



NACIONES
UNIDAS
URUGUAY



Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay frente a las políticas de recuperación post COVID

Noviembre de 2021



Introducción: el desafío de *reconstruir mejor* en el escenario post COVID^[*]

La crisis económica y social desatada por la pandemia del COVID-19 ha impactado, en mayor o menor grado, en todos los sectores de la sociedad uruguaya, y en particular a los grupos de población más vulnerables. El plan de inmunización que el gobierno de Uruguay comenzó a implementar el 27 de febrero de 2021 permitió alcanzar tras nueve meses de aplicación al 75% de toda la población del país con un esquema completo de vacunación. El avance del plan de vacunación se refleja, claramente, en la trayectoria de los principales indicadores epidemiológicos utilizados para hacer el seguimiento de la pandemia. Así, desde mediados del año 2021 se puede advertir una caída pronunciada en el número de contagios, internaciones y fallecimientos por COVID-19.

Tras una fuerte caída de la actividad económica que Uruguay, al igual que todos los países de la región, experimentó en 2020 producto de la crisis económica global que generó la pandemia, y el consecuente aumento en los niveles de pobreza (de 8.8% en 2019 a 11.6% en 2020), la economía uruguaya ha comenzado a mostrar algunas señales de reactivación. En este contexto, resulta clave diseñar políticas que contribuyan a consolidar este proceso gradual de recuperación, que permitan revertir los efectos socioeconómicos de esta crisis (en particular, en los grupos de población más afectados por la crisis), y que ayuden a impulsar transformaciones estructurales tomando en cuenta las lecciones aprendidas durante la pandemia. El gran desafío es aprovechar esta crisis como una gran oportunidad para reconstruir mejor (*“building back better”*) y no simplemente restaurar los modelos productivos, las prácticas de consumo y los comportamientos previos a la llegada del COVID. En ese marco, uno de los principales retos es asegurar que la recuperación llegue a todos los sectores de la población (en especial, a los más vulnerables y a los que fueron más golpeados por la crisis), que la recuperación “no deje a nadie atrás”.

“A medida que el COVID-19 continúa extendiéndose por todo el mundo, América Latina y el Caribe se han convertido en un foco de la pandemia. En un contexto en el que ya existen enormes desigualdades, niveles elevados de trabajo informal y servicios de salud fragmentados, las poblaciones y las personas más vulnerables son una vez más las más afectadas (...) debemos abordar también los desafíos estructurales más amplios. Para reconstruir mejor es necesario transformar el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe.”

Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres. Mensaje en la presentación del *Informe de políticas sobre los efectos del COVID-19*, [9/7/2020].

1. El desempeño de Uruguay frente al COVID

Tras la confirmación de los primeros casos de COVID-19, el Gobierno de Uruguay declaró el 13 de marzo de 2020 el estado de emergencia sanitaria (Decreto N°93/020), adoptando una serie de medidas destinadas a atender la situación de las personas contagiadas, contener la propagación de la pandemia y mitigar los impactos económicos y sociales que depararía la adopción de medidas de confinamiento voluntario, así como la interrupción total o parcial de las actividades económicas. Tras una fase inicial (entre los meses de marzo y mayo de 2020) en la que la actividad económica experimentó una profunda y generalizada retracción (en particular, el comercio, los servicios y el

[*] Equipo de País de Naciones Unidas en Uruguay: documento preparado por equipo técnico conformado por CEPAL, FAO, OACNUDH, OIM, OIT, ONU-Mujeres, OPS/OMS, PNUD, PNUMA, UNFPA, UNESCO, UNICEF y la Oficina de Coordinación del Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay.

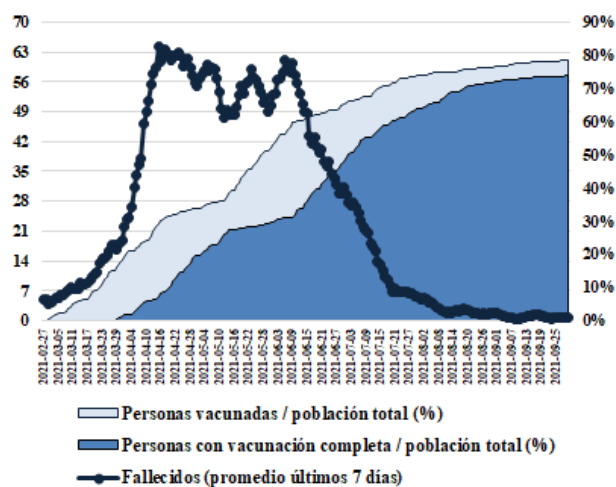
Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

transporte) y en la que la movilidad social sufrió una disminución significativa, de la mano de la suspensión de la enseñanza presencial en todos los niveles educativos y su sustitución (parcial al menos) por modalidades de educación virtual a través de plataformas digitales, Uruguay comenzó a recuperar hacia mediados del año 2020, en forma parcial y progresiva, ciertos niveles de actividad.

Una de las primeras decisiones clave que adoptó el Gobierno uruguayo fue constituir un equipo científico multidisciplinario que pudiese brindar asesoría para la toma de decisiones del Gobierno a partir de la recopilación y el análisis de evidencias, así como de la sistematización de las experiencias y lecciones aprendidas en otros países: el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH¹). Producto de una efectiva estrategia de testeo generalizado de posibles contagios de COVID-19 y del seguimiento epidemiológico de casos positivos, acompañada por una potente campaña de comunicación e información liderada por la Presidencia de la República y el Ministerio de Salud Pública, Uruguay fue capaz de contener la diseminación de la pandemia hasta diciembre de 2020. Hasta ese momento, los casos de contagio y muertes con relación a la población ubicaron a Uruguay a nivel global entre los países con mejor desempeño en el manejo de la pandemia.

El ingreso a comienzos del año 2021 de una nueva cepa de COVID proveniente de Brasil (la variante P1), determinó que Uruguay experimentase en la primera mitad del año una significativa aceleración de la pandemia: aumento del número absoluto de contagios, de la tasa de positividad en los testeos, del número de pacientes ingresados en unidades de cuidados intensivos y de la tasa de fallecimientos por millón de habitantes. Esta inflexión en la evolución de la pandemia determinó que el gobierno debiera adoptar medidas de mayor restricción de la movilidad de personas, lo cual impactó en los primeros meses del año en el desempeño de la economía. Tras el diseño del plan de inmunización hacia finales del 2020, el sistema de salud inició el 27 de febrero del 2021 el proceso de vacunación, priorizando al personal de la salud, el sistema educativo y la población de mayor riesgo, para avanzar luego con otros segmentos poblacionales. A fines de noviembre del año 2021, tras casi nueve meses de implementación del plan de inmunización, Uruguay alcanzó niveles de vacunación que lo ubican al tope de la región y el mundo (<https://monitor.uruguaysevacuna.gub.uy/>), contribuyendo a un abrupto descenso de la mortalidad.

Gráfico 1
Fallecimientos por COVID y avance del Plan Nacional de Vacunación en Uruguay desde el inicio de la inoculación hasta el 30/09/2021.
Fuente: UN Uruguay en base a datos oficiales.



Con relación a los impactos económicos y sociales de la pandemia en Uruguay, el informe *Cuentas Nacionales 2020* del Banco Central del Uruguay (BCU 2021: 2) da cuenta del impacto que la pandemia tuvo en la economía nacional el pasado año: “la actividad económica en el año 2020 disminuyó 5,9% respecto al año 2019, resultado sobre el cual incidió la emergencia sanitaria

¹ Ver Presidencia de la República: [GACH | Uruguay Presidencia \(www.gub.uy\)](https://www.gub.uy)

Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay frente a las políticas de recuperación post COVID

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

asociada al COVID-19, afectando la movilidad de las personas y el normal funcionamiento de los establecimientos productivos.”² Es clave señalar que la contracción de la actividad operó en una economía que venía registrando desde mediados de la década pasada bajos niveles de crecimiento, una tendencia al aumento del desempleo (concentrado en las mujeres y los jóvenes), un crecimiento sostenido de la inflación y un progresivo deterioro de las principales variables macroeconómicas (en particular, el aumento del déficit fiscal, que alcanzó en 2019 uno de los niveles más altos de las últimas décadas).

Como resultado de la crisis económica desatada por la pandemia, Uruguay experimentó el pasado año un aumento moderado en el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza: de 8.8% en 2019 a 11.6% en 2020, aplicando el método oficial de línea de pobreza (INE 2021: 2).^{3/4} El aumento de la pobreza se verificó en todos los grupos de edad de la población, pero afectó en particular a niños y adolescentes, entre quienes la pobreza volvió a ubicarse en torno al 20%, y a las jefas de hogar entre quienes la pobreza asciende a 10%, siendo 6,3% en los jefes de hogar.^{5/6} Si bien la pobreza creció en 2020, en el contexto de la crisis económica desatada por la pandemia, al examinar la evolución de sus indicadores mes a mes es posible advertir dos momentos: por un lado, la

Gráfico 2
Variación anual del PIB e incidencia de la pobreza en personas en Uruguay. Serie 1999-2020.
En porcentajes.

Fuente: Naciones Unidas Uruguay, en base a información del BM y BCU sobre PIB y del INE sobre pobreza.

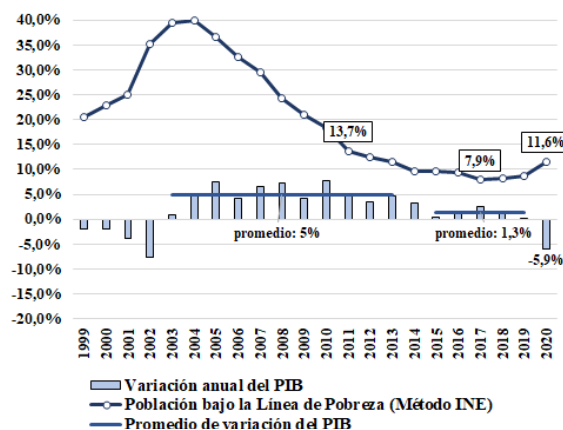
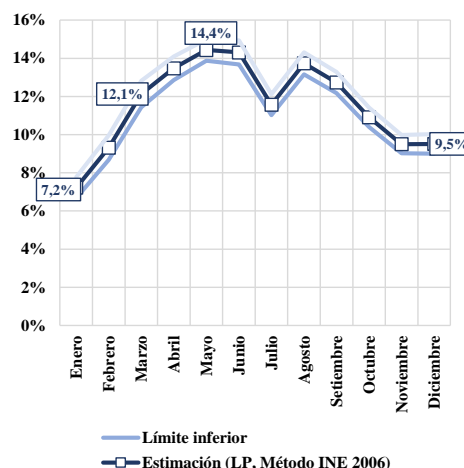


Gráfico 3
Incidencia de la pobreza en personas Uruguay durante 2020. En porcentajes. Fuente: Naciones Unidas Uruguay en base a procesamientos de la UMAD / FCS / UdelaR a partir de microdatos de la ECH del INE.



² Banco Central del Uruguay: *Cuentas Nacionales. Cuarto trimestre 2020 y año 2020*. BCU: Montevideo.

³ INE (2021): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2020*. INE: Montevideo [<https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza0321/c18681f1-7aa9-4d0a-bd6b-265049f3e26e>].

⁴ Aplicando el método de línea de pobreza de CEPAL, el aumento registrado entre 2019 y 2020 fue de 3% a 5.1% (CEPAL 2021: 85).

⁵ Otro dato que merece especial atención es el aumento entre 2019 y 2020 de la “brecha de pobreza”, es decir, “del ingreso faltante, promedio, para que quienes están por debajo de la Línea de Pobreza la alcancen”. Complementar el análisis de los porcentajes de población bajo línea de pobreza con el indicador “brecha de pobreza” resulta útil para dimensionar, en forma más exhaustiva, el impacto que una crisis genera en el bienestar de la población, ya que “un incremento (de la brecha de pobreza con) respecto al año anterior implica que los hogares pobres necesitan, en promedio, un nivel mayor de ingresos que el año anterior para que alcancen su línea de pobreza” (INE). Partiendo de estas premisas, el aumento de la “brecha de pobreza” –1,2 en 2018, 1,3 en 2019 y 1,9 en 2020 (INE 2020: 11; INE 2021: 9)– merece atención, en particular, para considerar la reactivación económica y el soporte a estas familias que serán necesarios para que estas puedan superar la pobreza a partir de 2021.

⁶ En el anexo estadístico de este informe se presentan varias tablas con aperturas de las tasas de pobreza por diferentes variables sociodemográficas (sexo, grupos de edad, áreas geográficas de residencia, nivel educativo alcanzado y

Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay frente a las políticas de recuperación post COVID

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

primera mitad del año (incluyendo los tres primeros meses del año) en los que se observa un crecimiento significativo de la pobreza y, por otro, la segunda mitad donde se observa, con algunas oscilaciones, una caída de la pobreza hasta alcanzar en el último bimestre del año valores inferiores a los de marzo.

- Los últimos reportes sobre la evolución de la economía y el empleo identifican algunas señales de reactivación. De acuerdo con los datos presentados en el último informe de *Cuentas Nacionales* del BCU (septiembre de 2021), la actividad económica creció durante el segundo trimestre de 2021 con respecto a igual período del año 2020. El crecimiento interanual del 11,3% se explica, fundamentalmente, por el “efecto comparación”, puesto que se realiza la comparación respecto al segundo trimestre de 2020, cuando la actividad económica experimentó una contracción de 12,9%. En términos desestacionalizados, durante el segundo trimestre de 2021 la economía uruguaya registró un aumento del 0,8% con respecto al trimestre anterior.
- Si bien este leve crecimiento de la actividad económica constituye una señal alentadora con relación a la recuperación de la economía nacional tras la pandemia, Uruguay aún no ha recuperado los niveles de actividad previos a la crisis. En efecto, la caída del PIB que se registró durante el segundo trimestre del 2020 todavía no ha sido compensada por las variaciones posteriores. Los datos divulgados por el BCU indican que el PIB se encuentra en la actualidad 3% por debajo del nivel correspondiente al segundo trimestre de 2019. Por otra parte, la tasa de desempleo se ubicó en 10,4% en julio de 2021 (INE). En Montevideo la estimación fue de 11,3% y en el interior llegó a 9,8%, con lo que la cantidad de desocupados se ubicó en 184 mil personas. El equipo del MEF informó en el Parlamento que en el primer semestre del año 2021 se crearon 28.667 puestos de trabajo, señalando además que, mientras en el proyecto de Ley de Rendición de Cuentas que el Ejecutivo remitió al Legislativo se incluyó una estimación de 38 mil puestos de trabajo a crear durante este año, los datos más recientes permitirían incrementar esa estimación a 45 mil.⁷
- Cabe señalar que en el primer informe de rendición de cuentas que la Presidencia de la República presentó al Poder Legislativo el 1° de marzo del 2021, tras un año de gestión gubernativa y a 352 días de haber declarado el estado de emergencia, se detalla el esfuerzo fiscal que debió realizar para enfrentar la crisis desatada por el COVID en las distintas áreas de política (protección laboral, apoyo a empresas, seguridad social, protección social a los grupos más vulnerables, etc.). En dicho informe se señala: “el total de recursos destinado durante 2020 para la pandemia fue de US\$ 1.217 millones [2,3% del PBI]”.⁸ El Poder Ejecutivo resaltó que el “gasto en seguros de paro que durante 2020 alcanzó los US\$ 415 millones” y “el gasto en subsidios por enfermedad que en 2020 aumentó a US\$ 153 millones” fueron los destinos principales de estos recursos.⁹

ascendencia étnico-racial) que permiten constatar los impactos disímiles que la pandemia ha tenido en distintos grupos de población.

⁷ En lo que refiere a la cantidad de puestos cotizantes al Banco de Previsión Social (BPS) fue de 1.419.186 (3,2% mayor a julio de 2020), según datos publicados por el Observatorio de Seguridad Social del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE). La estimación de la tendencia-ciclo en la cantidad de puestos cotizantes, muestra un aumento de 0,6% respecto a junio de 2021, dando cuenta de un escenario de creciente recuperación en el mercado laboral.

⁸ Lacalle Pou anunció medidas sociales, laborales y económicas para el segundo año de Gobierno - Presidencia de la República.

⁹ El citado informe también destaca: “En abril de 2020 se lanzó SIGA Emergencia, una línea de garantías más flexible y económica para respaldar los créditos de las MiPymes. Posteriormente, se creó la línea SIGA Turismo, para empresas de ese sector; y SIGA Plus, dirigida a garantizar créditos de medianas y grandes empresas. Se garantizaron US\$ 506 millones y se dieron créditos por US\$ 689 millones.” (Presidencia 2021: 4).

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

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

2. Contribución de las Naciones Unidas frente a la pandemia en Uruguay

- ◉ Luego de la confirmación a comienzos de marzo de 2020 de los primeros casos positivos de COVID-19 en Uruguay, Naciones Unidas reorientó rápidamente sus programas y recursos para poder contribuir a la respuesta nacional a la pandemia, tanto en el plano sanitario, como en la contención de sus impactos socioeconómicos. Siguiendo el mandato del Secretario General, el equipo de Naciones Unidas en Uruguay preparó un plan de respuesta “COVID-19 en Uruguay: respuesta socioeconómica y plan de acción”, en línea con los cinco pilares del marco que se acordó a nivel global para la respuesta de Naciones Unidas en todos los países “*A UN framework for the immediate socioeconomic response to COVID-19*” e insumos del análisis preparado por el PNUD “Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay”.
- ◉ La respuesta inmediata de Naciones Unidas en Uruguay se concentró en cuatro áreas principales:
 - i. apoyo al sistema de salud y de emergencias mediante la provisión de servicios, insumos y asistencia técnica para enfrentar la pandemia con foco en la atención de las poblaciones más vulnerables;
 - ii. producción de materiales de comunicación y capacitación de profesionales de la comunicación, tanto de instituciones públicas como organizaciones sociales para prevenir la diseminación de la pandemia;
 - iii. atención a los grupos de población más afectados por los efectos socioeconómicos de la pandemia;
 - iv. generación de análisis y datos como insumo para el diseño de políticas (económicas, laborales, sanitarias y sociales) orientadas a la recuperación post COVID.
- ◉ En particular, con relación a este último tipo de apoyo, un reciente relevamiento realizado por el Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay permitió identificar casi un centenar de productos de conocimiento que fueron generados por sus agencias, entre marzo de 2020 y julio de

2021.¹⁰ Estos trabajos incluyen documentos de análisis de situación, diagnósticos, estudios y producción o sistematización de datos (por ejemplo, encuestas para medir algunos de los impactos sociales de la pandemia), así como reportes de intervenciones programáticas de las que se pueden extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas. La sistematización y el análisis de estos productos permite identificar recomendaciones que pueden contribuir al diseño e implementación de políticas públicas en el país en el contexto de la recuperación post COVID.

- Estos productos de conocimiento que abordan distintas dimensiones de la pandemia, y que fueron sistematizados para la formulación de este documento, buscan en particular reflejar en particular la situación de los grupos de población más vulnerables. En tal sentido, los 95 documentos sistematizados son consistentes con uno de los principios y mandatos que definen la *Agenda de Desarrollo Sostenible 2030*, el de *no dejar a nadie atrás*.

Áreas temáticas	Productos de conocimiento para el diseño de políticas: análisis, estudios y producción / sistematización de datos	Intervenciones para el fortalecimiento de capacidades institucionales y atención de poblaciones más vulnerables (reportes)
Políticas sociales (protección social, salud, educación, etc.) / género, DDHH y poblaciones más vulnerables	35 [37%]	27 [28%]
Recuperación económica, empleo y producción sostenible	29 [31%]	4 [4%]

3. Recomendaciones de política para la recuperación post COVID en áreas clave: la construcción de una métrica que trascienda la recuperación económica

- Como se señaló en la primera sección de este documento, la pandemia ha impactado en la salud y el bienestar, material y psicosocial, de todos los grupos de población, en particular, de aquellos que son más vulnerables frente a las emergencias y las crisis. La experiencia comparada muestra que la recuperación socioeconómica de un país, luego de una emergencia muchas veces es rápida, permitiendo que la economía recupere los niveles de actividad previos a la crisis, lo que se podría describir como un rebote tras la caída económica. La experiencia comparada –y la trayectoria de Uruguay tras las últimas dos crisis económicas que sufrió el país en 1982 y 2002– también indica que la recuperación social (en particular, para los sectores más vulnerables, que suelen ser los más golpeados por este tipo de crisis) muestra un cierto retraso o *delay* con relación a la recuperación económica medida a través del PIB.¹¹ Los sectores de población que son más golpeados por una emergencia no son, necesariamente, los primeros en salir de la crisis.

¹⁰ Este relevamiento recoge información aportada en agosto de 2021 por las siguientes agencias que forman parte del Equipo de País en Uruguay: ACNUR, CEPAL, OACNUDH, OIM, OIT, ONU-Mujeres, OPS-OMS, PNUD, PNUMA, UNFPA y UNICEF.

¹¹ Pese a que la economía uruguaya comenzó a crecer en 2003, tras cuatro años consecutivos de variaciones negativas del PIB (desde 1999 a 2002) y, en particular, luego de la profunda contracción que experimentó durante el último año de ese ciclo (marcado por la crisis bancaria de agosto de 2002), el porcentaje de pobreza recién comenzó a disminuir en 2005. Como se aprecia en el Gráfico 2, mientras el PIB registró en 2003 y 2004 tasas positivas de variación, el porcentaje de población bajo la línea de pobreza siguió creciendo durante esos dos años: de 35.2% en 2002 a 39.4% en 2003 y 39.9% en 2004. Estos incrementos fueron aún más claros en los sectores más vulnerables, en particular, en niños y adolescentes;

- En base a estas premisas, resulta clave medir la recuperación postcrisis atendiendo no sólo los indicadores macro y los promedios (sin desconocer que su seguimiento es indispensable para reflejar la trayectoria del país como unidad). Es necesario también –más aún imprescindible– observar la trayectoria de otros indicadores económicos, sociales y políticos (algunos que refieren a dimensiones y variables del bienestar y el desarrollo menos evidentes) y, en particular, medir la recuperación en los sectores más vulnerables y más afectados por las crisis; es necesario pasar del análisis de los promedios, las tasas y los porcentajes para toda la población a las medidas que captan la evolución de las asimetrías, las brechas y las desigualdades. En este sentido, es necesario diseñar una métrica que trascienda la recuperación macroeconómica, que sea capaz de medir, además de la actividad económica agregada, otras dimensiones del desarrollo (ambientales, sociales, políticas, etc.), que son igualmente relevantes para monitorear la trayectoria del país en el escenario post pandemia y –más relevante aún– para informar el diseño y la implementación de políticas que aseguren que todos los grupos de población se podrán beneficiar de la recuperación.^{12/13}
- En esta última sección, serán presentadas veinticinco recomendaciones que buscan acompañar los esfuerzos del gobierno, el sector privado y la sociedad civil destinados a lograr la recuperación socioeconómica post COVID. Estas recomendaciones han sido agrupadas entre tres áreas de política pública: a) políticas sociales (protección social, salud y educación); b) políticas de empleo, protección laboral y formación para el trabajo; c) políticas económicas basadas en un enfoque de sostenibilidad. Si bien estas recomendaciones no pretenden ser exhaustivas, sí buscan abordar los desafíos principales que debe enfrentar el país para consolidar la recuperación post pandemia, e intentan contemplar las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la dimensión ambiental, la económica y la social.

3.1. Políticas sociales



3.1.1. Protección social

- La *Red de investigación en Ciencias Sociales para Enfrentar las Secuelas de la Pandemia (RISEP)*, conformada por la Academia Nacional de Ciencias del Uruguay y el Equipo de País las Naciones Unidas ha generado una serie de productos de conocimiento que brindan insumos para formular recomendaciones de política para el escenario de la recuperación post COVID, en particular, aquellas que refieren al campo de las políticas sociales.¹⁴ A partir de estos diagnósticos

entre los menores de 18 años, el porcentaje de pobreza siguió creciendo pese a que la economía retomó en esos años la senda de crecimiento: de 50.1% en 2002 a 58.2% en 2003 y 59.4% en 2004 (De Armas 2017: 15) (UNICEF: [UNICEF poner fin a la pobreza infantil en Uruguay - Google Search](#)).

¹² En este sentido, resulta clave avanzar en la identificación de poblaciones vulnerables desde el punto de vista socioeconómico, de género, de etnia y la población con discapacidad, desde una mirada inter seccional.

¹³ Un insumo clave para informar el diseño y la ejecución de las políticas sociales en el escenario de post COVID, atendiendo en particular la situación de los grupos de población más vulnerables, y que han sido golpeados por la crisis desatada por la pandemia (en particular, niños y adolescentes), es el análisis y seguimiento de la inversión social del Estado: el gasto público social. En este sentido, es necesario fortalecer los mecanismos de medición, análisis, monitoreo del volumen, eficiencia e impacto de la inversión pública en el ámbito social y en la niñez.

¹⁴ RISEP [[Inicio](#) | [Risep \(risepuy.org\)](#)].

sobre la respuesta social a la pandemia surgen tres puntos de recomendación que debieran guiar el diseño de las propuestas sobre protección social en esta nueva etapa post COVID: cobertura, suficiencia y sustentabilidad.

1. Avanzar hacia la cobertura universal de las Asignaciones Familiares con valores mejorados con relación a los valores actuales y mecanismos de indexación que protejan su poder de compra.

Implementar prestaciones adicionales en hogares vulnerables con hijos menores (de 5, 14 o 18) y en hogares con jefatura femenina, alta formalización con un sistema de seguro de desempleo topeados arriba y con mínimos garantizados abajo, sistemas de prestación temporales adicionales ante shocks agudos por demanda del tipo tarjetas alimentarias de emergencia. Considerar la ampliación y mejora de las transferencias en efectivo en favor de los niños, niñas y adolescentes más desfavorecidos (por ejemplo, mediante evaluación de eficacia y eficiencia, revisión de los criterios de condicionalidad, mecanismos focalizados para evitar abandono escolar o facilitar la reinserción).

- Con relación a la suficiencia de las transferencias monetarias, la evidencia indica que ha existido una muy asimétrica respuesta del Estado ante el impacto de COVID cuando se compara la situación de los hogares con formalidad en el empleo y los hogares en los que existe un vínculo informal. Los montos promedio de transferencias por seguro de desempleo y enfermedad per-cápita superan en mucho los montos promedios mediante mejora de TUS, AFAM y las tarjetas de emergencia. Una parte de dicha explicación es que los primeros se encuentran perfectamente focalizados como estabilizadores automáticos ante el shock, mientras que los segundo asumen que toda la población vulnerable enfrentó shocks en promedio iguales y que todos por tanto deben ser atendidos. En suma, como se señala un reciente documento de UNFPA Uruguay (2021: 7): “(...) la respuesta estatal fue mucho más robusta con los trabajadores formales que con los informales. El seguro de desempleo y los seguros de enfermedad operaron en forma no perfecta, pero robusta en materia de cobertura, suficiencia, momento y duración que para la población informal...”¹⁵
- Una parte de la mejora de la suficiencia ante el futuro pasa por tanto por mejorar la formalización de los ocupados. Pero se requiere también repensar la forma en que el Estado debiera responder ante shocks de esta naturaleza. La guía general para este último desafío supone “capear” los beneficios por formalidad y aumentar los beneficios por vulnerabilidad con estrategias focalizadas diferenciadas. En particular los hogares con menores, especialmente primera infancia, y con jefatura femenina debieran recibir una particular atención en materia de suficiencia. así como otras poblaciones especialmente vulnerables, como personas en situación de calle, personas con discapacidad, personas migrantes y personas afrodescendientes.
- La consulta sistemática al universo de personas y hogares vulnerables sobre sus necesidades y sobre la pertinencia y la satisfacción respecto de las respuestas brindadas resulta fundamental para delinear las estrategias de protección social en el futuro.¹⁶ La generación de instancias de diálogo

¹⁵ Ver Gráfico 4 en la sección de Anexo Estadístico.

¹⁶ En este marco, es clave focalizar la atención en los nuevos migrantes (y refugiados) como un grupo de población especialmente vulnerable en un contexto de crisis. En ese sentido, es necesario desarrollar una estrategia de acogida a

ciudadano, descentralizadas, planificadas, con fines claros y adecuadamente comunicados, que promuevan la participación significativa de los sujetos de derechos, podrían constituir una fuente sustantiva para la orientación, la redirección o la creación de nuevas estrategias e instrumentos de protección social.

2. Explorar los mecanismos para asegurar la financiación de la expansión de la cobertura y la mejora de la suficiencia de las transferencias.

- Un sistema como el planteado implica costos fiscales adicionales en forma permanente y ante shocks agudos. Sin embargo, en magnitud dichos montos no son inalcanzables (se estima en aproximadamente 1% del PIB en forma de aumento estable del gasto corriente y 0,4% ante shocks similares al de la pandemia. Por su propia arquitectura y la interacción de esta con la demografía son costos que disminuyen con el tiempo. Las formas de financiar los mismos puede surgir de tres fuentes: tributaria (mejorando o aumentando por la vía de reformas tributarias la recaudación), ahorro en otras áreas no sociales del estado (gasto superfluo, exoneraciones fiscales innecesarias o ineficientes, gasto estratégicamente menos relevante) o mediante ahorros en la propia arquitectura social del Estado (reforma de sistema de pensiones, mejora en la eficiencia y focalización de ciertos gastos en Salud, supresión de gratuidad en servicios o subsidios en sectores de renta alta). La dinamización de la economía y la recuperación del empleo son la otra clave para poder acometer estas reorientaciones de la arquitectura de protección social.

3.1.2. Salud y bienestar integral de las personas

3. Fortalecer la rectoría y las capacidades institucionales del Laboratorio Nacional de Salud Pública y de la red de laboratorios del país, incluyendo acciones de vigilancia y combate a la resistencia antimicrobiana.

- El análisis de situación muestra escasos recursos, así como deficiencia o debilidades en la capacidad de conducción y de respuesta de los laboratorios del país. En este marco, se plantea como recomendación el fortalecimiento del rol rector del Departamento de Laboratorios de Salud Pública (DLSP-MSP) como actor clave y asociado al cumplimiento de las obligaciones de vigilancia y reporte internacional entre otras funciones críticas. Asimismo, resulta clave consolidar su liderazgo según directivas de las autoridades ministeriales sobre la red de laboratorios colaboradores. En particular, se plantea como desafío el fortalecimiento del rol rector del DLSP sobre los laboratorios de los prestadores del SNIS (indistinto de la red de vigilancia) en forma más general (por ej. establecimiento de estándares de práctica, procedimientos o algoritmos) y de su capacidad de supervisión (coordinación con el área de fiscalización).

migrantes ante un probable incremento luego de la apertura de fronteras, que contemple acceso rápido a documentación oficial, vivienda transitoria y atención psicosocial particularmente para niños y adolescentes.

4. Desarrollar el sistema integrado de vigilancia de la salud en el marco de “una salud”, unificando componentes de gobernanza, manejo de datos e información y acciones de vigilancia sanitaria a través de los distintos sectores involucrados.

- Pese a los avances en digitalización de los registros en salud con la rectoría MSP/AGESIC (Historia Clínica Electrónica Nacional, Conjunto Mínimo de Datos y SIP PLUS), persiste una importante fragmentación de los sistemas de vigilancia de enfermedades de notificación obligatoria, los sistemas de notificación de infecciones intrahospitalarias y debilidades en la comunicación y procesamiento de la información de la Red Nacional de Laboratorios para la vigilancia centinela de resistencia antimicrobiana. No se cuenta con una “Comisión Intersectorial Una Salud” compuesta por integrantes de Ministerios implicados (MSP, MGAP y MA). Asimismo, se advierte cierto nivel de carencia con relación a los mecanismos que permitan proveer información de calidad a partir de múltiples sistemas de información, y la necesidad de un abordaje de “big data” en salud, facilitando la interconectividad y el diálogo entre sistemas para obtención de información oportuna y de calidad en la toma de decisión.
- En tal sentido resulta clave diseñar e implantar un sistema de vigilancia integrado en salud, con los soportes digitales necesarios para el seguimiento en tiempo real de situaciones sanitarias específicas, con mecanismos de extracción automatizada de datos desde la Historia Clínica Electrónica Nacional (HCEN). Diseño e implantación de una herramienta informática ágil y flexible de gestión y seguimiento de eventos de notificación obligatoria. En este marco, puede jugar un papel clave la cooperación técnica para el fortalecimiento de los sistemas existentes, promover su conectividad, desarrollo de sistemas que aporten información no disponible y altamente requerida, respetando principios de privacidad y manejo ético de los datos.

5. Creación de un Centro Operaciones de Emergencias en el área de la salud para centralizar y optimizar el uso de los recursos nacionales ante situaciones de emergencias sanitarias y desastres.

- Uruguay no cuenta con un Centro de Operaciones de Emergencia (COE). La gestión actual de emergencias sanitarias y desastres es fragmentada e ineficiente. Es posible avanzar a partir del “Plan Nacional de Respuesta Multi amenaza ante Emergencias y Desastres del Sector Salud de Uruguay (2020 – 2025)”, el cual fue elaborado en 2019 con apoyo de OPS/OMS, pero aún no tiene carácter público ya que no fue validado por las autoridades del MSP antes del cambio de administración. En este marco, resulta clave brindar cooperación para contribuir a la creación de un COE para centralizar y coordinar las actividades de recolección y análisis datos, priorización de acciones, monitoreo de la situación y difusión de información ante situaciones de emergencias sanitarias y desastres. La creación del COE en la órbita de la salud debe contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), en su calidad de actor institucional que tiene la responsabilidad de coordinar a las instituciones públicas para garantizar la gestión integral del riesgo de desastres en el país (Ley N° 18.621).

6. Implementación de la Autoridad Regulatoria Nacional (ARN) para el control unificado de medicamentos, vacunas, insumos médicos, productos médicos de origen humano, tecnologías de la salud y alimentos, al igual que apoyo al rol fiscalizador de la recientemente creada Dirección General de Fiscalización (DIGEFI).

- Los sistemas regulatorios desempeñan una función clave para asegurar la calidad, la seguridad y la eficacia de los productos médicos. A pesar de tener un sistema de salud robusto, y de algunos esfuerzos recientes de las autoridades sanitarias, Uruguay no cuenta con una Autoridad Regulatoria Nacional, que le permita cumplir algunas funciones esenciales de Salud Pública y cumplir con las exigencias de las distintas etapas del ciclo de incorporación de las tecnologías sanitarias a la realidad del país. Las estructuras regulatorias existentes en ámbitos del MSP, no han transitado la evaluación externa en base a la Herramienta mundial de la OMS para la evaluación de los sistemas regulatorios nacionales de productos médicos, para identificar brechas en las diferentes funciones regulatorias. Es un paso habilitante que debe dar para avanzar en otras iniciativas como la producción de vacunas o productos intermediarios. En este sentido, puede ser la clave la provisión de cooperación técnica para planificar y organizar la evaluación y dar seguimiento de los organismos nacionales de regulación existentes en la DIGESA, para constituirse en Autoridad Reguladora Nacional (ARN) fortaleciendo sus capacidades e independencia, y lograr progresivos niveles de madurez hasta constituirse en ARN de Referencia Regional (NIVEL IV).
- Existe la percepción, que ya cuenta con un elevado grado de consenso en la comunidad académica y empresarial, de que la regulación uruguaya sobre ensayos clínicos se configura como un obstáculo a su desarrollo y debe ser modificada en el marco de un diálogo en el que participen los distintos actores involucrados. Se propone la creación de un grupo de trabajo donde participen investigadores clínicos académicos y empresariales, expertos del comité de ética de investigación y expertos en regulación de la salud, para el estudio de posibles mejoras de la normativa que establece el decreto 379/008¹⁷, recientemente complementado mediante el decreto 158/019.

7. Expansión de las capacidades de producción de vacunas y otras tecnologías de la salud para enfrentar futuras pandemias, en el marco de los mecanismos de colaboración y solidaridad regional.

- Uruguay tiene un amplio esquema de vacunación y ha logrado coberturas vacunales históricamente altas. La caída de esos niveles de cobertura como consecuencia de la pandemia de COVID-19 a la amenaza para la salud de la población vinculada a la reemergencia de ET, con implicancias en la sostenibilidad del sistema de salud. Las estrategias para lograr una amplia cobertura vacunal contra COVID-19 ha sido exitosa y ha acumulado de buenas prácticas. El país puede desarrollar capacidades científicas articuladas con producción sustentable (y lo ha demostrado con la producción de pruebas de PCR para COVID-19), logrando ciertos niveles de autonomía en el acceso a productos sanitarios y la inserción en redes interdependientes de países y consorcios regionales, para asegurar el acceso oportuno a tecnologías de la salud, entre ellas las vacunas.

¹⁷ <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/379-2008>

- En este marco, resulta clave la provisión cooperación técnica para transferencia tecnológica, facilitar la generación y circulación de conocimiento entre redes académicas. Habilitación de espacios de negociación y exploración de financiamiento sustentable, para emprendimientos basados en articulaciones intersectoriales entre nodos estratégicos de producción de tecnología sanitaria en la región.

8. Fortalecer la resiliencia y la capacidad de respuesta de las redes integradas de servicios de salud basadas en la atención primaria de salud, incluyendo la telemedicina y la salud digital, garantizando la continuidad de los servicios esenciales de salud en caso emergencias sanitarias y desastres.

- El sistema de salud de Uruguay ha tenido avances en cobertura y acceso universal, pero aún persisten elementos de segmentación y fragmentación, así como un modelo de atención prioritariamente centrado en la enfermedad. No ha avanzado suficientemente en la definición de la base territorial de prestadores y unidades asistenciales con diferentes niveles de complejidad. ASSE cuenta con un acumulado en la definición de áreas de responsabilidad programática y asistencial, en base a la movilidad de las personas en el territorio y la red vial disponible, a partir de la información del Sistema Urbano Nacional. En esta línea, es necesario profundizar los procesos de definición de base territorial de las unidades asistenciales del prestador público ASSE, como atributo esencial de redes integradas de servicios de salud. Contribuir a generar los marcos de complementación público-privada en territorio para asegurar oportunidad y continuidad de la atención, en procesos de mejora basados en la estrategia de APS; las redes integradas pueden fortalecerse incorporando dispositivos de salud digital para asegurar integralidad, continuidad y oportunidad de la atención, mitigando las desigualdades territoriales.

9. Asegurar en el corto plazo, en el escenario de control de la pandemia, **el acceso universal a los programas y servicios de salud sexual y reproductiva**, con foco especial en las poblaciones más vulnerables, **así como a la realización de consultas presenciales, chequeos ginecológicos, exámenes y test**, que fueron postergados durante las fases más críticas del desarrollo de la pandemia, en un contexto de focalización de los recursos del sistema hacer frente al COVID.

- Si bien Uruguay ha podido garantizar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva durante el desarrollo de la pandemia, en base a un sistema de salud que había logrado en los años previos fortalecer sus políticas y recursos en este sector de la salud, algunos indicios cuantitativos y cualitativos dan cuenta de los impactos negativos del COVID, en particular en los grupos de población más vulnerables.¹⁸ El acceso limitado a los servicios de salud reproductiva y sexual

¹⁸ En particular, con relación a los impactos que la pandemia ha tenido en el testeado de casos de VIH, algunos datos muestran con claridad sus efectos. Mientras que en 2019 se realizaron 538.874 test de VIH, en 2020 se realizaron aproximadamente 213.184, lo que implica una reducción del 60% con relación a la cantidad de testeos realizados el año previo a la llegada del COVID al país. Aún más preocupante resulta el hecho de que la tasa de positividad prácticamente se duplicó entre 2019 y 2020 (pasó de 0.20 a 0.41, de 993 a 876 nuevos casos, pero sobre un número de testeos significativamente más bajo), ya que la cantidad de casos que fueron diagnosticados como positivos en 2020 fue casi la misma que en 2019, pesa a que el

dentro del contexto de la pandemia ha provocado, en algunos casos, mayores restricciones en el acceso a los métodos contraceptivos, así como un aumento de la violencia de género.

- La edad, la educación y la condición socioeconómica (los ingresos) de las personas determinan, en forma significativa, el nivel en el que acceden y utilizan los métodos anticonceptivos modernos. La necesidad de anticoncepción no satisfecha entre las mujeres de 15 a 45 años es del 8,9 %, cifra que aumenta al 32% entre mujeres adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años (Encuesta nacional sobre comportamientos reproductivos, ENCOR 2017). Entre las mujeres con niveles de ingresos y formación bajos, el uso de anticonceptivos modernos es inferior (debido al reducido poder de negociación con sus parejas) así como el conocimiento de los métodos anticonceptivos. En el contexto de la COVID-19, el acceso a los métodos anticonceptivos, que siempre ha estado garantizado en Uruguay, puede sufrir interrupciones debido a una posible escasez de anticonceptivos.

10. Fortalecer las políticas y servicios (protección social, salud y educación) para revertir los impactos de la pandemia (en particular, los efectos del confinamiento social) **sobre la violencia intrafamiliar** (con foco especial en la violencia hacia las mujeres, las niñas/os y los adolescentes), **el bienestar psico-social y la salud mental de las personas**, mejorando las vías de acceso a los servicios de atención con foco en las poblaciones más vulnerables como mujeres, niños, niñas y adolescentes.

- Las medidas de confinamiento que se han implementado en el contexto de la COVID-19 han aumentado el número de llamadas de orientación y emergencia relacionadas con la violencia hacia las mujeres¹⁹ (la “otra pandemia”), así como la violencia intrafamiliar hacia niñas, niños y adolescentes. Según las cifras oficiales del Ministerio del Interior, todos los delitos registraron una reducción, menos la violencia doméstica que permanece prácticamente incambiada e incluso reportó un aumento del 0.6% en 2021 respecto a 2020, contabilizando 36.565 denuncias (si se agregan los delitos asociados a violencia doméstica ascendería alrededor de cuarenta mil denuncias anuales, la segunda causa de denuncias en el país después del hurto).
- Por estos motivos se torna imprescindible aunar esfuerzos para brindar una respuesta más coordinada y asegurar acceso a la justicia equitativo, así como la transformación de las normas socioculturales y patriarcales como factores clave en el escenario de recuperación post pandemia.
- En este sentido, es necesario avanzar en la implementación de la ley N°19.580 “Ley de violencia contra las mujeres basada en género” y en particular que Uruguay cuente con un nuevo Plan por una Vida Libre de Violencia Basada en Género hacia las Mujeres (el último plan de acción corresponde al período pre Covid 2016-2019), donde cada organismo del Estado se comprometa con metas, recursos, acciones e indicadores. De esta manera se contribuirá a fortalecer las acciones destinadas a detectar y atender las situaciones de violencia hacia estos grupos de población, en particular: a) los mecanismos de detección, respuesta y reparación de situaciones de violencia

número de testeos cayó –como se acaba de consignar– a la mitad entre 2019 y 2020. Fuente: UNFPA Uruguay, en base a estadísticas oficiales.

¹⁹ Ante esta situación haber ampliado la capacidad de la línea 0800 4141 de asesoramiento y apoyo a mujeres en situación de violencia doméstica fue muy importante, pasando a atender durante las 24 horas, los 365 del año.

*Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay
frente a las políticas de recuperación post COVID*

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

contra mujeres, niños, niñas y adolescentes; b) las políticas de respuesta y reparación a las situaciones de violencia que contemplen a los niños, niñas y adolescentes que viven en hogares donde existen situaciones de violencia contra la mujer.

- Finalmente sería pertinente avanzar en incluir en todos los niveles del sistema educativo el tratamiento de esta temática²⁰ y capacitar a todos los funcionarios públicos en los temas de género y violencia hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes.
- Por otra parte, el confinamiento voluntario que experimentaron las familias a raíz de la pandemia (más intenso y extendido en el segundo trimestre del año 2020 y en la primera mitad del 2021) impactó en distinto grado sobre todas las personas, pero especialmente sobre niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad no auto válidas y personas que viven en instituciones. Uruguay no ha quedado exento de esta crisis sanitaria que afecta las relaciones humanas y económicas de todo el mundo. Se ha dicho que, si bien el virus no discrimina a las personas, la situación de vulnerabilidad que las personas tienen a la hora de enfrentar el virus es relevante para combatir y recuperarse. Las preocupaciones en este contexto de confinamiento se concentran en la agudización de las situaciones de violencia de género, la sobrecarga de trabajo de cuidados sobre todo para las mujeres provocada por el cierre de centros educativos, guarderías, clubes, etc, la salud física y mental y el acceso a ella, y la precarización laboral. Según la OMS, la pandemia de COVID-19 ha traído aparejado un aumento de los sentimientos de estrés y ansiedad en la población, a la vez que se espera que tenga impacto negativo en los niveles de soledad, depresión, trastornos de ansiedad y en actividades poco deseables como el autoflagelo, el abuso de drogas y el suicidio.²¹ Esto tiene un efecto esperado mayor en comunidades ya particularmente afectadas.²²
- En particular, con relación al suicidio cabe destacar que si bien entre 2019 y 2020 no se observó un aumento de la tasa de suicidio para toda la población (los valores han sido, respectivamente, 20,55 y 20,33 cada 100 mil habitantes), es posible advertir desde 2013 una tendencia al aumento de la tasa de suicidio. Mientras en 2013 la tasa era de 16,13 cada 100 mil habitantes, entre 2016 y 2020 ésta ha sido en promedio 20,3 / 100.000.²³ Por otra parte, en la población adolescente sí se puede apreciar un aumento significativo de la tasa de suicidio entre los años 2019 y 2020: de 11.29 a 16.6 cada 100 mil adolescentes/jóvenes de esas edades.²⁴

3.1.3. Educación, formación y capacitación

- La llegada del COVID a Uruguay en marzo del 2020 determinó que las autoridades educativas en todos los niveles de enseñanza (desde la educación inicial a la terciaria) debieran adoptar medidas para asegurar el acceso a la educación en una situación absolutamente inédita para el país y para

²⁰ Esta iniciativa ya es una inquietud de la Directora del Inmujeres y cuenta con la predisposición del Presidente de la ANEP y el Rector de la UDELAR.

²¹ La Encuesta Mundial de Salud Adolescente, que se realizó en 2012 a estudiantes de educación media, permite concluir que el 12 % de los adolescentes consideró el suicidio en el último año previo al relevamiento, que el 11% lo planificó y, finalmente, que el 10 % lo intentó. En este sentido, cabe señalar que el suicidio es la segunda causa de mortalidad entre adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años en Uruguay (OPS, 2019).

²² Algunos mecanismos a través de los cuales se producen estos impactos en las personas son reseñados por el *Inter-Agency Standing Committee* (2020).

²³ Ministerio de Salud Pública (2021): *Día Nacional de Prevención del Suicidio*. [[Presentación de datos para Día Nac P Suicidio 2021.pdf](#)].

²⁴ *Ibidem*.

Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay frente a las políticas de recuperación post COVID

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

la cual no existían planes previos en materia educativa: el cierre de los establecimientos educativos en un contexto de confinamiento de la población. Como se señala el *Análisis Común de País* de las Naciones Unidas (2021: 49)²⁵: “Al igual que casi todos los países del mundo, en Uruguay se suspendieron las clases presenciales en los centros de educación para la primera infancia y las instituciones de educación inicial, primaria, media y terciaria luego de ser decretada la emergencia sanitaria por el Gobierno a comienzos de marzo de 2020, siendo sustituidas progresivamente y con distintas intensidades por modalidades virtuales o a distancia de enseñanza. Esta situación se prolongó hasta el mes de junio (del 2020), cuando paulatinamente se comenzó a retomar las clases presenciales en las instituciones públicas y privadas de enseñanza pre terciaria (desde los grupos de educación inicial hasta los de media superior o bachillerato). Si bien Uruguay logró en base a activos y fortalezas del sistema educativo (la presencia del Plan Ceibal y otras plataformas, así como la experiencia de los docentes en la utilización de tecnologías aplicadas a la enseñanza) y, más en general, del país (altos niveles de conectividad, infraestructura adecuada, etc.), mantener en funcionamiento los servicios educativos bajo modalidades de enseñanza virtual durante los primeros meses en los que se diseminó la pandemia y los centros educativos estuvieron cerrados... la información con la que cuentan las autoridades educativas indica que una porción significativa de niños, niñas y adolescentes no mantuvieron un vínculo fluido con sus docentes o, incluso, perdieron totalmente contacto con los centros educativos.” Aunque en el segundo semestre del 2020 todos los niveles de educación pre terciaria (desde inicial a media superior) lograron en distintos momentos y con intensidad diferente retornar a la enseñanza presencial (combinada con el apoyo de la virtualidad), bajo estrictos protocolos sobre el uso de los espacios físicos en los centros educativos, el recrudecimiento de la pandemia durante la primera mitad del 2021 determinó que el Poder Ejecutivo resolviera suspender las clases presenciales el 23 de marzo, para regresar nuevamente a la presencialidad (nuevamente, en forma gradual y en distintos momentos según el nivel de enseñanza), hacia fines del segundo trimestre del año.

- Más allá de las dificultades del año excepcional pautado por la pandemia de la COVID-19, Uruguay pudo desarrollar condiciones que lo ubican en una posición destacada en el plano comparativo internacional, siendo uno de los países que mayor presencialidad y con mayor participación virtual de la educación y uso de plataformas educativas. La experiencia uruguaya ha demostrado que un programa de *One Laptop Per Child* como el Plan Ceibal posee la capacidad de reducir la brecha digital entre niños, niñas y adolescentes, mejorar la calidad de los aprendizajes y permitir la continuidad educativa durante períodos de crisis humanitarias como el que está atravesando aún gran parte del mundo con la pandemia de la COVID-19. Aun así, es altamente probable que la situación de emergencia haya impactado en la vinculación de los alumnos con el sistema educativo, principalmente en enseñanza media, y que se haya resentido el aprovechamiento pleno del proceso educativo y de los aprendizajes. Esta situación ha sido más evidente en las poblaciones más vulnerables.
- En este contexto, las principales recomendaciones de acciones de política que se plantean en esta sección buscan responder a los efectos de la pandemia en el corto plazo, pero también a desafíos preexistentes que el sistema educativo aún debe superar y que, en cierta medida, se han vuelto aún más complejos como resultado de la pandemia. Estas recomendaciones contemplan retos que

²⁵ *Análisis de la situación de Uruguay y sus retos frente a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Análisis Común de País de las Naciones Unidas en Uruguay*. Naciones Unidas Uruguay: Montevideo. [https://uruguay.un.org/sites/default/files/2021-06/An%C3%A1lisis%20Com%C3%BAAn%20de%20Pa%C3%ADs%20de%20las%20Naciones%20Unidas%20en%20Uruguay_2020.pdf].

antecedentes a la pandemia como la desvinculación en la educación media, la desigualdad por contextos socioculturales en los aprendizajes y la insuficiencia de egresos del ciclo secundario. Por otra parte, la pandemia generó también oportunidades: la posibilidad de poner en marcha un conjunto de recursos e instrumentos educativos novedosos para mantener el contacto y aprendizaje de los alumnos. Considerando estos elementos se identifican, a continuación, recomendaciones y propuestas de acción de distinto orden, algunas orientadas a remediar, en el corto plazo, las consecuencias que dejó la pandemia en el plano de la educación, y otras dirigidas a impulsar innovaciones, en el mediano plazo, a partir de las enseñanzas, lecciones aprendidas y oportunidades para la transformación educativa que dejó la pandemia.

11. Instrumentar procesos de identificación rápida de las/os estudiantes desvinculados, con asistencia insuficiente a la educación, escasa participación en plataformas educativas y con aprendizajes insuficientes, implementando tableros de información y respuestas personalizadas y acordes a cada territorio y centro educativo.

- La información disponible permite identificar que probablemente existió un aumento de la desvinculación educativa. En educación primaria, entre 2017 y 2020, se estimó que el grupo de alumnos inscriptos a comienzo de año que no registraron asistencia al finalizarlo pasó de 0,9% a 2,8%. Esta cifra, mientras no llegó al 1% en el contexto socioeconómico muy favorable, alcanzó un 5,4% entre los alumnos de contexto muy desfavorable. (INEEd 2021: 23). En tanto, en educación media, se aprecia una tendencia similar, cortando una tendencia de siete años ininterrumpidos de mejora de la permanencia de los estudiantes en el tránsito entre educación primaria y secundaria: la desvinculación entre ciclos pasó de 0,7% a 1,1% entre 2020 y 2021 (ANEP 2021: 3). Sin embargo, en los resultados de aprendizajes de los alumnos entre 2017 y 2020 no se registraron variaciones significativas de acuerdo con el informe Aristas (INEEd 2021). Por otra parte, la participación de los estudiantes en el proceso educativo durante el período de suspensión de clases presenciales se vio muy resentido. De acuerdo con lo manifestado por los docentes en 2020, un 23% de los alumnos no mantuvo contacto con la escuela o liceo, cifra que aumenta al 40% si se considera exclusivamente la enseñanza secundaria. Los datos también destacan que la participación de los estudiantes en la educación secundaria fue muy desigual: entre el primer y el último quintil de vulnerabilidad social, la participación varió entre un 28% y un 61% (ANEP 2020). No se cuentan con estimaciones para otras poblaciones, como la población con discapacidad, que muy probablemente hayan visto afectada su participación.
- El instrumento para realizar la identificación de estos estudiantes podría estar basado en las siguientes herramientas: a) el registro de inscripción de ANEP para la vinculación; b) el registro de asistencia de ANEP para la asistencia; c) el registro de uso de plataformas del Plan CEIBAL, logro de aprendizajes a través de SEA+ de ANEP. Estas herramientas deberían potenciarse en forma integrada para dotar de información acorde al sistema educativo en su conjunto. La generación de información debería contemplar la identificación de poblaciones vulnerables desde el punto de vista socioeconómico, de género, de etnia y la población con discapacidad, para establecer políticas proactivas para estas poblaciones desde una mirada inter seccional.
- Finalmente, para remediar los efectos o consecuencias que la pandemia generó en los estudiantes (en particular, en los niños y adolescentes) es necesario adoptar una perspectiva o enfoque integral

del desarrollo, que permita identificar –y actuar sobre– los impactos en el desarrollo físico, cognitivo y psicosocial de los alumnos. En este sentido, es necesario impulsar rápidamente en los centros educativos y en otras instituciones la actividad física y el deporte, propendiendo a la recuperación física y psicosocial de los niños y adolescentes.²⁶

12. Elaboración de una propuesta de incremento del tiempo pedagógico a todo nivel, a través de la formulación de un nuevo modelo de tiempo completo o extendido para los distintos niveles educativos, basado la alta capacidad instalada del Plan CEIBAL y las plataformas educativas de la ANEP y Plan CEIBAL.

- Esta propuesta debe estar orientada a fortalecer especialmente la capacidad de que los sectores más vulnerables encuentren vías de expansión de su tiempo pedagógico. La propuesta debería pensar los componentes de formato escolar, diseño curricular, formación docente, plataformas educativas, reglamentos escolares y docentes, formación virtual, desarrollo de contenidos virtuales y generación de herramientas, entre otros. Un capítulo especial de esta recomendación se orienta a mejorar las posibilidades de acceso, participación y aprendizaje de las personas con discapacidad, en un marco de educación inclusiva. Uruguay podría instrumentar la universalización de dispositivos, contenidos e instrumentos digitales inclusivos para todos los niveles educativos, que permitan una participación plena de los niños y las niñas con discapacidad.

13. Desarrollo de experiencias en la Educación Media Superior que profundicen la vinculación entre el mundo de la educación y el trabajo, a partir de prácticas formativas de calidad para alumnos que se encuentran en ciclo final de enseñanza media.

- Apoyar los enfoques sistémicos que orientan el aprendizaje y las competencias de los adolescentes hacia la empleabilidad, mejorando la calidad y la pertinencia de los programas y los enfoques flexibles de la educación; aptitudes para el aprendizaje, el empoderamiento personal, la ciudadanía activa y/o la empleabilidad.

²⁶ Estudios internacionales muestran que, durante la pandemia, la actividad física se redujo en un 41%, afectando principalmente a personas en situación de vulnerabilidad, niños/as y adultos mayores (NIH), e incrementó los niveles de depresión y ansiedad (OECD). En Uruguay, como parte de las medidas de prevención de la enfermedad, hubo largos periodos de cierres momentáneos de gimnasios y restricciones al uso de facilidades deportivas y espacios públicos, lo cual limitó la actividad física y la práctica del deporte, cuyas consecuencias físicas, mentales y emocionales aún desconocemos, aunque se sabe que una mayor educación física reduce la obesidad en niños un 30% (UNESCO 2021). La UNESCO ha desarrollado un programa global de educación y deporte precisamente para la recuperación de la pandemia, que recomienda ser implementado en Uruguay como parte de una estrategia integral de bienestar que considere la promoción y el desarrollo de la actividad física, la educación física y el deporte.

3.2. Empleo y relaciones laborales



- La crisis del COVID-19 ha generado impactos económicos sin precedentes, con niveles históricos de desocupación, caída de las horas de trabajo y los ingresos laborales. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES), los trabajadores independientes, los jornaleros, y los trabajadores migrantes son los más afectados en términos de empleo. En particular, los trabajadores de los sectores del comercio de productos “no esenciales”; la construcción; las/os trabajadoras de casas particulares; la provisión general de servicios sociales, los hoteles y restaurantes, las actividades inmobiliarias y el transporte de media y larga distancia son los más vulnerables a la pérdida del empleo o a la reducción salarial. Las/os trabajadoras informales y los trabajadores de sectores de la economía no convencionales (por ejemplo, en la economía de plataformas) tienen acceso limitado a la protección social. Estas realidades ponen de relieve la necesidad de redefinir los sistemas de protección social para garantizar la cobertura universal a través de los distintos instrumentos contributivos y no contributivos.
- Los 187 países miembros de la OIT en la 109ª Conferencia Internacional del Trabajo en enero de 2021 acordaron realizar un *Llamamiento Mundial a la Acción para una recuperación centrada en las personas*²⁷ asumiendo un compromiso para garantizar que la recuperación económica y social de la crisis sea "totalmente inclusiva, sostenible y resiliente". Además, los países renovaron su compromiso con la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019)²⁸ con el objeto de asegurar que todas las personas se beneficien de las transformaciones que tienen lugar en el mundo del trabajo, incluyendo las que se derivan de la adopción de nuevas tecnologías y formas de producción y consumo.
- El análisis realizado por ONUMUJERES (2021)²⁹ muestra que el principal impacto de la crisis generada por la pandemia en el mercado laboral fue sobre el empleo femenino. Las mujeres de sectores vulnerables y del interior del país han sido las más afectadas por el incremento del desempleo desde junio de 2020 (cuando se recupera la tasa de participación laboral femenina que se redujo en los primeros meses de la pandemia). Estas mujeres vieron afectados sus puestos de trabajo por las medidas de restricción de la movilidad, que involucró actividades vinculadas con el turismo, el esparcimiento, los restaurantes y hoteles, entre otros. Por ello las medidas de recuperación post-pandemia deben considerar que esta población tiene mayores restricciones para sostener sus empleos y para afrontar las transiciones que involucran los cambios en el mercado de trabajo, entre los que se encuentra el desarrollo de nuevas habilidades laborales. El sector de los cuidados es un importante generador de empleo para mujeres de sectores vulnerables, con el desafío que implica la calidad de estos. Otros estudios de ONUMUJERES a nivel internacional muestran como la inversión en infraestructura social es intensiva en empleo femenino y por ello tiende a reducir la brecha de género en el empleo a diferencia de la inversión en infraestructura física.³⁰ Estimaciones realizadas para Uruguay muestran que el aumento del empleo en distintos escenarios de expansión de la cobertura de los servicios de cuidado infantil ronda entre 1.1 a 2.8

²⁷ https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/news/WCMS_803987/lang-es/index.htm

²⁸ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711699.pdf

²⁹ <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2021/05/analisis-del-impacto-de-la-pandemia-en-el-mercado-laboral>

³⁰ <https://www.ituc-csi.org/investing-in-the-care-economy>

puntos porcentuales, y la tasa de empleo femenina se podría elevar entre 1.6 y 4.2 puntos porcentuales.³¹

- Adicionalmente, los jóvenes están entre los grupos más afectados por la crisis sanitaria y económica que vive el mundo y América Latina en particular (OIT 2021). El desempleo juvenil era un problema ya acuciante antes de la pandemia: las tasas de ocupación de los adultos triplicaban las de los jóvenes. Tres de cada cuatro jóvenes estaban en la economía informal. Pero esta situación se agudizó a partir de 2020 en los países de la región. Hubo una caída en el empleo juvenil de -8,7 %, mientras la disminución del empleo en adultos fue del -3,7 %. La tasa de desocupación de jóvenes durante la pandemia alcanzó el 23 %. Entre los jóvenes, esta situación afecta en mayor medida a las mujeres que a los hombres. En los países de ingresos medios, para los hombres jóvenes la ocupación cayó 23,7 %, y para las mujeres jóvenes, 29 %.

14. Recuperación y sostenimiento del empleo, con foco particular en jóvenes y mujeres.

- Esta recomendación busca atender, en forma prioritaria, a los grupos de población que enfrentan mayores dificultades para acceder a empleos de calidad, formales y, por lo tanto, a los mecanismos de la protección laboral y seguridad social: mujeres, jóvenes, población afrodescendientes y personas con discapacidad.
- Se sugiere fortalecer las políticas económicas y laborales con foco prioritario en jóvenes y mujeres, incluyendo apoyos a las empresas y a los/las trabajadores/as:

14.1. Apoyo al desarrollo e implementación de las medidas incluidas en el reciente *proyecto de ley de promoción de empleo para sectores más vulnerables*, otorgando beneficios a los empleadores que contraten trabajadores de ciertos colectivos sociales que son los más afectados por la situación de empleo.³²

14.2. Complementar estudios técnicos existentes para generar insumos de información y análisis para la toma de decisiones en materia de políticas de empleo:

- a) *Mapeo y caracterización de sectores y segmentos de alta informalidad* para la formulación de programas específicos de formalización;
- b) *Análisis de las tendencias estructurales en la población ocupada*, contemplando el análisis de [i] las ocupaciones precarias y el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales del trabajo, [ii] la cobertura y el acceso a la seguridad social, [iii] el rezago educativo, [iv] la salud y acceso a servicios básicos y seguridad alimentaria, [v] las condiciones precarias de la vivienda, [vi] la equidad de género, y [vii] la participación en redes y la cohesión social;

³¹ <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/07/discussion-paper-investing-in-free-universal-childcare-in-south-africa-turkey-and-uruguay>


³² <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/mtss-presento-proyecto-ley-promocion-empleo-para-sectores-vulnerables>

*Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay
frente a las políticas de recuperación post COVID*

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

- c) *Análisis de la complejidad y dinamismo económico*, examinando sectores por departamentos y regiones geográficas, complejos económicos y logística, redes de colaboración no física, e incorporación de tecnología.
- 14.3. Continuar el despliegue de instrumentos de crédito blandos con el objetivo de apoyar la recuperación de los sectores más afectados por la crisis, con foco en mejoras ambientales y menor consumo de recursos.³³
- 14.4. Identificación de oportunidades de recuperación verde y de economía circular considerando las actividades económicas locales en el marco de los procesos de transición justa.
- 14.5. Fortalecer el programa de “Empleabilidad y Cuidados” (INUMJERES/MIDES) con el propósito de desarrollar una propuesta socio/educativo/laboral de seis meses de duración, que contribuya a la integración social y mejora de las competencias transversales de las personas para el mundo del trabajo y la (re)inserción educativa y laboral. Para habilitar y sostener la participación de las mujeres está prevista la solución a las necesidades de cuidados de hijas e hijos o personas dependientes en el hogar.
- 14.6. Proveer apoyo y capacidades a las pymes lideradas por mujeres y desarrollar de redes de mujeres emprendedoras, fortaleciendo sus capacidades en el uso de nuevas tecnologías y brindándoles asesoría para facilitar la reconversión de sus modelos de negocio y el acceso a nuevas formas de comercialización (*e-commerce*).
- 14.7. Fortalecimiento del Sistema de Cuidados, articulando y reforzando servicios existentes, y ampliando su cobertura para consolidarse como un cuarto pilar de la protección social, con el objetivo de incentivar y facilitar la autonomía económica de las mujeres.
- 14.8. Desarrollar programas específicos de entrenamiento a mujeres en STEM y de apoyo a su integración laboral en estas áreas.
- 14.9. Fortalecer y diseñar nuevas intervenciones de recuperación económica velando por el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y que reduzcan los riesgos relacionados con la violencia basada en género (VBG), en particular la explotación sexual.

15. Avanzar en la formalización del empleo y la protección en el lugar de trabajo
(seguridad y salud en el trabajo, regulación del teletrabajo, mejora de las condiciones de trabajo en economía de plataformas, etc.).

-  La crisis provocada por el COVID-19 ha enfrentado a Uruguay a grandes desafíos en materia de seguridad y salud laboral. La exposición al virus como consecuencia del trabajo y otros riesgos

³³ Para acceder, el beneficiario deberá capacitarse para diagnosticar e implementar principios de eficiencia de recursos (materias primas, energía y agua) y circularidad en todos sus procesos y servicios. Como consecuencia, se espera que el fortalecimiento y la mejora de sus resultados de impacto ambiental y de gestión de recursos permitan ahorrar y, por lo tanto, acelerar la recuperación económica. A medida que se reembolsen los préstamos, los nuevos beneficiarios podrán acceder a nuevos préstamos, y esto seguirá repercutiendo positivamente en la recuperación económica verde.

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

laborales asociados a la pandemia, como los trastornos mentales y musculoesqueléticos, pueden causar problemas de salud en la población trabajadora cuyos efectos perduren más allá de la pandemia.

- Uruguay ha dado una rápida respuesta para proteger a las personas trabajadoras en sus lugares de trabajo. Entre otras, a través de medidas que promueven la adopción de políticas de teletrabajo, el acceso a vacaciones y licencias remuneradas, la formulación de lineamientos tripartitos para la adopción de protocolos de seguridad y salud, el reconocimiento del carácter profesional de la COVID-19 y la verificación del cumplimiento de las normas a través de las inspecciones laborales.
- El renovado protagonismo que la seguridad y salud ocupacional ha adquirido como consecuencia de la pandemia es una oportunidad única para posicionar el tema como un elemento fundamental del trabajo decente, para instalarlo de forma prioritaria y permanente en las agendas tripartitas y para avanzar en la construcción de una cultura preventiva. Además, las innovaciones observadas durante este periodo en la inspección laboral pueden ser un acelerador de procesos de modernización institucional que permitan el desarrollo de un sistema de inspección más moderno y eficaz. Para ello, se proponen las siguientes acciones específicas:

15.1. Apoyar la formulación de una Política y un Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo adoptada en el seno del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT), instancia tripartita integrada por representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Salud Pública, del Banco de Previsión Social, del Banco de Seguros del Estado y de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

15.2. Promover la inclusión de contenidos sobre seguridad y salud laboral en nuevas normativas adoptadas como consecuencia de las transformaciones en el mundo del trabajo (entre otros, en el reglamento de teletrabajo) y la actualización de normas relevantes (como el Reglamento de Seguridad e Higiene Ocupacional de 1988 y el listado de enfermedades profesionales a fin de incluir en el mismo los trastornos mentales con origen laboral).

15.3. Fortalecer los mecanismos de notificación, registro y diagnóstico de enfermedades profesionales.

15.4. Revisar y modernizar los mecanismos de verificación del cumplimiento de las normas en seguridad y salud laboral, impulsando actuaciones inspectivas remotas en los casos de limitaciones para el acceso a lugares de trabajo (ejemplo, teletrabajo o trabajo en plataformas).

16. Completar el universo de personas y hogares vulnerables bajo protección focalizada no contributiva, aprovechando el amplio relevamiento en tiempo real que las canastas de emergencia generaron y formas más rápidas y simples de acceso a los beneficios no contributivos focalizados para los hogares que hoy califican como elegibles pero que no lo son por demoras o limitaciones de acceso administrativas.

- Con relación a la cobertura de los instrumentos de protección frente a los shocks, Uruguay emerge de la crisis de la pandemia bien posicionado, aunque con algunos desafíos. Persiste una amplia

cobertura de la seguridad social y del acceso por tanto al seguro de desempleo. Si bien se han perdido puestos de trabajo en el sector formal, la cobertura continúa cercana al 70% de los ocupados. Las modalidades de flexibilización que se ensayaron durante la pandemia demuestran cómo esta cobertura base y las innovaciones bien calibradas fueron y serán piezas clave en el contexto asimétrico de recuperación.

- La creación de empleo de calidad en los próximos tres años será una clave para sostener niveles de formalización elevados. En lo que hace a la población más vulnerable existe una importante innovación que se debe capitalizar y una carencia que se debe corregir. Las canastas de emergencia demostraron ser una forma rápida y adecuada de llegar a los sectores sin cobertura BPS o MIDES. Esta base de datos que se ha generado permite una mejor identificación de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, y debiera ser integrada en los sistemas de información regulares del MIDES para ver su incorporación parcial al menos en sistemas de protección más estables.
- En materia de AFAM y TUS existe una cierto *lag* en la capacidad del Estado para atender las nuevas solicitudes de ingreso a dichas prestaciones. Es importante el desarrollo –en curso– de estrategias vía declaración jurada y modelos acelerados de visitas que permitan incorporar a nuevos hogares al esquema de estas prestaciones. Existen a su vez dos criterios innovadores de mediano plazo que pueden incorporarse dentro de los sistemas de protección que son fiscalmente modestos: la no salida del régimen de TUS y AFAM en forma inmediata por incremento por encima del techo de ingresos estipulados (ya que la situación estructural de vulnerabilidad no se ve modificada), y en el ámbito de la salud la decisión desde FONASA de que niño que ingresa a tal sistema no sale del mismo aunque sus progenitores o responsables pierdan vínculo de formalidad.
- En materia de cobertura en suma existen tres desafíos interrelacionados: fortalecer los mecanismos de formalización para asegurar que la población pueda acceder a los estabilizadores automáticos ante shocks; alcanzar al universo de personas y hogares vulnerables bajo protección focalizada no contributiva, aprovechando el amplio relevamiento en tiempo real que las canastas de emergencia generaron, así como las formas más rápidas y simples de acceso a los beneficios no contributivos focalizados para los hogares que hoy califican como elegibles, pero que no los son por demoras o limitaciones de acceso administrativas.

17. Formación para el trabajo a lo largo del ciclo de vida y futuro del trabajo.

- La formación profesional, al igual que las demás actividades educativas, ha recibido los impactos de la crisis COVID-19. Durante la peor parte, cerca de un 85% de los participantes en cursos y programas debieron continuar su formación a distancia.³⁴ Ello significó un enorme reto también para la gestión de los programas, para los docentes y para facilitar el acceso a conexión, medios y equipos digitales. Una de las preocupaciones surgidas en medio de esta crisis apunta a contener la pérdida en el capital de habilidades y competencias de las personas por la masiva caída del empleo. Las personas que pierdan su empleo y no puedan encontrar vacantes abiertas para utilizar sus habilidades deberán ingresar a programas de recalificación y actualización, y en consecuencia quienes no encuentren acceso a dichos programas, no podrán fácilmente reincorporarse en trabajos de calidad y sus competencias podrían tornarse obsoletas en corto tiempo.

³⁴ https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_756090/lang--es/index.htm

- Más allá de las consecuencias inmediatas y de la ágil respuesta de las instituciones de formación en la región, se vislumbran ya las nuevas configuraciones en el mundo del trabajo y de la formación. A la salida de este periodo se estarán reconfigurando muchas ocupaciones y se conocerán nuevos planes y estrategias para impulsar el desarrollo productivo. La demanda por nuevas habilidades crecerá y se requerirán programas para reconvertir, recalificar y reinsertar trabajadores en las nuevas actividades. Allí la formación profesional enfrenta un nuevo desafío para responder a esta rápida reconfiguración que tendrá lugar y será también impulsada por las políticas de desarrollo productivo y transformación que acompañarán las nuevas demandas. En el escenario post COVID, las instituciones de formación profesional tienen el desafío de repensar sus actividades, ya que una oferta centrada en los procesos, técnicas y tecnologías actuales ya no es suficiente. Surge, entonces, como demanda para la educación profesional continuar el desarrollo de capacidades específicas para las profesiones existentes y los lenguajes de su tiempo, pero también se deben crear estrategias para anticipar las tendencias a partir de lecturas del mundo del trabajo, formando profesionales para los desafíos emergentes en diferentes campos y, además, desarrollar condiciones de supervivencia, trabajabilidad y movilidad para que trabajadores y ciudadanos actúen en un mundo cada vez más complejo y que se transforma más intensa y rápidamente. Estos desafíos exigen cambios amplios y sistémicos, que incluyen planes de estudio, prácticas pedagógicas, modelos de funcionamiento y oferta, relaciones entre equipos y con los alumnos, relaciones con el sector productivo y formación de personas.
- En el caso uruguayo, además, al inicio de la pandemia, el INEFOP se encontraba en pleno proceso de cambio de administración. Los cursos presenciales ofrecidos por entidades de capacitación contratadas por el Instituto se interrumpieron y se viene actualmente expandiendo la oferta de formación virtual mediante el mismo mecanismo. Se espera por lo tanto que la situación permita plantear nuevas formas de enseñar de forma remota. Simultáneamente el INEFOP se está enfocando en medidas para implementar después de este período de crisis, que permitan reactivar el trabajo.
- La adopción del *Pacto Mundial para el Empleo*³⁵, *meta 8.b de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, implica identificar tres prioridades de política para la formación profesional: a) la implementación de programas de calificación y recalificación mediante fondos adicionales o alianzas entre sector privado y proveedores de formación; b) la puesta en marcha de programas de capacitación durante los periodos de inactividad laboral (por ejemplo, en media jornada de trabajo, media jornada capacitación); c) la formación para competencias demandadas en los nuevos empleos creados por los sectores que surjan con paquetes de estímulo económico. Partiendo de estas premisas y sobre la base de la realización en 2020 de una encuesta sobre la situación de las Instituciones de Formación Profesional (IFP) vinculada a los desafíos de la crisis, se proponen las siguientes acciones específicas.

17.1. Creación de un observatorio de experiencias regionales que sea simultáneamente un banco de información, sobre las iniciativas llevadas adelante por la IFP en el marco de la crisis, alimentado tanto por la anterior encuesta como por la información puesta a disposición por las propias IFP (<https://www.oitcinterfor.org/node/7744>).

17.2. Creación de un observatorio de ofertas de formación virtual y a distancia que tengan vigentes las IFP miembros.

³⁵ <https://www.ilo.org/jobspact/lang--es/index.htm>

- 17.3. Establecimiento de un mecanismo de intercambio y transferencia de experiencias y herramientas entre las IFP de la Red de OIT/CINTERFOR, orientado a la construcción de respuestas para la fase actual (en la que la mayor parte de la IFP han debido suspender todas sus actividades formativas presenciales) y a la preparación, en forma progresiva, de estrategias para reconstrucción postcrisis.
- 17.4. Expansión de la oferta de formación a distancia apoyada en las siguientes tres estrategias (no excluyentes): a) aprovechamiento de las capacidades y los procesos ya existentes; b) la contratación de servicios ya disponibles en la nube; c) la implementación de acuerdos con proveedores externos de contenido.
- 17.5. Desarrollo de un portal de recursos digitales para docentes y soluciones específicas como una guía de prácticas docentes.
- 17.6. Implementación de un programa de capacitación para que los docentes integren la perspectiva de formación basada en proyectos con foco en el desarrollo de habilidades transversales en modalidad *blended*.
- 17.7. Análisis de las tendencias en la demanda de habilidades para reconfigurar los programas en su duración, contenidos y modalidades, a efectos de contrarrestar lo más posible el riesgo de exclusión que esta crisis conlleva, en particular para los jóvenes y las mujeres.³⁶
- 17.8. Fortalecimiento de programas de formación en línea de INEFOP; acuerdos de formación con Coursera y un acuerdo con Microsoft de formación en habilidades digitales y formación dual, promoviendo la interrelación entre empresas y entidades de capacitación.
- 17.9. Desarrollo de la plataforma en línea [MiTrabajoFuturo | MTSS Uruguay], que proporciona información sobre opciones laborales, y de [INEFOP – Tenemos cientos de oportunidades para vos], para poner a disposición la oferta de cursos.
- 17.10. Implementación de metodologías de anticipación de la demanda y prospección formativa para anticipar los sectores que impulsen la recuperación post COVID y permitan orientar la formación de jóvenes hacia esos sectores.
- 17.11. Desarrollo de programas de formación presencial para quienes están en peores condiciones para adaptarse a la virtualidad. En particular, las mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad que buscan mejorar sus oportunidades laborales y aquellas del Interior del país que tienen dificultades para la conectividad o disponer de dispositivos para la capacitación virtual. INEFOP

³⁶ El uso de técnicas de análisis de datos masivos permite obtener una buena cantidad de información en un corto plazo, sobre las tendencias recientes de la demanda laboral. En la región son aún pocos los estudios que escudriñan en las bases de datos abiertas en la Web (web scraping). A partir de la “big data” se puede así crear una amplia gama de productos que incluyen desde el momento de la intermediación, pasando por opciones de capacitación (como el micro learning que engloba a los MOOC y los contenidos de plataforma como EdEX y Coursera), la colocación y el análisis masivo de datos. Algunos portales de búsqueda de empleo han evolucionado hacia el uso de sus enormes bases de datos para ofrecer información de tendencias. Microsoft y su filial LinkedIn anunciaron que mediante un software denominado “Economic Graph”, identificaron las habilidades y empleos más requeridos en medio de “la economía de COVID-19”. Economic Graph recoge los datos de más de 690 millones de profesionales, 50 millones de empresas, 11 millones de ofertas de empleo, 36 mil habilidades definidas y 90 mil escuelas <https://economicgraphchallenge.linkedin.com/>

ya brinda cursos para el desarrollo de competencias transversales y habilidades digitales que pueden ser mejor aprovechados si se adaptan a las necesidades de esta población.

18. Promoción del diálogo social como base de las relaciones laborales y los acuerdos sociales

- Una de las claves para que la recuperación económica sea sostenida, inclusiva y resiliente es que esté basada en el diálogo social entre los actores del mundo del trabajo y la producción. El diálogo social es clave para alcanzar acuerdos que garanticen la legitimidad y la sostenibilidad de las acciones. En este sentido, resulta estratégica la posibilidad de avanzar un “Diálogo Nacional por el Empleo”, como instancia tripartita convocada por el Poder Ejecutivo de Uruguay a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la que son invitadas a participar organizaciones empresariales y sindicales, así como otras organizaciones e instituciones de la sociedad civil comprometidas con temas de políticas de empleo y mercado de trabajo. Sobre la base de experiencias pasadas, y a modo de ejemplo, se podrían estructurar mesas de diálogo en torno a ejes temáticos que aborden los temas de empleo juvenil y la formación de jóvenes, las políticas para cerrar brechas ocupacionales, la participación y empleabilidad de las mujeres, medidas de corresponsabilidad en los cuidados, la modernización de instituciones laborales como las oficinas de empleo y los servicios de intermediación, entre otros.
- La apuesta al diálogo social implica fomentar acuerdos tripartitos en los que se promueva un consenso respecto a las políticas de trabajo. Las IFP, por ejemplo, pueden tomar ventaja de su arraigada cultura de diálogo social, que tiene el potencial de proporcionar una sólida base de legitimidad a sus propias acciones y a las políticas que aporta, toda vez que implica reflejar los intereses y perspectivas de empresarios y trabajadores afectados por esta crisis. Adicionalmente, expresa hacia el resto de la sociedad el compromiso de estos actores junto a los gobiernos, de aportar soluciones a aquellos más afectados por la crisis, así como el ejemplo de cómo encarar los actuales desafíos, mediante la participación, el diálogo y negociación, para la construcción de acuerdos amplios e inclusivos.
- Finalmente, resulta clave avanzar en la implementación en base al diálogo social de un conjunto de metodologías y productos sectoriales con el fin de actualizar la estructura ocupacional, las descripciones y valoraciones de los cargos/roles.³⁷

³⁷ Ejemplos: Proyecto de Evaluación de Tareas de la Industria de la Construcción en Uruguay y Proyecto para la Evaluación de Tareas de la Industria de la Celulosa y el Papel en Uruguay

3.3. Recuperación económica, modelos productivos sostenibles y finanzas para el desarrollo



- La pandemia significó un freno en materia de inversión y de generación de empleo en el país. En ese contexto, las prioridades del sector privado se vieron marcadas por conservar el statu quo y evitar quebrantos. Con la excepción de las empresas vinculadas a las tecnologías de la información, el 86% restante exhibió una caída de las ventas, debiendo tomar acciones como la reducción de costos, enviar personal al seguro de paro, adoptar medidas de cierre temporal, impulsar el comercio electrónico, reducir horario, y producir y/o comercializar nuevos productos o servicios. En la misma línea, el 56% de las empresas utilizó herramientas públicas desarrolladas en la pandemia como el aplazamiento tributario y la aplicación del seguro de desempleo (PNUD 2021).
- Frente a este panorama, esta subsección plantea recomendaciones que atañen a los sectores que realizan los mayores aportes al PIB del país: la Industria (12%), el Comercio (9,7%), la Construcción (9,7%), el sector agro-alimentos (9,5%).³⁸ A los sectores previamente mencionados se agregan, entre los más golpeados por la crisis, el turismo (agencias de viaje, hoteles, restaurantes y otros servicios turísticos), el transporte y el almacenamiento.
- Se apunta al diseño de estrategias enfocadas en la “nueva normalidad”, que aseguren la sostenibilidad del desarrollo y permitan *reconstruir mejor, reduciendo riesgos y considerando tendencias futuras*. Se requiere entonces una estrategia dual, donde se plantea el apoyo a la reactivación de sectores clave en el corto plazo, incluyendo instrumentos de reactivación económica y financiera, a la vez que se plantean acciones para contemplar una recuperación de largo plazo que incorpore una visión amplia de sostenibilidad y riesgos futuros. Esto implica considerar los modelos productivos que hacen a la sostenibilidad de las actividades económicas y el set de métricas que sustenten las políticas de transiciones hacia un desarrollo sostenible.
- El desarrollo de modelos productivos que sean capaces de conciliar objetivos de crecimiento económico (la recuperación post pandemia) y de sostenibilidad, permitirá al país contribuir a la concreción de los compromisos alcanzados en la Cumbre sobre el clima de las Naciones Unidas, celebrada en noviembre de 2021 en Glasgow (COP26).

³⁸ PNUD (2021).

19. Avanzar en la reactivación del sector emprendedor, mediante la revisión –entre otros– de los regímenes fictos de aportes tributarios de las Pymes, el fortalecimiento de los procesos de transformación digital y el apoyo a iniciativas de asociativismo.

- Desde mediados de 2020, el apoyo a las Pymes ha sido uno de los ejes centrales en materia de implementación de políticas públicas enfocadas en la recuperación económica³⁹: i) programas de crédito dirigido y extensión del vencimiento de créditos, ii) aplazamiento de aportes al BPS, iii) subsidios especiales por desempleo, iv) postergación de pagos, prórroga de vencimientos y nuevos servicios en línea de la DGI, v) adelanto de licencias del 2020 y subsidio por enfermedad para trabajadores mayores de 65 años por parte del MTSS, vi) fortalecimiento del sistema nacional de garantías y nueva línea de garantías SiGa Emergencia, entre otros.
- En este contexto, y basado en un reciente estudio del PNUD⁴⁰, se sugiere como medida adicional a las anteriormente mencionadas, una revisión de los regímenes fictos de aportes tributarios de las Pymes. En efecto, el proceso de reforma del sistema de seguridad social que se impulsa desde el Poder Ejecutivo podría constituir una oportunidad para revisar el régimen de aportación. Esto se fundamenta en que la gran mayoría de los trabajadores autónomos y patronos de sociedades Pymes, realizan aportes que difieren sustancialmente de los realizados por otras categorías de cotizantes y contribuyentes; en muchos casos resultan insuficientes para mantener un ingreso mínimo, sean en la etapa activa para rupturas transitorias de la actividad, o posteriormente en la etapa pasiva, en un régimen jubilatorio contributivo.
- Adicionalmente, debe considerarse que el sector comercial ha sido uno de los sectores más golpeados por la pandemia, lo que ha afectado particularmente a las mujeres (que constituyen la mayoría del empleo en éste y otros sectores de servicios, salud y educación). El Comercio alcanza el 18% de la fuerza laboral uruguaya, por lo que representa una de las actividades más intensivas empleo. Asimismo, presenta un alto grado de informalidad (29%), lo que determinó que fuese especialmente vulnerable durante la pandemia. Por este motivo, la oferta de iniciativas para apoyar al sector debe continuar focalizándose en instrumentos de aplicación concreta e inmediata para mejorar su productividad, acceder a mercados o implementar prácticas sustentables en la gestión de insumos y residuos.
- Un ejemplo práctico de estos instrumentos lo constituye la iniciativa regional *#EnMarchaDigital*, creada por el PNUD e impulsada en Uruguay junto a Coca-Cola, el Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (CAMBADU) y Endeavor Uruguay. Esta propuesta, que está dirigida a emprendedores formales e informales, ofrece un conjunto de guías, plantillas, videos y recomendaciones disponibles de forma online, para que los interesados puedan iniciar un proceso de transformación digital que contribuya a reactivar sus unidades productivas y descubrir nuevas formas de llegar a sus clientes.
- Por otra parte, resulta clave señalar en este contexto el papel que puede desempeñar el asociativismo en el proceso de recuperación económica y creación de empleos. En el caso de las cooperativas, éstas generan aproximadamente 23.000 empleos directos (1.4% del total de ocupados en 2019), de los cuales aproximadamente 9.000 corresponden a las cooperativas de trabajo. En

³⁹ <https://www.uruguayxxi.gub.uy/es/respuesta-covid-19/recurso/medidas-y-herramientas-de-apoyo-a-las-mipymes/>

⁴⁰ Regímenes tributarios de Pymes y contribuciones especiales de Seguridad Social en Uruguay (PNUD, Julio de 2021)

varias áreas se ha destacado el papel clave que puede desempeñar el asociativismo: por ejemplo, en la capacitación tecnológica y en la reducción de costos de los pequeños productores rurales y Pymes. En este sentido, desde Naciones Unidas se viene trabajando en la suscripción de un acuerdo marco de cooperación con el INACOOOP con el objetivo de: i) fortalecer las capacidades y la generación de conocimiento específico de innovación productiva en las áreas rurales, industriales y comerciales vinculadas al Cooperativismo y la Economía Social, ii) generar capacidades para el desarrollo de sistemas de medición del aporte del Cooperativismo y la Economía Social y Solidaria a la Agenda 2030, y iii) reforzar las capacidades para el diseño y la implementación de políticas de desarrollo cooperativo y de Economía Social, incluyendo el análisis de nuevas cadenas productivas nacionales y/o transfronterizas, el desarrollo de la agroecología, con énfasis en pesca artesanal y granja y de emprendimientos con participación mayoritaria de mujeres en áreas urbanas y rurales.

20. Expansión de modelos de producción y prácticas de consumo más sostenibles en sectores clave de la economía nacional (forestal-madera, agroecología, economía azul y plásticos) y evaluación de políticas de desarrollo productivo.

- El segundo espacio de recomendaciones propone trabajar con aquellos sectores que antes de la llegada del COVID-19 ya registraban niveles de productividad por encima de la media de la economía como es el caso del sector forestal-madera y del sector agropecuario en general. Esto incrementaría las posibilidades de recuperación de los eslabones productivos de aquellas cadenas industriales asociadas de manera directa o indirecta a estas actividades, y permitiría focalizarse en un desarrollo basado en el concepto de economía circular.⁴¹
- La pandemia surge entonces como una oportunidad para trabajar en políticas productivas sustentables y desde PNUD se focalizaron los esfuerzos en dos grandes ámbitos de trabajo. En el caso del sector forestal, a través de metodologías novedosas como la de “*design thinking*” se identificaron recomendaciones de política concentradas no solamente en la industria forestal per se sino en el ecosistema social, productivo, económico y ambiental afectado por esta (a partir de este trabajo inicial ya se comenzaron a implementar diversos proyectos en la región centro donde se encuentra el emprendimiento, con una lógica multidimensional que incluye las diversas facetas de desarrollo afectadas por la inversión de UPM). En el sector agrícola, y considerando la buena receptividad que tienen globalmente los productos agroalimentarios uruguayos, se generaron diversos análisis de política agroecológica. El último de ellos, publicado en 2021 incluye diversas recomendaciones que fomentan la sostenibilidad, el acceso a mercados, la inclusión de grupos vulnerables en la economía formal y la producción sostenible de alimentos. Esta publicación propone estrategias y lineamientos para políticas que sirvan de insumos concretos para el Plan Nacional de Agroecología.
- Para ello, se profundiza en el análisis de tres áreas estratégicas como lo son las compras públicas, la certificación y el sector agroexportador. Esta iniciativa tiene como objetivo desarrollar y comunicar recomendaciones estratégicas y lineamientos para políticas y medidas que sirvan de

⁴¹ Entre los años 2002-2017, el sector agroalimentario fue objeto de inversiones que ascendieron a un valor de USD 4.150 millones. El 80% de los productos exportados corresponden a productos del sector agroindustrial, de los cuales aproximadamente el 70% corresponde a productos alimenticios y el restante 30% corresponde a exportaciones de pasta de celulosa y madera.

*Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay
frente a las políticas de recuperación post COVID*

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

insumos concretos para el Plan Nacional de Agroecología y posibles transiciones del sector agroexportador. Asimismo, procura contribuir con un debate nacional sobre cambios de estrategia del sistema agroalimentario uruguayo y el escalamiento de la producción sostenible. En ambos casos, las recomendaciones desarrolladas y validadas por actores clave sociales, políticos y empresariales constituyen una base sólida de implementación de medidas de recuperación rápida post pandemia.

- Adicionalmente, desde ONU Mujeres y en el marco del Plan Nacional de Género para las Políticas Agropecuarias (PNGAgro) se apoyó la incorporación del módulo de género dentro de la carpeta verde del plan agropecuario y la formación y desarrollo de una cartilla de comunicación sin estereotipos a las personas del área de comunicación del MGAP a fin de reconocer, visibilizar y cuantificar el aporte de las mujeres rurales en las actividades del agro y de la recuperación socioeconómica post COVID.
- En materia de desarrollo de una economía azul focalizada en la recuperación post COVID, y como parte de la “Iniciativa de Economía y Crecimiento Azul Sostenible”⁴² se proponen una serie de medidas que abarcan las siguientes áreas: desarrollo de un marco de política nacional de economía azul; búsqueda de nuevas oportunidades para el desarrollo económico sostenible; fortalecimiento de la protección del medio marino y costero; apoyo a la mitigación y adaptación al cambio climático; fortalecimiento del seguimiento y evaluación de políticas
- Adicionalmente, un caso relevante en materia de sostenibilidad es la subcadena de valor PET en Uruguay, que utiliza rPET local como materia prima. El eslabón de la valorización de los residuos a partir de PET contiene un proceso productivo que implica una considerable agregación de valor local, además de su impacto positivo ambiental. No obstante, ha habido una caída constante en el volumen de material PET recuperado desde 2015 debido a la baja captación de PET post consumo, siendo esta la principal barrera que impide continuar con el proceso de mayor valorización que ya se había instalado en el país.
- Frente a esta situación, se propone avanzar hacia un Plan Nacional de Gestión de Residuos que incluya la reorganización del sector de reciclaje de PET y otros residuos con el fin de lograr el aumento de los volúmenes de rPET. Este tipo de escalamiento funcional en la CGV podría continuar desarrollándose en el futuro próximo ya que los circuitos de actores están creados y la recolección ha funcionado en cierta medida en el pasado (y las empresas se han equipado para reciclar el material plástico en función de los estándares internacionales).
- Otra línea de acción está basada en profundizar la transición hacia una economía verde que aumente la eficiencia en el uso de materiales y reduzcan los residuos y emisiones. Desde el Proyecto PAGE, apoyado por ONUDI, ONU MA; OIT, PNUD y UNITAR se está desarrollando un componente de recuperación post pandemia inclusiva y verde. Esto incluye una nueva línea de trabajo con PYMES del sector de alimentos y servicios gastronómicos, además de las líneas de apoyo a organizaciones sociales y aspectos de empleo verde y del sector de residuos, entre otros esfuerzos.
- Finalmente, como propuesta para identificar nuevas oportunidades en materia de definición de políticas de desarrollo productivo y posibles trayectorias de *upgrading* vinculadas a la recuperación

⁴² Iniciativa implementada por FAO, PNUD y PNUMA con el apoyo técnico de UNEP-WCMC y GRID-Arendal.

post pandemia, se propone realizar un ejercicio de evaluación de políticas similar al realizado en Chile y Colombia por la OCDE junto a diferentes agencias del Sistema de Naciones Unidas (UNCTAD, ONUDI y CEPAL).⁴³

21. Transición hacia el desarrollo bajo en emisiones: impulso a la segunda transición energética con equidad.

- La recuperación de la crisis y la urgencia planteada por el cambio climático implica avanzar hacia un desarrollo bajo en carbono, en consonancia con las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC). Uno de los principales desafíos que enfrenta el planeta en dirección a “reconstruir mejor” es el desarrollo de las energías renovables. En este marco, el proyecto impulsado entre el Gobierno y el sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, con la participación clave de las instituciones financieras privadas, busca constituir un Fondo de Inversión llamado REIF (*Renewal Energy Innovative Fund*) dirigido al financiamiento de la segunda transición energética del país.
- El fondeo aportado al REIF será utilizado para disminuir los factores de riesgo que impide a los privados participar en el financiamiento de la transformación energética de las industrias nacionales, como por ejemplo el REIF asume un primer tramo de pérdidas (*first loss*), financia esquemas de garantías, asume tramos (años) adicionales de plazo al financiamiento, etc. Pero, además otorga la posibilidad de asignar un componente de Asistencia Técnica no reembolsable que puede ser utilizado para complementar al financiamiento inicial. Pero el aporte sustancial radica en incluir un marco de impacto para el análisis de proyectos que se ubica en el centro del funcionamiento del REIF, es decir, este fondo analizará, medirá y reportará el impacto que cada inversión tiene sobre los factores ambientales, sociales y de gobernanza, utilizando metodologías de vanguardia en la materia, apoyados en herramientas internacionales y diseñadas por Naciones Unidas y con especial foco en políticas de género.⁴⁴

Adicionalmente, se trabajará en las inversiones de impacto con lentes de género (GLI) y en la construcción de una taxonomía asociada, que permita el acceso de empresas lideradas por mujeres al REIF, bien como empresas que gestionan la igualdad o que ofrecen soluciones para problemas específicos que enfrentan las mujeres.

22. Recuperación basada en la naturaleza: manejo sostenible, conservación y restauración de ecosistemas, desarrollo de sistemas productivos resilientes.

- Las causas de la pandemia han sido ligadas a la salud animal y el estado de los ecosistemas.⁴⁵ Su deterioro, junto a los efectos del cambio climático generan un escenario de mayores riesgos futuros

⁴³ <https://www.oecd.org/dev/production-transformation-policy-reviews-ptpr.htm>

⁴⁴ Un punto relevante de este proyecto, son los indicadores vinculados con la igualdad de género. En este sentido, parte de las asistencias técnicas será designadas para apoyar a las empresas a implementar una gestión corporativa con perspectiva de género y desarrollar un plan de acción tendiente a incorporar a más mujeres en esta industria, disminuir las brechas salariales, abrir su participación a los lugares de liderazgo, generar protocolos de prevención y respuesta frente a violencia y/o acosos, políticas de inclusión, entre otros.

⁴⁵ Zinsstag, Jakob, et al.: “From ‘one medicine’ to ‘one health’ and systemic approaches to health and well-being”, *Preventive Veterinary Medicine*, 101, 3-4 (2011): 148-156.

para el bienestar humano y de la vida en general. Esto hace necesario que los procesos de recuperación de la pandemia garanticen la conservación de la biodiversidad y la resiliencia de los ecosistemas que son la base de los sistemas productivos y socioeconómicos. La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) ha propuesto una estrategia de Recuperación Basada en la Naturaleza.⁴⁶ Esto se ha formulado teniendo en cuenta que, mientras que el apoyo fiscal a nivel global para la recuperación se situó en 16.7 Trillones de dólares en abril 2021, el gasto hacia medidas de capital natural se estimó en apenas 56 mil millones, a pesar de que el 55% del PBI global depende de ecosistemas sanos. Además, muchos de los estímulos tienen efectos en detrimento de los ecosistemas.

- 🌍 Los problemas ambientales en Uruguay se han agravado en las últimas décadas acompañando un proceso de intensificación productiva. El estado de los ríos y lagos se ha deteriorado y se encuentran eutrofizados: el 84% de los muestreos a nivel nacional presenta niveles no aceptables de fósforo, y las principales cuencas que proveen el agua potable están comprometidas.⁴⁷ Estos fenómenos se agravan con el cambio climático. En 2019 una floración de cianobacterias se extendió a lo largo de la costa oceánica llegando a impedir los baños en las playas durante el verano, es decir, la temporada alta de turismo en esas zonas del país. La reducción de hábitat ha sido identificada como la principal causa de pérdida de biodiversidad, incluyendo el declive de insectos y polinizadores.^{48/49} Sólo en el período 2000-2015, más de un 12 % de la superficie del país, principalmente compuesto por pastizales naturales fue convertido a cultivos o plantaciones forestales; en total un 27% de las celdas de alta prioridad de conservación se han perdido.⁵⁰ Uruguay ha planteado aumentar su producción de alimentos en base a un modelo de “intensificación sostenible” cuyos impactos dependerán de un abordaje adecuado de estos problemas. Para ello, junto con el cambio de los modelos productivos en una transición hacia la sostenibilidad, se deben profundizar las políticas de evaluación, manejo sostenible, conservación y restauración de ecosistemas. Esto permitirá generar una base productiva resiliente al cambio climático y los cambios productivos, contribuyendo a las estrategias de adaptación del país.
- 🌍 En este sentido, la transición hacia modelos agroecológicos presenta una gran oportunidad de avanzar hacia modelos sostenibles basados en la naturaleza. El campo natural de Uruguay cubre la mayoría de su superficie, presenta una gran biodiversidad y sostiene la industria ganadera, a la vez que presenta una gran resiliencia frente al cambio climático.⁵¹ Frente a recientes cuestionamientos a nivel global a la producción ganadera por su rol en las emisiones de GEI, investigar y desarrollar mejores prácticas de manejo que posibiliten la producción y la conservación de los campos, reduciendo además las emisiones netas es un tema de la más alta relevancia.
- 🌍 En cuanto a la conservación, Uruguay tiene un Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) que ha ido incrementando la cantidad de áreas en los últimos años, aunque su superficie (1%) está a la

⁴⁶ <https://www.iucn.org/sites/dev/files/-2-iucn-nbr-tp-layout-final-16jun.pdf>

⁴⁷ Ministerio de Ambiente. 2020. Informe del Estado del Ambiente.

⁴⁸ Ministerio de Ambiente (Ibid).

⁴⁹ Rodríguez-Gallego L, Alfaro M, Carranza A, Calvo C, De León G, Franco-Fraguas P, Lozoya JP, Meerhoff M, Rivas M. 2019. Síntesis de la revisión de antecedentes sobre el estado de los ecosistemas y la biodiversidad en Uruguay y las causas de su degradación. CURE, UDELAR

⁵⁰ Brazeiro, A., Achkar, M., Toranza, C., & Bartesaghi, L. (2020). Agricultural expansion in Uruguayan grasslands and priority areas for vertebrate and woody plant conservation. *Ecology and Society*, 25(1).

⁵¹ La FAO y el Sistema de Naciones Unidas están apoyando los esfuerzos del país en investigación y puesta en práctica de esquemas de manejo que pueden mantener altos niveles de producción de carne al tiempo que se disminuye el sobrepastoreo, se favorece el secuestro de carbono en el suelo y se limitan las emisiones.

zaga del continente. En este sentido, es necesario seguir fortaleciendo al SNAP para asegurar la conservación de la biodiversidad y la base de la producción. Uruguay tiene actualmente la oportunidad de avanzar significativamente en el corto plazo en su sistema de áreas protegidas marinas, incorporando áreas de gran extensión y relevancia a nivel nacional e internacional. Esto contribuirá a la sostenibilidad del sector pesquero y a la dinamización de la economía azul.

- Finalmente, la recuperación basada en la naturaleza puede ser generadora de empleos verdes, que se produce en todo territorio, en zonas muchas veces con bajos niveles de desarrollo local.⁵² El apoyo a pequeños emprendedores locales, a través de programas como el PPD con la asistencia del PNUD, genera redes que se mantienen activas aun cuando muchos de estos proyectos cumplan su ciclo de vida. En la misma línea, los planes de manejo de áreas protegidas, íntimamente relacionadas con el sector turístico, constituyen un activo valioso para comenzar a trabajar en su rápida reactivación, con un impacto directo en el desarrollo de economías locales y la creación de empleo.

**23. Promover las finanzas sostenibles (mercado de capitales, bonos de impacto, etc.)
y la construcción de alianzas entre actores públicos y privados.**

- El costo asociado a contrarrestar los efectos de la pandemia COVID 19 en las economías mundiales retrasa y desafía aún más las capacidades de los gobiernos en financiar con gasto público las acciones necesarias para cumplir las metas ODS al 2030. El esfuerzo financiero a nivel mundial se estima en 4,2 billones de dólares anualmente. Esta es una cifra relevante en la comparación con los 80 billones de dólares que se estima de PIB mundial. Pero, por otro lado, no es tanto en comparación con los 379 billones de dólares de activos financieros mundiales. El desafío de financiar el gap financiero para cumplir las metas ODS al 2030 no parece una empresa imposible. Este es la racionalidad que fundamenta el desarrollo de las finanzas sostenibles como un elemento crucial para el cumplimiento de las metas 2030 y la transformación de las formas de producción actuales.
- El caso uruguayo tiene la complejidad de no contar con estimaciones del costo asociado al cumplimiento de las metas 2030 y por ende del gap financiero, ni como el mismo se incrementó como efecto de la crisis de la pandemia. Sin embargo, hay algunos indicios que la realidad local puede ser analizada con los mismos lentes que la mundial.
- El mercado financiero uruguayo es un mercado de abundante liquidez, donde los depósitos bancarios duplican a los créditos. Adicionalmente, el nivel de créditos relativos al PIB es de 28% (cifras del 2019) cuando el promedio de América Latina es del 60%. Pensar en dirigir la actividad financiera hacia el financiamiento de la reconstrucción sostenible post COVID de los sectores productivos es una acción estratégica adecuada y necesaria.
- En este marco, resulta clave desarrollar instrumentos innovadores como los esquemas de pagos por resultados y bonos de impacto pueden proveer soluciones sectoriales específicas, fortaleciendo el tejido productivo y con una rápida movilización de fondos y mecanismos de implementación novedosos. El PNUD ya ha iniciado este camino, identificando sectores como el ganadero o el de

⁵² Bernardi, R. y Piaggio, M. Programa de trabajo solidario. Búsqueda. N° 2124 Mayo-Junio 2021.

*Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay
frente a las políticas de recuperación post COVID*

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

la construcción, este último con un gran potencial en la creación de empleo. Las posibilidades de cooperación desarrolladas incluyen la implementación de pilotos de bonos de impacto, estudios de prefactibilidad, acciones de capacitación para decisores públicos e inversores, desarrollo de pipeline y propuesta de marcos normativos que fortalezcan el ecosistema de impacto.⁵³

- En el mismo marco de los proyectos conjuntos para los ODS, ONU Mujeres está trabajando en la propuesta de un marco de trabajo basado en el enfoque de género, asociado a las inversiones de impacto con lentes de género que pueda ser implementado por el BROU e impulsado para su implementación en la banca privada y fondos de inversiones.
- Adicionalmente, y a fin de actuar sobre la evidencia identificada en el mapeo del estado de situación de las inversiones de impacto con perspectiva de género de ONU Mujeres, se propone la realización de formaciones a mujeres para preparar sus negocios para recibir capital (con acciones específicas para mujeres rurales) y también para aumentar la participación de las mujeres dentro del sistema financiero e inversor. Por otra parte, también resulta importante el trabajo de sensibilización del lado de la oferta de capital, a fin de contar con productos financieros que satisfagan y atiendan las necesidades específicas de financiamiento de las mujeres.
- Por último, la pandemia ha permitido observar en Uruguay, así como en otros países de la región y a nivel global, el potencial de las alianzas entre el sector público y privado, y de la participación de las empresas, en la financiación del desarrollo. La constitución del *Pacto Global* en Uruguay brinda la posibilidad de contar con una plataforma que permita: i] potenciar modelos de negocios de la economía circular, la economía regenerativa y la economía social; ii] apoyar el diseño y la transformación de los modelos de negocios hacia modelos más verdes e inclusivos; iii] alentar el trabajo descentralizado en el territorio con actores locales; iv] brindar capacitación a las empresas en el manejo de indicadores y estándares internacionales para el monitoreo y reporte de impacto y acceso a financiamiento sostenible; v] promover el diálogo multisectorial; vi] obtener financiamiento para iniciativas y actividades en alianza con actores locales; vii] elaborar una agenda sobre producción de datos y de sistematización de prácticas para la elaboración de políticas de fortalecimiento del sector empresarial con perspectiva de sostenibilidad.

⁵³ Como ya señaló, el REIF es otro espacio de cooperación del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay que, a través de su apoyo a la segunda transición energética, promoverá una mayor competitividad, eficiencia y sostenibilidad de las empresas involucradas, con una consecuente reducción en los gases de efecto invernadero.

24. Impulsar un observatorio de análisis prospectivo, tendencias e indicadores de desarrollo sostenible, incorporando el concepto de “una sola salud”.

- Al igual que otras enfermedades infecciosas de origen animal, la pandemia está asociada a una crisis ecológica, con riesgos crecientes por la degradación de la naturaleza y la presión de las sociedades humanas sobre los ecosistemas y el clima global. De hecho, el concepto una salud (*one health*)⁵⁴ plantea que la salud humana, animal y de los ecosistemas están íntimamente relacionadas y deben ser abordadas conjuntamente. En este contexto, la recuperación de esta crisis constituye una oportunidad para profundizar una transición hacia modelos de desarrollo productivo más sostenibles y con mayor resiliencia frente a las crisis sanitarias y ambientales. La constitución de un observatorio de este tipo permitiría abordar temas que son de interés inmediato o urgente para el país, brindando a su vez insumos que los hacedores de políticas deberían considerar a la luz de las dificultades actuales y de los cambios producidos por la crisis sanitaria. Se parte de un balance de las situaciones de urgencia y, al estudiar los impactos de la crisis y examinar los instrumentos de política disponibles, se abre la posibilidad de pensar el largo plazo considerando las restricciones concretas y las oportunidades actuales.
- Para ello, se requiere de la consolidación de un observatorio a modo de interfaz ciencia-política⁵⁵, con características de los ámbitos que se han generado en los últimos años en Uruguay, de los cuales el GACH es el ejemplo más notable, que permitan que el análisis e información que estén disponibles para el gobierno al más alto nivel, con una visión integral y estratégica en base a información de calidad y toma de decisiones basadas en evidencia para delinear una estrategia sostenible a futuro para el país. Esto se basará en cuatro dimensiones: a) definición y fortalecimiento de indicadores de sostenibilidad; b) alineación de instrumentos de planificación estratégica; c) análisis prospectivo de riesgos socioambientales; d) evaluación del marco de políticas e incentivos hacia la sostenibilidad.
- Esto buscará contribuir a un conjunto articulado de políticas, que promuevan transiciones necesarias en sectores que pueden impulsar la reactivación económica y el desarrollo futuro como la producción agropecuaria, y alimentación sostenible, transición energética y emisiones de CO₂, tecnologías de la información y la expansión de los sectores asociados a la economía digital, turismo, economía azul y a las innovaciones que favorecen el desacople entre emisiones y crecimiento, así como la protección al medio ambiente. Las políticas de inversión, tecnológicas y educativas deben estar coordinadas y articuladas para generar este movimiento hacia la diversificación productiva, la competitividad externa y la sostenibilidad ambiental. Esta mayor complejidad de la estructura, asociada a patrones educativos y de formación profesional adecuados, es clave para la creación de empleos formales de mayor productividad.
- La generación de indicadores de desarrollo sostenible como los de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) y los ODS, así como los instrumentos de planificación estratégica como el “Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible” y el “Plan Nacional de Aguas”, brindan una oportunidad de disponer de información de calidad para la toma de decisiones desde el corto al largo plazo. Así, el país puede ampliar y profundizar el sistema de indicadores, generando metas de desarrollo sostenible a la par de las NDC, lo que permitirá evaluar

⁵⁴ Zinsstag, Jakob, et al. (Ibid).

⁵⁵ van den Hove, S., 2007. A rationale for science-policy interfaces. *Futures* 39, 807-826.

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

avances, generar planes de acción, determinar la efectividad de las políticas y el estado de los indicadores ambientales, en algunos casos vinculados a instrumentos financieros. Esto puede ser apoyado por iniciativas globales y regionales en el apoyo a indicadores y métricas de sostenibilidad del sistema de las Naciones Unidas.

- Uruguay se comprometió a lograr metas de descarbonización en sus NDC, lo que implica impulsar diversas transformaciones que pueden contribuir a la reactivación económica y el desarrollo futuro del país. Esto requiere el diseño de una estrategia en la que el gobierno de Uruguay está trabajando, que permitiría generar aportes para las políticas energéticas, industriales y de ciencia & tecnología. Este camino podría, por ejemplo, abrir las puertas de financiamientos más ventajosos en el sistema internacional. Además de las NDC, la vinculación de los ODS y los planes estratégicos de agua y ambiente con las políticas productivas sectoriales contribuiría a reducir la tensión entre ambiente y crecimiento económico y acelerar la transición hacia la sostenibilidad. Con el marco de información para el análisis y la toma de decisiones, la implementación de estos planes implicará desarrollar actividades prioritarias para la recuperación a corto/mediano plazo, y a las que el SNU de Uruguay puede contribuir. Estos incluyen propuestas que están en curso o en etapas iniciales que se han priorizado en este documento.
- En el marco del observatorio, se propone realizar un análisis de riesgos socioambientales futuros. Utilizando una serie de herramientas prospectivas como el *Horizon Scanning*⁵⁶, así como métodos de revisión bibliográfica y elicitación de información de expertos⁵⁷, se analizarán y jerarquizarán situaciones potencialmente críticas (ej. cambio climático, calidad de agua, contaminación de alimentos, pérdida de polinizadores, , impactos sector turístico, etc.), de modo de generar insumos para una recuperación post COVID que permita al Uruguay reducir riesgos futuros de cara a su estrategia de desarrollo.
- Como un corolario de la discusión anterior, el observatorio permitirá incorporar los aspectos de sostenibilidad a la evaluación de políticas planteada anteriormente⁵⁸ para realizar el *matching* entre las políticas existentes y el tipo de incentivos necesarios para impulsar los sectores que podrían ser estratégicos en el desarrollo sostenible y que permitirían un desarrollo más resiliente frente a potenciales crisis: sectores en transición, con menor impacto ambiental y menor contribución a la generación de emisiones, sectores como los de las tecnologías digitales, sectores de alta competitividad e insertos en cadenas de valor, etc.
- Por último, estas propuestas requieren un cierto tipo de capacidades y entrenamiento del mundo del trabajo. La idea es que cualquier propuesta de transformación productiva debe traducirse en expansión del empleo decente, lo que a su vez exige algún tipo de conexión con la educación y el entrenamiento de los trabajadores. Pensar en ese entrenamiento exige pensar qué sectores estarían liderando los cambios y qué capacidades demandan. Existe un campo amplio para la

⁵⁶ Sutherland, W.J. y Woodroof, H.J., 2009. The need for environmental horizon scanning. *Trends in ecology & evolution*, 24(10), pp.523-527.

⁵⁷ Sutherland, W.J., Fleishman, E., Mascia, M.B., Pretty, J., Rudd, M.A. 2011. Methods for collaboratively identifying research priorities and emerging issues in science and policy. *Methods in Ecology and Evolution*, 2: 238-247

⁵⁸ Tomando como base la “Production Transformation Policy Review” de Colombia y Chile (OCDE, CEPAL, UNCTAD y ONUDI) realizar un análisis de impacto de las políticas de desarrollo productivos existentes: la ley de inversión, zona franca, compras públicas etc. Ver los impactos de esas políticas en términos de PIB, empleo, exportaciones, si tienen o no algún efecto de encadenamiento, y si tienen o no algún efecto positivo sobre capacidades, empleo, tecnología (I+D, patente), género y sobre el ambiente y las emisiones.

racionalización y el uso eficiente de esos recursos, combinando los aportes que puede realizar el sistema educativo, las diversas capacidades institucionales que el país tiene y los cambios sectoriales en la generación de valor agregado en la economía uruguaya.

25. Iniciar un amplio ejercicio de sistematización de las lecciones aprendidas de la respuesta del país frente al COVID-19.

- Sistematizar las lecciones aprendidas que ha dejado la pandemia constituye puede ayudar a las instituciones de Estado, los actores privados, las organizaciones de la sociedad civil y a la población en general a prepararse para el manejo de futuras crisis. La profusa información generada en el gobierno nacional, los ámbitos científicos de apoyo y la academia (GACH, GUIAD, RICEP, Observatorio COVID-19-UMAD, Usina de Percepción del PNUD, etc.), debe ser sistematizada y transformada en conocimiento y recomendaciones de política. Esta sistematización debería abarcar también el análisis y la evaluación de la respuesta desarrollada por el SINAE (OIM, OPS/OMS y PNUD 2021).
- Este ejercicio de análisis de lecciones aprendidas debería analizar y evaluar los efectos de las medidas de respuesta frente la pandemia en los diferentes sectores de la economía, así como en distintas dimensiones sociales. A partir de este análisis, se espera contar con un conjunto de recomendaciones de política y de medidas adecuadamente evaluadas que puedan ser desplegadas rápidamente en el futuro ante una eventual crisis.
- Este ejercicio de sistematización de lecciones aprendidas debería involucrar no solo a las instituciones estatales (gobierno nacional y gobiernos subnacionales) que han liderado la respuesta a esta crisis global, sino también a los distintos actores del sector privado (cámaras, organizaciones y redes empresariales), la sociedad civil organizada (gremios, sindicatos y ONG), la academia (instituciones científicas y universidades), la cooperación multilateral y los medios de comunicación que han intervenido en este proceso.

*Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay
frente a las políticas de recuperación post COVID*

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

Anexo estadístico

Tabla 1:
Incidencia de la pobreza (LP, Método del INE 2006) en personas en Uruguay, desagregada por sexo. Año 2020 (por trimestres). En porcentajes.

	Varones	Mujeres
Primer trimestre (enero a marzo)	10	9,9
Segundo trimestre (abril a junio)	13,7	14,5
Tercer trimestre (julio a septiembre)	12,5	13
Cuarto trimestre (octubre a diciembre)	9,6	10,5

Fuente: Naciones Unidas Uruguay en base a datos de la UMAD / FCS / UdelaR a partir de procesamientos de la ECH del INE.

Tabla 2:
Incidencia de la pobreza (LP, Mét. del INE 2006) en personas en Uruguay, desagregada por autoidentificación sobre ascendencia afro. Año 2020 (por trimestres). En porcentajes.

	Afrodescendientes	Resto de la población
Primer trimestre (enero a marzo)	21,4%	8,4%
Segundo trimestre (abril a junio)	27,3%	12,2%
Tercer trimestre (julio a septiembre)	22,4%	11,2%
Cuarto trimestre (octubre a diciembre)	19,3%	8,9%

Fuente: Naciones Unidas Uruguay en base a datos de la UMAD / FCS / UdelaR a partir de procesamientos de la ECH del INE.

Tabla 3:
Incidencia de la pobreza (LP, Mét. del INE 2006) en personas en Uruguay, desagregada por área geográfica de residencia. Año 2020 (por trimestres). En porcentajes.

	Montevideo	Departamentos del Interior (localidades > 5000 habitantes)
Primer trimestre (enero a marzo)	12,3%	8,7%
Segundo trimestre (abril a junio)	16,1%	13%
Tercer trimestre (julio a septiembre)	14,8%	12,3%
Cuarto trimestre (octubre a diciembre)	11,7%	9,2%

Fuente: Naciones Unidas Uruguay en base a datos de la UMAD / FCS / UdelaR a partir de procesamientos de la ECH del INE.

*Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay
frente a las políticas de recuperación post COVID*

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

Gráfico 4
Tasa de empleo en Uruguay desagregada por sexo. Año 2020.
Fuente: Naciones Unidas Uruguay en base a datos de la UMAD / FCS / Udelar a partir de procesamientos de la ECH del INE.

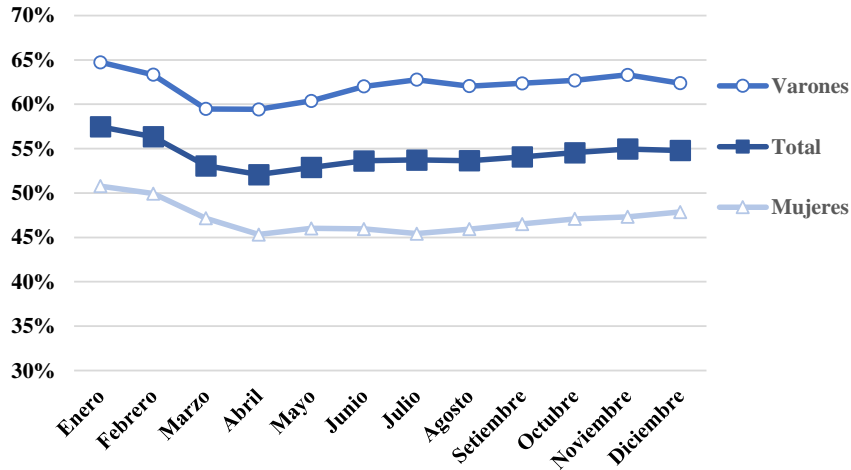
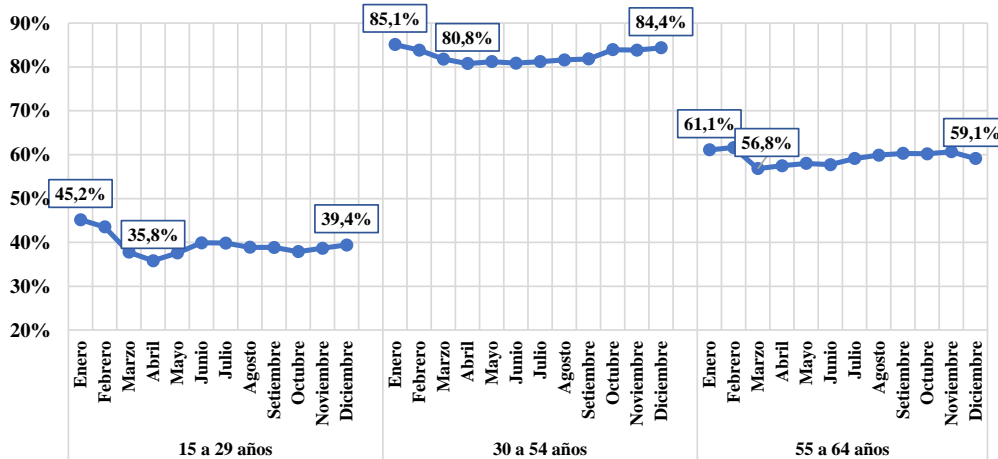


Gráfico 5
Tasa de empleo en Uruguay desagregada por grupos de edad seleccionados. Año 2020.
Fuente: Naciones Unidas Uruguay en base a datos de la UMAD / FCS / Udelar a partir de procesamientos de la ECH del INE.



Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay frente a las políticas de recuperación post COVID

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

Gráfico 6
Tasa de empleo en Uruguay desagregada por áreas geográficas.
Año 2020.

Fuente: Naciones Unidas Uruguay en base a datos de la UMAD / FCS / UdelAR a partir de procesamientos de la ECH del INE.

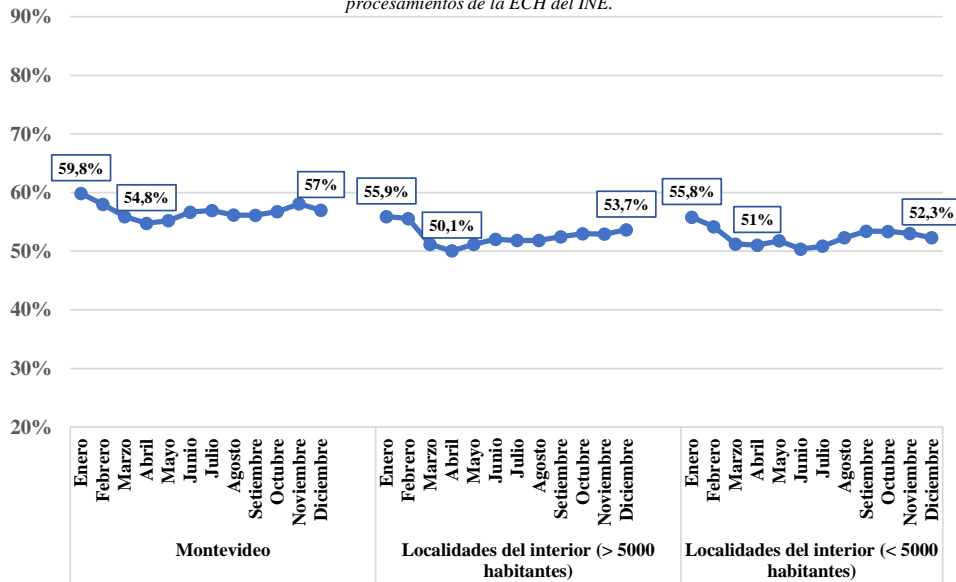
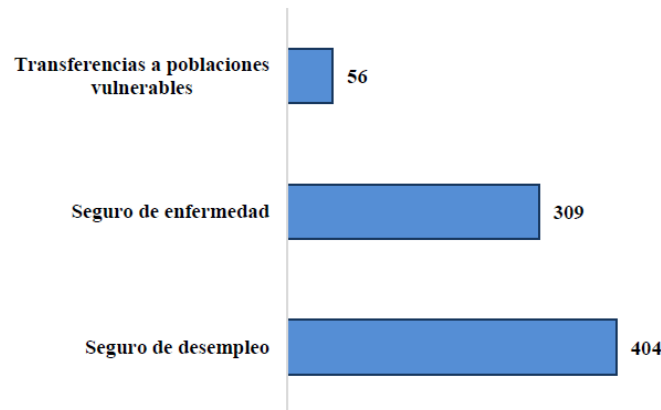


Gráfico 7
**Monto mensual estimado de transferencias de protección
laboral y de protección social en Uruguay. Abril a
diciembre de 2020. En promedio, expresado en USD.**

Fuente: UNFPA Uruguay (2021), en base a datos de BPS, MIDES y Cuentas Nacionales.



Bibliografía y fuentes consultadas

- CEPAL (2020): *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2020): *Coyuntura, escenarios y proyecciones hacia 2030 ante la presente crisis de Covid-19*. Santiago de Chile: CEPAL (https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/coyuntura_escenarios_2030_crisis_covid-19_ab.pdf)

*Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay
frente a las políticas de recuperación post COVID*

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

- CEPAL (2020): *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Santiago de Chile: CEPAL [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf].
- CEPAL (2020): *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Santiago de Chile: CEPAL [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf]
- CEPAL (2021): *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: CEPAL [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/39965-panorama-social-america-latina-2015>].
- CEPAL & UNICEF (2016): *Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay*. Montevideo: UNICEF [<https://www.cepal.org/es/publicaciones/40066-pobreza-privaciones-multiples-la-infancia-uruguay>].
- Guterres, António (2020): *La lucha contra la violencia de género, parte vital de la respuesta de los países frente al COVID-19*. New York: Naciones Unidas [<https://www.un.org/es/coronavirus/articulos/prevencion-reparacion-violencia-contra-mujeres-durante-COVID-19>]
- António Guterres. Mensaje en la presentación del *Informe de políticas sobre los efectos del COVID-19*, [9/7/2020].
- ILO (2020): *X ILO Monitor 2nd edition: COVID-19 and the world of work*. Geneva: ILO [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf]
- INE (2020): *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2020*. INE: Montevideo [<http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Estimación+de+la+pobreza+por+el+método+de+ingreso+2019/c0c832b4-7e5c-4c2a-92e9-7ea69a75e92a>]
- Inter-Agency Standing Committee (2020): Addressing mental health and psychological aspects of COVID-19 outbreak [https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-03/IASC%20Interim%20Briefing%20Note%20on%20COVID-19%20Outbreak%20Readiness%20and%20Response%20Operations%20-%20MHPSS_0.pdf]
- OPS. CD59/11 10 de agosto del 2021. “Estrategia para el establecimiento de sistemas de salud resilientes y la recuperación en la etapa posterior a la pandemia de COVID-19 a fin de mantener y proteger los logros de la salud pública” <https://www.paho.org/es/documentos/cd5911-estrategia-para-establecimiento-sistemas-salud-resilientes-recuperacion-etapa>
- OPS. Informe “Fortalecimiento de los sistemas regulatorios en la Región de las Américas: Enseñanzas obtenidas de las autoridades regulatorias de referencia regional”. En: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53794>.
- OPS/OMS. Herramienta mundial de la OMS para la evaluación de los sistemas regulatorios nacionales de productos médicos. En: https://prais.paho.org/es/gbt_espanol/
- OPS. CD59/6 – 9 de Julio de 2021. “Hoja de ruta para la transformación digital del sector de la salud en la Región de las Américas”. <https://www.paho.org/es/documentos/cd596-hoja-ruta-para-transformacion-digital-sector-salud-region-americas>
- OPS. CD59/7 – 12 de Julio de 2021. “Política sobre la aplicación de la ciencia de datos en la salud pública mediante la inteligencia artificial y otras tecnologías emergentes.” <https://www.paho.org/es/documentos/cd597-politica-sobre-aplicacion-ciencia-datos-salud-publica-mediante-inteligencia>
- OPS. CD59/INF/5 - 20 August 2021. “Implementation of the International Health Regulations.” <https://www.paho.org/en/documents/cd59inf4-implementation-international-health-regulations-ihp>
- OPS. CD59/INF/4 26 de agosto del 2021. “Informe sobre el fortalecimiento de la preparación y respuesta de la OPS y la OMS frente a las emergencias sanitarias.” <https://www.paho.org/es/documentos/cd59inf4-informe-sobre-fortalecimiento-preparacion-respuesta-ops-oms-frente-emergencias>
- OPS. CD59/10 – 10 de agosto de 2021. “Revitalizar la inmunización como un bien público para la salud universal”. <https://www.paho.org/es/documentos/cd5910-revitalizar-inmunizacion-como-bien-publico-para-salud-universal>
- Plan Nacional de Acción contra la Resistencia Antimicrobiana Abordaje desde la Salud Pública. En: <https://www.paho.org/es/documentos/plan-nacional-accion-contra-resistencia-antimicrobiana-abordaje-desde-salud-publica>
- Política Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Emergencias y Desastres en Uruguay (2019-2030).

*Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay
frente a las políticas de recuperación post COVID*

Equipo de País de las Naciones Unidas en Uruguay

- PNUD (2020): *Impacto social y económico del COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay (versión completa)*. PNUD: Montevideo [https://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/library/poverty/Impacto_social_economico_COVID19_Uruguay.html]
- PNUD (2020): *Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas* (autores, Constantino Hevia y Andy Neumeyer). New York: UNDP (<http://americ latinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/2020/04/UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number2-ES-Final.pdf>)
- UDELAR. Propuesta de creación del Instituto de Investigación en vacunas. En. <https://udelar.edu.uy/portal/2021/07/udelar-rinde-cuentas-y-presenta-propuesta-al-pais/>
- UNFPA (2021): *Esas vidas que importan: población, raza y los efectos diferenciales de la pandemia de COVID-19 sobre la población afrodescendiente en Uruguay* [documento producido por Fernando Filgueira]. UNFPA Uruguay: Montevideo [informe_afrodescendientes_y_pandemia_de_covid-19_en_uruguay.pdf (unfpa.org)].
- UNICEF (2017): *Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay. Un objetivo posible para la política pública* [documento producido por Gustavo De Armas]. UNICEF Uruguay: Montevideo [doc_num.php (bibliotecaunicef.uy)]
- UNICEF / ONU-Mujeres / Opción Consultores (2020): *Encuesta sobre Niñez, uso del tiempo y género* [<https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/noticias/estrategias-hogares-tiempos-covid-19-encuesta-sobre-uso-del-tiempo-trabajo>].