

Auditoría de Desempeño de la preparación para la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS 5



Preparación del gobierno para la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS 5

- El gobierno ha adaptado los programas y proyectos ya establecidos en el país a efectos de examinar el cumplimiento del ODS 5, en el marco de la Agenda 2030. No obstante, la normativa emitida no designa a los responsables de coordinar las acciones necesarias para la implementación de dicho objetivo, destinando los mayores esfuerzos a las actividades requeridas para el seguimiento y la elaboración de informes de resultados.
- Asimismo, con relación a los recursos y capacidades, no se realizaron nuevas asignaciones: se identificaron y consolidaron los vigentes; así como con relación a las herramientas de medición y seguimiento, las mismas se sustentan en encuestas estructuradas, en principio, para otros fines, no estando debidamente programadas pesquisas específicas referidas a género.
- Las entidades responsables no han realizado diagnósticos de recursos a efectos de identificar los riesgos de no contar con los mismos y por tanto no han definido estrategias que aseguren, ante circunstancias adversas, el cumplimiento del ODS 5. Dichas entidades consideran que la posibilidad de ocurrencia de eventos adversos queda mitigada por las fortalezas de la legislación vigente y el activismo de los actores sociales.

LA AUDITORIA DE UN VISTAZO

Principales datos y hallazgos

Adaptación del ODS 5 al contexto nacional

- No se ha dispuesto que el mecanismo de adelanto de las mujeres (Inmujeres) sea el responsable de liderar la implementación del ODS 5 en el país. Este Instituto está ubicado en un nivel jerárquico bajo dentro de la estructura del gobierno (Depende del Ministerio de Desarrollo Social)
- El gobierno ha adaptado los programas y proyectos ya establecidos anteriormente a efectos de verificar el cumplimiento del ODS 5

Recursos y capacidades

- El gobierno no ha realizado nuevas asignaciones de recursos sino que se identificaron y consolidaron los ya asignados; así como con relación a las herramientas de medición (indicadores), las mismas se sustentan en su mayoría en encuestas estructuradas para otros fines.
- No se han identificado los riesgos y por tanto no han definido estrategias que aseguren, ante circunstancias adversas, el cumplimiento del ODS 5, confiando en las fortalezas de la legislación vigente y en el activismo de los actores sociales.

Seguimiento y presentación de informes

- El gobierno ha designado los actores responsables de realizar las acciones de monitoreo, elaboración y relevamiento de Indicadores relacionados y articulación de políticas públicas; para la presentación de informes, y emitió su primer Informe Voluntario sobre la Agenda 2030 que incluye el ODS 5 en el año 2017.
- A nivel de organizaciones de la sociedad civil, así como del sector privado y del ciudadano común se constató falta de información respecto de la Agenda 2030 y en particular del ODS 5.

Conclusiones y recomendaciones

El gobierno de Uruguay deberá continuar los esfuerzos por integrar el ODS 5 procurando:

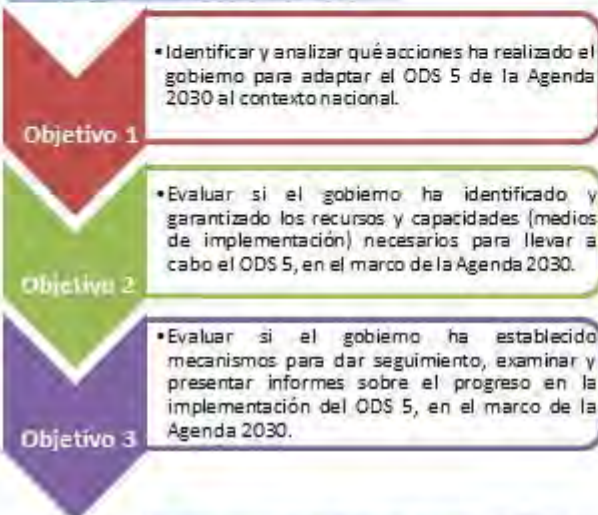
- ❖ Involucrar directamente al Inmujeres en las responsabilidades relacionadas con el ODS 5 y, si fuera necesario, modificar su jerarquía dentro del Poder Ejecutivo.
- ❖ Realizar una evaluación de los recursos materiales, humanos y las herramientas necesarias para cumplir con las metas del ODS 5, a efectos de adaptar e implementar la incorporación de indicadores específicos, efectivos para diagnósticos con perspectiva de género.
- ❖ Identificar los riesgos que pongan en peligro la implementación del ODS 5 y tomar las medidas de mitigación correspondientes.
- ❖ Buscar mecanismos de participación más eficaces de forma que todas las partes involucradas participen efectivamente en el proceso de implementación (sociedad civil, sector privado, ciudadanía)

Tema de la auditoría



Esta auditoría tiene como objetivo evaluar la preparación del gobierno nacional Uruguayo para la implementación del ODS 5: "Lograr la igualdad de géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas"

Objetivos de la auditoría



¿Por qué fue hecha la auditoría?



Todos los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas se comprometieron, de forma colectiva, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en septiembre de 2015.

El gobierno de Uruguay en su conjunto, trabajando transversalmente a nivel de todos los Ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados, 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.

En este marco, el Tribunal de Cuentas, consideró pertinente la participación de Uruguay en esta auditoría coordinada sobre la preparación para la implementación de los ODS, dentro del contexto de la Agenda 2030, con enfoque en el ODS 5 desarrollada por la OLACEFS.

Alcance de la auditoría

El examen se realizó considerando el periodo Octubre 2015-Junio 2018 para la implementación del ODS 5 en el Gobierno Central y Gobiernos Departamentales

Metodología



En la ejecución de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos sugeridos en el Curso de Auditoría de Desempeño de la Preparación para la Implementación de los ODS dictado por IDI en coordinación con OLACEFS

Esto implica la utilización de la Normas Internacionales de Auditoría de la INTOSAI (ISSAI por su sigla en inglés) para el desarrollo de la auditoría, en particular las relacionadas a Auditoría de Desempeño (ISSAIs 3000, 3100 y 3200)

Las técnicas a utilizadas para recopilar evidencia y analizar los datos fueron:



Revisión Documental

Entrevistas a organismos involucrados en la implementación del ODS 5 y actores interesados en la temática.



Encuestas a organizaciones de la sociedad civil.

Búsqueda en sitios web de organismos e instituciones vinculadas al ODS 5



Índice integrado de eficacia

Revisión con organismos auditados.



Índice de contenido

Contenido

1) Antecedentes.....	6
2) Metodología.....	10
3) Preparación para la implementación de los ODS.....	11
<i>El enfoque integrado de gobierno y como fue usado en la auditoría</i>	12
<i>Resultado de la aplicación del Índice Integrado de Eficacia</i>	12
4) PLANIFICACIÓN.....	15
Integración de la Agenda 2030 al contexto nacional.....	16
<i>Integración de los ODS a las estrategias, políticas y procesos nacionales de planificación</i>	17
<i>Mecanismos de adelanto para la mujer.</i>	18
<i>Alineamiento de presupuestos, políticas y programas a los ODS</i>	20
<i>Integración y coordinación de políticas (Integración horizontal y vertical)</i>	22
<i>Creación de apropiación (titularidad) e involucramiento de las partes interesadas en la integración de los ODS al contexto nacional</i>	24
La participación de funcionarios públicos y ciudadanía.....	24
Las organizaciones de la sociedad civil y su involucramiento.....	25
La participación del sector privado	26
5) FINANCIAMIENTO	28
Recursos y capacidades para la implementación de la Agenda 2030.....	29
<i>Identificación de las necesidades, recursos y capacidades necesarios para la implementación de los ODS</i>	29
<i>Movilización de alianzas y cooperación</i>	30
<i>Gestión de riesgos</i>	30
6) SEGUIMIENTO.....	32
Seguimiento, examen y presentación de informes sobre el progreso hacia la implementación de la Agenda 2030	33
<i>Responsabilidades, mecanismos y procesos para el seguimiento, examen y presentación de informes (incluyendo la interacción con las partes interesadas)</i>	33
<i>Datos e indicadores de desempeño (disponibilidad, calidad y nivel de desagregación de los datos)</i>	35
<i>Comunicación con las partes interesadas</i>	37
7) Análisis de los comentarios de las entidades auditadas sobre los hallazgos, conclusiones y recomendaciones.....	39
8) Conclusiones.....	41
9) Recomendaciones.....	43
<i>Al Poder Ejecutivo</i>	43
<i>A la Oficina de Planeamiento y Presupuesto</i>	43

<i>Al Instituto Nacional de las Mujeres</i>	44
<i>Al Consejo Nacional de Género</i>	44
<i>Al Instituto Nacional de Estadística:</i>	44
<i>A los Gobiernos Departamentales:</i>	45

1) Antecedentes

Nuestro país la República Oriental del Uruguay, está organizado políticamente a través de un sistema democrático representativo como una república subdividida en diecinueve departamentos y 112 municipios.

El Gobierno, ejercido por el Presidente de la República actuando con los Ministros respectivos, se divide en tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Uruguay es miembro fundador de las Naciones Unidas (ONU), del Mercado Común del Sur (Mercosur), de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y del G77, entre otros organismos internacionales.

De acuerdo al informe de PNUD sobre Desarrollo Humano 2016 Uruguay es un país de desarrollo humano alto. Su Índice de Desarrollo Humano (IDH) es de 0.795 que lo ubica en el lugar 54 del mundo y en el 3° en América Latina.

Es considerado país de renta alta según las mediciones de ingreso per cápita del Banco Mundial, pero a pesar de tener buenos indicadores macroeconómicos, Uruguay sigue enfrentando el desafío de una distribución desigual del ingreso y de desigualdades estructurales de género en áreas estratégicas para el desarrollo.

Uruguay cuenta dentro de su marco institucional con un mecanismo de adelanto para la mujer desde el año 1987. Posteriormente en 2007, se aprobó la Ley N° 18.104 de "Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres", conjuntamente se creó el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género. Más adelante, este consejo se denominó Consejo Nacional de Género (CNG), el cual es presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres e integrado por Ministerio de Desarrollo Social, OPP, Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Turismo, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Industria, Ministerio de Defensa, Ministerio de Ganadería, Fiscalía, Banco de Previsión Social, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto del Niño y del Adolescente, Instituto Nacional de Colonización, Instituto Nacional de Colonización, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, Congreso de Intendentes, Universidad de la Republica, Plenario intersectorial de Trabajadores, Cámaras Empresariales, Representantes de las Organizaciones de Mujeres. Quienes participan de este CNG son autoridades de alta jerarquía dentro de cada organismo, lo cual contribuye a que los temas y decisiones adoptadas en el marco del mismo sean posteriormente adoptadas por cada organismo.

Asimismo, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) creó en el año 2015 la Dirección de Planificación con el objetivo de asesorar al Poder Ejecutivo sobre las líneas estratégicas de acción que deberá tomar Uruguay para encaminarse hacia un desarrollo sostenible en el largo plazo.

El proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050 pretende establecer las bases para que Uruguay se encamine hacia un desarrollo sostenible. Para este trabajo se definieron dos ejes temáticos clave: el cambio demográfico y la transformación de la matriz productiva. Y tres ejes temáticos transversales: los sistemas de género, el desarrollo cultural y el desarrollo territorial. Esto denota la intención de aplicar un enfoque

de género en la planificación a largo plazo lo cual contribuye a la implementación del ODS 5.

Otro punto a destacar es el relacionamiento de los ODS con las 18 áreas programáticas (AP) que integran el presupuesto nacional. Este esfuerzo de vinculación entre AP y ODS representa un pilar para la incorporación de los ODS en los mecanismos institucionales del sector público uruguayo, en tanto permitirá estimar el gasto asociado a cada ODS y sus metas, así como integrar esta mirada a la planificación estratégica de los ministerios y organismos, y así medir tanto los resultados de las políticas públicas como los avances en la Agenda 2030.

Asimismo, por Decreto 137/2018 se aprobó la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 elaborada por el CNG. Esta estrategia contiene una agenda orientadora a mediano plazo en materia de políticas públicas de género siguiendo los desafíos asumidos por el CNG, y articulada con los instrumentos internacionales acordados. La Estrategia de Montevideo se utilizó como marco de referencia ya que recoge los compromisos de la agenda regional de género hacia un desarrollo sostenible 2030.

El país cuenta además con el Modelo de Calidad con Equidad de Género que constituye una guía que establece un conjunto de requisitos cuyo cumplimiento permite desarrollar progresivamente estructuras de trabajo más justas y eficaces, desde un enfoque de igualdad de género. Inspirado en la estructura de la normalización técnica internacional (en particular las normas ISO 9000 de gestión de calidad y la norma de responsabilidad social empresarial SA 8000), el mismo constituye una suerte de “estándar de igualdad de género” en el ámbito laboral, evaluable por el Instituto Nacional de las Mujeres.

En 2016 la Presidencia de la República convocó al Diálogo Social Uruguay, como una instancia de coordinación de las políticas generales con las de género. Dentro de ello se desarrolló la mesa de trabajo n°8 – “Género y Generaciones” en la que participaron un gran número de actores involucrados con la temática quienes tuvieron la oportunidad de presentar propuestas que se resumen en un informe que se valora como insumo para las instancias de Planificación a mediano y largo plazo.

En relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio 3 (ODM), y específicamente en la Meta 4 –Desigualdades de género en las oportunidades y condiciones de trabajo y en los niveles decisorios públicos y privados, Uruguay ha tenido importantes avances en relación al ODM 3 con una tendencia positiva, reduciéndose la brecha entre hombres y mujeres, en las tasas de actividad, en las tasas de desempleo y en los niveles de remuneración. No obstante se mantienen diferencias importantes en el tiempo que dedican hombres y mujeres al Trabajo no Remunerado y en la participación política de las mujeres (13.8% en 2010-2015). Con respecto a la meta 6 ODM 3 – Mortalidad maternal, este indicador en el país se ha reducido a valores mínimos: 0.02 %.

Uruguay ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) el 31 de setiembre de 1981, año en el que entró en vigor.

La aprobación de la ley N° 18.104 (2007), primer ley de promoción de la igualdad de oportunidades y derechos, fue indiscutiblemente la piedra angular de este proceso. Dicha ley le confirió al Instituto Nacional de las Mujeres la función de promover la coordinación y articulación de las instituciones públicas para la igualdad de oportunidades y derechos, y el cometido de diseñar el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA).

En marzo 2018 se publicó la **Estrategia Nacional para la Igualdad de Género**, en la que se dan a conocer los siguientes datos:

- * Derecho a una vida libre de violencia de género – “casi 7 de cada 10 mujeres de 15 años o más en Uruguay han vivido situaciones de violencia basada en género”.
- * Derecho al acceso a la cultura y superación de estereotipos culturales – Se identifican desigualdades entre mujeres al analizar variables de ascendencia étnico-racial y lugar de residencia.
- * Derecho a una vida saludable – De acuerdo al Censo de 2011 algo más de una de cada cinco adolescentes, con dos o más necesidades básicas insatisfechas, son madres (22.4%).
- * Derecho a mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial y al Empleo de calidad y al desarrollo de capacidades laborales – La tasa de empleo ha aumentado en el período 2006-2016 siendo mayor el aumento para mujeres, por lo que “se ha reducido la brecha de género en el período”
- * Derecho a los cuidados y a la protección social – Las formas de organización social de los cuidados son un punto crítico para la igualdad entre varones y mujeres, las mujeres tienen mayor participación en los cuidados y dedicación horaria lo que lleva a que tengan menos tiempo para actividades remuneradas.
- * Participación ciudadana y Derechos Humanos, Participación Política – Uruguay continúa siendo uno de los países de América Latina y el Caribe con los niveles más bajos de participación de mujeres en el Poder Legislativo.

Por otra parte la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas a través de la resolución del 25 de setiembre de 2015. Los países miembros reconocieron que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es el desafío más importante que enfrenta el mundo y que su superación es un requisito ineludible para lograr el desarrollo sostenible.

La adopción de la Agenda 2030 en Uruguay tuvo desde sus inicios un esquema institucional de conducción que ha facilitado su integración y sustentabilidad, en la medida que se erige sobre organismos y plataformas ya existentes.

En la Agenda 2030 se establecieron las siguientes metas para el ODS 5, sin perjuicio de las metas fijadas para otros ODS que de acuerdo a la transversalidad con que deben abordarse las cuestiones de género se atañen al mismo:

- 5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- 5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- 5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina.
- 5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
- 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.
- 5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen.
- 5.a Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- 5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres.
- 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.

Situación del país sobre las diferentes metas del ODS 5 de acuerdo al Informe Nacional Voluntario Uruguay 2017	
Logros	Desafíos
Violencia basada en género	
Plan de Acción 2016-2019: por un país libre de violencia de género con mirada generacional.	<p>Promulgación de la Ley integral para Garantizar a las Mujeres una vida libre de Violencia basada en Género.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 de cada 3 adolescentes mujeres de 15 a 19 años de edad han sufrido violencia física, sexual y/o psicológica por parte de su pareja o ex-pareja. • 40% de las mujeres de 15 a 29 años de edad han sufrido violencia sexual por otra persona que no era pareja o ex pareja.
Uso del tiempo y cuidados	
<p>Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura inicial de 58.000 niñas y niños de 0 a 3 años de edad. En los últimos 2 años (2015-2016) se amplió la cobertura a 7.341 niñas y niños de 0 a 3 años de edad adicionales. • Ampliación del servicio de Asistentes Personales para personas adultas en situación de dependencia: a inicios de 2017, alcanzó las 2.048 personas y 3.000 se encuentran en proceso de ingreso. <p>Población sin ingresos propios Se redujo el % de mujeres sin ingresos propios de 23% a (2006) a 14.4% (2016).</p>	<p>Ampliación del Sistema Nacional de Cuidados</p> <p>Uso del tiempo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mujeres dedican el 65% del tiempo a trabajos no remunerados y 35% de su tiempo a trabajo remunerados. • Varones dedican el 30% a trabajos no remunerados y 70 % de su tiempo a trabajos remunerados. <p>Población sin ingresos propios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 de cada 5 mujeres de los hogares del quintil más pobre no cuenta con ningún tipo de ingreso propio.
Mercado Laboral	
<p>Brecha de género en salario por hora (reducción en 10 años):</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2006 las mujeres percibían 12% menos que los hombres. • En 2016 las mujeres percibían 8.2% menos que los hombres 	<p>Brecha de género de 20 puntos porcentuales en tasa de actividad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 72% de los varones trabajan o buscan empleo • 55% de las mujeres trabajan o buscan empleo <p>Brecha de género en ingresos totales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el 2016 las mujeres percibían un 26.3% menos de ingresos totales que los varones.
Participación en la toma de decisiones	
<p>Participación de mujeres en cargos ministeriales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 0% en 2000 • 38% en 2016 (máximo histórico) 	<p>Promulgación de una Ley de Cuotas efectiva para aumentar la participación política de las mujeres.</p> <p>Participación de mujeres en parlamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 18% de las bancas, en el periodo 2015-2019 (Cámara de Representantes y Cámara de Senadores). • Uruguay continúa siendo uno de los países de América Latina y el Caribe que registra los niveles más bajos de participación de mujeres en el Poder Legislativo. <p>Participación de mujeres en cargos directivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A pesar de que el nivel educativo de las mujeres es mayor que el de los hombres, solo ocupan el 33% de los cargos directivos.
Salud sexual y reproductiva	
<p>Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (2012) Proporción de mujeres de 15 a 49 años que manifiesta tener satisfecha su demanda de métodos anticonceptivos (MAC) con métodos modernos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uruguay: 87% • América Latina y el Caribe: 80% • Mundo: 76% <p>Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos modernos, mujeres de 15 a 49 años:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uruguay: 74% • América Latina y el Caribe: 67% • Mundo: 57% 	<ul style="list-style-type: none"> • Solo 1 de cada 5 mujeres tiene conocimiento de métodos modernos como el parche, la inyección anticonceptiva o la pastilla de emergencia, pese a que están disponibles hace muchos años en el país. • Embarazo adolescente: 15 % de los nacimientos son por parte de madres adolescentes de 10 a 19 años de edad.

- Figura 2 "Situación del país sobre las diferentes metas del ODS 5 de acuerdo al Informe Nacional Voluntario Uruguay 2017"

2) Metodología

En la ejecución de esta auditoría se utilizaron las técnicas y procedimientos sugeridos en el Curso de Auditoría de Desempeño de la Preparación para la Implementación de los ODS dictado por IDI en coordinación con OLACEFS, y las Normas Internacionales de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs 3000, 3100 y 3200).

Igualmente, se analizaron los informes emitidos por la Secretaría Técnica de los ODS, documentos relacionados con el tema estudiado, entrevistas y solicitudes formales a los funcionarios de instituciones públicas y de municipalidades, que han fungido como enlaces en la implementación de la Agenda 2030. Además, se desarrollaron reuniones a efectos de validar los resultados y causas de las situaciones determinadas en la auditoría.

A partir del conocimiento de la situación de los Indicadores más relevantes, se pasó a determinar los actores destacados y su rol a efectos de la realización del mapeo de las partes interesadas y el análisis por matriz RECI a efectos de iniciar la planificación de la auditoría de referencia.

La planificación implicó definir el alcance de la auditoría, habiéndose determinado el desarrollo del trabajo en el Gobierno Central y Gobiernos Departamentales en el período comprendido entre Octubre 2015 y Junio 2018. Asimismo, se establecieron las preguntas y objetivos de la misma. El desarrollo de la matriz de planificación implicó seleccionar los criterios a seguir para cumplir con los objetivos definidos lo que supuso una revisión pormenorizada de la normativa vigente, tanto de los aspectos relacionados con convenios internacionales como normativa estrictamente a nivel nacional.

Por último, a efectos de obtener una expresión en términos numéricos que permitiera cuantificar la eficacia del gobierno en la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS 5, se aplicó el Índice Integrado de medición de la eficacia, herramienta que se explica en detalle más adelante.

3) Preparación para la implementación de los ODS

Tópico de Auditoría

Evaluar la preparación del gobierno uruguayo para la implementación del ODS 5 “Lograr la igualdad de géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas” en lo que respecta a:



Principales partes interesadas

Para ello se debe evaluar el papel que juegan los siguientes actores involucrados:

Esquema institucional de seguimiento de los ODS



Contribuyen a la revisión y supervisión del progreso del ODS 5 y exige a los gobiernos el cumplimiento de sus responsabilidades. Aporta una mirada independiente y calificada. Tienen representación en el CNG.



Promulga y revisa las leyes para impulsar la implementación del ODS 5 en el país. Aprueba las partidas presupuestales para la implementación del ODS 5 a nivel nacional.

Mecanismos de adelanto para la mujer



Organismo rector de las políticas de género. Responsable de la promoción, diseño, coordinación, articulación y ejecución de las políticas públicas desde la perspectiva de género así como también de su seguimiento y evaluación. Preside el Consejo Nacional de Género.



Espacio interinstitucional de definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género, integrando las voces del Estado, la Academia y la sociedad civil en sus diferentes expresiones



Sector Privado

La incorporación de la perspectiva de género en su gestión organizacional contribuye mejorar las brechas en el mercado laboral y a su vez su productividad. Tienen representación en el CNG a través de las Cámaras Empresariales.



Ciudadanía

Son los beneficiarios de las políticas adoptadas. Deben tener oportunidad de informarse y opinar.

Transversalización y Territorialización

Ministerios y Entes Públicos

Encargados de la incorporación de la mirada de igualdad de género en los planes priorizados por el organismo de pertenencia

Gobiernos Departamentales

Responsables de incluir la perspectiva de género en planes y programas de alcance territorial, con énfasis departamental y municipal

-Figura 3- Infografía “Tópico y actores involucrados”

El enfoque integrado de gobierno y como fue usado en la auditoría

Un trabajo integrado de gobierno depende de objetivos claros, compromiso político, estructuras gubernamentales viables y bien interrelacionadas, estructuras fuertes de colaboración e incentivos para colaborar.

En Uruguay se visualiza un creciente interés en aplicar este tipo de enfoque, para el logro de determinadas políticas de estado de forma coordinada. Con dicho objetivo en los últimos años se han formado diferentes comités o consejos integrando a la mayor parte de los actores involucrados en las diferentes temáticas con miras a conseguir una mirada integral y cooperativa para el logro de los objetivos. No obstante, este equipo no ha evaluado la efectividad del funcionamiento de estos grupos de trabajo en general.

En lo que respecta a la implementación de los ODS, a diferencia de otros países, en Uruguay no se ha creado una nueva institucionalidad para el seguimiento de la Agenda 2030. Las tres instituciones que conforman el triunvirato encargado de este tema tienen una trayectoria previa y mandatos transversales, lo que asegura una coordinación al más alto nivel. Ellos son la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

En particular, para el caso del ODS 5 este tipo de enfoque es fundamental por tratarse de un tema que es inherente a toda actividad y todos los ámbitos de desarrollo humano. En nuestro orden jurídico se entiende que podría visualizarse en la conformación del CNG, creado como un espacio interdisciplinario por la Ley N° 18.104 de marzo 2007, para la definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género, siendo integrado por todos los ministerios, y, entre otros, la Suprema Corte de Justicia, el Congreso de Intendentes, la sociedad civil organizada y la Universidad de la República.

No obstante el enfoque integrado de gobierno requiere de procedimientos coordinados y de ámbitos de intercambio para definirlos. Es de destacar que en el trascurso de la auditoría, se buscó analizar el funcionamiento de este Consejo en el sentido de verificar si esta herramienta ha funcionado efectivamente bajo las consignas que propugnan un enfoque integrado de gobierno, en particular a efectos de poder identificar fragmentaciones, duplicaciones o superposiciones entre las distintas acciones gubernamentales, que se destacaron en forma sintética en “Integración de la Agenda 2030 al contexto nacional” y que se desarrollan más adelante.

Resultado de la aplicación del Índice Integrado de Eficacia

El índice integrado para la medición de la eficacia en la preparación del país para la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS-5 es una herramienta que permite determinar el grado de cumplimiento de dicho objetivo en los ejes de planificación, financiamiento y seguimiento.

Para ello se establecieron parámetros que miden las acciones que ha tomado el país para dar cumplimiento a la adopción de este ODS dentro de cada uno de esos ejes de acuerdo a los siguientes índices:



El criterio de medición elegido para extraer conclusiones con respecto a la performance del país en cada uno de estos ejes ha sido el siguiente:

Grado de avance en la preparación	
No implementado	X = 0%
En formación	0% < X <= 50,0%
En desarrollo	50,0% < X <= 75,0%
Optimizado	75,0% < X <= 100%

- Figura 4- Infografía "Parámetros de Medición"

En nuestro país el resultado global de este índice indica que el país se encuentra en una etapa de desarrollo en su preparación para la implementación del ODS 5.

El siguiente diagrama representa los porcentajes de avance obtenidos para cada uno de los indicadores que componen los tres ejes.

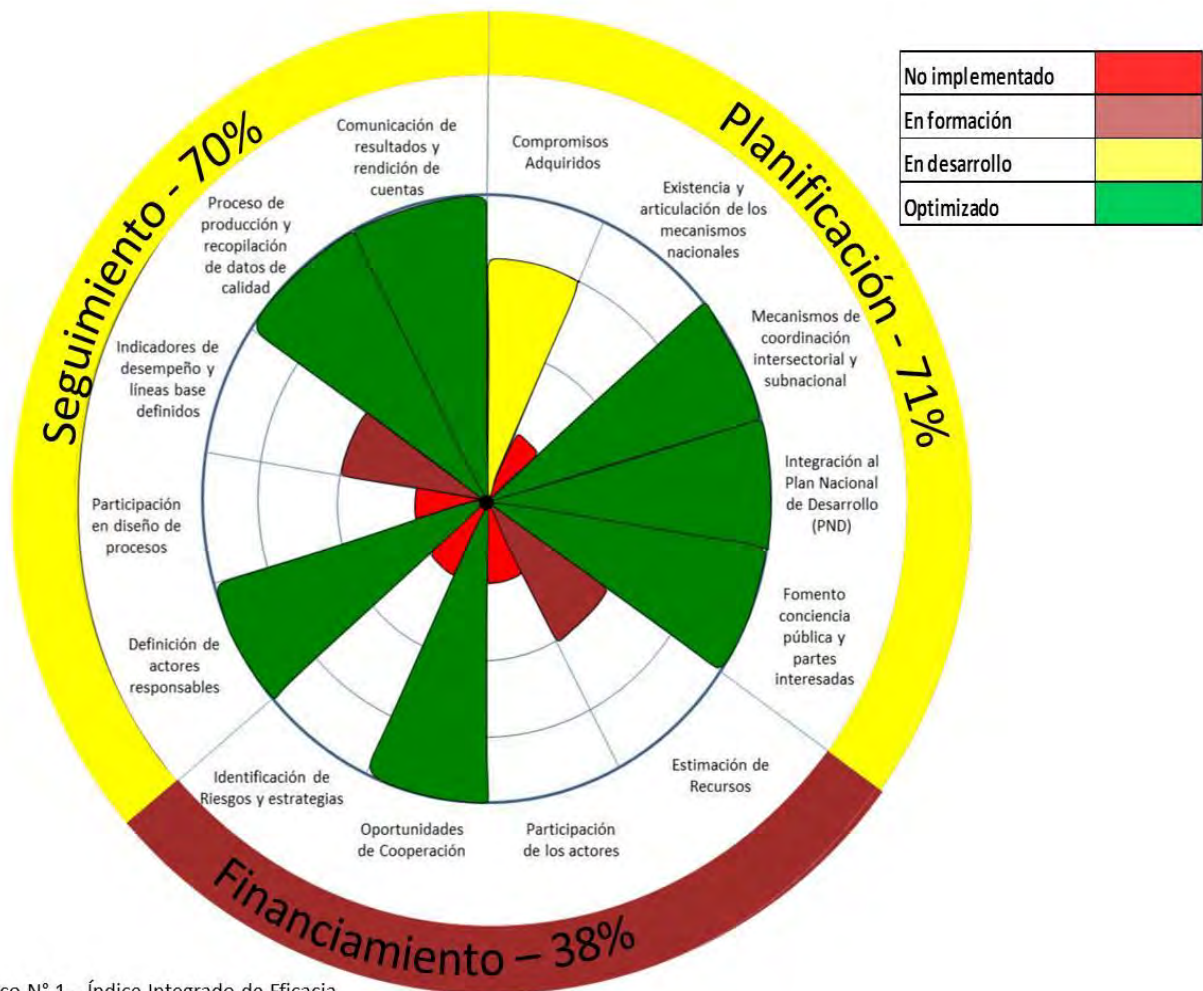


Gráfico N° 1 – Índice Integrado de Eficacia
Elaboración propia

El análisis de este índice denota que en los ejes Seguimiento y Planificación el país ha alcanzado una etapa de “en desarrollo”, lo que indica que se encuentra en el camino propicio para llevar adelante la implementación del ODS 5. Sin embargo, en los que respecta al eje Financiamiento, la etapa alcanzada es “en formación”, lo que implica que el país, si bien ha llevado adelante acciones destinadas a identificar y proveer financiamiento a este objetivo, aún deberá implementar mejoras que permitan una estimación más acorde de los recursos necesarios a tales efectos.

En los siguientes capítulos se presentan las conclusiones de esta auditoría con mayor detalle para cada uno de los ejes.

4) PLANIFICACIÓN

En lo que respecta a la Planificación de la Implementación de la Agenda 2030 con énfasis en el ODS 5, el índice integrado de eficacia alcanza un porcentaje del 71%, lo que coloca a esta fase del proceso en una etapa “en desarrollo”.



Gráfico N° 2 - Eje de Planificación
Elaboración Propia

El gráfico precedente muestra para cada componente el porcentaje de eficacia alcanzado.

En cuanto a compromisos adquiridos, si bien el país cuenta con amplia normativa en relación a temáticas de género, no todos los organismos cuentan con resoluciones aprobadas en las que se exprese una voluntad política y administrativa para adoptar perspectiva de género en su gestión.

En el caso del componente número 2 “Existencia y articulación de los mecanismos nacionales” el porcentaje de eficacia alcanzado es cero debido a que no fue posible obtener información respecto a la cantidad de servicios con enfoque de género brindados por cada organismo, por lo que no fue posible evaluar la existencia y por consiguiente la articulación de los mismos.

En lo que respecta a mecanismos de coordinación intersectorial y subnacional, se ha considerado que la conformación del CNG al contar con representantes de alto nivel provenientes de todos los organismos gubernamentales y también con representantes de las organizaciones de la sociedad civil es eficaz para cumplir este cometido. No obstante, como se explica en las sesiones que siguen, algunos aspectos del funcionamiento y conformación de este Consejo requieren ajustes que permitan una participación más amplia y representativa

En cuanto a la integración del ODS 5 a la planificación nacional de desarrollo, se ha considerado que se ha previsto su inclusión en la Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable Uruguay 2050 que se encuentra confeccionando la OPP.

Por último, el fomento de la concientización pública y de partes interesadas, se considera alcanzado al existir vías formales de comunicación. No obstante, como se verá más adelante, es necesario ampliar y diversificar los mecanismos de comunicación a efectos de llegar a todos los interesados de manera efectiva.

A continuación se presentan con más detalles los hallazgos relacionados a la Planeación de la incorporación de los ODS, y del ODS 5 en particular en la agenda nacional.

Integración de la Agenda 2030 al contexto nacional

La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas a través de la resolución del 25 de setiembre de 2015. Los países miembros reconocieron que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es el desafío más importante que enfrenta el mundo y que su superación es un requisito ineludible para lograr el desarrollo sostenible.

La Agenda está conformada por 17 Objetivos y 169 metas que deberán ser cumplidos al 2030 y con los que se pretende retomar los ODM y conseguir lo que estos no lograron, hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.

La adopción de la Agenda 2030 en Uruguay tuvo desde sus inicios un esquema institucional de conducción que ha facilitado su integración y sustentabilidad, en la medida que se erige sobre organismos y plataformas ya existentes. Específicamente, la resolución presidencial 988/16 encomendó a un grupo de organismos públicos el seguimiento de la Agenda 2030. En ese marco, la OPP es responsable del monitoreo y articulación de las acciones asociadas a los ODS; la AUCI está a cargo de los asuntos que se relacionan con la cooperación internacional; y el INE se ocupa de la elaboración y relevamiento de indicadores.

En el país se ha generado un grupo de trabajo referido a los indicadores de los ODS en el seno del Sistema Estadístico Nacional (SEN), espacio en el que el INE juega un rol rector. Este grupo, que integra a referentes de los organismos públicos involucrados en los ODS, tiene como objetivo resolver aspectos metodológicos y definir las responsabilidades en términos de generación de datos e indicadores vinculados a las distintas metas.

El trabajo del grupo ha permitido desarrollar un primer estado de situación respecto de la realidad del país para informar su progreso en relación con las metas, así como completar información requerida por la División estadística de las Naciones Unidas (UNSTAT) para la disponibilidad de datos. Además, un antecedente importante que ha nutrido el trabajo del SEN en esta materia, y constituye un proceso estrechamente ligado a la implementación de la Agenda 2030 en el país, es la tarea que se está realizando en el Grupo de Trabajo ad hoc, encargado de elaborar una propuesta de indicadores para el seguimiento regional del Consenso de Montevideo Sobre Población y Desarrollo. Este grupo, que opera en el seno de CEPAL, está trabajando en la identificación de indicadores comunes para la Agenda 2030 y el seguimiento del Consenso de Montevideo (CdM). En Uruguay, la Comisión Sectorial de Población, coordinada por OPP y con participación de organismos públicos, internacionales y de la sociedad civil, lleva adelante este tema.

Cabe destacar, además, tres acciones específicas que han tenido especial relevancia en este sentido: el Diálogo Social, la incorporación de los ODS en el Presupuesto Público Nacional y el Piloto de trabajo sobre el ODS 16.

El Diálogo Social y ODS, ha sido un proceso organizado por la Presidencia de la República, que tuvo como objetivo desarrollar una serie de encuentros participativos que permitieran pensar el futuro del Uruguay en temas estratégicos. A través de los encuentros, se generaron insumos en distintas áreas y temáticas con el fin de aportar a la construcción de una mirada plural sobre los desafíos presentes y futuros, así como a la definición de una

estrategia para dar respuesta a éstos. Este proceso contó para ello, con una amplia participación de ciudadanos, organizaciones sociales, organismos públicos, distintas agencias de Naciones Unidas y expertos, los que elevaron sus propuestas de políticas y acciones. Este proceso se organizó en 10 mesas, estructuradas en torno a tres grandes bloques temáticos: desarrollo e inserción internacional; protección social; y políticas transversales. A su vez, las mesas se vincularon a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Con respecto al Presupuesto Nacional, desde el año 2010 se instrumentó un mecanismo de seguimiento de resultados mediante el cual la OPP organiza el Presupuesto Nacional en base a Áreas Programáticas (AP). Para la Rendición de Cuentas Ejercicio 2015, que fuera presentada ante Poder Legislativo en junio 2016, se realizó un primer esfuerzo de identificación de los Objetivos y Metas de los ODS en las AP del Presupuesto Nacional. Esto posibilita la incorporación de los ODS permitiendo introducir indicadores del avance en el cumplimiento de las políticas públicas.

El Proyecto Piloto del ODS 16 se implementó por siete países, incluido Uruguay y permitió elaborar y poner a prueba una metodología, discutir las prioridades del país, conocer los desafíos y metas hacia 2030 vinculadas al ODS 16, y diseñar indicadores a ser incorporados al sistema de indicadores y monitoreo nacional.

Integración de los ODS a las estrategias, políticas y procesos nacionales de planificación

El gobierno uruguayo ha realizado esfuerzos tendientes a integrar la Agenda 2030 a la realidad nacional. Para ello, como se mencionara anteriormente, ha adaptado instituciones y mecanismos ya existentes a efectos de su implementación. Con respecto al ODS 5, se ha considerado que el mismo ya estaba incluido en las políticas, planes y presupuestos que se venían llevando a cabo en relación a la temática de igualdad de género antes de la adopción de la Agenda 2030 y se ha considerado a este Objetivo como un marco de referencia.

Actualmente la OPP a través de su Dirección de Planificación trabaja en la construcción de la Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050¹, a fin de establecer las bases para que Uruguay se encamine hacia un desarrollo sostenible. Dentro de los ejes transversales de esta Planificación se encuentran los sistemas de género. Dicho estudio aportó conocimiento sistematizado que permite anticipar escenarios de evolución respecto a las relaciones de género en Uruguay y así brindar elementos útiles a las políticas públicas a elaborar para reducir las brechas de género en el país. El estudio de prospectiva sobre el sistema de género y su impacto en el desarrollo que realizó la OPP, en el marco de la elaboración de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable al 2050, arribó a conclusiones que tienen implicancias a corto, mediano y largo plazo que se utilizaron en análisis y documentos posteriores como el de la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género². Dicha Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable al 2050 se encuentra en su fase de definición y diseño de lineamientos estratégicos.

Como consecuencia de lo expresado en el párrafo anterior, el país aún no cuenta con una Planeación a largo plazo aprobada que incluya el enfoque de género en todas sus políticas y programas. Cómo lo expresa la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su CSW60/2016/25, los gobiernos deben: "... asegurar que la planificación, la adopción de

¹ https://opp.gub.uy/images/Hacia_una_Estrategia_Nacional_de_Development_Uruguay_2050.pdf

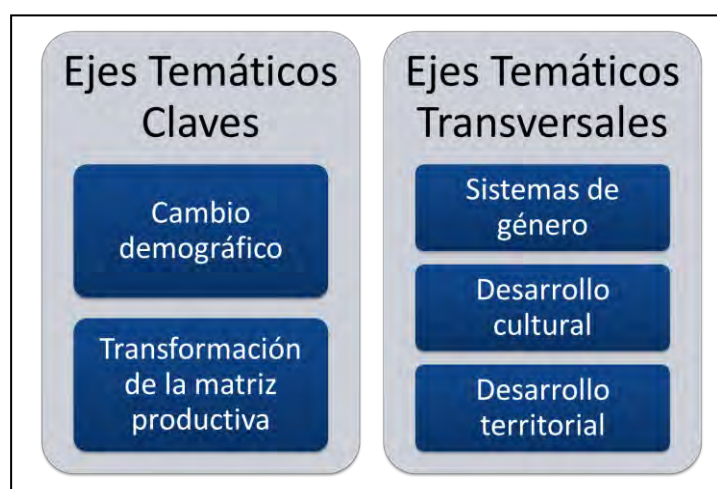
² http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/93961/1/estrategia-nacional-para-la-igualdad-de-genero_web.pdf

decisiones, la formulación y aplicación de políticas, los procesos de formulación de presupuestos y las estructuras institucionales nacionales contribuyan al logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas”.

Del análisis del documento “Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050”³ así como de las entrevistas efectuadas a autoridades de la OPP, surge que la creación de la Dirección de Planificación de dicha Oficina es reciente (2015) y el proceso de planificación se prevé que estará concluido en el año 2020.

La Dirección de Planificación de la OPP fue creada con el objetivo de asesorar al Poder Ejecutivo sobre las líneas estratégicas de acción que deberá tomar Uruguay para encaminarse hacia un desarrollo sostenible en el largo plazo. El proceso de elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050 pretende establecer las bases para que Uruguay alcance el desarrollo sostenible.

Para este trabajo se definieron:



Del análisis efectuado en esta auditoría, surge que el gobierno uruguayo debe continuar avanzando hacia la elaboración de una Planeación con perspectiva de género en las políticas y programas que formarán parte de dicho plan, vinculando estas políticas y planes con los ODS y en particular con el ODS 5.

Esto permitirá al país contar con una planeación basada en un mapeo de políticas y programas estudiados con perspectiva de género a efectos de que los planes a mediano y largo plazo se construyan considerando la transversalización del enfoque de género a nivel nacional y su alineación con los ODS y en particular con el ODS 5.

Mecanismos de adelanto para la mujer.

En lo que respecta al ODS 5, Uruguay cuenta dentro de su marco institucional con un mecanismo de adelanto para la mujer desde 1987. En 2007, se aprobó la Ley N° 18.104 de “Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres”, cuando se creó el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género. Más adelante, este consejo se denominó Consejo Nacional de Género (CNG), el cual es presidido por el

³ <https://www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-05/Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050- Publicacion.pdf>

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) e integrado por todos los ministerios, la Suprema Corte de Justicia, el Congreso de Intendentes, la sociedad civil organizada y la Universidad de la República.

Si bien Inmujeres como mecanismo de adelanto de acciones a favor de la mujer preside el CNG, no se ha dispuesto ninguna reglamentación que establezca formalmente que éstos sean los responsables de liderar la implementación del ODS 5 en el país.

Del análisis del contenido de las entrevistas realizadas al Inmujeres y a ONU Mujeres, así como de la revisión del documento “Los mecanismos nacionales y regionales de las Mujeres en América Latina y el Caribe”⁴ y de las Recomendaciones de la CEDAW para nuestro país, se pone de manifiesto una falta de visualización del ODS 5 como responsabilidad asignada a quienes deben llevarlo adelante, por no existir un mandato formal.

Esto se debe a que el gobierno consideró que no era necesario emitir normativa que contemplara específicamente las responsabilidades por el cumplimiento de cada ODS en particular, habiendo establecido acuerdos de manera informal que permitieron trabajar con cada uno de ellos en lo que respecta a la implementación y a recabar información para su inclusión en los informes voluntarios.

Como consecuencia de ello, la implementación del ODS 5 puede no ser considerado como una tarea concreta a realizar.

A efectos de procurar la apropiación e incorporación del ODS 5 como marco para guiar la adopción de políticas de género en Uruguay, es esperable que el gobierno establezca claramente las responsabilidades de los organismos que correspondan para la implementación del ODS 5, así como las atribuciones de cada uno de ellos. Ello redundaría en que cada uno tenga cabal conocimiento de cuál es su papel en relación a la implementación del ODS 5.

Adicionalmente, el documentar y regular la responsabilidad de llevar adelante la Agenda 2030 y cada uno de los ODS, brindaría mayor estabilidad al cumplimiento de los mismos, reduciendo el riesgo de que dejen de aplicarse las políticas planificadas ante cambios en las autoridades del país o de los organismos del Estado.

Por otra parte, la falta de jerarquía de Inmujeres, una unidad dentro del MIDES, que no cuenta con presupuesto individualizado - ya que orgánicamente no constituye una Unidad Ejecutora- es una contradicción orgánica que puede repercutir en la fuerza de las resoluciones adoptadas, en la asignación de recursos, y por tanto en los resultados esperados.

La Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer “exhorta a los gobiernos a fortalecer la autoridad y la capacidad, financiando, por ejemplo, cuando sea posible, los mecanismos nacionales para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas en todos los niveles, incluso para apoyar la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas de todos los sectores del gobierno en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y a promover la visibilidad de esos mecanismos y el apoyo que se les presta” (CSW 60/2016/24).

⁴ http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/imagenes/publicaciones/2017/final_estudio_mnm.pdf?la=es&vs=0

Al no contar el Inmujeres con un nivel jerárquico adecuado dentro de la estructura del gobierno, pueden verse limitadas sus posibilidades tanto en lo que respecta a sus atribuciones y capacidad para incidir en la formulación, diseño y aplicación de políticas de género, como en su presupuesto para llevar adelante sus responsabilidades.

Estas situaciones vienen dadas por una idiosincrasia que atribuye una valoración menguada a los temas de género como impulsores del desarrollo del país, destinándose los mayores esfuerzos y recursos a temas que son visualizados como más urgentes o importantes.

No obstante, por Decreto 137/2018 se aprobó la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030 elaborada por el CNG. Esta estrategia contiene una línea orientadora a mediano plazo en materia de políticas públicas de género siguiendo los desafíos asumidos por el CNG, y articulada con los instrumentos internacionales acordados. La Estrategia de Montevideo se utilizó como marco de referencia ya que recoge los compromisos de la agenda regional de género hacia un desarrollo sostenible 2030. A su vez la misma se encuentra alineada con el análisis prospectivo realizado a nivel nacional a efectos de la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo Uruguay 2050.

Por consiguiente, en la medida que los recursos lo permitan, correspondería estudiar la posibilidad de aumentar su capacidad de formulación, diseño, evaluación de políticas y así incrementar la visibilidad del Inmujeres colocándolo en un nivel de jerarquía adecuado a tales fines.

Esto contribuiría a mejorar su visibilidad, eficacia y capacidad para incidir en las políticas de género, así como contribuir a jerarquizarlo en su rol de presidente del Consejo Nacional de Género para asumir y desarrollar los compromisos que significa el ODS 5.

Alineamiento de presupuestos, políticas y programas a los ODS

El Parlamento toma cuenta de los ODS a través de la planificación del presupuesto nacional. Se han relacionado los objetivos estratégicos, las 18 áreas programáticas (AP) que el gobierno estableció, con cada uno de los ODS. Este esfuerzo de vinculación entre AP y ODS representa un pilar para la incorporación de los ODS en los mecanismos institucionales del sector público uruguayo, en tanto permitirá estimar el gasto asociado a cada ODS y sus metas, así como integrar esta mirada a la planificación estratégica de los ministerios y organismos, y así medir tanto los resultados de las políticas públicas como los avances en la Agenda 2030.

Los ODS han sido incorporados en el mecanismo de seguimiento de resultados del presupuesto nacional desde el año 2016. Desde el año 2010 la OPP organiza el presupuesto nacional sobre la base de AP, permitiendo hacer un mejor seguimiento del gasto público asociándolo a una lógica de gestión por resultados.

La siguiente infografía resulta del ejercicio de vinculación entre el alcance del área programática y los Objetivos de Desarrollo Sostenible asociados a ellas.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
1. Administración de Justicia																		
2. Asuntos Legislativos	●					●					●							●
3. Ciencia, Tecnología e Innovación											●							●
4. Control y Transparencia																		●
5. Cultura y Deporte					●													
6. Defensa Nacional																		
7. Desarrollo Productivo		●							●	●					●		●	●
8. Educación					●													
9. Infraestructura, Transporte y Comunicaciones										●					●			
10. Medio Ambiente y Recursos Naturales								●	●			●	●	●	●	●		
11. Protección y Seguridad Social	●	●				●			●		●							
12. Registros e Información Oficial																		●
13. Salud			●			●												
14. Seguridad Pública			●			●												●
15. Servicios Públicos Generales										●		●						●
16. Trabajo y Empleo										●								
17. Vivienda								●										●
18. Energía									●									

- Figura 5 – Vinculación de Áreas Programáticas con los ODS

Fuente: OPP <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/objetivos-de-desarrollo-sostenible/v%C3%ADnculos-entre-ods-y-%C3%A1reas-program%C3%A1ticas>

En lo que respecta al ODS 5, como un primer paso, se identificaron únicamente aquellas actividades que en el presupuesto se vinculan con igualdad de género por su cometido específico, con políticas específicas destinadas a equidad de género en su planificación.

En la infografía queda de manifiesto que la vinculación del ODS 5 con las áreas programáticas del Presupuesto Nacional, no abarca muchos aspectos relevantes, limitándose sólo a cuatro áreas, cuando el mismo debería extenderse a la gran mayoría, tratándose de un objetivo transversal.

Esta situación viene dada por la priorización de las políticas vinculadas a la Violencia de Género que tiene lugar en el país, lo que ha llevado a que los restantes ejes de derechos queden relegados tanto en lo que respecta a la formulación de estrategias de implementación como a la asignación de recursos para desarrollarlos.

Por lo expuesto, se recomienda a la OPP estudiar la forma de vincular el ODS 5 con todas las áreas programáticas que se relacionan con la equidad de género ampliando el panorama de manera que se puedan identificar no sólo los recursos utilizados para atender la Violencia de Género sino también las restantes metas que integran el objetivo.

El gobierno está realizando el esfuerzo de implementar el presupuesto sensible al género. Esta es una línea de trabajo dedicada a mejorar el vínculo entre planificación, asignación y ejecución de recursos en las políticas que lleva adelante el gobierno uruguayo para avanzar hacia la equidad de género. Como primer esfuerzo, se ha comenzado a identificar y

etiquetar los créditos presupuestarios que se destinan a la reducción de la desigualdad de género en los distintos organismos del presupuesto nacional, clasificándolos además según los organismos que los ejecutan (clasificación institucional) y los ejes de política de género definidos por el CNG (clasificación funcional).

Del análisis del documento “Resultados de la incorporación del Presupuesto con Enfoque de Género - Incorporación del enfoque de Género en el Presupuesto Quinquenal 2015-2019”⁵ y de las entrevistas mantenidas con los organismos involucrados (OPP – Inmujeres) y con especialistas en el tema, se puede concluir que el país ha avanzado en la planificación y presupuesto con perspectiva de género fundamentalmente en el Eje 1: Derecho a una vida libre de violencia de género y ha avanzado además en la Institucionalización de la perspectiva de género en la administración pública.

Sin embargo, aún no se ha logrado que todos los organismos pudieran identificar con exactitud su contribución a las políticas de género.

Esto se debe a la dificultad que enfrentan los organismos para individualizar qué parte del presupuesto se destina específicamente a financiar sus políticas de género

Por lo tanto, el gobierno deberá brindar apoyo y asesoramiento a aquellos organismos que muestren dificultades para identificar su presupuesto asignado a políticas de género de manera de permitir un conocimiento integral de los recursos destinados a este fin. Asimismo, deberá realizarse un esfuerzo por asignar indicadores concretos, que permitan dar cuenta de cómo fueron utilizados esos recursos, y en qué medida se cumplió con las metas fijadas en materia de igualdad de género.

Integración y coordinación de políticas (Integración horizontal y vertical)

El gobierno de Uruguay en su conjunto, 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.

En lo que respecta a políticas de género, el Inmujeres coordina y articula las acciones necesarias para dar cumplimiento a las políticas públicas de igualdad de oportunidad y derechos basándose en los principios de integralidad y descentralización, de acuerdo a lo previsto en sus cometidos legales.

Por su parte, en el Consejo Nacional de Género (CNG) participan responsables jerárquicos de los Ministerios y otros organismos del estado, así como por representantes de la Universidad de la República y de la sociedad civil organizada.

De acuerdo al Gender Mainstreaming in Development Programming de ONU Women, los gobiernos deberían “contar con mecanismos nacionales de coordinación para la programación de la igualdad de género y la incorporación de esta perspectiva para la adopción de un programa de igualdad de género a través de la cartografía de intervenciones programáticas y actores relevantes, reduciendo así la duplicación de esfuerzos y aumentando su coherencia”.

No obstante, del análisis del documento “Los mecanismos nacionales y regionales de las

⁵ http://200.40.96.180/images/Informe_de_Resultados_PEG_2015-2019.pdf

mujeres en América Latina y el Caribe” de ONU Mujeres, la revisión de las recomendaciones de CEDAW y las entrevistas efectuadas a Inmujeres, ONU Mujeres y especialistas, surge que a pesar de la amplia integración del CNG, a la hora de internalizar en los organismos correspondientes las políticas e instrumentar estrategias que permitan colocar la perspectiva de género dentro de la agenda institucional, no resulta fácil llevarlos a la práctica.

Esto se debe a que, si bien existen mecanismos de género en la mayoría de los ministerios y organismos públicos, muchos no están ubicados en un nivel jerárquico adecuado dentro de los mismos y varios de ellos no cuentan con recursos humanos capacitados en planificación estratégica, ni con presupuesto asignado para esas tareas.

Esta situación es consecuencia de la falta de priorización a nivel político de esta temática, que lleva a que las desigualdades de género no se visualicen como un problema que necesite atención de manera inmediata.

Este hecho conduce a que se dificulte la transversalización de los planes y la puesta en funcionamiento de las directrices incluidas en la Estrategia Nacional de Igualdad de Género 2030.

Por lo expuesto, cada organismo, con el asesoramiento de Inmujeres, deberá impulsar la jerarquización de sus unidades de género y dotarlas de recursos adecuados para llevar adelante sus actividades. Estas unidades deberían contar con institucionalidad y normativa que permita la continuidad de sus planes, más allá de la voluntad del jerarca que lo conduzca.

Esto permitirá contar con unidades de género en cada organismo que, en coordinación con el Inmujeres, posibiliten la transversalización de las políticas de género incluidas en el ODS 5 en todo el Gobierno Nacional.

En lo que respecta a la territorialización de la Agenda 2030 en lo referente al ODS 5, se pudo constatar la existencia de una disparidad en los mecanismos de género a nivel departamental, tanto en lo que respecta al lugar que ocupan dentro del organigrama de las intendencias departamentales como al personal asignado. Sólo 3 de los 19 gobiernos departamentales cuentan tanto con presupuesto asignado como con la cantidad adecuada de recursos humanos.

Además, la articulación de la Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes, si bien contribuye a fortalecer estos mecanismos, no cuenta con lineamientos concretos, ni presupuesto propio que le permita una interrelación más cercana y oportuna. Por otra parte, esta Comisión no cuenta con una institucionalización de su participación en el Congreso de Intendentes sino que la misma depende de la voluntad de los miembros del mismo para recibir sus iniciativas y demandas.

La Estrategia Nacional para la Igualdad de Género se propone “promover acciones coordinadas e integrales dirigidas a incluir la perspectiva de género en planes y programas de alcance territorial, con énfasis departamental y municipal, impulsando y apoyando la participación de grupos de mujeres, de referentes de la sociedad civil y de mujeres en situaciones especialmente vulnerables, para el ejercicio pleno de los derechos de las personas”.

Empero, de acuerdo a la evidencia obtenida en la entrevista con la Presidenta de la Comisión

Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes, así como de la revisión de los documentos: “Sistematización de Institucionalidad de Género en el Congreso de intendentes y las Intendencias Departamentales del Uruguay”, “Cómo Implementar los ODS en las Ciudades” y “El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisiones”, la falta de percepción por parte de las autoridades de los gobiernos departamentales, respecto de los temas de género como fundamentales para el logro del desarrollo del país así como la falta de recursos económicos, ha conducido a que persistan las dificultades para implementar el ODS 5 a nivel subnacional y local.

Inmujeres contaba hasta hace unos años con referentes territoriales en todos los departamentos, pero debido a renuncias por parte del funcionariado, actualmente sólo 11 de los 19 departamentos cuentan con ellos. Funcionan en cada departamento comisiones departamentales de violencia que dependen de Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia que hoy en día forma parte del Consejo Nacional de Género, con quienes Inmujeres coordina acciones, lo que ha permitido llevar adelante varios servicios, en lo que respecta a la temática de la violencia basada en género.

En octubre de 2017, la OPP inicio una primera fase de trabajo de sensibilización y difusión de los ODS en el territorio, a través de tres actividades de alcance departamental, entre las cuales se encuentran: 1) exposición pública acerca de los ODS, 2) taller de alineación de los ODS a nivel subnacional y 3) taller de dialogo consultivo sobre los ODS con la sociedad civil.

Por su parte, la Comisión Interdepartamental de Género cuenta con un representante en el Consejo Nacional de Género.

A efectos de dar solución a las dificultades mencionadas anteriormente, los gobiernos departamentales deberán impulsar la creación y/o jerarquización de mecanismos para el adelanto de acciones a favor de la mujer, que permitan cumplir los compromisos asumidos con la Agenda 2030 destinando para ello los recursos necesarios para llevar adelante sus tareas.

Por su parte, el Congreso de Intendentes debería fortalecer el rol de la Comisión Interdepartamental de Género como coordinador de las políticas departamentales de género, asignándole presupuesto adecuado y formalizando su participación en dicho Congreso.

Ello redundaría en disponer de mecanismos de género con capacidad para aplicar políticas que permitan avanzar en la implementación del ODS 5 a nivel local. La coordinación con la Comisión Interdepartamental de Género facultaría una adecuada sistematización y retroalimentación con respecto a las estrategias y/o directrices a aplicar para la implementación del ODS 5.

Creación de apropiación (titularidad) e involucramiento de las partes interesadas en la integración de los ODS al contexto nacional

La participación del funcionariado público y la ciudadanía

El gobierno del país viene trabajando activamente en la generación de ámbitos de participación en los que la ciudadanía y la sociedad civil organizada puedan incidir en el ciclo de la política pública. Uno de los hitos más recientes al respecto fue la realización por parte

de la Presidencia de la República del llamado Diálogo Social, que cumplió el cometido de ser un espacio de discusión e intercambio con la sociedad uruguaya orientado a generar insumos para producir una estrategia de desarrollo sostenible del país a mediano y largo plazo. En dicho espacio participaron representantes de todas las partes interesadas. Asimismo, se creó una página web (<http://www.ods.gub.uy/>) en la cual se informa a la ciudadanía sobre la Agenda 2030 posibilitando el intercambio, el aporte de opiniones así como de Proyectos vinculados al cumplimiento de los ODS en Uruguay, e informando de los avances del país en cada uno de los ODS.

Sin embargo, la difusión de estos elementos no parece ser suficiente ya que se percibe falta de conocimiento de la existencia de la Agenda 2030 en gran parte de la población en general y del funcionariado público en particular.

En lo que respecta específicamente al ODS 5, si bien se han realizado esfuerzos tanto a nivel de Presidencia como del Inmujeres por sensibilizar al funcionariado público y a la ciudadanía en materia de género, la mayoría de los esfuerzos no están específicamente dirigidos a la difusión del ODS 5.

De acuerdo al Documento “Cómo implementar los ODS en las ciudades”⁶, el Gobierno debe iniciar un proceso inclusivo y participativo de localización de los ODS. Ello incluye generar conciencia sobre los ODS a nivel local, creando el marco para el debate y el involucramiento de las diversas partes interesadas y priorizando el desarrollo sostenible a través de un sólido liderazgo político y acuerdos de gobernanza integrada.

Sin embargo, del análisis efectuado en la auditoría se pudo constatar la falta de conocimiento y de involucramiento con el contenido de la Agenda 2030 y del ODS 5 en particular por parte de funcionarias y funcionarios del Estado de todo nivel jerárquico y del público en general.

De las entrevistas mantenidas con el Inmujeres, se puede verificar que esta situación está dada por una percepción del ODS 5 como un objetivo accesible que no demanda mayores esfuerzos respecto a las acciones y mecanismos institucionales ya vigentes al momento de la adopción de la Agenda 2030. A su vez, se concibe a los ODS como una cuestión técnica, como un medio para el logro del desarrollo a ser manejado a nivel técnico o académico.

Por tales motivos, se recomienda al gobierno destinar recursos y establecer procedimientos de difusión de la normativa vigente en relación a la Agenda 2030 y de los mecanismos institucionales existentes a efectos de que la ciudadanía en general se involucre, se apoye en las instituciones y recurra a los mecanismos establecidos para menguar situaciones de exclusión o que atiendan las inequidades de género.

Esto propiciará un mayor conocimiento de la Agenda 2030 y del ODS 5 por parte de quienes trabajan en organismos públicos y del público en general que redundaría en una mejor comprensión de hacia dónde apunta el país en materia de igualdad de género.

Las organizaciones de la sociedad civil y su involucramiento

Si bien está prevista la participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el Consejo Nacional de Género, se pudo constatar que la misma no es lo

⁶ <http://www.ods.gub.uy/images/Cmo-implementar-los-ODS-en-las-ciudades.pdf>

suficientemente amplia, lo cual es visualizado como negativo por muchas de las OSC. Está previsto ampliar la participación de dichos actores en una modificación de la Ley que se encuentra actualmente a estudio del Parlamento.

La Estrategia Nacional para la igualdad de Género como compromiso de Estado, debería permitir dar un marco orientador a los planes específicos de los diferentes grupos de trabajo del CNG, así como acordar los pilares sustantivos para la transversalidad de la política de igualdad con participación ciudadana y de las diversas organizaciones sociales.

Del análisis de las Actas de las reuniones del CNG, así como también de encuestas realizadas a representantes de la sociedad civil en las que se consultó sobre su participación y evaluación del funcionamiento del CNG como instancia para efectivizar dicha participación, y de la entrevista mantenida con la representante de la Comisión de Género del PIT CNT en dicho Consejo, se pudo concluir que la participación de las OSC es insuficiente y en algunos casos poco transparente el proceso de selección de aquellos participantes del sector civil.

Esta situación ocasiona una insuficiente participación de los representantes de las OSC, lo que dificulta el apropiamiento por parte de algunos sectores de la población de las políticas y programas propuestos. A su vez, existen grupos de interés que no se encuentran representados, lo que produce descontento en algunos representantes de la sociedad civil.

Esta circunstancia se presenta por no haberse previsto en el momento de creación del CNG la participación de múltiples actores de la sociedad civil. El mismo fue creado con anterioridad a la adopción de la Agenda 2030 y no ha sido aún adecuado para cumplir con las demandas del ODS 5 en lo que a participación de distintas partes involucradas se refiere.

No obstante, como se explicó anteriormente, Inmujeres viene impulsando una modificación en la normativa del país que permitirá, entre otras cosas, ampliar la participación de estos actores en el CNG, por lo que se recomienda continuar con estos esfuerzos de manera de subsanar a la brevedad esta debilidad.

A su vez, resulta conveniente exhortar al gobierno a apoyar a las organizaciones de la sociedad civil a efectos de lograr una representación en el CNG a través de sistemas de designación transparentes y consensuados con todas las partes intervinientes.

Estas medidas permitirían contar con mayores y más variados aportes a las políticas de género desde la mirada de la sociedad civil así como fomentar un mayor nivel de satisfacción y compromiso con el trabajo del CNG.

La participación del sector privado

Con respecto a la participación del sector privado, se ha observado que aún no se han consolidado alianzas con dicho sector que permitan la coordinación para la implementación del ODS 5.

La Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” en su párrafo 41 establece: “Reconocemos el papel que desempeñarán en la implementación de la nueva Agenda los diversos integrantes del sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales, y la función de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones filantrópicas”.

Del análisis de los Informes Voluntarios presentados por Uruguay en los años 2017 y 2018 y del documento “Los ODS en Uruguay, ¿están las empresas alineadas con el Estado?”⁷ se puede concluir que el sector privado uruguayo está en una fase inicial de conocimiento de los ODS, del rol que las empresas pueden desempeñar para alcanzarlos y de los beneficios que trabajar con los ODS en general y en particular el ODS 5 puede generar para las propias organizaciones.

Esto ha conducido a que por el momento los aportes del sector empresarial respecto al papel que el mismo desempeña en la implementación del ODS 5 no tengan suficiente desarrollo.

Por otra parte, el país cuenta con el Modelo de Calidad con Equidad de Género⁸ que constituye una guía que establece un conjunto de requisitos cuyo cumplimiento permite desarrollar progresivamente estructuras de trabajo más justas y eficaces, desde un enfoque de igualdad de género. Inspirado en la estructura de la normalización técnica internacional (en particular las normas ISO 9000 de gestión de calidad y la norma de responsabilidad social empresarial SA 8000), el mismo constituye una suerte de “estándar de igualdad de género” en el ámbito laboral, evaluable por el Inmujeres. Esta herramienta podría contribuir considerablemente para fomentar la participación de las empresas en la consecución de las políticas de género incluidas en el ODS 5. Sin embargo, por el momento su aplicación ha sido exigua, habiendo una sola empresa del sector privado que ha solicitado la certificación. En el sector público, aún no se ha logrado extender la aplicación de este Modelo en la mayoría de las empresas y organismos públicos.

Por tales motivos se sugiere al gobierno tomar medidas que propicien un cambio en la dinámica de relacionamiento entre las empresas y el Estado, de forma de generar instancias y canales que incentiven el trabajo conjunto y la sinergia entre ambos actores clave, a efectos de alinear los esfuerzos de las partes y comprometer a las empresas con los ODS en general y el ODS 5 en particular.

Asimismo, resulta importante promover la aplicación del Modelo de Calidad con Equidad de Género en todos los organismos públicos así como difundir esta herramienta en el sector privado estimulando su incorporación.

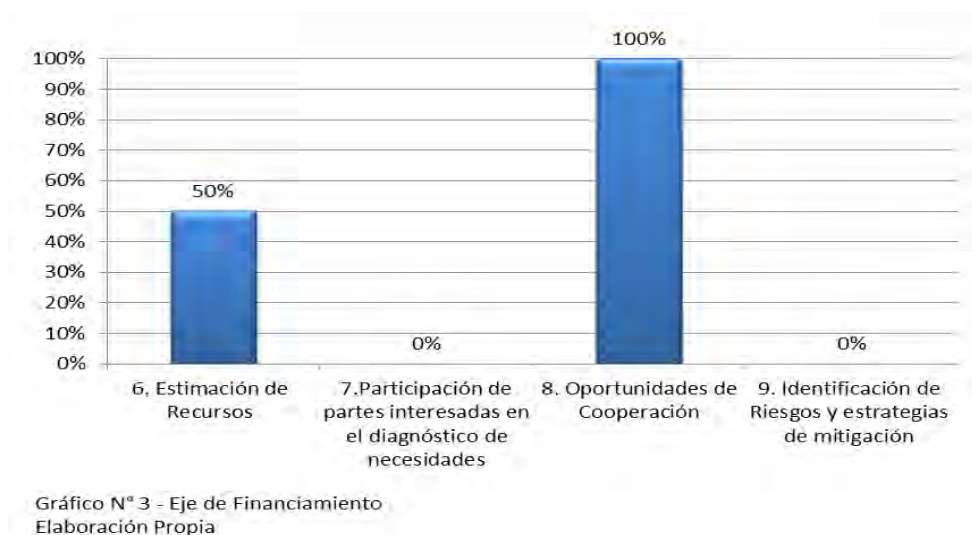
Esto llevaría a lograr la concientización del sector privado sobre la necesidad y los beneficios de adoptar políticas que contribuyan a la implementación del ODS 5 en el país. Además, extender la aplicación del Modelo de Calidad con Equidad de Género al sector privado permitiría una participación más activa del sector en la disminución de las desigualdades de género en el ámbito laboral.

⁷https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uy/Documents/risk/Los%20ODS%20en%20Uruguay_%20Est%C3%A1n%20alineadas%20las%20empresas%20y%20el%20Estado.pdf

⁸<http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/75652/1/version-final-final-modelo-dic2017.pdf>

5) FINANCIAMIENTO

En lo que respecta al Financiamiento de la Implementación de la Agenda 2030 con énfasis en el ODS 5, el índice integrado de eficacia alcanza un porcentaje del 38%, lo que coloca a esta fase del proceso en una etapa “en formación”.



El gráfico precedente muestra para cada componente el porcentaje de eficacia alcanzado.

En lo que respecta la estimación de los recursos, el porcentaje alcanzado es de un 50% dado que, si bien no se ha realizado un diagnóstico de necesidades específicas para atender este objetivo, se ha avanzado en la identificación de Áreas Programáticas con enfoque de Género.

En cuanto a la participación de las partes interesadas en el diagnóstico de necesidades, al no haberse evidenciado la realización de un diagnóstico no es posible tal participación, por tal motivo el porcentaje obtenido en este ítem fue cero.

En el caso de las oportunidades de cooperación se considera que al contar con un Marco estratégico de cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay 2016-2020 así como al haberse vinculado a la AUCI entre los organismos de seguimiento de la Agenda 2030, este factor se encuentra optimizado.

Por último, en relación a la identificación de riesgos y estrategias de mitigación, no se pudo constatar la existencia de un documento donde conste un ejercicio de valoración y administración de riesgos para el financiamiento de la implementación de ODS 5 formalmente establecido, por lo que se le ha asignado a este componente un porcentaje de eficacia de cero.

A continuación se presentan con más detalles los hallazgos relacionados al Financiamiento de los ODS, y del ODS 5 en particular

Recursos y capacidades para la implementación de la Agenda 2030

Identificación de las necesidades, recursos y capacidades necesarios para la implementación de los ODS

No se ha obtenido evidencia de la existencia de documentación de presupuestos ajustados a políticas definidas en pos del cumplimiento del ODS 5, ni de trabajos coordinados de elaboración de diagnósticos para la determinación de recursos para el mismo

Cómo lo expresa la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su CSW 60/2016/23/bb, los gobiernos deben: "... tomar medidas para aumentar significativamente la inversión para subsanar las deficiencias en materia de recursos, en particular mediante la movilización de recursos financieros de todas las fuentes, incluida la movilización y asignación de recursos públicos, privados, nacionales e internacionales...". Por otra parte la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género se propone "Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en los planes quinquenales, integrando programas que ordenen y prioricen las acciones vinculadas a la igualdad y no discriminación en todos los organismos públicos de nivel nacional, departamental y municipal".

El gobierno ha adoptado la decisión de no asignar nuevos recursos para la implementación de la Agenda 2030 y en particular del ODS 5 ya que, con anterioridad a la aprobación de la misma, había realizado diversas acciones en pro de la igualdad de género, las cuales ha seguido incrementado, pero enfocado principalmente en aquellos aspectos considerados de mayor importancia como ha sido la "Violencia de Género".

En los organismos con alta responsabilidad en la implementación del ODS 5 se identificó la falta de recursos financieros y humanos capacitados, lo que dificulta la implementación de las leyes que se han aprobado en concordancia con el mismo. A su vez la falta políticas institucionalizadas para la asignación de recursos destinados al ODS 5 hacen que las mismas dependan las concepciones particulares de las autoridades vigentes.

Se han realizado esfuerzos para determinar áreas programáticas (AP) en los presupuestos nacionales, las cuales ya han podido ser identificadas en varios organismos en correlación con los ODS y en particular con el ODS 5. De esta manera se han ido identificando recursos incluidos en el presupuesto que se aplican para el cumplimiento de acciones y políticas con enfoque de género.

Se recomienda que a través del Consejo Nacional de Género se realice un diagnóstico de necesidades para el cumplimiento del ODS 5 de la Agenda 2030, estableciendo plazos, recursos estimados tanto financieros como humanos, así como su forma de financiación.

Estas acciones permitirían la identificación de avances en la implementación del ODS 5 de la Agenda 2030 y consolidar la preparación para el cumplimiento al tener cuantificadas las necesidades, previsto el cronograma y su financiación.

Por otra parte el diseño de presupuestos identificando recursos y capacidades en forma participativa con los actores involucrados y la institucionalización de las políticas de género, con la correspondiente asignación de recursos para que las mismas puedan ser efectivizadas,

permitirá contar con Presupuestos con enfoque de género y políticas institucionalizadas con la asignación de recursos necesaria para poder cumplirlas.

Mobilización de alianzas y cooperación

A nivel internacional se han realizado acuerdos de cooperación a través de la AUCI. Si bien la OPP fue designada responsable de la articulación de políticas públicas necesarias para alcanzar los ODS y el CNG está integrado por una amplia gama de actores involucrados y designado por ley para definir las prioridades de política pública de género y promover su diseño, ejecución y evaluación, algunos de los actores de la sociedad civil no se encuentran plenamente representados, o no identifican al CNG como un ámbito de trabajo sino como un ámbito de rendición de cuentas.

Cómo lo expresa Naciones Unidas en el Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de setiembre de 1995, los gobiernos deben... “Alentar y promover la participación activa de la amplia y diversa gama de agentes institucionales en los sectores público, privado y voluntario, a fin de trabajar por la igualdad entre la mujer y el hombre”

Por la participación activa en la temática de género que el país venía realizando antes de la Agenda 2030, el mismo ha logrado avances importantes referentes al ODS 5 y principalmente en lo que respecta a Violencia de Género.

En 2016 la Presidencia de la República convocó al Diálogo Social, como una instancia de coordinación de las políticas generales con las de género. En 2017 se realizó el Estudio Prospectivo Uruguay 2050, organizado y convocado por la OPP orientado a la generación de visiones de futuro estructuradas y horizontes de largo plazo. En marzo de 2018 se aprobó la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género, como una hoja de ruta, integral e integradora, susceptible de orientar el accionar del Estado en materia de igualdad de género a mediano plazo.

Se recomienda realizar los esfuerzos necesarios para lograr que en el CNG además de dar cuenta sobre los avances de cada organismo en la temática, se puedan estructurar los procedimientos de coordinación entre actores involucrados, fortaleciendo y acompañando las iniciativas de grupos de la sociedad civil comprometidos con la igualdad de género. Esto permitirá que todas las propuestas sean atendidas y se trabaje sobre la viabilidad de las mismas, identificando que organismos y/o organizaciones podrían llevarlos adelante y de esta forma eliminar servicios duplicados por distintas organizaciones en pro de mejorar la calidad de los mismos e identificar posibles alianzas que a la fecha no se han constituido y pueden generar fortalezas para el logro de los objetivos.

Gestión de riesgos

No se ha realizado un estudio identificando riesgos de no contar con los recursos necesarios para implementar el ODS 5, aunque se estima por los diferentes actores involucrados, que el mayor riesgo es la falta de voluntad política, la dificultad de la institucionalización de las políticas de género, y el posible cambio de políticas públicas provocados por cambios de gobierno.

Cómo lo expresa la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su CSW 60/2016/23/aa) los gobiernos deben "...velar por que todos los planes y todas las políticas nacionales y sectoriales para la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas estén debidamente financiados y suficientemente dotados, de forma que puedan aplicarse de manera eficaz".

Como no se han identificado los recursos necesarios tampoco se han identificado riesgos y estrategias de mitigación de los mismos.

Se recomienda identificar en cada unidad involucrada los principales riesgos que pueden provocar la insuficiencia de recursos para la implementación del ODS 5, diseñar estrategias que permitan mitigar los riesgos identificados y diseñar procedimientos alternativos en caso de que los mismos se produzcan. De esta forma se logrará identificar y aplicar estrategias o recursos alternativos en caso de que se concrete la insuficiencia de recursos.

6) SEGUIMIENTO

En lo que respecta al Seguimiento de la Implementación de la Agenda 2030 con énfasis en el ODS 5, el índice integrado de eficacia se estima en un grado de avance del 70%, que corresponde a la etapa “de desarrollo”, según los parámetro predefinidos.

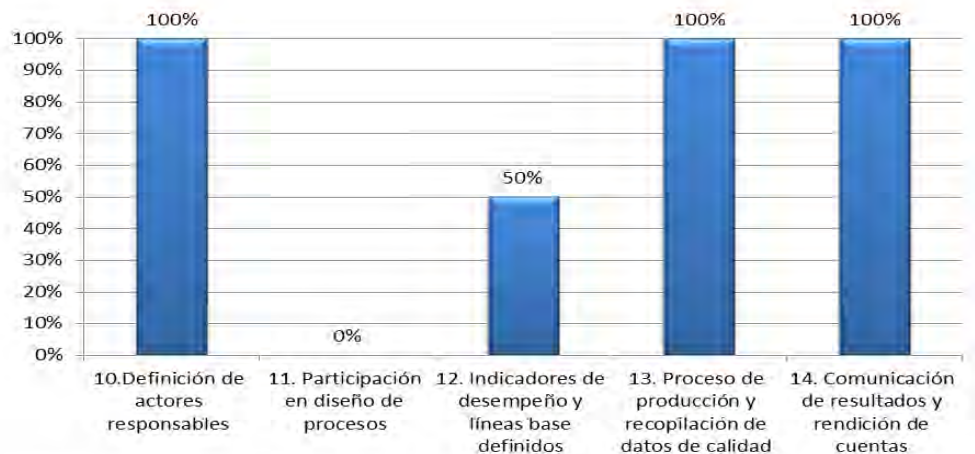


Gráfico N° 4 - Eje de Seguimiento
Elaboración Propia

El gráfico precedente muestra el porcentaje de eficacia percibido para cada componente analizado de la actividad de Seguimiento del ODS 5.

En cuanto a la “Definición de actores responsables”, teniendo en cuenta que se han designado mediante Resolución Presidencial los responsables del seguimiento, examen y presentación de informes sobre el progreso en la implementación del objetivo de desarrollo, ésta se valora en un 100%, (Resolución Presidencial N°988/16).

Dicha Resolución no prevé la “Participación en el diseño de los procesos” de todos los actores involucrados en el cumplimiento de las tareas de seguimiento, examen y presentación de informes. Por tal motivo se le ha asignado un valor nulo a este componente del eje, habiéndose señalado ya, las carencias de la estrategia para la Igualdad de Género, en lo que respecta al diseño de los procesos.

Por su parte, en lo que refiere a “Indicadores de desempeño y líneas base” y su definición, se valora la existencia de compromisos definidos, que se han consolidado en los Informes Voluntarios 2017 y 2018, en los que se informan los indicadores. El país cuenta con líneas base, pero no se han establecido hitos intermedios, por tanto el porcentaje de eficacia de este ítem se determina en 50%.

Se adjudica un 100% al “Proceso de producción y recopilación de datos de calidad”. Éste se desarrolla en el seno del Sistema Estadístico Nacional (SEN), espacio en el que el INE tiene un rol rector, y para el que se ha creado un grupo de trabajo referido exclusivamente a los indicadores de los ODS. Se actualizan datos e indicadores vinculados a las distintas metas de los ODS y, por lo tanto se informa sobre su progreso y se completa la información requerida por la División Estadística de las Naciones Unidas (UNSTAT).

En cuanto a la “Comunicación de resultados y rendición de cuentas”, si bien el porcentaje asignado es del 100%, debido a la existencia del sitio web www.ods.gub.uy, que ofrece

espacios destinados a dar a conocer a la ciudadanía los ODS, así como recibir opiniones del público, más adelante se señala que este medio podría resultar insuficiente para difundir, en un amplio espectro, la incorporación de la Agenda 2030, el desarrollo de acciones y los avances que se obtienen.

A continuación se detalla la situación encontrada con relación a la preparación para el seguimiento del cumplimiento del ODS 5 y a la participación de todos los actores involucrados en dicho proceso: la situación encontrada, los hallazgos, sus causas, efectos y las posibilidades de mejora.

Seguimiento, examen y presentación de informes sobre el progreso hacia la implementación de la Agenda 2030

Se han dispuesto responsabilidades a nivel de la Presidencia de la República para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre el progreso en la implementación del ODS 5 sin mencionar a texto expreso al responsable, ya previsto legalmente, para estas tareas: el Instituto Nacional de la Mujer.

Los procedimientos específicos referidos al ODS 5 no involucran en forma efectiva a todas las partes interesadas y los mecanismos existentes denotan falencias con relación a la interacción de las mismas.

Gran parte de los indicadores de seguimiento provienen de encuestas que no aportan información completa de las cualidades de la información que permitan diagnosticar con perspectiva de género, determinar los motivos y especificidades de las desigualdades y la evolución de la brecha de género. Asimismo, las encuestas complementarias, de temas específicos de género, no tienen un cronograma establecido ni están incluidas en el presupuesto del INE, coordinándose y financiándose, edición a edición, en convenio con Inmujeres y en función de fondos, mayormente, provenientes de fuentes externas.

La eficacia de la difusión de la Agenda 2030 y en particular del ODS 5 y del seguimiento de los avances en el logro del mismo, se percibe únicamente en el ámbito gubernamental involucrado y en el académico.

Responsabilidades, mecanismos y procesos para el seguimiento, examen y presentación de informes (incluyendo la interacción con las partes interesadas)

De acuerdo a lo previsto en el artículo 3 de la ley N° 18.104 ya citada, Inmujeres debe dar cumplimiento a los instrumentos internacionales suscritos por el Estado uruguayo en materia de género en los ámbitos regionales: Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Organización de Estados Americanos (OEA) e internacionales: Sistema de Naciones Unidas, y tiene como cometido institucional informar acerca del grado de cumplimiento de los compromisos internacionales en las políticas, planes y programas desarrollados en el país.

Asimismo, como se señalara anteriormente, la Resolución Presidencial N° 988/16 asigna, a entidades pertenecientes a Presidencia de la República- y para todos los objetivos de desarrollo de la Agenda 2030- las responsabilidades relacionadas con el monitoreo y la elaboración de informes e indicadores, entre otras.

Cabe destacar que las instancias de coordinación para gestionar dichos procesos no se han definido formalmente, ni se han sistematizado en forma documentada.

Los procesos de seguimiento, examen y presentación de informes sobre el ODS 5 se mantienen de hecho gestionados por Inmujeres, por lo que OPP, a efectos de la presentación de informes, interactúa con ese organismo sin una definición normativa y documentada de los procedimientos a seguir en esta coordinación.

Esta falta de normativa respecto de la interacción entre diferentes unidades del gobierno en cuanto a las acciones del seguimiento del cumplimiento del ODS 5, podría generar superposición de responsabilidades y eventualmente de tareas.

Con relación a la participación de todos los actores interesados, de acuerdo a lo antes expuesto, el CNG- presidido por un representante del Inmujeres e integrado por un representante de cada Ministerio y de otros organismos gubernamentales, así como, de un representante de la Universidad de la República- también está integrado por cuatro representantes de la sociedad civil: dos designados por las organizaciones de mujeres, uno por el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores y uno por las Cámaras Empresariales. La forma de designación de los representantes de la sociedad civil no está reglamentada. Esta omisión, en particular, es relevante para el caso de las organizaciones de mujeres. Asimismo, la dinámica de trabajo del CNG no prevé que dichas organizaciones conozcan los documentos con antelación, impidiendo que asistan a las instancias de socialización de los mismos habiendo realizado el análisis previo en el seno de sus organizaciones.

En lo que refiere al seguimiento y monitoreo de la implementación y diseño de políticas de género, las Organizaciones de la Sociedad Civil no se sienten involucradas y partícipes de los procesos de seguimiento, sino simplemente informadas de los avances. Esta situación provoca la falta de participación efectiva por parte de estos actores en los procesos de seguimiento del cumplimiento del ODS 5.

Ambos aspectos reseñados difieren de lo previsto por la Asamblea General del 25 de septiembre de 2015 (“Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”) que en su párrafo 72 establece: “Nos comprometemos a participar en un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la presente Agenda durante los próximos 15 años. Un marco de seguimiento y examen sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado contribuirá de manera vital a la implementación de la Agenda y ayudará a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados al respecto para asegurar que nadie se quede atrás”

Con relación a la falta de normativa, la situación se origina en que el gobierno dispuso formalmente a OPP como nuevo gestor para el seguimiento, examen y presentación de informes del cumplimiento de los ODS, siendo que Inmujeres ya tenía asignada dicha responsabilidad para el ODS 5 en particular.

Y con relación a la participación de la Sociedad Civil, la asignación de un cupo legal, que se puede haber estimado como suficiente y apropiado, resultó en los hechos de compleja administración para las organizaciones, que no cuentan con los mecanismos de coordinación necesarios para poder definir la utilización de dichos cupos en forma satisfactoria.

Aspectos como la eficiencia y la economía en el seguimiento del ODS 5 pueden verse comprometidos, al no haberse previsto en la normativa la interacción de Inmujeres con los

organismos designados en la Resolución N° 988/16 y por lo tanto quedar al arbitrio de los jerarcas a cargo.

Asimismo, la inclusión de diferentes actores de la sociedad civil, en cuanto al seguimiento y monitoreo del cumplimiento del objetivo de desarrollo, no se efectiviza en forma participativa, a nivel decisorio ni propositivo.

Del análisis de las entrevistas con autoridades de la Dirección de Gestión y Evaluación de la OPP (AGEV- OPP), surge que en el país se trató de utilizar las institucionalidades ya existentes en lugar de crear nuevas estructuras para el seguimiento de la Agenda 2030. Al recaer esta tarea en OPP, INE y AUCI, en el caso del ODS 5 se produce una contradicción, ya que el responsable “natural” del seguimiento de la implementación de políticas de género, y de la realización del cronograma de avances es Inmujeres, en su rol de presidente del CNG.

Por otra parte, del análisis de la entrevista a representantes de la sociedad civil, en relación a la visualización de mejoras en su participación en el CNG, se desprende que la designación para la participación debería ser más transparente en función de mecanismos democráticos o de los antecedentes de cada organización. También plantean la importancia de que la participación se defina con mayor flexibilidad, dado que estas organizaciones, por su propia naturaleza, no tienen una estructura fija- que se mantenga constante en el tiempo- en cuanto a recursos e intereses, y de que se instaure la difusión previa a efectos de concurrir al ámbito del CNG con conocimiento previo de los documentos a discutir.

A efectos de paliar esta situación, se recomienda reforzar la normativa definiendo un proyecto para el cumplimiento del ODS 5 de Igualdad de Género, previendo, en el marco de la planificación estratégica del país, los procesos de seguimiento de su consecución, involucrando a texto expreso a Inmujeres y el CNG, y definiendo reglamentos que establezcan procedimientos documentados de coordinación con otros responsables.

A su vez, se recomienda definir y documentar la forma de integrar representativamente a los diferentes actores de la sociedad civil para participar en las instancias de revisión y seguimiento, así como contemplar las necesidades de los mismos con relación al procesamiento previo de los documentos a tratar en cada instancia.

A partir de esas acciones se entiende que el país contaría con la definición del rol de cada uno de los responsables de la etapa de seguimiento y monitoreo en lo relacionado con el ODS 5, a través de normativa que perdure y trascienda el período de gobierno (política de estado) y a los jerarcas que se desempeñan circunstancialmente en él. De esta forma se reduciría la posibilidad de duplicidad de tareas y por lo tanto de ineficiencias

A su vez, la adopción de estas medidas promoverían el empoderamiento del CNG y de Inmujeres en la gestión del ODS 5 y la concreción del efectivo involucramiento y participación representativa de la sociedad civil a través de representantes informados con antelación.

Datos e indicadores de desempeño (disponibilidad, calidad y nivel de desagregación de los datos)

Los indicadores de desempeño y las líneas de base con relación a la igualdad de género se obtienen en gran parte de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) modificada a efectos de contemplar, en algunos casos, la alternativa: “femenino, masculino” y de otras encuestas que se realizan puntualmente sobre temas específicos (ejemplo: “Uso del tiempo”, “Prevalencia de la violencia basada en género”).

La determinación de las variables según la clasificación hombre/mujer no proporciona información completa de los datos por género y no profundiza en aquellas condiciones que son las que permiten diagnosticar con perspectiva de género y establecer la existencia de desigualdades y la evolución de la brecha de género.

Por lo tanto, la adecuación de la ECH a través de la clasificación hombre/mujer de las variables relevadas no resulta suficiente para indagar respecto de los motivos que determinan las condiciones de dichas variables y no permiten diagnosticar con perspectiva de género, ni determinar las razones de la existencia de desigualdades y la evolución de las mismas.

Por otra parte, las encuestas complementarias diseñadas con perspectiva de género carecen de un cronograma predefinido y de financiamiento presupuestado en el INE, realizándose de acuerdo a las disponibilidades de fondos del mismo y de convenios con UDELAR y organismos internacionales, por lo que no está asegurada la disponibilidad y oportunidad de los datos provenientes de las mismas.

La Estrategia Nacional para la igualdad de Género aprobada por Decreto N° 184/007 dispone “Establecer y fortalecer los sistemas estadísticos nacionales con enfoque de género. Para ello se debe mejorar la cobertura, calidad y periodicidad de las estadísticas sociodemográficas y económicas por medio de encuestas, censos y registros administrativos, utilizando clasificadores comunes que aseguren la comparabilidad”.

La Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” en su párrafo 48 expresa: “Se necesitarán datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás. Deberán utilizarse siempre sea posible los datos y la información facilitados por los mecanismos existentes.”

En las entrevistas con gestores del Programa Salud Mujer y Género de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y de expertas en materia de género (Economista especialista en temas de género) se señala la diferencia entre los indicadores que se obtienen de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y los indicadores con perspectiva de género. Los primeros sólo determinan para algunas variables un conteo diferenciado para hombres y mujeres (por ejemplo si trabajan o están desempleadas), los segundos abarcan condiciones de esas variables, como por ejemplo en el caso de que la respuesta sea positiva: “trabaja”, luego no se indaga la calidad de empleo y otras condiciones respecto a si ese trabajo responde a las expectativas, por ejemplo, de acuerdo a nivel de formación. Indagar esas condiciones sí aportaría datos con perspectiva de género que permitirían definir las causas de la brecha de género.

Asimismo, de las entrevistas a jerarcas de INE y de Inmujeres se destaca la información respecto a la falta de cronogramas y recursos para definir la fecha de las ediciones de encuestas complementarias como la de “Uso del tiempo” y la de “Prevalencia de violencia basada en género”. Esta última se encuentra en su fase de diseño, estando previsto que el trabajo de campo se efectivice en 2019 y fue financiada por tres organismos públicos: OPP, Ministerio del Interior y Ministerio de Desarrollo Social.

Según autoridades del INE, la gestión de la calidad del instituto se practica respecto a procedimientos de funcionamiento, introduciendo mejoras en cuanto a tecnología y software utilizados en los relevamientos. El INE cuenta con un sector de gestión de calidad

que analiza los procedimientos y propone mejoras en los mismos, contándose a la fecha con instrumentos de recolección de datos que proveen de información revisada en tiempo real y procesada y difundida conforme a buenas prácticas. No obstante, no se realizan verificaciones de calidad de los datos a cargo de partes externas, ni están previstos auditorías de gestión independientes respecto de los indicadores producidos por INE.

Por otra parte de la entrevista mantenida con la Directora de ONU Mujeres con relación a la calidad de los datos, se desprende que ésta varía de acuerdo al tema que se pretende medir, teniendo el país, para algunos aspectos, datos de calidad y en otros no contando aún con indicadores, dado que, en la medida que se van visualizando diferentes déficit o vulnerabilidades, se van generando otras necesidades y definiendo nuevos indicadores.

Esta situación surge de la falta de cuestionamiento institucional respecto a la aplicación de la ECH a efectos de las mediciones de indicadores con perspectiva de género. Por otra parte no se ha contado con voluntad política para establecer formalmente la oportunidad y la disponibilidad de recursos para el relevamiento de los datos necesarios para la construcción de indicadores específicos con perspectiva de género. A su vez los datos son considerados por sus responsables como confiables y comparables, si bien las opiniones técnicas expresan que los mismos no cuentan con especificaciones apropiadas en materia de género.

Estas debilidades se podrían subsanar a través de la revisión de las especificidades de los datos obtenidos a través de la ECH; la previsión del cronograma de cumplimiento de cada edición de las encuestas periódicas para temas de género particulares y su correspondiente presupuestación; así como revisiones externas de calidad.

Estas mejoras permitirían asegurar que la información utilizada para el seguimiento y evaluación de las políticas de género en curso sea oportuna, adecuada, comparable y fiable y con el aseguramiento de calidad avalado por auditores externos e independientes.

Comunicación con las partes interesadas

En cuanto a la comunicación y difusión del seguimiento y presentación de informes referentes a equidad de género y en particular al ODS 5, se han establecido mecanismos selectivos de difusión a través de la página web, pero no se mantienen canales de acceso masivo. También se han realizado instancias de socialización de los temas en la capital del país y en otras ciudades. No obstante, no se han definido políticas de difusión, ni el correspondiente plan operativo y su financiación.

La Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” en su párrafo 73 establece: “El marco, aplicado a nivel nacional, regional y mundial, promoverá la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, respaldará una cooperación internacional efectiva en el cumplimiento de la Agenda y fomentará el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo. También movilizará apoyo para superar desafíos comunes y detectar problemas nuevos y emergentes”. Por su parte, en el Modelo de Calidad con Equidad de Género aprobado por el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social se expresa: “La organización deberá emprender acciones de comunicación apropiados de modo de garantizar que la temática de género esté incorporada a los procesos de comunicación interna (uso de lenguaje inclusivo, imágenes no estereotipadas, etc.), e incluir acciones de promoción de la implementación del Modelo de Calidad con Equidad de Género. A su vez,

deberá prever acciones de difusión externa para promover la calidad con equidad de género en el marco del Modelo. (Eje 7) “

A través de la revisión en la web de menciones a la Agenda 2030, se pudo constatar que la difusión del seguimiento e informes de avances de la misma, es restringida y los resultados mayormente corresponden a sitios oficiales del gobierno y de Naciones Unidas y en menor medida a páginas de instituciones educativas y medios de prensa.

Se relevó el conocimiento de la Agenda 2030, y en particular del ODS 5, entre funcionarias y funcionarios gubernamentales de nivel medio en la administración central a través de una encuesta realizada a esos efectos, resultando que el conocimiento se ve restringido a quienes desempeñan funciones en organismos altamente involucrados en la gestión de los compromisos asumidos.

Respecto al seguimiento de las acciones emprendidas y a los informes de avances, se pudo constatar que no se les dio difusión masiva, con el fin de mantener informada a la ciudadanía.

No se ha constatado que para temas de difusión a mediano plazo se hayan establecido políticas, ni planes de acción, así como recursos presupuestales.

Esta situación se origina en la convicción de que Uruguay ya ha integrado en sus políticas públicas las metas de igualdad de género previstas en el ODS 5 por lo que no se estima necesario darle mayor difusión, ya que se considera que las mismas son de conocimiento público.

A efectos de mantener informada a la población, se entiende pertinente establecer políticas de difusión, su correspondiente plan de acción y las debidas provisiones presupuestales para lograr el involucramiento la ciudadanía en general con relación al seguimiento de la ejecución de los compromisos asumidos en la Agenda 2030 y en particular el ODS 5.

La determinación de políticas de difusión y de un plan para su instrumentación coadyuvarán a que la sociedad en su conjunto, y principalmente las generaciones que a futuro deberán asumir estos compromisos, se consustancien con los compromisos contraídos a nivel internacional, en el marco de la Agenda 2030, con el ODS 5 de Igualdad de Género; así como también los mandos medios de los organismos gubernamentales que necesariamente deben involucrarse como actores sensibilizados a efectos de concretar la transversalización necesaria en el tema.

7) Análisis de los comentarios de las entidades auditadas sobre los hallazgos, conclusiones y recomendaciones

En el correr del mes de noviembre de 2018, el equipo auditor mantuvo entrevistas con representantes de los organismos auditados y consultados a efectos de darles vista de los hallazgos y evacuar algunas consultas que permitieron ajustar detalles para la elaboración de este Informe.

Con fecha 7 de diciembre de 2018 fue remitido a los organismos auditados el Informe Preliminar a efectos de que realizaran los comentarios y/o descargos que entendieran pertinentes.

Dichos organismos fueron: Inmujeres, la OPP (Dirección de Planificación y Dirección de Gestión y Evaluación), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, el Instituto Nacional de Estadísticas y la Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes.

Como resultado de este proceso, tanto AUCI como la Comisión Interdepartamental de Género expresaron no tener objeciones que presentar a lo informado.

Por su parte el Director de Planificación de la OPP señala que el informe refleja adecuadamente el trabajo realizado por esa Dirección en relación al ODS 5, tanto en lo que refiere a avances como a debés. La única puntualización realizada en este caso refiere a la denominación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable Uruguay 2050 que en alguna parte del Informe se la había citado con el nombre de “Plan Nacional de Desarrollo”, habiéndose ya modificado de acuerdo a esta aclaración.

La Dirección de Gestión y Evaluación de la OPP (AGEV), a través de su Directora, expresa que ha tomado nota en lo que refiere a las recomendaciones sugeridas a la OPP e informa que se seguirá avanzando, dado que sobre algunas de ellas ya se ha iniciado un camino para darles solución. Por otra parte, con respecto a la situación constatada por el equipo auditor referida a que “la falta de normativa sobre los responsables de dar seguimiento al ODS 5 se origina en que el gobierno dispuso formalmente a OPP como nuevo gestor para el seguimiento, examen y presentación de informes del cumplimiento de los ODS, siendo que Inmujeres ya tenía asignada dicha responsabilidad para el ODS 5 en particular” (página 34), la AGEV expresa que Inmujeres estuvo a cargo del reporte sobre el ODS 5 incluido en el Informe Voluntario Uruguay 2017 y que la OPP tiene un rol coordinador para la elaboración de dicho Informe Voluntario, por lo que no visualizan la superposición que se plantea. A este respecto debemos señalar que en el informe se explica que si bien en la práctica los roles no se superpusieron dado que existieron mecanismos informales de coordinación, sería recomendable que esas atribuciones se formalizaran de manera que ante cambios en las autoridades del gobierno o de los jefes de los organismos, se garantice la continuidad y la coherencia en el abordaje de la tarea de monitoreo y seguimiento del ODS 5.

Inmujeres, por su parte, puntualiza en sus comentarios la importancia de destacar que la Encuesta de Prevalencia de la Violencia Basada en Género se encuentra en su fase de diseño, así como aclarar que la misma se realizará en el año 2019, con el financiamiento de la OPP, el

Ministerio del Interior y el MIDES. Esta sugerencia fue recogida por el equipo auditor e incluida en el capítulo correspondiente a “datos e indicadores de desempeño”.

La Directora del Instituto Nacional de Estadísticas realiza dos puntualizaciones referidas a recomendaciones efectuadas en el Informe. La primera de ellas responde a la propuesta de definir la adecuación de la ECH o el inicio progresivo de nuevas encuestas con perspectiva de género desde el diseño de la muestra y en la definición de los datos a relevar, a efectos de ponderar cada variable con las condiciones que determinan las inequidades y su evolución. A este respecto la jerarca comenta que se ha incluido una pregunta sobre identidad de género en la Encuesta Nacional del Adolescente y la Juventud (ENAJ) realizada en octubre de 2018 y a su vez se incorporó la pregunta de identidad de género a la ECH 2019.

Al respecto debemos señalar que ambas instancias tuvieron lugar con posterioridad al período de análisis de este Informe, y que la recomendación realizada apunta a una modificación más amplia, que permita obtener datos sobre las inequidades de género en distintos contextos.

La segunda aclaración corresponde al planteo de prever instancias de evaluación externa a los entes responsables del relevamiento y procesamiento de datos, que certifiquen la calidad y emitan informes de oportunidad de mejora. En este caso, la Directora del INE expresa su acuerdo en los beneficios de introducir procesos que contribuyan a mejorar la calidad y aclara que existe una diferencia entre la calidad en la gestión de la operación estadística y la calidad de la información que surge de la misma. En este sentido, opina que si bien pueden no existir ámbitos formales de certificación, la calidad de la encuesta es evaluada por los usuarios (nacionales e internacionales) de la misma en la medida que desde el 2005 los microdatos son publicados y están a disposición del público en general. Considera que de esta forma todo usuario es "auditor" de la información que proporciona la ECH. Del mismo modo, informa que el INE participó como institución en un piloto a nivel internacional que evaluó las fortalezas y las debilidades de las Oficinas de Estadística, en un proyecto financiado por el BID, en el marco de la Conferencia Estadística de la Américas de CEPAL que tuvo lugar en octubre de 2018. A su vez manifiesta que existe en el INE una sección de control de calidad y otra de gestión de calidad.

A este respecto debemos puntualizar que en el Informe se dio cuenta de la existencia de sectores de control de calidad pero que los mismos atienden a la mejora del proceso de recolección de datos, no así a la calidad y pertinencia de los mismos, es decir que esos sectores no evalúan si los indicadores son eficaces, eficientes y oportunos para obtener información adecuada para la medición y seguimiento, en este caso, de las brechas de género. En este sentido es que se entiende que, además del control por parte de los propios usuarios, resultaría adecuado contar con análisis por parte de expertos (externos) en diseño de indicadores que evalúen y certifiquen la calidad y pertinencia de los mismos.

8) Conclusiones

Como se detalla en el capítulo de Antecedentes, específicamente en relación al ODS 5 Uruguay presenta avances específicos hacia la igualdad de género: cuenta con un marco normativo actualizado en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, matrimonio igualitario, leyes de protección de los derechos al trabajo de grupos rezagados, como el trabajo doméstico y rural. No obstante, aún debe reconocer y enfrentar problemas específicos para que las mujeres uruguayas, y sus niñas, niños y adolescentes, puedan desarrollarse plenamente

La incorporación de la Agenda 2030 requiere de un importante esfuerzo de comunicación, revisión y definición de metas nacionales, instauración de procesos periódicos de reporte y coordinación entre diversos actores y sectores.

Por todo lo anterior se puede resaltar que Uruguay definió una alineación entre la Agenda 2030 y las políticas ya establecidas anteriormente en la materia. Además cuenta con un Mecanismo de Adelanto para la Mujer (Inmujeres) que preside el Consejo Nacional de Género integrado por jerarcas de alto nivel de todos los organismos públicos y representantes de la sociedad civil y la academia que tiene bajo su responsabilidad el diseño de las políticas de género del país. No obstante, no se han definido claramente responsabilidades, recursos, financiación, riesgos y políticas de difusión del ODS 5, evidenciando a la fecha debilidades en la definición de procesos para la instrumentación efectiva del mismo. Asimismo, se pudo evidenciar que las organizaciones de la sociedad civil no están totalmente satisfechas con los mecanismos para determinar la participación de este sector en el CNG.

En lo que respecta a los recursos para la implementación del ODS 5, si bien se han buscado mecanismos para individualizar aquellos aplicados a la igualdad de género, no se ha realizado un diagnóstico de necesidades específicas para atender este objetivo. Esto implica a su vez una carencia en cuanto a identificar los riesgos para el financiamiento de la implementación de ODS 5.

En cuanto al seguimiento e informe sobre la implementación de los ODS, se han previsto los responsables del mismo y se han emitido hasta la fecha dos informes voluntarios (2017 y 2018) el primero de los cuales incluye un capítulo dedicado al ODS 5.

Los indicadores utilizados para medir el grado de avance en el cumplimiento del objetivo, son reconocidos como confiables internacionalmente, ya que Uruguay cuenta con una tradición de seguimiento estadístico serio, pero se verifican carencias en cuanto a la adecuación de las herramientas actuales para recabar datos con perspectiva de género, a la oportunidad de su aplicación y a las instancias de revisión por parte de terceros independientes, que aseguren la calidad y desagregación de los datos que aportan.

En lo que respecta a la comunicación, se han realizado esfuerzos por parte de la OPP a efectos de comunicar a la ciudadanía sobre la Agenda 2030, pero aún persiste el desconocimiento de la misma, por lo que será necesario buscar caminos alternativos que permitan una difusión más amplia.

En este informe se aportan oportunidades de mejora en varios aspectos relacionados con los procesos emprendidos en pro del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible de

Igualdad de género (ODS 5). Se trata de procesos complejos para los que el país destina recursos, por lo que el costo que implica su revisión y ajuste se justifica plenamente por el valor agregado que aportaría el cumplimiento del Objetivo.

Se destaca el esfuerzo que realiza el país en esta temática que cada vez toma mayor relevancia, debido fundamentalmente al incremento de víctimas relacionadas con la violencia basada en género.

Algunas propuestas de mejoras atienden a la formalización y profundización de dispositivos que ya se han instaurado pero que requerirían mayor generalización. En este caso no necesariamente se requiere de mayores recursos económicos, sino de voluntad expresa a través de la jerarquización de los actores gubernamentales ya designados. Por ejemplo, la aplicación prescriptiva en todos los organismos públicos de la certificación en calidad de género implementada por Inmujeres depende de normas a dictarse a otro nivel de gobierno.

En materia presupuestal, con respecto a la visualización de los recursos destinados al objetivo de igualdad de género, se ha emprendido el camino del “etiquetado” a efectos de evidenciar los fondos destinados al mismo. No obstante este procedimiento, que hoy representa un logro significativo, debería internalizarse e incluirse en el presupuesto nacional a través de proyectos transversales que cuenten con asignaciones de fondos específicas que no requieran un etiquetado a posteriori.

La concreción del ODS 5, un objetivo internacional, incluido en la Agenda 2030 e integrante de convenio suscrito conjuntamente con los países de las Naciones Unidas representa un paso más allá de las políticas de género ya definidas y establecidas por el gobierno uruguayo. La misma permite suponer que, ante eventuales cambios de políticas locales, se asegura un marco de compromiso que perdure para el plazo previsto y se instale como cambio cultural permanente.

Se entiende que la planificación estratégica, ya emprendida en el país, con el trabajo conjunto de varios de los actores involucrados y la dedicación de un importante número de funcionarios, asesores e integrantes de la sociedad civil, requiere de una profundización en cuanto a la definición de acciones, responsables y productos a concretar. Asimismo confeccionar los correspondientes cronogramas, presupuestos e indicadores de cumplimiento a efectos de la medición de su efectiva ejecución.

Es un proceso que necesariamente debe socializarse y difundirse para que el ciudadano común se familiarice y se apropie de la igualdad de género como derecho fundamental inherente a la dignidad humana.

Por tales motivos, se propone al gobierno tener en cuenta las recomendaciones que se incluyen en el siguiente capítulo, orientadas a permitir superar las dificultades encontradas en el camino hacia la implementación del ODS 5.

Las mismas permitirán una mejor apropiación del ODS 5 por parte de los organismos encargados del diseño y ejecución de políticas para su implementación, un intercambio más fluído y eficaz de aportes por parte de todos los actores involucrados y un seguimiento efectivo, con datos más ajustados, de los avances hacia la consecución de las metas establecidas en el ODS 5.

9) Recomendaciones

Al Poder Ejecutivo

- Definir formalmente la interrelación entre los organismos designados para coordinar la implementación de la Agenda 2030 y los responsables de conducir las acciones para la implementación del ODS 5, así como los procesos de monitoreo y seguimiento que permita sistematizar estos procesos evitando superposición de funciones.
- Incluir la equidad de género entre los objetivos estratégicos y la visión de cada organismo, creando o jerarquizando los mecanismos de adelanto de acciones a favor de la mujer, permitiendo aplicar en forma transversal las políticas institucionales de género.
- Jerarquizar al Instituto Nacional de las Mujeres y al Consejo Nacional de Género, a efectos de incrementar su capacidad de formulación, diseño y evaluación de políticas promoviendo su visibilidad y su poder de concreción de acciones efectivas en el ámbito de sus cometidos,
- Establecer políticas de difusión y su correspondiente plan de acción a través de la selección de canales de comunicación que aseguren que la información llegue de manera adecuada a los diferentes interesados, con las debidas previsiones presupuestales, con el fin de involucrar las generaciones, que a futuro, deberán asumir estos compromisos.

A la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

- Impulsar la definición de una planificación estratégica nacional que perdure y trascienda el período de gobierno (política de estado) y a los jefes que se desempeñan circunstancialmente en él y que varían según las alternancias de las autoridades a nivel nacional, incluyendo -entre los Objetivos Estratégicos- el objetivo de la igualdad de género.
- Continuar avanzando hacia la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable Uruguay 2050 con perspectiva de género en las políticas y programas que formarán parte de dicho plan. Vincular estas políticas y planes con los ODS y en particular con el ODS 5 permitiendo instancias de evaluación del progreso de las acciones correspondientes a cada política o programa.
- Brindar apoyo y asesoramiento a aquellos organismos que muestren dificultades para identificar su presupuesto asignado a políticas de género con el fin de obtener un conocimiento integral de los recursos destinados a este objetivo. Asimismo, deberá realizarse un esfuerzo por asignar indicadores concretos, que permitan dar cuenta de cómo fueron utilizados esos recursos, y en qué medida se cumplió con las metas fijadas en materia de igualdad de género.
- Establecer los vínculos del ODS 5 con todas las áreas programáticas que se relacionan con la equidad de género, a efectos de que se puedan identificar los recursos

asignados a todas las metas que integran el objetivo, dado que a la fecha sólo se asociaron los recursos vinculados a Asuntos Legislativos, Protección y Seguridad Social, Salud y Seguridad Pública.

Al Instituto Nacional de las Mujeres

- Difundir la normativa vigente, en particular del ODS 5, de los mecanismos institucionales existentes con el objetivo de que la ciudadanía en general se involucre, se apoye en las instituciones y recurra a dichos mecanismos establecidos para menguar situaciones de exclusión o que atiendan a corregir inequidades de género.
- Difundir y promover la aplicación del Modelo de Calidad con Equidad de Género, definido por Inmujeres, en todos los organismos públicos así como en el sector privado.

Al Consejo Nacional de Género

- Realizar un diagnóstico de necesidades para el cumplimiento del ODS 5 de la Agenda 2030, estableciendo plazos, recursos estimados tanto financieros como humanos, así como su forma de financiación, identificando en cada proceso los principales riesgos que pueden significar insuficiencia de recursos para su implementación y diseñando estrategias que permitan anular, mitigar, o responder a los mismos.
- Implementar mecanismos para la designación de representantes de organizaciones de la sociedad civil a través de sistemas transparentes y consensuados. Asimismo, estructurar procedimientos de coordinación entre los participantes del CNG, fortaleciendo y acompañando las iniciativas de estas organizaciones comprometidas con la igualdad de género, a efectos de sistematizar el trabajo y los aportes de dichos actores.
- Realizar los esfuerzos necesarios para propiciar un cambio en la dinámica de relacionamiento entre las empresas y el Estado, que permita generar instancias y canales que incentiven el trabajo conjunto y la sinergia entre ambos actores clave, con el fin de alinear los esfuerzos de las partes y comprometer a las empresas con los ODS en general y el ODS 5 en particular.

Al Instituto Nacional de Estadística:

- Definir la adecuación de la ECH o el inicio progresivo de nuevas encuestas con perspectiva de género de manera que permita la aplicación de dicha perspectiva desde el diseño de la muestra y en la definición de los datos a relevar, a efectos de ponderar cada variable con las condiciones que determinan las inequidades y su evolución.
- Prever instancias de evaluación externa a los entes responsables del relevamiento y procesamiento de datos, que certifiquen la calidad y emitan informes de oportunidad de mejora.

A los Gobiernos Departamentales:

- Impulsar y/o fortalecer la creación en cada Gobierno Departamental de los mecanismos para el adelanto de acciones a favor de la mujer, que permitan cumplir los compromisos asumidos con la Agenda 2030.
- Fortalecer el rol de la Comisión Interdepartamental de Género como coordinador de las políticas departamentales de género, asignándole presupuesto adecuado.

Lista de figuras, tablas y gráficos

Figura 1 Infografía “La auditoría de un vistazo” (Página 3)

Figura 2 “Situación del país sobre las diferentes metas del ODS 5 de acuerdo al Informe Nacional Voluntario Uruguay 2017” (Página 9)

Figura 3 Infografía “Tópico y actores involucrados” (Página 11)

Figura 4 Infografía “Parámetros de Medición” (Página 13)

Gráfico 1 Índice Integrado de Eficacia del gobierno para la preparación de la implementación del ODS 5 (Página 14)

Gráfico 2 Eje de Planificación (Página 15)

Figura 5 Identificación en el Presupuesto Nacional de Áreas Programáticas con ODS (Página 21)

Gráfico 3 Eje de Financiación (Página 28)

Gráfico 4 Eje de Seguimiento (Página 32)

Acrónimos y abreviaturas

AP – Áreas Programáticas

AUCI- Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

ASSE – Administración de los Servicios de Salud del Estado

CEDAW- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

CNG- Consejo Nacional de Género

CdM – Consenso de Montevideo

CEPAL- Comisión Económica de América Latina y el Caribe

ECH- Encuesta Continua de Hogares

INTOSAI- The International Organisation of Supreme Audit Institutions

Inmujeres- Instituto Nacional de las Mujeres

ISSAI- Standards of Supreme Audit Institutions (Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores)

ISSO- International Organization for Standardization

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

MIDES- Ministerio de Desarrollo Social

ODS -Objetivos de Desarrollo Sostenible

ODM- Objetivos de Desarrollo del Milenio

OEA – Organización de los Estados Americanos

OLACEFS- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

ONU – Organización de las Naciones Unidas

OPP- Oficina de Planeamiento y Presupuesto

OSC- Organizaciones de la Sociedad Civil

PND – Plan Nacional de Desarrollo

SEN- Sistema Estadístico Nacional

TC- Tribunal de Cuentas

UNSTAT- División estadística de las Naciones Unidas

Referencias

http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf

<http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/75652/1/version-final-final-modelo-dic2017.pdf>

<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/137-2018>

<http://www.ods.gub.uy>

<https://www.mef.gub.uy/342/11/areas/auditorias.html>

https://www.tcr.gub.uy/resoluciones_semana.php