

Informe localización Agenda 2030 Río Negro

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 2 |
| 1. EL RIA COMO HERRAMIENTA DE DIAGNÓSTICO | 3 |
| 2. PLANES, POLÍTICAS Y ACCIONES Y SU VÍNCULO CON LOS ODS | 5 |
| GRADO DE ALINEACIÓN DE LAS PRIORIDADES DEPARTAMENTALES CON LOS ODS | 9 |
| 3. COMPARATIVO DE INDICADORES DEPARTAMENTALES Y NACIONALES | 15 |
| 4. AVANZANDO EN LA LOCALIZACIÓN DE LA AGENDA 2030: LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO PARA EL DEPARTAMENTO DE RÍO NEGRO | 19 |
| 1. DIVERSIDAD PRODUCTIVA Y SUSTENTABILIDAD SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL | 19 |
| 2. POLO EDUCATIVO: CAPITAL HUMANO, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN | 23 |
| 3. INCLUSIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL | 26 |
| 4. GOBERNANZA | 28 |
| CONSIDERACIONES FINALES | 31 |

Introducción

Este documento presenta una hoja de ruta para identificar prioridades e implementar acciones en el marco de la estrategia de localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de acuerdo con la realidad territorial del Departamento de Río Negro. Este trabajo parte de un esfuerzo de trabajo entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Intendencia de Río Negro. El proceso cuenta además con la asistencia técnica del Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU).

El trabajo realizado permite presentar un diagnóstico de planes, políticas y acciones del nivel departamental y su asociación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A partir de este diagnóstico, se identificaron distintos nudos temáticos que representan a la vez desafíos y oportunidades para el desarrollo social, ambiental y económico del departamento.

El proceso llevado adelante implicó una serie de reuniones con las autoridades departamentales¹, el intercambio y análisis de información respecto a planes, programas y acciones gubernamentales, y la realización de entrevistas a actores territoriales del sector privado y la sociedad civil vinculados con el desarrollo local.

El trabajo se estructuró en tres etapas principales. En un primer momento, se realizó un encuentro con autoridades del gobierno departamental y solicitó información y documentación sobre iniciativas gubernamentales (planes estratégicos, políticas específicas, planes locales, etc.). Esta información fue complementada con la recolección de fuentes secundarias por parte del equipo técnico. En la segunda etapa se sistematizó y analizó la información disponible a través de la herramienta Rapid Integrated Assessment (RIA), que se explica en la próxima sección y permite realizar un diagnóstico rápido sobre la alineación entre las prioridades departamentales y la Agenda 2030. Los resultados del RIA permitieron también identificar un primer conjunto de nudos temáticos con desafíos y oportunidades para el departamento. La tercera etapa consistió en el intercambio con las autoridades departamentales y otros actores locales, a partir de reuniones y entrevistas que permitieron afinar la primera versión del RIA así como ajustar y validar los nudos temáticos. Estos intercambios fueron cruciales para avanzar hacia una hoja de ruta que responda efectivamente a las

¹ Se realizaron dos encuentros con autoridades departamentales. El primer encuentro contó con la participación del Intendente y del gabinete departamental. En el segundo encuentro participó el gabinete departamental y algunas direcciones de área de la Intendencia.

necesidades departamentales. También fueron de utilidad para identificar el grado de conocimiento de la Agenda 2030 por parte de los actores locales y presentar sus rasgos principales en los casos en que fue necesario. Cabe destacar que para cerrar el proceso, que constituye un primer paso en la localización de la Agenda 2030 en el departamento, este informe será presentado públicamente en una actividad abierta coordinada por la Intendencia, OPP y el PNUD.

El documento se estructura en cuatro secciones. Se comienza por presentar la herramienta RIA, insumo relevante para la localización de la Agenda 2030. En segundo lugar se aplica el RIA a la realidad del departamento de Río Negro. La sección siguiente presenta una serie de indicadores en distintas áreas de desarrollo, de forma de poner en perspectiva la realidad departamental. En tercer lugar, se esbozan cuatros nudos temáticos que presentan desafíos y oportunidades para el avance de la Agenda 2030 en la realidad departamental. Éstos se desprenden del análisis de fuentes secundarias y del intercambio con actores territoriales, tanto del ámbito público como privado. Los asuntos son Diversidad productiva y sustentabilidad social, económica y ambiental; Polo educativo: capital humano, ciencia, tecnología e innovación; Inclusión y promoción social; y Gobernanza. El informe culmina con una serie de consideraciones finales.

1. El RIA como herramienta de diagnóstico

La herramienta conocida como RIA por su sigla en inglés (Rapid Integrated Assesment) fue desarrollada por el PNUD en el marco del aterrizaje de la Agenda 2030 en la región. El RIA realiza un mapeo de los ODS (metas y objetivos) contra prioridades nacionales/subnacionales (basado en el análisis de la visión, planes nacionales de desarrollo, planes sectoriales y agendas de desarrollo local) para determinar cómo los ODS están reflejados en los objetivos y metas nacionales, como primera aproximación hacia los procesos de localización de la Agenda 2030 (PNUD, 2017).



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Existen tres pasos para la implementación del RIA. El primer paso consiste en analizar la relevancia de los ODS para el país, incluyendo la determinación de las prioridades de desarrollo nacional y subnacional y el aparato institucional establecido o requerido para apoyar la implementación de la estrategia para el logro de los ODS. El segundo paso se centra en desarrollar un enfoque integrado para lograr un Desarrollo Sostenible. Esto incluye vincular los objetivos prioritarios de los ODS con las tres dimensiones de la Agenda 2030 (social, económica y medioambiental), para establecer un equilibrio entre estas tres dimensiones, como también para identificar las interconexiones y sinergias entre objetivos prioritarios. El paso tres estudia la capacidad nacional para la evaluación de la Agenda 2030, analizando los sistemas nacionales de monitoreo y potenciales fuentes de datos, la importancia de desagregar los datos para identificar los grupos poblacionales vulnerables y la necesidad de indicadores transversales para reducir la carga de monitoreo a nivel de país.

El presente documento se enfoca en el primer paso de la herramienta, considerada fundamental para avanzar en las siguientes etapas. En particular, en el caso del departamento de Río Negro, se tomaron en cuenta las siguientes fuentes de información para el análisis:

- Mirador ciudadano OPP
- Repertorio de políticas sociales (MIDES)
- Plan de obras 2018-2019 de la Intendencia de Río Negro

- Planificación estratégica y operativa 2016-2019 de la Intendencia de Río Negro
- Planes quinquenales municipales
- Planes operativos anuales municipales (2017)

Con base en esta información se definieron tres criterios para categorizar las acciones llevadas a cabo por el Gobierno Departamental (GD): Planes, Proyectos o Políticas y Acciones.

Planes: refiere a iniciativas de largo alcance y que normalmente contemplan un conjunto de proyectos y acciones. Los planes suelen contar con documentos específicos que contienen objetivos, metas, plazos de ejecución, etc. Ejemplo de ellos son los planes de obra o los planes de ordenamiento territorial.

Proyectos o políticas: son iniciativas de mediano alcance. Las mismas pueden estar comprendidas en planes o funcionar de manera independiente. A diferencia de los planes, sus objetivos están normalmente limitados a un rango concreto de temas. Ejemplos de ello es la instalación de un servicio, programas o proyectos en coordinación con otras entidades (ej. OPP).

Acciones: refiere a iniciativas puntuales. Las mismas pueden estar comprendidas en planes o funcionar de manera independiente. Ejemplos de ellos son cursos, asistencias técnicas, promoción de prácticas, mantenimientos o reparaciones, etc.

Finalmente, es relevante mencionar que el RIA es complementario a otros tipos de análisis, más cuantitativos, como por ejemplo el análisis de indicadores. En este sentido, podría suceder que ciertos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) no emergieran del análisis como prioritarios porque el desempeño actual del departamento en lo relacionado a ese ODS ya fuera muy bueno.

Una vez realizadas las anteriores aclaraciones, se presentan brevemente los principales resultados del primer paso del análisis RIA.

2. Planes, políticas y acciones y su vínculo con los ODS

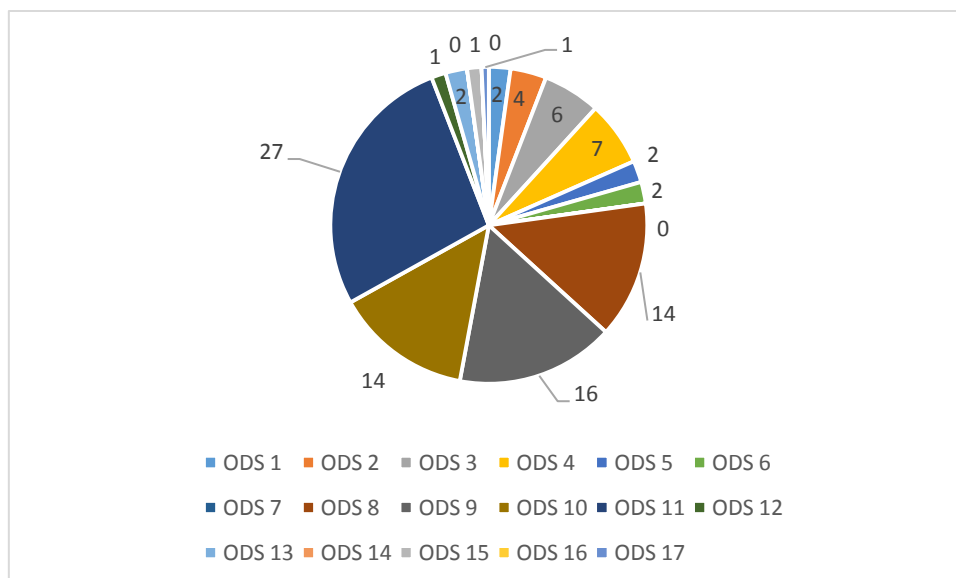
A partir de la sistematización y análisis de la información relevada para el caso de Río Negro, se halló un total de 151 vínculos entre las iniciativas del Gobierno Departamental y los ODS. No obstante, es necesario puntualizar que la vinculación entre una iniciativa departamental y un ODS no es excluyente, es decir, algunas de las líneas de acción desarrolladas por el GD pueden ser asociadas a más de un ODS. Un ejemplo de ello podría ser una formación laboral a mujeres del medio rural. En este

caso, dicha acción se relaciona tanto con el ODS 5 (igualdad de género), como con el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico).

Un primer acercamiento a la realidad departamental refiere a la distribución porcentual de las iniciativas del GD entre cada ODS. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, hay cuatro líneas de acción que, sumadas, acumulan casi el 70% de las líneas de acción llevadas a cabo por la Intendencia y los municipios. Estas son las asociadas a los ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles, 25%), 8 (Trabajo decente y crecimiento económico, 25%), 9 (Industria, innovación e infraestructura, 15%) y 10 (Reducción de las desigualdades, 13%).

Gráfico 1

Porcentaje de iniciativas por ODS



Fuente: Elaboración propia.

Una segunda manera de avanzar en una caracterización de la situación departamental es distinguir los tipos de iniciativas asociados a los ODS. Desde esta perspectiva, se observa que los planes, las iniciativas más ambiciosas, están asociados al ODS 6 de Agua limpia y saneamiento (Plan de Aguas Urbanas de Young), al ODS 8 de Trabajo decente y crecimiento económico (el Acuerdo Departamental por el Empleo y la Formación Profesional), al ODS 11 de Ciudades y comunidades sostenibles (planes locales de Los Arrayanes y su zona de influencia, de Fray Bentos y su zona de influencia, de Young y su zona de influencia y de Alcorta), y a los ODS 12 de Producción y consumo responsables, 13 de Acción por el clima y 15 de Vida de ecosistemas

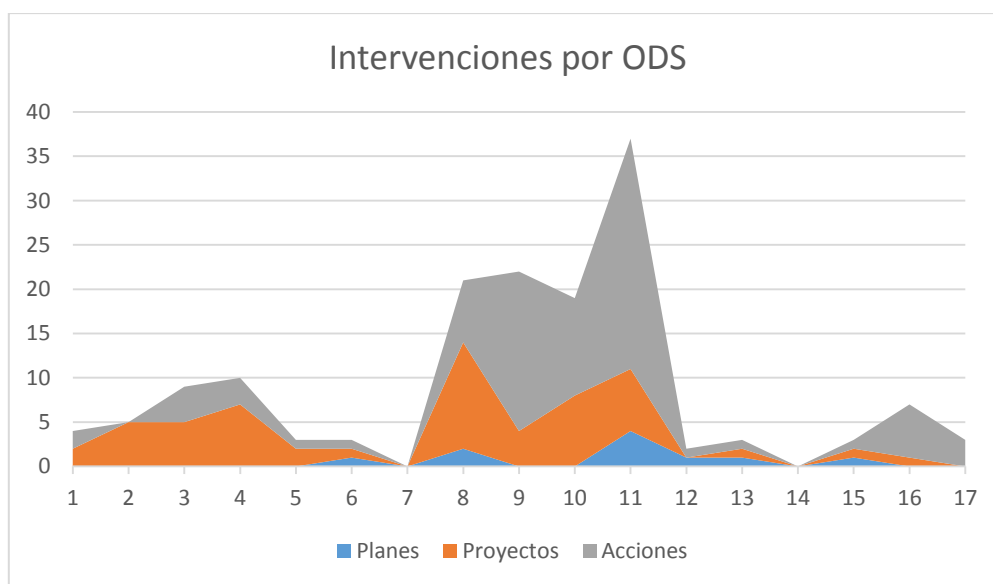
terrestres (estos tres ODS vinculados al plan de Gestión Integral de Residuos de San Javier).

En lo que refiere a las medidas de alcance medio (proyectos/políticas), el ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) es el que concentra la mayoría de iniciativas, seguido por el ODS 10 (Reducción de las desigualdades), el ODS 4 (Educación de calidad) y el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles)

En relación a las acciones que, como es esperable, constituyen el tipo de iniciativa con mayor cantidad de registros, los ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), 9 (Industria, innovación e infraestructura), 10 (Reducción de las desigualdades) y 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) se destacan ampliamente por sobre el resto, concentrando más del 70% de las iniciativas de este tipo. A continuación, se presenta dicha información en forma de gráficos y tablas.

Gráfico 2

Tipos de intervenciones por ODS



Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente cuadro es posible observar de forma sistematizada la distribución de vinculación de planes, políticas/proyectos y acciones por ODS.

Cuadro1

Distribución de vinculaciones de planes, política/proyectos y acciones por ODS

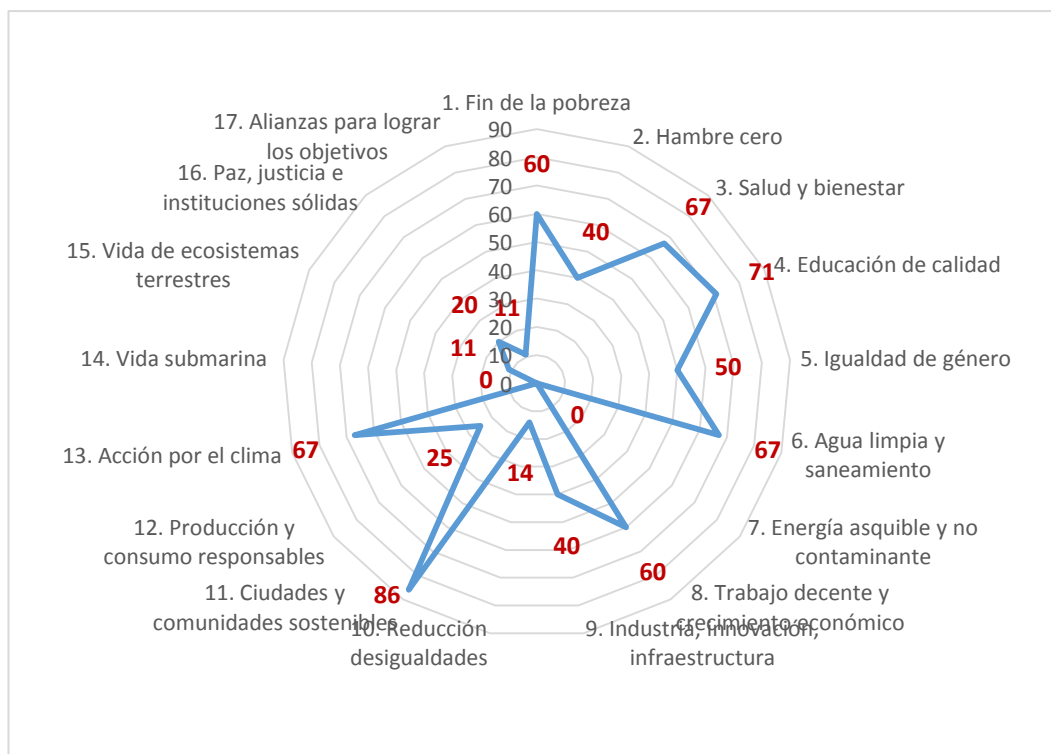
| | Pla nes | Proye ctos | Accio nes | Total de intervenciones |
|---------------|--------------------|-----------------------|----------------------|------------------------------------|
| ODS 1 | 0 | 2 | 2 | 4 |
| ODS 2 | 0 | 5 | 0 | 5 |
| ODS 3 | 0 | 5 | 4 | 9 |
| ODS 4 | 0 | 7 | 3 | 10 |
| ODS 5 | 0 | 2 | 1 | 3 |
| ODS 6 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| ODS 7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ODS 8 | 2 | 12 | 7 | 21 |
| ODS 9 | 0 | 4 | 18 | 22 |
| ODS 10 | 0 | 8 | 11 | 19 |
| ODS 11 | 4 | 7 | 26 | 37 |
| ODS 12 | 1 | 0 | 1 | 2 |
| ODS 13 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| ODS 14 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ODS 15 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| ODS 16 | 0 | 1 | 6 | 7 |
| ODS 17 | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Total | 10 | 56 | 85 | 151 |

Fuente: Elaboración propia.

Una tercera forma de aproximarse a la situación del departamento en relación a la Agenda 2030 puede realizarse tomando en cuenta qué porcentaje de las metas de cada ODS tiene asociada alguna acción. Como ya se vio, cada ODS está compuesto por una serie de metas. Por lo tanto, esta perspectiva brinda un acercamiento a cuán contempladas están las metas de cada uno de los objetivos. Como se visualiza en el Gráfico 3, existe una gran variabilidad de casos. El objetivo 11, de Ciudades y comunidades sostenibles, es el que tiene un mayor porcentaje de metas con intervenciones asociadas (86%), seguido por el objetivo 4 de Educación de calidad (71%). En el otro extremo, no se registraron iniciativas asociadas a ninguna de las metas de los objetivos 7 (Energía asequible y no contaminante) y 14 (Vida submarina).

Gráfico 3

Porcentaje de metas con intervenciones asociadas por ODS







Fuente: Elaboración propia.

Grado de alineación de las prioridades departamentales con los ODS

A continuación, se desarrolla una cuarta forma de acercamiento al vínculo de las prioridades departamentales con respecto a los ODS. Para ello se definen cuatro categorías que permiten ordenar a los ODS de acuerdo al número de acciones gubernamentales que tienen asociadas. Las categorías son definidas de acuerdo al porcentaje de acciones asociadas por cada objetivo y se detallan a continuación

- ODS altamente reflejado en las prioridades departamentales (cuenta con diez por ciento o más de las iniciativas relevadas).
- ODS medianamente reflejados en las prioridades departamentales (cuenta con entre 5 y 9,9% por ciento de las actividades relevadas).
- ODS algo reflejados en las prioridades departamentales (cuenta entre 0,1% y 4,9% de las actividades relevadas).
- ODS no reflejados en las prioridades departamentales (no tiene ninguna iniciativa gubernamental asociada)².

² Al agregar los distintos tipos de intervenciones, este ejercicio no discrimina entre distintos niveles de política (planes, proyectos, acciones). De todas formas, es útil para brindar una mirada primaria del grado de alineación entre actividades gubernamentales del departamento y ODS.

| | |
|---|--|
| <p>ODS altamente reflejados en las iniciativas departamentales</p> |  |
| <p>ODS medianamente reflejados en las iniciativas departamentales</p> |  |
| <p>ODS algo reflejados en las iniciativas departamentales</p> |  |
| <p>ODS no reflejados en las iniciativas departamentales</p> |  |

ODS altamente reflejados en las prioridades departamentales

A partir del análisis realizado, se observa que son cuatro los ODS que se reflejan de mayor manera en los documentos relevados. Estos son los siguientes: Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), Industria, innovación e infraestructura (ODS 9), Reducción de las desigualdades (ODS 10), Ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11) y Acción por el clima (ODS 13).

El ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico) cuenta con un total de 19 intervenciones asociadas, lo que representa un 14% del total. Se puede apreciar que seis de sus diez metas encuentran correspondencia con las prioridades departamentales. En este sentido, la meta que tiene que ver con la promoción de políticas que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las MIPYMES (8.3) fue la que tuvo mayor presencia, en los documentos analizados. Asimismo, las metas 8.2 (lograr niveles más elevados de productividad económica), 8.4 (mejorar la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente), 8.5 (empleo pleno y decente para todas las personas) y 8.9 (turismo sostenible) fueron las restantes. Además, se destaca en este objetivo el Acuerdo Departamental por el Empleo y la Formación Profesional, que sistematiza distintos acuerdos y líneas de trabajo que fueron definidos a partir de un proceso de diálogo participativo. Este acuerdo se enmarca en el proceso impulsado a nivel nacional y da cuenta del compromiso departamental en este tema. Además, se han llevado a cabo acciones tendientes a atraer inversiones, de apoyo a emprendedores y a las actividades vinculadas al turismo, en particular referidas a turismo sustentable y de promoción de productos locales. También se creó la Unidad de Planificación y Desarrollo Productivo, la Unidad de Desarrollo Rural y la Unidad de Agricultura Urbana y Periurbana.

En cuanto al ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura), este cuenta con 22 intervenciones asociadas (15% del total). Es interesante señalar que 21 de estas intervenciones se vinculan con la meta 9.1 —tendiente al desarrollo de infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano—, la que más líneas de acción evidenció en el análisis RIA. Se han ejecutado diversas obras de mantenimiento, limpieza y construcción de infraestructura, así como el reacondicionamiento de varios barrios y localidades. De todos modos, es necesario aclarar que la mayoría de las obras relevadas se financian con fondos provenientes de Rentas Generales del Estado y el rol del Gobierno Departamental es de coejecutor. También se implementó una línea de

acción relacionada con la meta 9.3 (aumentar el acceso de las pequeñas empresas a los servicios financieros).

Por otra parte, en el ODS 10, relativo a la reducción de las desigualdades, se contabilizan 19 intervenciones (13% del total). Existe una gran alineación entre las prioridades departamentales y la segunda meta, referida a potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas para 2030. En esta meta, se observan medidas que promueven la inclusión sociolaboral, como talleres y capacitaciones para personas de todas las edades y en situación de vulnerabilidad. Existen distintas políticas nacionales con anclaje departamental, como centros juveniles, turismo social, iniciativas para trabajar con poblaciones con consumo problemático de drogas, programas educativos focalizados, etc. También destacan iniciativas impulsadas desde los gobiernos departamentales y locales, reflejadas por ejemplo en los planes quinquenales municipales y el Plan Estratégico de la Intendencia. Sin embargo, pese al alto grado de coincidencia en esta meta particular, el resto de las metas del objetivo no se asocia con ninguna acción prioritaria a nivel departamental o municipal.

En lo que refiere al ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles), se trata del objetivo con mayor cantidad de intervenciones vinculadas: 37 intervenciones, que representan el 25% del total. Esto se ve reflejado en seis de sus siete metas: acceso a servicios básicos y vivienda (11.1), mejorar el acceso y calidad de los sistemas de transporte y la seguridad vial (11.2), urbanización inclusiva y sostenible (11.3), proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural (11.4), reducir impacto ambiental negativo de las ciudades (11.6) y proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles (11.7). La meta 11.5 (reducir el número de muertes y de personas afectadas por los desastres naturales) es la única en la que no se relevaron iniciativas específicas planificadas. De todas formas, es importante destacar la existencia institucional del Comité Departamental de Emergencia (CDE), de integración interinstitucional y coordinado por la Intendencia. El mismo funciona en el marco del Sistema Nacional de Emergencias, de nivel nacional. La expresión operativa del CDE es el Centro Coordinador de Emergencias Departamentales (CECOED). Además, cabe resaltar que el objetivo 11 es el que cuenta con más líneas de acción alineadas. Por ejemplo, se han llevado a cabo obras en el marco del Plan Nacional de Relocalizaciones, así como medidas tendientes a mejorar el acceso a la vivienda y a materiales de construcción. Asimismo, se han implementado diversas acciones para proteger y promover la cultura y el patrimonio a nivel departamental y local.

ODS medianamente reflejados en las prioridades departamentales

Dentro de este grupo se encuentran el ODS 3 Salud y bienestar, el ODS 4 Educación de calidad, y el ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas. El ODS 3 cuenta con 9 intervenciones (6% del total). Seis de sus nueve metas hallaron correspondencia entre las líneas de acción departamentales: para 2030 reducir la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles y promover la salud mental y el bienestar (3.4), prevención del abuso de sustancias adictivas (3.5), prevención de las muertes y lesiones causadas por accidentes de tránsito (3.6) las relativas a la salud sexual y reproductiva (3.7) y las que tienen que ver con la cobertura de salud (3.8). Por ejemplo, se ha implementado un servicio de atención en materia de salud mental y de atención a consumidores problemáticos de sustancias. También se han llevado a cabo mejoras en materia de seguridad vial para disminuir las muertes por accidentes de tránsito.

En el caso del ODS 4 (Educación de calidad), se contabilizan 10 intervenciones (7% del total). La meta 4.4 relativa a incrementar en número de jóvenes y adultos con competencias necesarias para acceder a un empleo decente y al emprendimiento es la que más se ve reflejada. Por otra parte, también estuvieron presentes las metas referidas a que todos los niños y niñas finalicen la educación primaria y secundaria (4.1), garantizar hacia el 2030 la igualdad de condiciones en el acceso de hombres y mujeres a formación de carácter técnico y/o terciario (4.3) y eliminar las disparidades de género en materia educativa y garantizar el acceso de todas las personas, incluyendo a aquellas en situación de vulnerabilidad (4.5). Algunos ejemplos destacables de iniciativas en la materia refieren a múltiples acciones que se han llevado adelante para posicionar a Río Negro como un polo educativo tecnológico. También se han hecho capacitaciones técnicas para desarrollar las capacidades de las personas e implementado programas de apoyo al emprendimiento.

El ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) cuenta con 7 iniciativas relevadas, asociadas a dos de las diez metas del objetivo. Estas metas son la 16.7 (Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles) y la 16.10 (Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales). La promoción de distintos espacios participativos por parte del gobierno departamental (presupuesto participativo, gestión del sitio patrimonial Anglo, etc.) y la creación de la Comisión de Derechos Humanos de la Intendencia son algunas iniciativas destacadas en esta materia.

ODS algo reflejados en las prioridades departamentales

En este grupo se encuentran los siguientes ODS: Fin de la pobreza (ODS 1), Hambre cero (ODS 2), Igualdad de género (ODS 5), Agua limpia y saneamiento (ODS 6), Producción y consumo responsables (ODS 12), Acción por el clima (ODS 13), Vida de ecosistemas terrestres (ODS 15) y Alianzas para lograr los objetivos (ODS 17).

En cuanto al ODS 1 (Fin de la pobreza), se contabilizaron cuatro intervenciones (un 3% del total). Dentro de las cinco metas que contiene, las dos primeras (erradicar la pobreza extrema y reducir la proporción de la población en situación de pobreza) y la quinta (fomentar la resiliencia de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad frente a fenómenos climáticos) son las que tienen acciones iniciativas asociadas. Las metas restantes (poner en práctica sistemas y medidas de protección social para todos, y garantizar los mismos derechos a recursos) no están reflejadas en las prioridades departamentales.

El ODS 2 (Hambre cero) cuenta con 5 intervenciones, un 3% del total. Estas se vinculan a dos de sus cinco metas: 2.1 (poner fin al hambre y asegurar a todas las personas acceso a alimentación sana, suficiente y nutritiva durante todo el año) y 2.2 (poner fin a la mal nutrición, fundamentalmente en niños menores de cinco años). Por ejemplo, se han llevado a cabo, junto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), apoyos a personas en situación de riesgo nutricional y a comedores para niños y adultos.

El ODS 5 (Igualdad de género) se asocia a tres intervenciones, un 2% del total. Las metas presentes son la 5.4 (reconocer y valorar las tareas de cuidado, así como promover la responsabilidad compartida en el hogar, entre otros), 5.5 (velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo) y la 5.6 (garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos). En este ODS, se observan medidas tendientes a educar en materia de educación sexual y reproductiva. A nivel institucional, la Intendencia creó la unidad de género con carácter transversal, entendiendo que se debe incorporar la perspectiva de género en las acciones de las distintas áreas de gobierno.

El ODS 6 (Agua limpia y saneamiento) también cuenta con tres intervenciones. Estas se asocian a dos de sus seis metas: 6.2 (para 2030, lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos) y 6.3 (mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación). Por ejemplo, se han realizado acciones en consonancia con el Plan Nacional de Saneamiento y en el municipio de Young se han implementado acciones para disminuir la cantidad de residuos sólidos producidos por las ciudades.

El ODS 13 (Acción por el clima) cuenta con tres intervenciones (2% del total), una asociada a la meta 13.1 (fortalecimiento de capacidad de adaptación a riesgos asociados al clima y desastres naturales) y dos a la meta 13.3 (iniciativas de mitigación del cambio climático). Por ejemplo, se han realizado obras en pluviales para enfrentar las inundaciones. La meta 13.2 (incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales) no encuentra intervenciones asociadas, lo que es razonable por tratarse de una meta de nivel nacional.

Los ODS 15 (Vida de ecosistemas terrestres) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos) solamente tienen tres intervenciones asociadas. Por su parte, el ODS 12 (Producción y consumo responsables) cuenta con dos iniciativas. En esos casos, se pueden destacar las medidas tendientes a la contribución en la construcción de una nueva cultura ambiental y de una ciudadanía responsable en este sentido (meta 12.8), a promover acciones que disminuyan la cantidad de residuos sólidos producidos en Young y San Javier (meta 15.1) y la creación de la oficina de Cooperación Internacional dentro del organigrama de la Intendencia de Río Negro (meta 17.2) junto a algunos proyectos que operan en el departamento con financiamiento internacional (Corredor biológico Farrapos-Queguay y diseño de un Plan Estratégico y de Gestión Para la Ciudad de Fray Bentos- Frigorífico Anglo Patrimonio de la Humanidad).

ODS no reflejados en las prioridades departamentales

Existen dos para los que, de acuerdo a las fuentes de información consultadas y analizadas, no fue posible relevar ninguna acción, proyecto o plan concreto vinculado. En particular, estos son: Energía asequible y no contaminante (ODS 7) y Vida submarina (ODS 14). Es importante destacar la posibilidad de que esto ocurra como consecuencia de que algunos de los objetivos y metas no tengan sentido para el caso de un gobierno departamental.

3. Comparativo de indicadores departamentales y nacionales

En esta sección se presentarán en forma comparativa una serie de indicadores sociodemográficos para poder apreciar su comportamiento a nivel país y a nivel departamental en Río Negro.

En primer lugar, se puede observar que el departamento de Río Negro tiene un desempeño similar a la media nacional en la mayoría de los indicadores relevados. Asimismo, en segundo lugar, en algunos indicadores del departamento se aprecia una performance que lo deja mejor posicionado en términos relativos respecto a la media

nacional. Este es el caso, por ejemplo, del porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza, en donde Río Negro (2.6%) se sitúa casi cuatro puntos por debajo de la media del Uruguay (6.2%). Por otra parte, también existe una diferencia cercana al 3% en la tasa neta de asistencia a educación media entre los adolescentes de 12 a 17 años según los datos de la Encuesta Continua de Hogares en 2017, dado que en Río Negro alcanza el 85.7% mientras que la media nacional se ubica en 83.8%³.

Al observar el porcentaje de jóvenes de 14 a 24 años que no estudian ni trabajan discriminado por sexo, se observa una evolución positiva en este departamento respecto al porcentaje total en el período comprendido entre la realización del Censo 2011 (24.9%) y los datos que surgen de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2016 del Instituto Nacional de Estadística (INE) (17.4%). Sin embargo, es necesario matizar esta evolución positiva en la medida que el porcentaje de mujeres de 14 a 24 años en esta situación en Río Negro (23.5%) se sitúa por encima de la media nacional (20.6%) en casi tres puntos porcentuales.

En tercer lugar, hay una serie de indicadores en los que Río Negro obtiene un peor desempeño en términos relativos respecto a la media nacional. Este es el caso, por ejemplo, de la proporción de la población que vive en hogares con acceso a agua, en donde Río Negro (90.6%) es casi 5% inferior a la media del Uruguay (95.3%). También sucede algo similar en el porcentaje de personas con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI), indicador situado en casi 39% para Río Negro y en casi 34% para la media nacional. Asimismo, en este departamento (5.6%) hay aproximadamente un 2% más de hogares sin lugar apropiado para cocinar que en el promedio de todo el país (3.9%).

En el caso de los mayores de 18 años que completaron el segundo ciclo de educación media, la media para Uruguay se sitúa en casi 30%, guarismo que cae al 21.7% en Río Negro. Al tomar en cuenta la tasa neta de asistencia señalada previamente, este dato marca una aparente paradoja: los jóvenes de Río Negro asisten en mayor medida a la educación media que el promedio nacional pero egresan en menor proporción. También el desempeño de este departamento se encuentra por debajo del rendimiento nacional en la población de entre 25 y 65 años con estudios terciarios (21.7% Uruguay/15% Río Negro) y en la tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años, donde hay una diferencia casi del doble (1.4% Uruguay/2.6% Río Negro).

³ Datos disponibles en <http://otu.opp.gub.uy/perfiles/pdf?title=R%C3%ADO%20Negro> [sitio web consultado el 12/07/2018].

Finalmente, también se observan desempeños por debajo de la media del Uruguay en algunos indicadores laborales y del sistema político. Dentro del primer grupo, la tasa de desempleo por sexo es similar entre los hombres, pero es superior entre las mujeres (9.4% Uruguay/11.5% Río Negro) y el porcentaje de informalidad por sexo se sitúa en torno al 25%. En este sentido, si bien este indicador se comporta de manera similar a la media nacional entre hombres y mujeres, no deja de ser un guarismo elevado. Dentro del segundo grupo —indicadores del sistema político—, en Río Negro hay casi un 8% menos de representantes femeninas en la Junta Departamental, situación que se repite al observar el porcentaje de autoridades municipales, donde hay una diferencia negativa cercana al 10%.

Tabla 1 Indicadores nacionales y departamentales

| Indicador | Río Negro | País |
|--|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Hogares en situación de pobreza (%) 2016 | 2.6 | 6.2 |
| Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos - Agua | 90.6 | 95.3 |
| Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos - Luz (energía eléctrica) | 99.4 | 99.5 |
| Proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos - Saneamiento | 61.8 | 62.1 |
| Hogares con baño propio (%) | 95.9 | 97.7 |
| Porcentaje de personas con al menos una NBI (Censo 2011) | 38.9 | 33.8 |
| Hogares con hacinamiento (%) 2016 | 2.2 | 2.3 |
| Hogares sin lugar para cocinar (%) 2016 | 5.6 | 3.9 |
| Tasa de mortalidad neonatal (cada 1000 nacidos vivos) | 7.5 | 7.8 |
| Tasa de mortalidad por suicidio (cada 10.000 habitantes) | 1.2 | 1.8 |
| Tasa de mortalidad por lesiones debidas a accidentes de tráfico | 12.1 | 12.8 |
| Tasa bruta de mortalidad (cada 1000 habitantes) (dato de 2016) | 7.8 | 9.8 |
| Número de personas con seguro de salud o cobertura de un sistema de salud pública por cada 1.000 habitantes (tasa) | ND | 98.4 |
| Densidad y distribución de los trabajadores sanitarios (enfermeras, parteras y médicos) | ND | 0.7% |
| Habitantes por médico, OTU 2016 | 503.5 | 204.9 |
| Tasa neta de asistencia de 12 a 17 años a educación media (%) – ECH 2017 | 85.7 | 83.8 |
| TASA NETA DE ASISTENCIA EDUCACIÓN PRIMARIA | 96.1 | 95.2 |
| TASA NETA DE ASISTENCIA 3 A 5 AÑOS | 88.6 | 86.9 |
| Adolescentes de 12 a 17 años que asisten a establecimientos educativos (%) (dato de 2016) | 92.4 | 89.6 |
| Jóvenes de 14 a 24 años que no estudian ni trabajan (%) - Censo | 24.9 | 17.8 |
| Jóvenes de 14 a 24 años que no estudian ni trabajan por sexo (%) - ECH 2016 | 11,8 (h) / 23,5 (m) / 17,4 (t) | 14,6 (h) / 20,6 (m) / 17,5 (t) |

| | | |
|--|----------------------------|-------------------------------|
| Personas mayores de 18 años (inclusive) que completaron el segundo ciclo de educación media (%) (dato de 2016) | 21.7 | 29.5 |
| Promedio de años de educación de las personas de 25 años y más por sexo (ECH 2016) | 8.7 | 9.3 |
| Población entre 25 y 65 años con estudios terciarios | 15 | 21.7 |
| Frecuencia de utilización de internet (%). (Al menos una vez al día), OTU-ECH 2017 | 83,5 | 84,8 |
| Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más. ECH 2016 | 2.6 | 1.4 |
| Representantes femeninas en Juntas Departamentales (%) | 19.4 | 27.5 |
| Autoridades municipales mujeres (%) | 13.3 | 22.9 |
| Proporción de personas que utilizan teléfonos móviles, desglosada por sexo | 80.9 (h) / 80,8 (m) | 79,7 (h) / 81,1 (m) |
| Densidad de población | 7.9 | 18.8 |
| Hogares con computadora o laptop (%) - ECH 2016 | 74 | 69.5 |
| Hogares con conexión a internet (%) - ECH 2016 | 59.6 | 61.8 |
| Personas con teléfono celular por sexo (%) (dato de 2016) | 80.9 | 80.4 |
| Tasa de crecimiento anual del ingreso medio mensual per cápita | ND | -1.6% |
| Informalidad por sexo (%) (Porcentaje de personas ocupadas que no aportan a ninguna caja de jubilaciones). | 24,5 (h) / 24,4 (m) | 26,3 (h) / 24,1 (m) |
| Tasa de desempleo por sexo (%) - ECH 2016 | 6 (h) / 11,5 (m) | 6,5 (h) / 9,4 (m) |
| Empresas industriales por tamaño (%) | 5.6 (g) 13 (m) 81.5 (p) | 4.4 (g) 18 (m) 77.6 (p) |
| Índice de Gini | 0.4 | 0.4 |
| Participación en el PBI nacional (dato OTU 2012) | 2.3 | 1 |

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio Territorio Uruguay (OTU), OPP.

4. Avanzando en la localización de la Agenda 2030: Los desafíos del desarrollo para el Departamento de Río Negro

A continuación, se presenta un conjunto de asuntos posibles de ser abordados en el marco de la Agenda 2030 en el Departamento de Río Negro. Estos surgen a partir de la sistematización de datos secundarios, del intercambio con las autoridades departamentales, y se nutren de la consulta a actores calificados del departamento, tanto del sector público como del sector privado. Constituye una propuesta inicial que no limita la identificación e integración de otros temas que se entiendan como relevantes para el desarrollo del departamento, de cara a la localización de los ODS.

Se agrupan en cuatro ejes: Diversidad productiva y sustentabilidad social, económica y ambiental; Polo educativo: capital humano, ciencia, tecnología e innovación; Inclusión y promoción social; e Institucionalidad y gobernanza.

1. Diversidad productiva y sustentabilidad social, económica y ambiental

La estructura productiva de Río Negro se caracteriza por poseer un grado de complejidad mayor que la mayoría de los demás departamentos del interior del país debido a la diversidad de actividades productivas que se llevan adelante (Barrenechea, Rodríguez, & Troncoso, 2010; Hidria, Ingennus, & Dosa, 2018; MIDES, 2014).

El departamento cuenta con una alta especialización en el sector ganadero, agrícola y forestal. También destacan actividades industriales estructuradas en torno al sector primario: forestal, frigorífico y lácteo (Hidria et al., 2018, pp. 59–61). En la actualidad existe voluntad por desarrollar el sector turístico, cuyo potencial se ha incrementado recientemente debido a la declaración, en 2015, del Paisaje cultural industrial de Fray Bentos como Patrimonio de la Humanidad de UNESCO.

En términos de superficie explotada, las actividades que ocupan mayor espacio en el departamento son, en orden descendente, la ganadería, la agricultura y la forestación (Hidria et al., 2018, p. 56). A nivel de generación de empleo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estimó en 2014 un promedio anual de 27 284 personas ocupadas. Las ramas de actividad de mayor peso para ese año fueron el agro (24%), el comercio (14%), la industria manufacturera (10%), servicios sociales y de salud (8%), la construcción (7%), actividad inmobiliaria (7%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (7%), servicio doméstico (7%), administración pública y defensa (6%), y enseñanza (6%). Es importante destacar que las actividades vinculadas a hoteles y restaurantes solamente emplearon a un 2% de los trabajadores en el departamento.

Los datos del ministerio dan cuenta de importantes disparidades de género. La tasa de desempleo en el departamento fue de 6,5% en 2014. Sin embargo, entre los hombres fue de 5,2% y entre las mujeres de 8,3% (MTSS, 2015). Además, el ministerio destaca que el mercado de trabajo reproduce los roles asociados tradicionalmente a los géneros. Por ejemplo, un 40% de las mujeres empleadas lo hace en tareas de enseñanza, salud, servicios sociales o domésticos. Sin embargo, solamente un 5% de los hombres empleados trabajan en este tipo de actividades (MTSS, 2015, p. 13).

Desde una mirada del desarrollo que integre las dimensiones económica, social y medioambiental, la diversidad de actividades productivas que se llevan adelante en Río Negro plantea al mismo tiempo oportunidades y desafíos. Como se señaló más arriba, la relevancia del sector agropecuario y de las actividades industriales asociadas a las distintas materias primas explotadas se expresa en una importante oferta laboral para la población del departamento, a nivel directo como indirecto (caso de transporte y almacenamiento por ejemplo). Para seguir potenciando esta fortaleza, existen esfuerzos destacables que procuran consolidar el posicionamiento del departamento como receptor de inversiones que generen empleo y permitan avanzar hacia sectores productivos con mayor valor agregado, como es el caso del Parque Tecnológico Mbopicuá.

En términos de desafíos, la profundización de las actividades agropecuarias e industriales demandan una preocupación constante por asegurar la sostenibilidad medioambiental debido a sus efectos sobre el entorno (Bonilla et al., 2015, p. 2015).

Vinculado a lo anterior, se identifican algunas acciones vinculadas a la agroecología, como el invernáculo de San Javier y su unidad demostrativa de huerta, con instancias de capacitación y respectiva certificación, para uso familiar y venta de excedentes como ingreso complementario. Asimismo, en el caso de Nuevo Berlín destaca la reciente inauguración de una planta de extracción de miel, que brinda una interesante oportunidad como iniciativa productiva local en este sector.

En el caso de la producción agropecuaria, emerge de las consultas a actores el tema de la recolección de desechos agrícolas y la necesidad de generar ámbitos de acopio y gestionar la temática de manera sustentable. Al mismo tiempo, se plantea que existe una articulación interesante entre las sociedades de fomento rural y el gobierno departamental a los efectos de implementación de proyectos de organismos del nivel nacional como el Ministerio de Ganadería, que en algunos casos han implicado que la Intendencia ponga a disposición técnicos para acompañar estos procesos.

Por otro lado, es importante lograr una articulación virtuosa con otras iniciativas que desde el departamento se impulsan para asegurar la protección medioambiental, como es el caso del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del río Uruguay, que forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (MVOTMA & SNAP, 2014).

Este tipo de esfuerzos orientados a la sostenibilidad medioambiental pueden tener a su vez efectos positivos de sostenibilidad económica y social a través del desarrollo de un sector turístico medioambientalmente responsable. Por ejemplo, Río Negro integra junto a otros departamentos el Corredor de los Pájaros Pintados, iniciativa turística que combina atractivos naturales con propuestas asociadas a distintos centros urbanos⁴. Este tipo de iniciativas es relevante para destacar el importante patrimonio cultural y natural del departamento para promover su desarrollo turístico: el paisaje industrial del Frigorífico Anglo recientemente declarado patrimonio de la UNESCO, el tradicional balneario de Las Cañas, y el Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay son algunos ejemplos. A estas posibilidades se suma el fuerte potencial que asegura la presencia del puente internacional Libertador San Martín, por el que ingresan al país anualmente una gran cantidad de turistas argentinos.

El desarrollo turístico, así como de las actividades de mayor relevancia actual en el departamento, implica también un desafío en términos de la generación del capital humano necesario. Desde esta perspectiva, el desarrollo del polo educativo es una gran oportunidad para generar una oferta educativa acorde a la estrategia de desarrollo del departamento.

Asociado a lo anterior, en la aproximación al departamento se relevó que existe un vínculo estratégico y en fortalecimiento entre la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) y el área productiva. Desde la UTEC, se señaló que de 20% de la planta docente de ingenieros y profesionales de la Universidad se desempeñan en UPM y empresas vinculadas.

Por otra parte, Río Negro cuenta con la experiencia de la Agencia de Promoción (APERNA) que nucleaba en su fundación al gobierno local (Intendencia), empresas grandes (Montes del Plata, Clady), cooperativa COPASE y COPAGRAN, LATU, un canal televisivo local, Gremiales, Asociación MYPES y Sociedad Rural de Río Negro. Este parece haberse constituido como un valioso ámbito para pensar estratégicamente la estructura productiva del departamento y fortalecer las alianzas multisectoriales para ello, propiciar una agenda común de acciones, impulsar espacios de formación, entre otros. Si bien actualmente cuenta con local e infraestructura aportada por la Intendencia, se releva a través de las entrevistas la ausencia de un proyecto a mediano

plazo que sustente sus acciones. El fortalecimiento de la APERN podría contribuir a aprovechar las sinergias acumuladas. La incorporación de algunos actores relevantes a nivel local, como las cámaras empresariales y la academia, fue presentada por algunos entrevistados como una oportunidad para avanzar en este sentido. Desde la Agencia se plantea que en particular existe una gran demanda de las MYPES por acompañamiento y asesoramiento para la comercialización, así como la pertinencia de instalar un centro de competitividad, que potenciaría al desarrollo productivo del departamento.

En particular respecto del turismo, cabe destacar que desde el gobierno departamental se vienen desplegando diversas iniciativas para potenciar al sector. En primer lugar, es de destacar la conformación del Grupo de Turismo como espacio que reúne distintos actores involucrados en el sector para el planeamiento del desarrollo de este tema (Dirección de Turismo de la Intendencia, Dirección de Cultura, Ministerio de Turismo y vecinos). Entre las acciones que se impulsan se incluyen las vinculadas a la artesanía local, a través del apoyo a un grupo de artesanos, tanto en el proceso de nuclearse como cooperativa, como con un local asentado en el barrio patrimonial, para la exposición y comercialización de productos. Este espacio nuclea 33 artesanos, que consultados en el marco de este proceso hacia la localización de los ODS- afirman que visualizan un escenario favorable para potenciar su desarrollo, donde identifican oportunidades concretas y un sector en crecimiento, que les exige mayor organización para dar respuesta a la demanda. Otro ejemplo de este tipo de acciones es el apoyo al proyecto de remodelación del edificio de la vieja cooperativa en San Javier para destinarlo a fines turísticos (el proyecto incluye una oficina de turismo, biblioteca, museo y una galería de artesanos).

En términos generales, si bien se reconoce una mejora en términos de servicios asociados al turismo, desde los diversos actores se plantea que aún hay una importante debilidad en lo relativo a la oferta de hospedaje y servicios gastronómicos. De acuerdo a distintas voces, la oferta instalada no logra acompasar los cambios en la dinámica del departamento derivados de la instalación del polo educativo, las empresas y el flujo de turismo asociado al barrio Anglo y otros circuitos.

En lo referido a servicios vinculado a la matriz productiva del departamento, a nivel local se plantea en el caso de Nuevo Berlín, la relevancia de fomentar y fortalecer emprendimientos asociados al rubro de transporte de carga pesada, que brinden servicios de reparación mecánica y electricista. De este modo, se visualiza la importancia de resolver en el mismo territorio esas necesidades del sector y apoyar la inserción laboral y generación de ingresos de la población local, ya que actualmente

recurren a Montevideo por no contar con servicio y personal capacitado para ello en el departamento.

Finalmente, cabe destacar que existen desafíos de infraestructura relevantes para asegurar la conectividad interna del departamento. Esta es una necesidad para la población y constituye además una base necesaria para potenciar las actividades productivas del país y especialmente el desarrollo de circuitos turísticos entre distintas localidades (Nuevo Berlín, San Javier y Fray Bentos, por ejemplo). En el caso específico de Fray Bentos, una mejor conexión con departamental permitiría también lograr una mayor integración con el corredor interurbano Montevideo-Paysandú-Salto (Hidria et al., 2018, p. 229).

Respecto a lo anterior, en las consultas realizadas se plantea también la conveniencia de contar a futuro con la posibilidad de un puerto operativo en Fray Bentos que abarate los costos de traslados para el sector agropecuario; que hoy se canalizan a través de Puerto de Nueva Palmira. De igual forma, se señala la limitante de no contar con matadero ni frigorífico próximo, lo que impide el circuito de consumo local según el cual las carnicerías puedan comprar producción en el departamento, teniendo que acudir a Montevideo.

Finalmente, cabe destacar que, en general, existe una valoración positiva entre los actores entrevistados respecto a los efectos que supuso la instalación de la planta de procesamiento de celulosa de UPM, en particular en términos de generación de empleo y dinamización de los servicios e infraestructura. De todas formas, distintos actores señalaron la importancia de mantener la atención de los organismos competentes hacia la dimensión ambiental así como apoyar también los demás sectores productivos.

2. Polo educativo: capital humano, ciencia, tecnología e innovación

Río Negro es un departamento con un porcentaje de población joven y una tasa de fecundidad mayores que el promedio del país, realidades que lo distinguen de la estructura demográfica del nivel nacional. La población menor de 30 años conforma el 47.7% del total de población del departamento, del cual 23.6% corresponde a jóvenes entre 14 a 29 años (MIDES, 2014). Esta realidad constituye un aspecto relevante a tener en cuenta a la hora de pensar la estructura de oportunidades educativas y de formación de capital humano de Río Negro. Esto se ve reforzado por el porcentaje de quienes completaron educación secundaria y terciaria, que es más reducido que el

general. En el caso de jóvenes de 14 a 24 años que no estudian ni trabajan, los varones se encuentran casi 3 puntos porcentuales por debajo de la media nacional, mientras que las mujeres alcanzan un 23.9% en el departamento, 3% más que el promedio país. En términos de asistencia de los adolescentes a establecimientos educativos, los datos posicionan a Río Negro mejor que la media nacional (92,4% vs. 89.6%). En síntesis, se evidencia la pertinencia y oportunidad de favorecer escenarios y acciones para promover la continuidad educativa y formación de los jóvenes del departamento.

En los últimos años Río Negro ha apostado a conformarse progresivamente como polo educativo regional. Desde la capital departamental ha repensado su vocación histórica de polo industrial en torno al Frigorífico Fray Bentos orientándose hacia la creación de una plataforma para la formación y el desarrollo de ciencia, tecnología e innovación. Esto incluye la instalación del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) para realizar tareas de monitoreo de la calidad de las aguas del Río Uruguay; la inauguración en el 2016 de una de las tres sedes de la recientemente creada Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) y la instalación de una oficina regional de la Universidad de la República (UDELAR). Asimismo, está proyectada la puesta en marcha de una sede regional de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) y un centro de formación docente en los próximos años.

Todo lo anterior conforma sin duda un escenario de oportunidad para la captación de las y los jóvenes del departamento, que permite pensar en la creación de nuevas áreas formativas vinculadas a temas de desarrollo para el departamento e inserción laboral y productiva, como lo es el turismo.

Respecto de la instalación de la UTEC, de las consultas realizadas a distintos actores en el departamento, se percibe como un cambio muy significativo para pensar la proyección de éste y en particular de sus jóvenes. De la misma forma, promueve la llegada de jóvenes de otros departamentos, incluyendo desde Montevideo. Según el director del Instituto Tecnológico Regional Suroeste de la UTEC, los jóvenes montevideanos representan el 10% de los estudiantes. A éstos se suman funcionarios y sobre todo docentes que incluso comprenden extranjeros de países de la región (más del 40% argentinos y brasileros)⁴. Los desafíos que enfrenta la institución son relevantes. En palabras del director: “La universidad además se instala en un lugar emblemático y se enfrenta a la quijotada de la población baja de 24 mil habitantes y en una región donde no hay cultura universitaria. No había una proyección de que la juventud permanezca en la ciudad”

⁴ Más de 400 estudiantes, casi 50 docentes y 12 funcionarios permanentes integran al 2018 la UTEC.

Se desprende de distintas entrevistas que un desafío relevante es la difusión de la oferta universitaria, especialmente en las distintas localidades de Río Negro, que todavía no la visualizan o apropian como posibilidad en sus trayectorias. Por ejemplo, desde los municipios se plantea que tradicionalmente los jóvenes de San Javier y Young que aspiran a estudios terciarios contemplan a Paysandú como opción más próxima y también a Montevideo. Según declaran aún no se perciben cambios significativos que reorienten la demanda de éstos al polo educativo de Fray Bentos. En relación con ello desde la UTEC se sostiene que no se ha desplegado una estrategia más amplia y sistemática de difusión en estos primeros años, dado que no cuentan con la posibilidad de absorber todavía una alta demanda. A su vez se plantea la necesidad de trabajar en torno al acceso a becas, para favorecer la incorporación a la Universidad: “No hay tanta cultura del uso de becas, están centralizadas en Montevideo. Se requiere más difusión de becas en los liceos de Río Negro y otros departamentos. Cuando llegan acá (a la UTEC), ya están cerradas”.

Se presenta el desafío de generar las condiciones para que el polo educativo sea accesible a la población de los distintos municipios del departamento, favoreciendo las alternativas de transporte y, eventualmente, alojamiento para quienes lo requieran; se vincularía así a la vida productiva de la capital y sus alrededores, incluyendo las zonas rurales. En este sentido, la Intendencia ha incorporado en su plan estratégico 2016-2019 la ampliación del acceso a los servicios de transporte y alojamiento estudiantil en el interior del departamento, con lo cual cabe esperar el impulso de acciones significativas dirigidas a concretar y potenciar estos aspectos.

Asociado a lo anterior, los esfuerzos que se han desplegado en el departamento en esta área tienen que ver también con favorecer el acceso a la oferta educativa de quienes están más alejados en términos sociales y culturales. En este sentido, desde la educación no formal, a través del programa CECAP (Centro de Capacitación de Producción), se ha impulsado el desarrollo de talleres insertos en los barrios, que apunten a la inclusión social primero, para luego fortalecer capacidades y trayectorias que puedan generar un vínculo con el sistema educativo formal. En esta última línea, se inscriben acuerdos con el Consejo de Educación Técnico Profesional – Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU) y el Consejo de Educación Secundaria (CES) para propiciar un tránsito de los y las jóvenes que asisten a CECAP hacia programas de formación técnica y secundaria. Asimismo, se está trabajando con UTEC en talleres de robótica, que implican una importante innovación y campo de oportunidades para los jóvenes que participan.

A nivel de municipios, se releva también la preocupación por evitar la desvinculación de los jóvenes del sistema educativo y, particularmente en el caso de Nuevo Berlín se destaca la experiencia la implementación de una formación básica en deporte a través de FPB-UTU, que ha posibilitado captar y sostener un proceso que aporta una interesante posibilidad para los jóvenes de localidad, al tiempo que reafirma la importancia de seguir generando acciones en dicha línea.

Desde la Intendencia a su vez se creó en el último periodo la unidad de planificación educativa que despliega acciones conjuntas y de articulación con estas propuestas y otras iniciativas que se desarrollan, como talleres semestrales abiertos a la comunidad y de ejecución descentralizada, que han incluido cocina, danza, dibujo, entre otros. De acuerdo a uno de los entrevistados la relevancia de generar estas instancias en ciertos espacios geográficos de Fray Bentos se justifica porque “Hay lugares que a la gente le cuesta salir. La movilidad es difícil de barrio a barrio; es un tema cultural”.

Finalmente, es importante identificar actores privados y de la sociedad civil que puedan potenciar la agenda de desarrollo asociada al polo educativo y explorar formas de alianza para el despliegue de acciones conjuntas, tanto en el nivel local como nacional e internacional (transfronteriza) en el caso de Argentina, aprovechando la cercanía territorial y vínculo del departamento con ésta. En particular en el caso de la UTEC se vislumbra una inserción que pone énfasis en la vinculación con diversos actores, en el marco de una apuesta al trabajo en red. Se reconoce un avance significativo respecto de las alianzas con empresas privadas del rubro productivo (empresas alimenticias y frigoríficos), así como el desafío de vincularse y generar una agenda conjunta con empresas públicas. En este sentido, desde la UTEC se señaló: “Acá hay algo que no se negocia y es que todo lo pensamos integrado, en red, nada esta descolgado del contexto”. Desde el sector empresarial, se señala que se ha avanzado de forma relevante en los últimos años en términos de la oferta laboral de sectores con el capital humano requerido para las labores productivas. De todas formas, se afirma que es necesario seguir avanzando para poder cubrir la demanda, ya que muchas veces se debe recurrir a trabajadores de otros departamentos.

3. Inclusión y promoción social

La disminución de las inequidades sociales es una apuesta relevante de las políticas locales que se despliegan en Río Negro; al mismo tiempo que un núcleo donde persisten grandes desafíos.

En términos globales, si bien la pobreza ha descendido sostenidamente en los últimos años en el departamento, en línea con los datos a nivel país, Río Negro muestra una mayor proporción de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que el promedio nacional.

El embarazo adolescente no intencional constituye una de las problemáticas que demandan particular atención, ya que se constata un porcentaje elevado de embarazos en esta franja. A nivel de los municipios, y en particular de Young, aparece como una preocupación importante. A nivel nacional, desde la Estrategia Interinstitucional de Prevención de Embarazo Adolescente No intencional, se está impulsando el trabajo de mesas territoriales que aborden con mayor proximidad esta problemática y recientemente se han impulsado acciones que aportan en esta línea en el departamento. Además cabe señalar que el porcentaje de mujeres de 14 a 24 años que no estudian ni trabajan en Río Negro (23.5%) se sitúa casi tres puntos porcentuales por encima de la media nacional (20.6%).

Respecto a la población joven más vulnerable, destaca el rol desempeñado por CECAP, con una propuesta inserta en el barrio Las Canteras de Fray Bentos que apunta a la circulación social, a potenciar intereses y habilidad y favorecer el tránsito hacia otras propuestas educativas, como secundaria y formación técnica profesional CETP-UTU. Al mismo tiempo se aborda la inserción de éstos en la red de servicios y la promoción de salud. En relación a las y los jóvenes se plantea también en la consulta a actores, la necesidad de promover y desplegar mayores espacios y acciones para la recreación de éstos, puesto que entienden que es una debilidad del territorio, un factor de riesgo para el bienestar integral de éstos y una demanda de este sector de la población. Esta preocupación fue manifestada tanto a nivel de Fray Bentos como por actores del nivel municipal. Desde el gobierno departamental, se creó recientemente la unidad de género y la unidad de juventud, que pueden contribuir a abordar este tema desde la especificidad que se requiere.

La proporción de personas con acceso a agua se encuentra también bajo la media nacional, apareciendo como una preocupación que el gobierno local ha tomado, desplegando acciones específicamente dirigidas a mejorar este aspecto. En esta línea se cuenta el Plan de Aguas de Young y los trabajos en torno al saneamiento en conjunto entre Intendencia y OSE; mientras en Nuevo Berlín se considera que persiste la necesidad de seguir trabajando en esta materia.

En materia de salud, como fuera mencionado anteriormente en este documento, el departamento cuenta con una proporción de médicos por habitantes más baja que la nacional y la disponibilidad de especialista constituye una preocupación,

especialmente a nivel de localidades. En el caso de Nuevo Berlín se plantea que se han impulsado desde el municipio algunas acciones para subsanar ello, generando convenios con empresas locales de transporte y la adquisición de una ambulancia para el traslado de pacientes a Fray Bentos⁵. No obstante, se entiende necesario apoyar la mejora de infraestructura y capacidad de atención de las policlínicas locales.

Por otro lado, desde el gobierno departamental se priorizan e impulsan políticas sociales que comprenden acciones vinculadas a vivienda, deporte, cultura, entre otras orientadas a mejorar el acceso a derechos de las personas y grupos más vulnerables del departamento. En el caso de deporte y cultura, se cuenta además con el apoyo de otros actores, como la empresa UPM, que apoya con recursos el desarrollo acciones propuestas por organizaciones de la sociedad civil que cuenten con respaldo institucional.

En términos de aportar desde el eje empleo e inserción laboral y generación de ingresos para favorecer la inclusión, desde la Intendencia se han apoyado grupos de emprendedores y cooperativas, como es el caso de los artesanos, a los cuales se ha brindado la posibilidad contar con un local, la casa de los artesanos y se ha promovido su fortalecimiento como grupo productivo, impulsando su inserción en ferias y su conformación como cooperativa. En este sentido, cabe destacar también el Acuerdo Departamental por el Empleo y la Formación Profesional. Dentro de las distintas líneas impulsadas, asociadas a acciones concretas, cobran especial relevancia “Juventudes y el mercado laboral” y “Género y empleo”.

Se entiende que para favorecer la reducción de inequidades es importante mejorar la integración territorial y facilitar la comunicación y acceso de los poblados a la ciudad y la interconectividad para el acceso a servicios.

4. Gobernanza

La Agenda 2030, enfatiza la relevancia de contar con instituciones fuertes para la implementación de las distintas acciones vinculadas a los objetivos de desarrollo sustentable (ODS). Río Negro ha evidenciado una capacidad institucional que se despliega en distintos frentes, promoviendo los temas productivos, de integración social, cultural y medioambiental, entre otros, y que a su vez presentan desafíos en tres áreas, que se mencionan brevemente a continuación.

⁵ Para ello se contó con el apoyo de la embajada alemana, que se visualiza como una interesante alianza a contemplar en el apoyo a acciones específicas para el desarrollo de la localidad y el departamento.

4.1 Integración departamental

El departamento de Río Negro se compone administrativamente de la capital departamental y tres municipios: Young, Nuevo Berlín y San Javier. La integración de estrategias de desarrollo de los distintos territorios requiere de una institucionalidad que lidere y coordine el proceso entre los municipios.

En esta línea, la Intendencia de Río Negro define dentro de sus objetivos estratégicos el “reducir las inequidades territoriales y profundizar el proceso de descentralización del departamento de Río Negro”. Este objetivo incluye diversas acciones de fortalecimiento para apoyar el proceso de descentralización, que, entre otras, contemplan la articulación de las prioridades locales con los planes de la Intendencia, en el marco del trabajo con el Programa Más Cerca apoyado por OPP.

Con respecto al proceso de descentralización, se desprende de las entrevistas que existe heterogeneidad de apreciaciones. Mientras algunos actores destacan la coordinación y comunicación entre el nivel departamental y municipal, otros manifestaron que existen un gran debe en este sentido junto con bajos niveles de autonomía para la implementación de acciones y proyectos.

Asimismo, se identifican desafíos de coordinación supra-departamental que requieren de capacidades para la gobernanza de espacios e iniciativas con otros departamentos, particularmente en el eje turismo y medioambiente, para el que ya existen ámbitos de coordinación como el Comité Cuenca Río Negro, Corredor Pájaros Pintados, Comisión SNAP (Comisión Asesora Específica del Parque Nacional Estero de Farrapos e Islas del Río Uruguay).

4.2 Gobernanza del polo educativo y productivo

Tal como se plantea en el Plan Estratégico para el Paisaje Industrial Fray Bentos (PIFB), uno de sus objetos es “lograr que éste cuente con una institucionalidad adecuada que permita un funcionamiento sostenible en términos económicos, financieros, ambientales y sociales. Para ello se prestará especial atención a la relación del PIFB con el resto de la ciudad de Fray Bentos, de manera tal que puedan generarse iniciativas de desarrollo local vinculadas al mayor nivel de actividad del sitio, por ser un nuevo polo educativo - tecnológico y al mismo tiempo un atractivo turístico”³. En este sentido, la Intendencia de Río Negro está llamada a tener un rol de liderazgo en la promoción e implementación de un modelo de gobernanza efectivo y que potencie tales iniciativas.

Por otra parte, respecto a lo productivo se destaca la participación del gobierno departamental en relación al sector agropecuario, con capacidad de mediar la implementación de proyectos, propuestas o acciones del nivel nacional en el ámbito local, con interlocución con los distintos actores involucrados. No obstante, se señala como desafío por parte de algunos de éstos, la necesidad de agilizar los procesos burocráticos asociados al tránsito interno de los proyectos en la Intendencia; la importancia de fortalecer las capacidades institucionales para ser contraparte del sector empresarial y productivo y finalmente que ésta tenga un rol más activo en la búsqueda de inversores.

4.3 Alianzas con el sector privado

La inserción de algunas empresas multinacionales como UPM, entre otras incorporaciones de capital e iniciativas macro en el departamento, generan desafíos en el funcionamiento del departamento y las dinámicas sociales, infraestructura e integración de las distintas dimensiones. Ello ha planteado y sigue demandando la capacidad de acompañar esos procesos y establecer acciones que favorezcan sinergias desde un marco institucional que propicie la interlocución público-privada, espacios de articulación formales e iniciativas conjuntas.

Como se presentó en el diagnóstico RIA, la meta 9.1 —tendiente al desarrollo de infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano— fue la que más líneas de acción concentró en las acciones del gobierno local, dando cuenta de la oportunidad que supone el trabajar estas líneas con el sector privado.

Desde algunos ámbitos, se visualiza que la alianza con el sector empresarial constituye una dimensión a potenciar por parte del gobierno departamental. En este sentido, se entiende que la APERN puede ser un espacio favorable para ello, dado que “están las empresas sentadas a la mesa”.

Por otra parte, es importante sostener y fortalecer las capacidades regulatorias de los organismos competentes, incluida la Intendencia, en relación a la dimensión medioambiental asociada a la instalación y funcionamiento de las empresas, en sintonía con las políticas nacionales y con los instrumentos de planificación locales (planes de ordenamiento territorial, plan de aguas, entre otros) que afectan estos temas; sobre la base de que esta dimensión cuenta igualmente con la fortaleza de una institucionalidad fuerte en materia de regulación a nivel nacional.

4.4 Ámbitos de participación

Uno de las dimensiones en torno a la cuales desarrollar la gobernanza guarda relación con ámbitos de participación de múltiples actores y tipos, que coadyuven a un desarrollo departamental desde una visión compartida y que integre la diversidad de miradas. Desde el gobierno departamental se han impulsado y/o acompañado algunas instancias de participación en esta línea como el ámbito de gestión del sitio patrimonial Anglo, los presupuestos participativo, comisiones de fomento, grupo de turismo con participación de vecinos, ámbitos participativos asociados a los proyectos integrales (como la Obra Arroyo Esmeralda), audiencias públicas para los planes locales, entre otros. La promoción y fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación sustantiva, constituye un desafío que cuenta con un buen escenario al punto de partida y que puede potenciarse y ampliarse en los procesos de localización e implementación de la Agenda 2030.

Consideraciones finales

Esta primera aproximación al proceso de localización de la Agenda 2030 encontró en su recorrido un escenario próspero en relación con el desarrollo de distintas áreas, en particular respecto a la oferta educativa y formativa, el desarrollo productivo y el turismo. Además en torno a éstas se tejen importantes alianzas entre diversos actores que involucran a gobierno local, sector privado ligado al ámbito productivo, instituciones educativas y ciudadanía.

Por otra parte, cabe destacar que, a partir de las consultas realizadas, se identifica una visión altamente compartida respecto de cuáles son los núcleos de desarrollo y las potenciales sinergias para el departamento en los próximos años, coincidiendo en las tres áreas antes señaladas. También respecto de los desafíos en materia social y en integración intradepartamental se presenta una visión confluyente; principalmente vinculadas a necesidades asociadas la población joven y a la mejora de la conectividad, respectivamente.

No obstante lo anterior, el proceso de localización recogió algunas particularidades vinculadas a la necesidad de acompasar los significativos cambios que ha tenido el departamento producto de la instalación de empresas, el desarrollo del polo educativo y la declaración de patrimonio por Unesco. Algunos ejemplos son la importancia de una mejora de los servicios e infraestructura de la ciudad, de forma que se adapten la

oferta a la demanda creciente asociada al mayor flujo mayor población y actividades en el territorio.

Finalmente, se identifica la pertinencia de continuar desplegando acciones orientadas a la difusión de la Agenda 2030 en el departamento, de forma de contribuir a la apropiación de ésta y promover la generación de sinergias, círculos virtuosos y agendas estratégicas que caminen a una imagen común de desarrollo de Río Negro, inserto en un marco país, pero potenciando sus improntas particulares. Asimismo, se identifica la necesidad de seguir avanzando en sistemas de información y monitoreo que permitan dar seguimiento al avance de las distintas acciones desplegadas, favoreciendo una mirada subnacional y de conjunto.

Tabla 2 Síntesis proceso de localización Río Negro

| | |
|-------------------------------------|---|
| Fortalezas | <ul style="list-style-type: none"> * Diversidad del escenario productivo * Institucionalidad departamental con alianzas múltiples y capacidad de planificación estratégica (departamental y local) * Coordinaciones interdepartamentales * Acciones para la sostenibilidad ambiental (Gestión Integral de Residuos de San Javier, Plan de Aguas de Young) |
| Oportunidades | <ul style="list-style-type: none"> * Paisaje Industrial Fray Bentos patrimonio UNESCO * Desarrollo turístico * Proyectos interdepartamentales (Comisión Asesora Específica del Parque Nacional Estero de Farrapos e Islas del Río Uruguay, Corredor Pájaros Pintados, Comité Cuenca Río Negro) |
| Nudos críticos | <ul style="list-style-type: none"> * Desafíos relativos a población joven (recreación, laboral, etc.) * Integración departamental (conectividad, infraestructura) y proceso de descentralización * Servicios vinculados a demanda turísticas |
| Alianzas impulsar/fortalecer | <ul style="list-style-type: none"> * UTEC –empresas públicas * Gobierno departamental – cámaras empresariales * Academia-sociedad civil * Polo educativo - municipios |

Referencias

- Barrenechea, P., Rodríguez, A., & Troncoso, C. (2010). Informe final. Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencial para un desarrollo local sostenible. Departamento de Río Negro (Programa de Desarrollo Local. ART Uruguay). Uruguay: PNUD.
- Bonilla, S., Haakonson, S., Somma, A., Gravier, A., Britos, A., Vidal, L., ... Aubriot, L. (2015). Cianobacterias y cianotoxinas en ecosistemas límnicos de Uruguay. *Revista del Laboratorio Tecnológico del Uruguay*, 10, 9–22.
- Hidria, C., ambiente y desarrollo, Ingennus, U. consulting, & Dosa, consultora. (2018). Desarrollo e implementación de un Plan Estratégico para la ciudad de Fray Bentos - Frigorífico Anglo Patrimonio de la Humanidad. Borrador. IDB - Río Negro Gobierno Departamental.
- MIDES. (2014). Agenda Estratégica. Hacia un plan de desarrollo departamental. 2013-2015. Río Negro. Uruguay: MIDES.
- MTSS. (2015). Principales indicadores del mercado laboral. RÍO NEGRO (Serie Informes Departamentales). Uruguay: Minsiterio de Trabajo y Seguridad Social.
- MVOTMA, & SNAP. (2014). Plan de manejo del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay. MVOTMA.
- PNUD. (2017). Aterrizar de la Agenda 2030: metodología para implementar la evaluación rápida integrada (RIA). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Anexo 1: Actores entrevistados

| Nombre | Institución |
|--------------------|--|
| Aceves, Olga | Grupo de artesanos Portón 2, afiliada |
| Camelo, Carlos | Municipio de Nuevo Berlín, Alcalde |
| Clavijo, Patricio | UPM Fray Bentos, Responsable de Comunicaciones |
| Facchin, Aníbal | Municipio de San Javier, Alcalde |
| Liesegang, Alberto | Sociedad de Fomento Colonia Tomás Berreta, Presidente |
| Long, Mercedes | Municipio de Young, Alcaldesa |
| Márquez, Hernán | CECAP Las Canteras, coordinador |
| Möller, Andrés | Instituto Técnico Regional Suroeste de la UTEC, Director |
| Monfort, Ivone | Grupo de artesanos Portón 2, afiliada |
| Peralta, Claudia | Agencia de Promoción Económica de Río Negro (APEREN), coordinadora |
| Perazza, Ulises | Grupo de artesanos Portón 2, afiliado |
| Rosita | Grupo de artesanos Portón 2, afiliada |