Estado hacia la población infantil”. (GRAU PÉREZ et al., 2021, p. 8) Por cierto que no todo se resuelve con los incrementos presupuestales pero sin ellos, las estrategias más afinadas no prosperan y en cualquier caso ven reducidos sus impactos, en especial frente a contextos tan difíciles como los que han seguido a la pandemia.

Para revertir los factores que profundizan las desigualdades o, dicho de otro modo, desde políticas orientadas a desatar los nudos registrados, se requiere mayor participación de la sociedad civil, mediante la generación de espacios que ayuden a construir políticas públicas con perspectiva de mediano y largo plazo, con mayor involucramiento de todos los actores y desde una mirada inclusiva de la realidad. Esto implica la certeza de que la recuperación de la planificación estratégica, el monitoreo y la evaluación permanente de dichas políticas pasa también por el diálogo con los sectores que se han visto más impactados.

En este sentido, ANONG cuenta con instrumentos valiosos que deberían ser utilizados por quienes toman las decisiones para evaluar cómo participa la sociedad civil, cuáles son sus fortalezas y debilidades. Como se ha señalado, el Índice de Participación de la Sociedad Civil (IPSC) ha sido producto de un acuerdo de trabajo entre la ANONG y el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD). Sirve para medir, evaluar y monitorear la participación efectiva de la sociedad civil en las políticas públicas en Uruguay. El índice constituye un elemento clave por varios motivos. En primer lugar, como ya ha sido resaltado, por la valoración de los espacios o ámbitos institucionalizados; en segundo lugar, porque fue construido desde una metodología rigurosa, que busca evaluar de forma objetiva la efectividad de esos espacios (sus procesos, así como los resultados); en tercer lugar, porque a partir del diagnóstico, permite explorar la identificación de posibles áreas para fortalecer la participación social en las políticas.

La evaluación de las dimensiones del índice (institucionalidad, integración, funcionamiento, transparencia, resultados e impactos¹⁵) se resume en un puntaje final que queda asociado a una escala de notas y es acompañado por un análisis pormenorizado sobre qué denota tal puntaje, en procura de brindar elementos concretos para fortalecer la participación. Este método intenta comunicar de forma específica y comprensible tales resultados, acompañados de un análisis profundo y detallado. A partir de este, se pueden extraer elementos importantes para mejorar la participación.

Como se explica en este informe, la intervención ciudadana se puede canalizar mediante una variedad de espacios —institucionalizados o *ad hoc*— en los niveles nacional, departamental y local, en forma individual u organizada, aportando a las temáticas tratadas (ANONG, 2023, p. 8). En este sentido, en el trabajo se aclara que el IPSC fue diseñado para evaluar espacios institucionalizados en los que participa la sociedad civil organizada, de alcance nacional o departamental. No es un instrumento que permita visualizar en qué ámbitos se convoca a la ciudadanía no organizada. Sin embargo, en Uruguay no toda la participación ciudadana se realiza a través de espacios institucionales: las personas también se involucran sin necesariamente formar parte de una organización o colectivo.

Por lo tanto, se considera imperioso pensar en nuevas herramientas para profundizar el análisis en este sentido. De forma complementaria, Delprato (2015) destaca que para fortalecer a la sociedad civil, se deben tener en cuenta varios aspectos, como la relevancia de la ampliación de los recursos humanos, la densificación de las redes y articulaciones, “*más en general, las relaciones de confianza entre organizaciones; y el mejoramiento del marco normativo que regula y fomenta la acción de las asociaciones*”. (p.1)

¹⁵ Las variables utilizadas para medir las dimensiones descriptas son: Marco legal, Estructura, Convocatoria, Representatividad e inclusión, Convocatoria, Coordinación, Nivel de participación en el espacio, Información proporcionada para la participación, Capacidad de toma de decisiones, Proceso de toma de decisiones, Sistematización, Relevancia de la agenda que se aborda, Acceso a la información, Difusión de resultado, en la política objeto de la participación, en el organismo, en la sociedad civil y en la población destinataria de la política pública.

Otro desafío es el que emerge a partir de los resultados del informe *Luz sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022*. A nivel internacional, los ODS —como ha demostrado entre otros un estudio sobre el tema publicado en la revista *Nature*¹⁶— configuran un marco de referencia para la acción de la sociedad civil que asume el discurso de la Agenda 2030 y lo utiliza para exigir a las autoridades nacionales que concreten sus compromisos. Sin embargo, como fue constatado, en el caso concreto de Uruguay, la Agenda 2030 parece poseer “*un grado de conocimiento bajo entre los actores de la sociedad civil (academia y ONG)*”. (ANONG, 2022b, p. 13)

Por eso mismo, los ODS han tenido baja incidencia en el entramado social e institucional del país. Este factor, de acuerdo con el propio informe, puede vincularse con “*una identidad institucional contraria a alinearse a agendas externas, lo que dejaría estancada la discusión y no permitiría incorporar elementos innovadores en este sentido*”. (ANONG, 2022b, p.13) A ello también debe sumarse que la convocatoria de los distintos gobiernos a debatir la relevancia de los ODS ha sido muy reducida. Esto contrasta con el tratamiento que tuvieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que, comparativamente, suscitaron una mayor atención a la opinión de la sociedad civil (ANONG, 2022b).

Cabe considerar que en cualquier hipótesis, los ODS constituyen un instrumento relevante para el monitoreo de las políticas públicas, como una especie de guía orientadora. Por ello, deberían ser más difundidos entre las ONG. En virtud de ello, se recomienda un análisis detallado de la agenda en un lenguaje accesible, a los efectos de promover su utilización amplia y cotidiana. La presencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desde una perspectiva multidimensional, impulsa a los países para avanzar hacia metas nacionales, a partir de objetivos debatidos y definidos en el ámbito internacional.

De ese modo, para mejorar en términos de políticas públicas sociales, es necesario realizar un estudio profundo sobre las transformaciones de la matriz de protección social en la última década. Asimismo, es importante que ANONG, junto con sus tradicionales aliados y socios más afines, elaboren una investigación que indague sobre los efectos y resultados más notorios obtenidos a partir de la implementación de la Ley de Urgente Consideración en los últimos años.

¹⁶Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, CA. et al. Evidencia científica sobre el impacto político de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. *Nat Sustain* (2022). Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41893-022-00909-5> citado en: ANONG (2022). Informe Luz sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022. Disponible en: https://www.anong.org.uy/wp-content/uploads/2022/08/Informe-Luz-2022_compressed.pdf

Conclusiones

Como se ha anotado, Uruguay llegó a 2019 con 16 años de crecimiento ininterrumpido del producto y con indicadores socioeconómicos positivos, como las tasas de empleo y actividad, que crecieron a máximos históricos desde que se tiene registro. Las políticas sostenidas de aumento del salario real en sectores de ingresos bajos, la recuperación del Salario Mínimo Nacional y la implementación de los Consejos de Salarios en todos los sectores de actividad privada, y también en el sector público, entre otras, fueron las claves para explicar tal desempeño. No obstante, desde una mirada de “larga duración” y sin politizar en forma indebida el análisis, ha podido constatarse que las notorias mejorías de las políticas pos-2002 no fueron del todo suficientes. Pese a los fuertes avances obtenidos, se mantuvieron márgenes considerables de población en situación de vulnerabilidad y aún persisten desigualdades que comprometen el desarrollo estratégico del país a futuro, lo que incluso en ciertos casos se ha profundizado en la actualidad.

En 2023, el contexto internacional actual —político y económico— dista muchísimo de aquel que permitió el crecimiento de la economía y una gestión virtuosa de las desigualdades al inicio de los 2000, tanto en el país como en la región. La década de 2020 comenzó con el advenimiento de una pandemia de alcance global, con impactos no solo sanitarios, sino económicos, políticos y sociales, que profundizaron inequidades e injusticias preexistentes. En febrero de 2022, se produjo la invasión de Rusia a Ucrania. Este evento histórico se enmarca en una disputa geopolítica de largo plazo en dicha región y afecta a otros actores internacionales. La expansión de la guerra, desde una perspectiva geopolítica, llevó a que se involucren bloques y surjan alianzas militares que le han dado un alcance global, por lo que ha tenido y tiene consecuencias en todo el sistema internacional.

Para enfrentar esta coyuntura de crisis, que atañe a varias dimensiones de la realidad, América Latina se encuentra en una situación compleja. Esta situación está marcada por la desintegración política y la ausencia de un proyecto de cooperación que sobreviva a los vaivenes político-ideológicos a los que ha estado sometida

la región en momentos anteriores. Sin cortoplacismos ni excepcionalismos complacientes, reconocer que Uruguay pertenece al continente más desigual del planeta debería invitar a repensar la responsabilidad que se tiene con respecto a la integración regional. Latinoamérica, desunida, continuará aumentando sus propias brechas de desigualdad, que la condenan al subdesarrollo. Entender el vínculo entre la política exterior, el desarrollo productivo y la participación ciudadana tal vez sea uno de los puntos claves para desatar varios de los nudos de desigualdad que permean la vida de la sociedad uruguaya.

En este sentido, a nivel doméstico, el panorama social y económico pospandemia preocupa y debe ser objeto de un estudio más detallado. Sin embargo, ya puede afirmarse, tras el análisis de las investigaciones llevadas a cabo desde ANONG, que los recursos destinados por el Gobierno para paliar los impactos sociales y económicos del COVID-19 en la vida de los uruguayos han sido insuficientes y menores en comparación con otros países de América Latina. Asimismo, la pandemia tuvo consecuencias para los sectores sociales históricamente postergados, que afectaron especialmente a niños, niñas y adolescentes, así como a los hogares monoparentales con jefatura femenina. Entre las consecuencias más urgentes de esta situación, como se ha insistido, se encuentra la inseguridad alimentaria, la infantilización y la feminización de la pobreza, también el aumento del desempleo tras más de una década de crecimiento en las tasas de actividad.

En esta dirección es siempre relevante enfatizar que, cuando se trata de las y los jóvenes, los obstáculos para acceder a un empleo de calidad aumentan. Este fenómeno también se profundizó en los últimos años y afecta en mayor grado a quienes residen en el interior del país. Las desigualdades territoriales son estructurales; para transformarlas es necesario formular e implementar políticas públicas que, desde la educación y la generación de empleos de calidad, impacten en la vida de quienes residen en los *interiores*. La referencia en plural resulta adecuada para reflexionar sobre la diversidad de situaciones de modo de enfocarla de acuerdo con los contextos específicos de cada territorio. No

es lo mismo hacer referencia a los departamentos fronterizos con Brasil que a los que lindan con Argentina por el litoral. Por lo tanto, comprender en cada caso las especificidades y cómo el desarrollo de determinadas actividades productivas y laborales repercute en la vida y en las formas de organización de los trabajadores contempla un desafío central.

También queda claro que, en tiempos de crisis, las mujeres son las más afectadas, debido al aumento del tiempo que dedican a los cuidados, en detrimento del que pueden dedicarle al desarrollo profesional. Restablecer y fortalecer el Sistema Nacional de Cuidados, con mayor presupuesto para su funcionamiento, es esencial si se piensa en una nueva batería de políticas que ayude a equilibrar la situación de desigualdad entre mujeres y hombres, cuyo impacto también termina afectando la vida de los niños y niñas. Otra de las demandas, que tiene más de un siglo de historia en el país, apunta a la equiparación salarial. Aún hoy, en 2023, la brecha de ingresos de las mujeres, con relación a los hombres en un mismo cargo de responsabilidad, se mantiene. A esto se le suma el conocido techo de cristal, como se ha hecho mención: a mayor formación, las mujeres no necesariamente acceden a mejores empleos. A pesar de los avances registrados en las primeras décadas del siglo XXI en Uruguay, las desigualdades de género persisten.

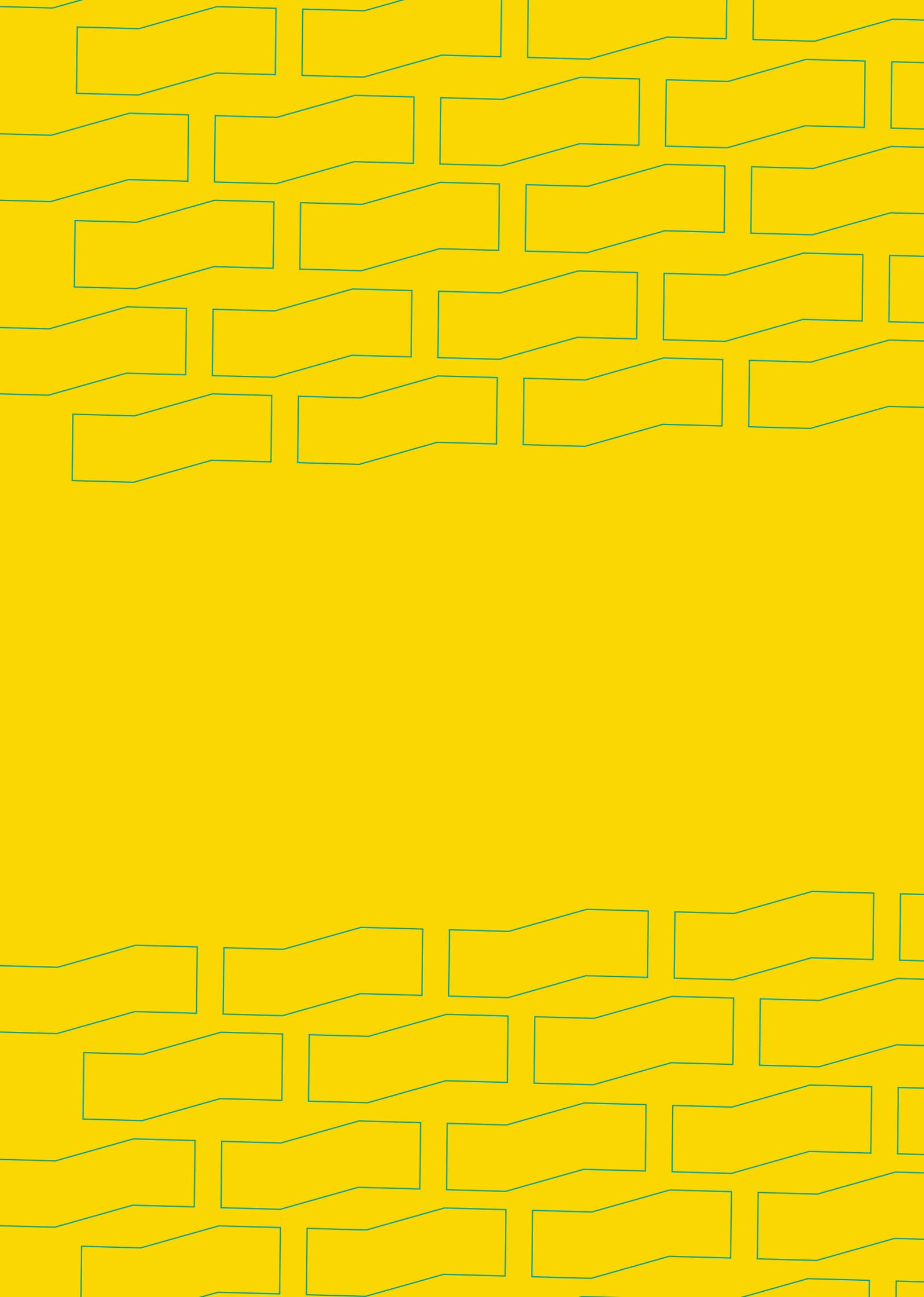
Otra población históricamente postergada es la comunidad afrodescendiente. Como también se ha explicado, esta enfrenta mayores dificultades para acceder a empleos de calidad y tiene mayor probabilidad de obtener empleo informal. Asimismo, las estadísticas señalan que tienen mayores tasas de actividad y mayor promedio de horas de trabajo que otros sectores.

La interseccionalidad —es decir, la interacción entre dos o más factores sociales que definen a una persona— entre ascendencia étnico-racial, identidad de género y ubicación geográfica reafirma la necesidad de que las personas más afectadas por las inequidades sean escuchadas y participen en el diagnóstico de los problemas y la formulación de las políticas. En este sentido, ANONG cuenta con estudios

que analizan y evalúan la participación de la sociedad civil. En este texto de síntesis se ha destacado el desarrollo del Índice de Participación de la Sociedad Civil (IPSC) como una herramienta que permite diagnosticar cuál es el estado de la participación y que proporciona elementos que pueden contribuir a mejorarla.

Otro instrumento que, junto con el IPSC, puede ser muy útil es la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los ODS constituyen una guía orientadora importante para el monitoreo de las políticas públicas, por lo que deberían ser asumidos efectivamente por las ONG. Para lograrlo, se reafirma la necesidad de promover el acceso cotidiano a ellos, a través de un lenguaje claro para las grandes mayorías. Como fue mencionado antes, la presencia de los ODS tracciona a los países para avanzar hacia metas nacionales, a partir de objetivos debatidos y definidos en el ámbito internacional.

Este trabajo comenzó enfatizando cómo las dinámicas del contexto internacional impactan en la realidad interna del país, aunque gran parte de las decisiones adoptadas por los gobiernos respondan a lógicas políticas internas, y no enteramente a lo que sucede más allá de fronteras. A pesar de ello, el diálogo y la cooperación internacionales adquieren importancia estratégica para Uruguay, ya que desde las instituciones de gobernanza regional —y desde la región en sí— se pueden proponer soluciones complementarias a problemáticas comunes que atraviesan fronteras. Para ello, se sugiere profundizar los vínculos regionales que ya posee la Asociación y promover otros nuevos, a modo de generar sinergias para pensar, en clave más comprensiva, asuntos estructurales que tienen trayectorias similares. En suma, desde las restricciones sistémicas que posee, así como desde sus posibilidades como Estado nacional, el Uruguay debe encontrar su lugar en el mundo desde la región, no contra la región.





Referencias

Referencias

- ANONG (2022a). Informe Luz sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible 2022. Disponible en: https://www.anong.org.uy/wp-content/uploads/2022/08/Informe-Luz-2022_compressed.pdf
- ANONG (2022b). Trabajo en el Uruguay actual Análisis interseccional y perspectivas de los actores sociales. Disponible en: <https://www.anong.org.uy/wp-content/uploads/2023/02/Trabajo-en-el-Uruguay-actual.pdf>
- CUESTA DUARTE (11 de julio de 2022). DEL DICHO AL HECHO HAY UN TRECHO Primeras reflexiones en relación al Proyecto de Rendición de Cuentas. Disponible en: <https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/2022-07/Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%202021%20-%20HM.pdf>
- CUESTA DUARTE (junio de 2023). OS SALARIOS SUMERGIDOS EN 2022: 100.000 “veinticincomilpesistas” más que en 2019. Disponible en: https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/202306/Salarios%20sumergidos%202022%20-%20ICD_1.pdf
- FERNANDEZ, Gabriela; CACCIA, Magdalena; PÉREZ DE SIERRA, Isabel; ETCHAGÜE, Inés Martínez (2021). Informe de investigación: la perspectiva de género en la Sociedad Civil. FLACSO Uruguay. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1FTmxjuQiDWgkvwz7c09dJljjKuMRS9Rp/view>
- GRAU PÉREZ, Carlos; PARRILLA, Lucía; ZUNINO, Gonzalo (2021). Impactos económicos de la pandemia sobre la infancia. CINVE, ANONG. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/iiUleRrLartNHkpnxn8BX6yd622NuTPg_/view
- ANONG (2023). Índice de Participación de la Sociedad Civil Diseño y metodología. Disponible en: <https://www.anong.org.uy/wp-content/uploads/2023/02/Indice-de-Participacion-de-la-Sociedad-Civil.pdf>
- IMPO (2013). Ley N° 19122: Fijación de disposiciones con el fin de favorecer la participación en las áreas educativa y laboral, de los afrodescendientes. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19122-2013>
- INE (2022). Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Segundo semestre 2022. Disponible en: https://www5.ine.gub.uy/documents/Demograf%C3%ADayEESS/HTML/ECH/Pobreza/2022/Estimaci%C3%B3nde%20la%20pobreza%20por%20el%20m%C3%A9todo%20del%20ingreso%20segundo%20semestre%202022.html#An%C3%A1lisis_de_personas
- MIDES (2019). Tasa de desempleo según ascendencia afro. Total, país. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/tasa-desempleo-segun-ascendencia-afro-total-pais>
- MTSS (2022). División Negociación Colectiva Informe anual Enero-Diciembre 2022. Disponible en: https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/2023_06/Neg.%20colectiva_Informe%20anual%202022.pdf

Organizaciones que integran ANONG:



Asociación Cultural y Técnica



Instituto del Hombre





**más sociedad
más derechos**

**Asociación Nacional de Organizaciones No
Gubernamentales Orientadas al Desarrollo**

anong.org.uy

secretaria@anong.org.uy

(+598) 2924 08 12

Av. Libertador 1985/202.

Montevideo, Uruguay.

