Oficina Independiente de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS

URUGUAY

Oficina Independiente de Evaluación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS

URUGUAY

DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO GESTIONAR PARA OBTENER RESULTADOS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PARA sostenibilidad DESARROLLO HUMANO

INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE EVALUACIONES

Afganistán (República Islámica de)
Albania
Algeria
Angola
Argentina
Armenia
Azerbaiyán
Bahrein
Bangladesh
Barbados y OECO
Belarús
Benin
Bhután
Bolivia
Bosnia y Herzegovina
Botswana
Brasil
Bulgaria
Burkina Faso
Cabo Verde
Camboya
Camerún
Chad
Chile
China
Colombia
Congo (República Democrática del)
Congo (República del)
Costa Rica
Côte d'Ivoire
Croacia
Cuba
Djibouti
Ecuador
Egipto
Emiratos Árabes Unidos
El Salvador
Eswatini
Etiopía
Filipinas
Gabón
Georgia
Ghana
Guatemala
Guinea-Bissau
Guinea Ecuatorial (República de)
Guayana
Honduras
India
Indonesia
Irak
Islas del Pacífico
Jamaica
Jordania
Kenya
Kirguistán
Kuwait
Lao (República Democrática Popular)
Liberia
Libia
Macedonia del Norte
Malawi
Malasia
Maldivas
Malí
Mauritania
México
Moldova (República de)
Mongolia
Montenegro
Marruecos
Mozambique
Namibia
Nepal
Nicaragua
Níger
Nigeria
Pakistán
Panamá
Papua Nueva Guinea
Paraguay
Perú
República Centroafricana
República Dominicana
Rwanda
Santo Tomé y Príncipe
Senegal
Serbia
Seychelles
Sierra Leona
Somalia
Sri Lanka
Sudán
Sudán del Sur
Siria
Tayikistán
Tanzania
Tailandia
Timor Oriental
Togo
Túnez
Turquía
Uganda
Ucrania
Uruguay
Uzbekistán
Vietnam
Yemen
Zambia
Zimbabwe

EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA PARA EL PAÍS: URUGUAY

Copyright © PNUD octubre 2025, todos los derechos reservados.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD.

AGRADECIMIENTOS

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desea dar las gracias a todos los que contribuyeron a esta evaluación.

EQUIPO DE LA OIE

Dirección: Isabelle Mercier (directora) y Richard Jones (director adjunto)

Jefa de sección de evaluaciones del programa para el país: Ana Rosa Monteiro Soares

Evaluadora principal: Angela Naletilić

Analista: Abel Gelman

Consultor de evaluación: Raúl Guerrero

Revisores internos y externos: Anna Guerraggio, Eduardo Gómez Rivero y Jorge García-García

Publicación y difusión: Flora Jiménez e Iben Hjorth

Apoyo administrativo: Sonam Chaetsho y Walid Totakhil

La OIE no podría haber completado la evaluación sin el apoyo de las personas y entidades siguientes:

GRUPOS DE INTERÉS Y SOCIOS

Personal del PNUD en Uruguay: Alfonso Fernández de Castro (Representante Residente), Paloma Morazo Pérez (Representante Residente Adjunta) y Sofía Cancela (Asistente de Monitoreo y Evaluación). Un agradecimiento especial a Gabriel Bottino (anterior Representante Residente Adjunto), a los y las líderes de clúster (Magdalena Preve, Flavio Scasso y Virginia Varela), Diego Iglesia (Gerente de Operaciones) y a todo el personal por su valioso apoyo y compromiso.

Otros actores y socios: El Gobierno del Uruguay y todos los socios, colaboradores y las partes interesadas que contribuyeron con su tiempo y valiosos conocimientos a este ejercicio.

ÍNDICE

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS v

RESUMEN EJECUTIVO 1

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN, METODOLOGÍA Y CONTEXTO 3

Objetivo y alcance 4

Enfoque y preguntas 4

Metodología de evaluación 4

Limitaciones de la evaluación 5

Contexto del país 5

El PNUD en el Uruguay 7

CAPÍTULO 2: RESULTADOS 10

Contribuciones del PNUD a la eficacia de la gobernanza para un desarrollo inclusivo y sostenible 11

Contribuciones del PNUD a las soluciones catalizadoras y a la financiación sostenible para el desarrollo 17

Contribuciones del PNUD a la cohesión social y territorial para el desarrollo sostenible 23

Eficacia institucional del PNUD 29

CAPÍTULO 3: PERSPECTIVAS EVALUATIVAS Y CONCLUSIONES 33

Un socio de confianza en transición y transformación 34

Huella de exploración e innovación del PNUD 34

Del trabajo invisible a los resultados visibles 35

Avances estratégicos en el entorno habilitante 37

El costo de hacer más con menos 38

CAPÍTULO 4: RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN 39

Recomendaciones 40

Respuesta de la Dirección 43

ANEXOS 49

REFERENCIAS 50

FIGURAS

Figura 1. Panorámica del Uruguay 5

Figura 2. Clústeres programáticos del PNUD en el Uruguay 8

Figura 3. Resultados del programa de país del PNUD en el Uruguay, áreas de participación y panorama de proyectos y financiamiento 8

Figura 4. Gastos de los programas del PNUD por fuentes de financiación (febrero de 2025) 9

RECUADROS

Recuadro 1. Resumen del PNUD en el Uruguay 7

Recuadro 2. Resumen financiero y desempeño 9

Recuadro 3. La evolución de la gobernanza ambiental del Uruguay y el apoyo de larga data del PNUD 15

Recuadro 4. El BIICC: un hito para el Uruguay y su compromiso con el trabajo multisectorial en materia de acción climática 20

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento
ALC	América Latina y el Caribe
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ARCE	Agencia Reguladora de Compras Estatales
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIICC	Bono Indexado a Indicadores de Cambio Climático
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia
CDN	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
DPI	Infraestructura Pública Digital
DPP	Documento del Programa para el País
EIPP	Evaluación Independiente del Programa para el País
FVC	Fondo Verde para el Clima
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
MA	Ministerio de Ambiente
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MVOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
OIE	Oficina Independiente de Evaluación
ONU	Organización de las Naciones Unidas
M&E	Monitoreo y Evaluación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MVOT	Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONSC	Oficina Nacional del Servicio Civil
OPP	Oficina de Planificación y Presupuesto
PCN	País Contribuyente Neto
PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SINAE	Sistema Nacional de Emergencias
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNRCC	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático

Resumen ejecutivo: Uruguay

Perfil de país

Uruguay, el segundo país más pequeño de América del Sur con una economía de altos ingresos, es ampliamente reconocido como un modelo de democracia en América Latina, basado en instituciones sólidas, una formulación de políticas orientada al consenso y una sólida protección de los derechos políticos y civiles. Su marco constitucional estable y sus políticas sociales progresistas —desde la cobertura universal de salud hasta los derechos LGBTIQ+ y reproductivos— han reforzado un sistema de bienestar igualitario y una alta confianza pública en las instituciones. Considerado un laboratorio de innovación, el país ha sido pionero en avances en energía renovable, gobernanza inclusiva y protección social influyendo a menudo en las agendas regionales. Este historial de estabilidad e innovación coexiste con desigualdades persistentes, vulnerabilidades climáticas y la necesidad de modernizar la administración pública. Durante el último ciclo programático, el Uruguay navegó un panorama de desarrollo cambiante, equilibrando sus sólidas tradiciones democráticas y políticas sociales avanzadas con los desafíos ambientales, sociales y económicos emergentes.

El PNUD en el Uruguay

En este contexto, el PNUD, como socio de confianza, se propuso aprovechar su capacidad de convocatoria, su experiencia técnica y su presencia de largo plazo para impulsar reformas de gobernanza, transformación ambiental, financiamiento sostenible e innovación en el sector privado. El programa del PNUD para el país (2021–2025) se ancló en el desarrollo inclusivo y sostenible, alineado con el MCNUDS y el Plan Estratégico del PNUD. El trabajo del PNUD se centró en tres ejes estratégicos: transición económico-productiva para la igualdad y la sostenibilidad; fortalecimiento de las capacidades para la inclusión social y la participación ciudadana; y una nueva arquitectura de soluciones para la cohesión social, sustentada en la resiliencia, el principio de "no dejar a nadie atrás", igualdad de género, derechos humanos, innovación, investigación y los vínculos globales-locales.

Con una participación estimada de 131 millones de dólares en el presupuesto del MCNUDS, la oficina de país superó las metas, ejecutando 71 proyectos por un valor de 141,6 millones de dólares y aseguró 13 iniciativas en cartera. La movilización proactiva de recursos llevó a un aumento del 50 por ciento en la cofinanciación gubernamental y a una proyección de duplicación de los fondos verticales, mientras que se ampliaron las alianzas estratégicas con el Banco Mundial, el BID y el CAF, impulsando especialmente el financiamiento innovador y el transporte público sostenible.

Hallazgos y conclusiones

La evaluación concluyó que el PNUD fue fundamental en el avance de la gobernanza inclusiva y anticipatoria en el Uruguay, modernizando las instituciones públicas, fortaleciendo la participación ciudadana y abriendo nuevos espacios de diálogo. A través de inversiones catalizadoras, enfoques prospectivos y su rol como convocante neutral, el PNUD impulsó y facilitó agendas de innovación en la gobernanza, infraestructura pública digital y formulación participativa de políticas, reuniendo al Parlamento, autoridades subnacionales, partidos políticos, sector privado, academia y sociedad civil. Sin embargo, el cambio estructural profundo sigue siendo lento, y se necesitarán coaliciones más amplias e inclusivas —en particular aquellas que involucren a grupos marginados— para superar la toma de decisiones centralizada.

En materia de gobernanza ambiental, el compromiso de largo plazo del PNUD dio forma a las políticas nacionales, fortaleció las capacidades institucionales e incorporó prioridades de clima, biodiversidad y economía circular en la planificación territorial. Su apoyo a la movilización de recursos y al financiamiento

de personal técnico fue fundamental para el establecimiento y consolidación del Ministerio de Ambiente. No obstante, sostener estos logros requerirá una integración más sólida de las agendas ambientales y económicas, respaldadas por recursos estables e incentivos claros.

El PNUD también desempeñó un papel clave en el financiamiento sostenible. Gracias a su neutralidad y alianzas estratégicas, pudo diseñar instrumentos innovadores vinculados a objetivos climáticos y sociales, fomentar la colaboración multisectorial y actuar como verificador independiente para fortalecer la transparencia. Estos esfuerzos posicionaron al Uruguay como pionero regional en bonos soberanos vinculados a la sostenibilidad y de impacto social; sin embargo, escalar su impacto exigirá integrar estas herramientas en las estrategias sectoriales, alinearlas con los planes nacionales de inversión e involucrar a los tomadores de decisión.

En el ámbito de la relación con el sector privado, el PNUD pasó de un trabajo centrado en el cumplimiento a asociaciones transformadoras. El proyecto MOVÉS y el Fondo de Innovación en Energías Renovables aceleraron la descarbonización del transporte público, demostrando que la colaboración público–privada puede combinar viabilidad comercial con ambición ambiental. Los avances en gestión de residuos y economía circular reflejaron un progreso similar, aunque su ampliación dependerá de un mayor cumplimiento regulatorio y de la diversificación del financiamiento.

En general, el mayor impacto del PNUD provino de aprovechar su capacidad de convocatoria, su credibilidad y su presencia sostenida para catalizar cambios institucionales e innovación en políticas. Para consolidar y ampliar estos logros, la siguiente fase requerirá una mayor integración entre las carteras de gobernanza, medio ambiente y financiamiento; alianzas más sólidas con la sociedad civil y los grupos marginados; un refuerzo del trabajo en igualdad de género, y una comunicación más estratégica de los resultados para afinar el posicionamiento del PNUD.

Recomendaciones

Para fortalecer el trabajo del PNUD y la relevancia de sus contribuciones en el Uruguay en apoyo de las prioridades nacionales de desarrollo, la evaluación independiente del programa para el país formuló cuatro recomendaciones:

Recomendación 1. Fortalecer el análisis conjunto e intensificar el intercambio y la incidencia en torno a las agendas de desarrollo supranacionales y regionales compartidas. Esto implica aprovechar el intercambio de conocimientos entre países y fortalecer las capacidades técnicas, operativas e institucionales, al tiempo que se refina la propuesta de valor, las inversiones estratégicas y los sistemas corporativos para responder mejor a los desafíos nacionales y supranacionales.

Recomendación 2. Continuar fomentando la innovación y la exploración como ejes centrales del valor agregado del PNUD en el Uruguay. Estos esfuerzos de innovación deben ser co-diseñados con socios nacionales e internacionales, sobre soluciones contextualmente relevantes e impulsadas a nivel nacional, con condiciones claras para su institucionalización, adopción intersectorial y financiamiento sostenible, aprovechando su rol de convocante para avanzar en el financiamiento para el desarrollo, la cooperación Sur-Sur/triangular y el intercambio de conocimientos.

Recomendación 3. Enfocarse en las oportunidades para nuevos instrumentos financieros y en el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza y los marcos de rendición de cuentas. Esto implica mantener el foco en el fortalecimiento de la eficacia gubernamental, integrar el financiamiento sostenible en sistemas permanentes y avanzar en el desarrollo territorial y la descentralización, mientras se aprovechan modelos innovadores de financiamiento público–privado para cerrar brechas de financiamiento, atender limitaciones de capacidad y mejorar la gestión basada en resultados y la medición del impacto.

Recomendación 4. Refinar la Estrategia de Igualdad de Género y aprovechar las ventajas territoriales. Esto sugiere concentrarse en uno o dos temas prioritarios —como la economía del cuidado y la participación política de las mujeres—, aprovechando fortalezas territoriales, alianzas estratégicas y la incidencia basada en evidencia, al tiempo que se garantiza el compromiso de toda la oficina, recursos dedicados y un sólido sistema de M&E para impulsar un cambio transformador y medible en igualdad de género e inclusión.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN, METODOLOGÍA Y CONTEXTO

Objetivo y alcance

Las evaluaciones independientes de los programas para los países (EIPP) evalúan la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a los resultados de desarrollo de un país. Ofrecen información basada en evidencia sobre el desempeño del PNUD, en aras de examinar qué tan bien su trabajo y las iniciativas se alinean y fortalecen los esfuerzos que el país lleva adelante para lograr el desarrollo sostenible.

Las EIPP son realizadas por la Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del PNUD, de conformidad con la Política de Evaluación del PNUD[1]. Su doble objetivo es fortalecer la rendición de cuentas, tanto ante las partes interesadas nacionales como ante la Junta Ejecutiva, y promover el aprendizaje que servirá para orientar el diseño del próximo documento del programa para el país (DPP).

Esta EIPP cubre el trabajo que el PNUD llevó a cabo en el Uruguay en el marco del documento del programa para Uruguay (2021-2025) hasta octubre de 2024. El alcance de la presente evaluación incluye el programa del PNUD para Uruguay en su totalidad, así como las intervenciones que comenzaron en el ciclo de programación anterior y continuaron en el actual, según los términos de referencia de la evaluación (véase el anexo 1).

Enfoque y preguntas

La EIPP se llevó a cabo de acuerdo con el proceso y la metodología aprobados de la OIE y se adhirió a las normas y estándares del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas[2].

La evaluación se guio por cuatro preguntas principales:

1. ¿En qué medida el programa del PNUD para el país ha abordado estratégicamente las principales prioridades nacionales de desarrollo y las necesidades de sus principales interesados, en particular los que corren el riesgo de quedarse atrás?
2. ¿En qué medida el PNUD pudo adaptar su posición y su respuesta programática a los cambios de contexto y otros cambios en el entorno operativo, aprovechando las ventajas comparativas?
3. ¿En qué medida los enfoques y las intervenciones del PNUD lograron alcanzar los objetivos previstos en el programa para el país y contribuir a objetivos nacionales de desarrollo más amplios y a más largo plazo?
4. ¿En qué medida influyen los factores internos y externos en la capacidad del PNUD para ejecutar su programa de manera eficiente y maximizar las contribuciones?

La evaluación evaluó el desempeño del programa para el país de acuerdo con los criterios de evaluación acordados internacionalmente: pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad[3]. (Véase el anexo 2 para más detalles).

Metodología de evaluación

- **Revisión** de la información y los datos primarios y secundarios, incluidos los estudios externos e internos, los documentos de investigación, la documentación del PNUD (estrategias, proyectos, informes sobre la marcha de los trabajos, informes finales, informes anuales de resultados, evaluaciones, auditorías, etc.), junto con la documentación del equipo de las Naciones Unidas en el país y otros materiales pertinentes.

- **Taller y diálogos participativos** con el personal de la oficina de país sobre la teoría del cambio del programa para el país y el plan de acción y la incorporación de la perspectiva de género.
- **Entrevistas semiestructuradas y grupos focales** con 15 partes interesadas internas y 108 partes interesadas del programa (en total, 52 por ciento mujeres), incluidas instituciones gubernamentales, contrapartes internacionales, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, academia, autoridades locales y beneficiarios.
- **Observaciones directas y visitas** de campo a los sitios del proyecto en la ciudad de Montevideo y los departamentos de Canelones y Río Negro.
- **Análisis de la incorporación de la perspectiva de género** en todo el programa y las operaciones del país mediante los marcadores de género del PNUD y la escala de eficacia de los resultados de género de la OIE[4]. Cuando fue posible, los datos desglosados por sexo se evaluaron en función de los resultados del programa.
- Una **selección de iniciativas**, incluidas las actividades no relacionadas con el proyecto, permitió realizar una evaluación más profunda. Los detalles y la lista de iniciativas se presentan en el anexo 3.

El informe se sometió a un proceso de examen interno y externo de control de calidad antes de ser presentado a la oficina de país, a la Oficina para América Latina y el Caribe (RBLAC) y al Gobierno para que formularan observaciones. Una sesión informativa de las partes interesadas ofreció una oportunidad adicional para discutir los resultados de la evaluación y los caminos a seguir.

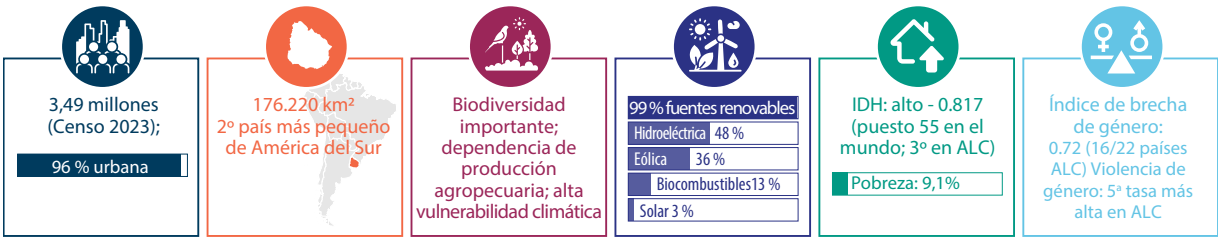
Limitaciones de la evaluación

La evaluación y la misión en el país no encontraron limitaciones significativas. A pesar de estar en la recta final de la campaña de las elecciones generales, la disponibilidad de las partes interesadas fue notablemente alta, incluso en los niveles más altos de gobierno. El enfoque flexible y la fase extendida de recopilación de datos a distancia permitieron contar con una cobertura amplia y representativa de informantes clave.

Sin embargo, la EIPP tropezó con dos limitaciones en relación con las evaluaciones a nivel de proyectos: este tipo de evaluaciones solo se ofrecía máxime para las iniciativas relacionadas con el medio ambiente, la energía y el cambio climático (es decir, las evaluaciones financiadas por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial [FMAM] y el Fondo Verde para el Clima [FVC]) y, en el momento de la realización de la EIPP, solo se habían completado cinco de las 20 evaluaciones previstas. Por lo tanto, a fin de analizar los resultados, la pertinencia y la escala de contribuciones con motivo de la evaluación, se utilizaron los informes de progreso e informes finales del proyecto, así como las sistematizaciones, para triangular datos cuantitativos y cualitativos.

Contexto del país

FIGURA 1. Panorámica del Uruguay



La trayectoria de desarrollo y reforma del Uruguay en los últimos años estuvo marcada por una mezcla de progresos, cierto estancamiento y, en algunos casos, incluso retrocesos en indicadores clave: todo ello en el marco de una fuerte gobernabilidad democrática. Se trata de un caso atípico en el contexto latinoamericano; el carácter institucionalizado de las políticas de Estado, la construcción de consensos y la defensa de los derechos políticos y civiles, y su sistema de bienestar han hecho del Uruguay una democracia modelo y una sociedad igualitaria[5]. Los ciclos de crecimiento económico, la estabilidad constitucional y la institucionalidad confiable se consideraron sellos distintivos, junto con el progreso en torno a las políticas y leyes de inclusión social (es decir, la atención médica universal y el sistema de atención integrada, derechos de personas LGBTIQ+ y derechos reproductivos) y las agendas "fronterizas"[6]. La confianza ciudadana en el desempeño del servicio público y en las instituciones fue históricamente alta y superior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC)[7]. Como país de ingreso alto, el ingreso per cápita del Uruguay duplica con creces al promedio de la región[8].

A pesar de un panorama general positivo y estable[9] y de los esfuerzos por impulsar las agendas de políticas y reformas sociales, económicas y ambientales, persisten las disparidades y los desafíos estructurales. El crecimiento económico, las tasas de empleo, la desigualdad de ingresos y los niveles de pobreza, especialmente entre niños, adolescentes y afrodescendientes, se estancaron en los años previos a la pandemia de la COVID-19, mientras que el déficit fiscal siguió aumentando[10]. En 2020, el recién formado gobierno de coalición tuvo que enfrentar estos y otros desafíos emergentes, lo que produjo un cambio de agenda y de prioridades.

Las tendencias al alza en la carga de salud mental y las tasas de suicidio[11], las personas sin hogar[12], la población carcelaria, la inseguridad ciudadana y el crimen organizado[13], particularmente en barrios y asentamientos marginados con alta concentración de poblaciones en riesgo, se sumaron a varios desafíos estructurales de larga data[14], a saber:

1. Una estructura demográfica envejecida, junto con una baja tasa de natalidad y emigración, que ejerce presión sobre el sistema de pensiones, la sostenibilidad fiscal a largo plazo y la capacidad de la economía del cuidado para brindar servicios adecuados y universales.

2. Las desigualdades educativas manifestadas en el abandono de la educación secundaria, bajos resultados educativos, lo que limita las probabilidades de movilidad social y empleo para jóvenes de entornos socioeconómicos más bajos.

3. Persistencia de áreas de exclusión de poblaciones en situación de riesgo debido a la ubicación geográfica y a menores inversiones en infraestructura y servicios. Además, las capacidades limitadas en la implementación de políticas a nivel descentralizado continúan afectando la calidad y el acceso a los servicios, así como los espacios para la participación civil y política.

4. Persistencia de disparidades en la participación de las mujeres en la política, el liderazgo y los procesos de toma de decisiones, las actividades económicas y empresariales (incluida la brecha salarial de género), así como niveles cada vez mayores de casos de violencia de género[15].

5. Un modelo económico y productivo fuertemente dependiente de los recursos naturales que, a pesar de los avances en la transición energética y la adaptación al cambio climático, sigue mostrando limitaciones, enfrentando una alta exposición al riesgo climático y brechas en diversificación, sostenibilidad y adaptación.

El PNUD en el Uruguay

Recuadro 1. Resumen del PNUD en el Uruguay

- **Estatus del país:** país contribuyente neto (PCN) desde enero de 2018, sin asignación de recursos ordinarios del PNUD desde 2019.
- **Desempeño:** Totalmente satisfactorio (auditoría OAI del PNUD, 2024).
- **Certificación del Sello de Género:** Nivel bronce (2024).
- **Estructura de los recursos humanos de la oficina:** Fuerza laboral total 44 personas: 27 en la oficina de país y 17 con base en proyectos. Las mujeres representan el 40 % del personal y el 66 % del total de recursos humanos (marzo 2024).
- **Estructura de financiamiento:** 88 % cofinanciamiento gubernamental, 5 % fondos fiduciarios verticales, 3 % cofinanciamiento de donantes y 4 % otros (p. ej., ventanillas de financiación y otros fondos fiduciarios).
- **Modalidad de ejecución directa/nacional:** 93,7 % del presupuesto ejecutado a través de la modalidad de implementación nacional y 6,3 % mediante implementación directa (datos de Quantum, febrero 2025).
- **Distribución de marcadores de género:** GEN0 18 %; GEN1 30 %; GEN2 49 %; GEN3 3 % de las iniciativas actualmente en implementación.

Oferta estratégica y programática

El programa del PNUD para Uruguay (2021-2025) se desarrolló con la premisa de un mayor valor agregado y una relevancia continua del PNUD en un PCN como Uruguay. En el contexto de la recuperación pospandémica, el DPP se basó en la noción de una resiliencia más ecológica, inclusiva e integral centrada en la cohesión social a través de la innovación catalizadora y una perspectiva sistémica. La teoría del cambio (TdC) aspiracional que guiaba el programa pretendía ser: (i) disruptiva y transformadora; (ii) integradora, dinámica y flexible, y (iii) orientada a una mayor relevancia en sus formas de abordar cuestiones de desarrollo complejas y multidimensionales.

Esto implicó aprovechar el papel de asociación estratégica del PNUD para promover soluciones innovadoras, alianzas y colaboraciones, y fomentar el intercambio de conocimientos, al tiempo que se ampliaba el espacio para la transformación estructural en iniciativas apoyadas o impulsadas por la oficina de país. Al aprovechar el apoyo de larga data a los esfuerzos nacionales a través de servicios operativos y fiduciarios clave y asistencia y asesoramiento técnico, se centró en una nueva generación de políticas públicas, participación de múltiples partes interesadas y servicios y acciones que abordan las brechas territoriales y las disparidades persistentes.

En línea con las prioridades nacionales, el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) en Uruguay 2021-2025 y el Plan Estratégico del PNUD 2022-2025, la oficina del PNUD en el Uruguay orientó su oferta estratégica y programática hacia tres nodos críticos:

1. transición económico-productiva para la igualdad y la sostenibilidad;
2. convergencia de capacidades para la inclusión social y la participación ciudadana, y
3. una nueva arquitectura de soluciones para la cohesión social.

Estos nodos transversales fueron la construcción de resiliencia y el bienestar colectivo, así como las perspectivas de género y derechos humanos destinadas a no dejar a nadie atrás. Tres facilitadores que sustentaron la estrategia fueron: (a) conocimiento e investigación; (b) innovación, y (c) conexión entre las redes globales y locales.

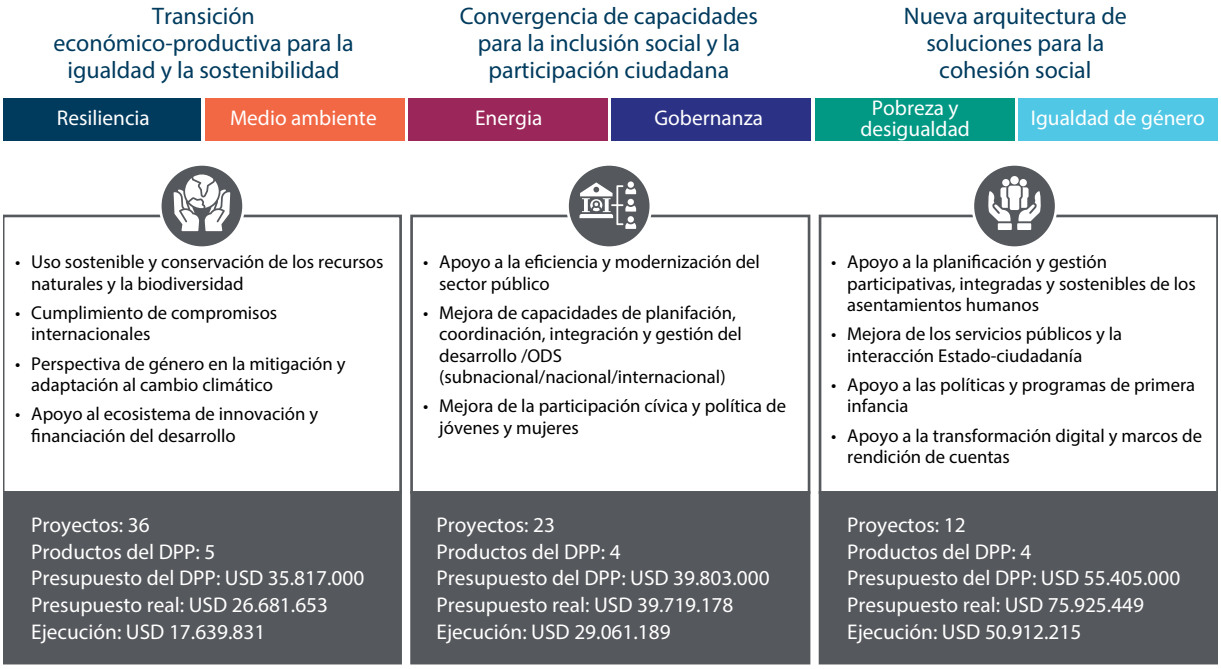
FIGURA 2. Clústeres programáticos del PNUD en el Uruguay

Este enfoque se tradujo en 13 productos específicos del programa del PNUD para el país y sirvió para orientar la labor programática de los grupos temáticos programáticos (véase la figura 1). Los equipos de clúster, compuestos por un analista y un asistente[16], trabajaron interconectados, gestionando las relaciones con las contrapartes y colaboradores e implementando carteras de iniciativas asociadas con diferentes resultados del DPP. Además, durante este ciclo, se integró un Laboratorio de Aceleración compuesto por tres personas, y se fortalecieron las comunicaciones, la supervisión y la evaluación y la incorporación de la perspectiva de género mediante la contratación de personal y la creación de un grupo interno multidisciplinario de género. Esto fue parte de un proceso de reestructuración que respondió a un compromiso con el PNUD de próxima generación y reflejó los hallazgos y las recomendaciones vertidas en la EIPP de 2019, en especial en torno al pensamiento sistémico para aprovechar la integración.

Carteras, resultados del DPP y cuestiones transversales

El PNUD amplió su labor en esferas de interés para las principales contrapartes gubernamentales, lo que se reflejó en el aumento de los recursos y las asociaciones, así como en sus contribuciones mediante actividades no relacionadas con los proyectos. Sin embargo, en el momento de la evaluación, algunos productos del DPP (1.4, 2.3, 2.4 y 3.2) solo tenían pequeñas iniciativas asociadas.

FIGURA 3. Resultados del programa de país del PNUD en el Uruguay, áreas de participación y panorama de proyectos y financiamiento[17]



Los aspectos transversales y los facilitadores se integraron en todos los resultados e iniciativas, aunque, en su mayoría, respondieron a la categoría de género y el principio de "no dejar a nadie atrás" orientada, en particular, a los jóvenes (véase la figura 3 para obtener un detalle del panorama de los proyectos y su financiación). Aparte de algunos proyectos piloto a nivel local, la implementación se centró en los niveles nacional y departamental (Montevideo, Canelones y Río Negro). La huella de la digitalización fue evidente, y los aspectos innovadores se integraron y aprovecharon en muchos proyectos (62 por ciento y 46 por ciento, respectivamente)[18].

Recuadro 2: Resumen financiero y desempeño

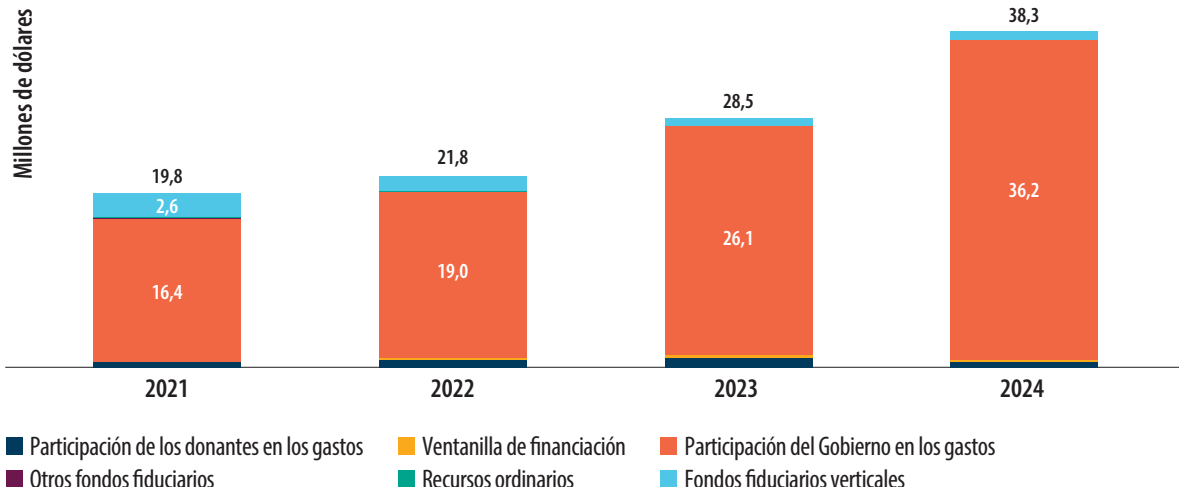
El PNUD contribuyó a tres de los cuatro resultados, con un presupuesto estimado de 131 millones de dólares estadounidenses, equivalente al 75 % del total de los recursos del MCNUDS.

Entre enero de 2021 y diciembre de 2024, la oficina de país ejecutó 71 proyectos con un presupuesto aproximado de 141,6 millones de dólares, lo cual superó el monto indicativo. Al momento de la evaluación, trece iniciativas se encontraban en la cartera de proyección/negociación (hard pipeline), por un monto aproximado de 14,2 millones de dólares (fuente: Quantum Partnership Opportunities).

La estrategia proactiva de movilización de recursos y recuperación de costos continuó demostrando su éxito, con un incremento significativo en la cofinanciación gubernamental (aproximadamente el 50 % con respecto al ciclo anterior; de 59 millones a 88,1 millones de dólares) y una proyección de duplicación de los fondos verticales (en implementación y proyección).

El PNUD firmó nuevos acuerdos de asociación con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apoyando instrumentos innovadores de financiamiento para el desarrollo, y trabajó en el fortalecimiento de la colaboración con el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) (p. ej., en transporte público sostenible).

FIGURA 4. Gastos de los programas del PNUD por fuentes de financiación (febrero de 2025)



La sostenibilidad financiera de la oficina de país y su trabajo programático se mantuvo muy apegada a las demandas de las contrapartes gubernamentales y a la necesidad de mantener una alta eficiencia de gestión y tasas de entrega. Véanse los detalles del desempeño financiero en el anexo 4.

CAPÍTULO 2
RESULTADOS

Esta sección está organizada en torno a cuatro áreas de análisis del trabajo de la oficina del PNUD en el Uruguay, que se abordan de manera integrada en la línea de los nodos críticos definidos en el DPP (2021-2025). La evaluación se realizó sobre la base de cuatro dimensiones de análisis, a saber: 1) contribuciones del PNUD a la eficacia de la gobernanza; 2) contribuciones del PNUD a soluciones catalíticas y financiamiento sostenible; 3) contribuciones del PNUD a la cohesión social y territorial, y 4) eficacia institucional del PNUD. Los resultados de la evaluación están organizados por temas más amplios, así como por cuestiones interconectadas y específicas, e incluyen el análisis de los factores subyacentes que contribuyeron a los procesos de cambio y al logro de resultados en materia de desarrollo, así como aquellos que plantearon problemas. Se hace hincapié en las mejores prácticas, las lecciones aprendidas y las brechas que deben superarse para una adopción más amplia (es decir, sostenibilidad, ampliación, replicación e integración).

Contribuciones del PNUD a la eficacia de la gobernanza para un desarrollo inclusivo y sostenible

Introducción. El apoyo del PNUD a los marcos institucionales y modelos de gobernanza se basó en la necesidad de modernización, innovación y adaptación del sector público. La oficina de país se centró cada vez más en dar forma a contribuciones sistémicas y transformadoras mediante la promoción de agendas emergentes y una nueva generación de políticas públicas. Fomentó el diálogo entre múltiples partes interesadas, las plataformas interinstitucionales y las capacidades intersectoriales para abordar desafíos complejos. Además de esta función estratégica, la prestación de apoyo operacional y administrativo a las políticas y programas nacionales en función de la demanda siguió siendo la columna vertebral de la labor del PNUD en el Uruguay. Bajo el pilar de efectividad de la gobernanza, se evaluaron las contribuciones al resultado 1 del DPP (transición económico-productiva para la igualdad y la sostenibilidad) y al resultado 2 (mayor capacidad de inclusión social y participación ciudadana).

Hallazgo 1: Gobernanza eficaz, adaptativa y anticipatoria. El PNUD forjó nuevas colaboraciones, en particular con el Parlamento y los partidos políticos, y reafirmó su firme compromiso y capacidad para estar a la vanguardia de los nuevos programas. Los esfuerzos invertidos por la oficina de país —con una pequeña cantidad de financiación inicial— demostraron su potencial catalizador. Con el fin de mejorar la eficacia de la gobernanza, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, el PNUD promovió enfoques y prácticas más adaptables a las nuevas realidades y a la complejidad de los problemas de desarrollo.

El PNUD reafirmó su valor añadido como articulador y agente de conocimientos en la innovación de la gobernanza, conectando los programas mundiales, regionales y nacionales y una diversidad de partes interesadas en torno a modelos eficaces de gobernanza centrados en el desarrollo. Su apoyo a la aplicación de diferentes estrategias en un nuevo contexto político y a una arquitectura de gobernanza preparada para el presente y el futuro fue ampliamente reconocido en entrevistas. Tres enfoques de participación —Parlamento y partidos políticos; juventud, y academia y sociedad civil— impulsaron la innovación estratégica en esta área.

- **Reforzando la capacidad anticipatoria para la toma de decisiones y el debate público del Parlamento** a través de la Comisión Especial de Futuros del Parlamento[19]. La asistencia técnica y la coorganización de los espacios de diálogo, en especial la Segunda Cumbre Mundial de Comisiones de Futuros[20], fueron fundamentales para ello. Como nueva plataforma, fomentó la reflexión colectiva sobre temas orientados al futuro, como el futuro de la democracia y el trabajo, el desarrollo de la tecnología y la inteligencia artificial, y el cambio y los efectos en la sociedad. El intercambio de conocimientos regionales y mundiales, la participación de una diversidad de partes interesadas

(entre ellos, parlamentarios, expertos temáticos, académicos, sector privado, sociedad civil, cooperación internacional y plataformas de integración regional) y el posicionamiento de temas críticos en el debate público fueron muy valorados en las entrevistas. La iniciativa ayudó a mostrar enfoques innovadores para la modernización democrática y la gobernanza inclusiva.

- **Impulsando el liderazgo y la participación política de jóvenes a través de la articulación de la Juventud Interpartidaria[21].** En el marco del proceso electoral de 2024, El PNUD facilitó diálogos intergeneracionales y dirigidos por jóvenes — trascendiendo líneas políticas—, que culminaron en propuestas consensuadas para una democracia inclusiva, más deliberativa y anticipatoria. Estas propuestas abordan desafíos clave en torno al empleo, la educación, el desarrollo humano y la seguridad. El documento *Acuerdos de la Juventud Político-Partidaria del Uruguay*[22] se presentó a candidatos presidenciales y al público general, ganando visibilidad nacional e internacional. Las personas entrevistadas destacaron el éxito del proceso a la hora de trascender la polarización, elevar la calidad del debate político y poner la atención en el contenido de las propuestas y, en particular, las respuestas de política pública.
- **Reforzando la participación del mundo académico, los expertos, los profesionales y la sociedad civil** en la generación e intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas, facilitó nuevas oportunidades para el ecosistema de innovación. El papel del PNUD en la conexión y convocatoria de una amplia gama de actores apoyó la construcción de agendas colectivas. Las colaboraciones con universidades nacionales e internacionales y socios, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), BID Lab, la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC) permitieron nuevas agendas de investigación[23], difusión del conocimiento y creación de redes a través de eventos y seminarios para promover la agenda de innovación en el sector público.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

Los lentos procesos de cambio del Uruguay, a pesar de la apertura al diálogo y la acción colectiva, dificultaron la conversión de ideas innovadoras de gobernanza en acciones concretas o influencia política. Las estrategias aún no se han definido y requieren más trabajo. Los ciclos electorales y económicos, junto con cierto grado de instrumentalización de los espacios por parte de unos pocos actores clave, limitaron la participación inclusiva, particularmente para las mujeres, las juventudes y los grupos marginados. La financiación insuficiente limitó aún más el compromiso sostenido a nivel subnacional.

Si bien el impulso y el compromiso fueron notables, especialmente en torno a iniciativas, como el proceso interpartidista de la juventud, persistió el riesgo de perder impulso después de las elecciones sin el seguimiento de los actores políticos. Los esfuerzos para involucrar a la sociedad civil y a los grupos subrepresentados a menudo eran centralizados y ad hoc, lo que destacaba la necesidad de enfoques más estructurados e inclusivos. En el momento de la evaluación, la oficina de país comenzó a esbozar un plan de sostenibilidad para continuar la participación a través de campañas subnacionales y la articulación con los partidos políticos y el Parlamento.

La evaluación reveló un potencial significativo para fortalecer la gobernanza subnacional y fomentar la colaboración y los espacios de convergencia entre los actores estatales y la sociedad civil. Esto incluye oportunidades para crear sinergias con iniciativas, como la "Escuela de Gobierno[24]" y el programa "PROPACI[25]", con otras iniciativas que promueve el PNUD, así como de que se alineen con el trabajo de ONU Mujeres, UNICEF y UNESCO en asuntos de participación política, participación de los jóvenes, acceso a la información y el papel de los medios de comunicación y el Parlamento.

Hallazgo 2: Apoyo a las políticas y fortalecimiento institucional. Los esfuerzos de larga data del PNUD en el fortalecimiento institucional y el asesoramiento en materia de políticas siguieron siendo la columna vertebral de su propuesta de valor, reputación y contribuciones. El buque insignia durante este ciclo fue el apoyo a la gobernanza ambiental y climática del Uruguay para lograr sistemas de producción y consumo sostenibles. Sobre la base de tres decenios de asociación con instituciones ambientales, el establecimiento del nuevo Ministerio de Ambiente (MA) fue un gran avance. Las prioridades contrapuestas, las limitaciones de recursos y los riesgos de sostenibilidad siguieron siendo factores críticos que dificultaban la inversión y el desarrollo futuro.

El PNUD contribuyó sustancialmente a la consolidación institucional del nuevo Ministerio de Ambiente del Uruguay. Más allá de la asistencia técnica tradicional, el PNUD aseguró la continuidad de las iniciativas ambientales durante la fase formativa del ministerio en 2020, incluida la ejecución del tercer préstamo de fortalecimiento institucional del BID. Mientras se formaban nuevas estructuras y procesos, el PNUD apoyó la puesta en marcha del ministerio mediante la colocación de personal técnico, la facilitación de la coordinación interna y la redefinición de los acuerdos de cooperación. Esto ayudó a fortalecer el papel de la Dirección Nacional de Cambio Climático (DINACC) del MA como agencia central de coordinación de actividades relacionadas con el clima, mejorando notablemente la coordinación interinstitucional efectiva, la colaboración intersectorial y la alineación de las prioridades nacionales. La mejora de las capacidades técnicas y operativas permitió al MA liderar los mecanismos de financiamiento sostenible emergentes.

- **Fortaleciendo la gestión ambiental y del cambio climático.** El enfoque del Uruguay hacia los desafíos ambientales evolucionó con notables avances en transparencia, formulación de políticas basadas en evidencia y estrategias de adaptación. El PNUD ayudó a desarrollar sistemas sólidos de monitoreo y evaluación (M&E), mejorando la confiabilidad de los datos y la sofisticación de los informes, en particular para la Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN) revisadas y la verificación de bonos climáticos[26]. También colaboró con el avance del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y con la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2025-2030 como un hito clave. La CDN revisada (2022)[27] y los objetivos recientes de protección de la biodiversidad presentados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad 2024 (COP 16) marcaron nuevos avances en la adaptación al clima y la protección de los ecosistemas. La creación de un cuadro de profesionales ambientales experimentados a través de proyectos implementados por el PNUD, muchos de los cuales pasaron a desempeñar funciones gubernamentales permanentes, fue otra contribución crítica —de carácter "invisible"— del PNUD al desarrollo continuo del sector.
- **Promoviendo políticas ambientales y climáticas.** El progreso fue más allá del diseño de políticas, ya que avanzó hacia marcos de implementación integrales. Las contribuciones del PNUD gozaron de gran reconocimiento a la hora de garantizar la continuidad y ampliar el alcance de las políticas. Destaca la institucionalización del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático[28] (SNRCC). En este caso, el PNUD apoyó el desarrollo de Planes Nacionales de Adaptación (PNAD) sectoriales para diversos sectores (agricultura, zonas costeras y ciudades) y el fortalecimiento de la CDN con la inclusión de más sectores y estrategias transversales. A través de la Promesa Climática, el PNUD ayudó a integrar las perspectivas de género e interseccionales en las políticas ambientales, incluido un nuevo Plan de Acción en Género y Cambio Climático SNRCC 2020-2024. También apoyó una mayor participación de las partes interesadas y enfoques territoriales para la adaptación al clima y la gestión del riesgo climático, incorporando dimensiones sociales en términos de impacto en la migración, las pérdidas y los daños.

- **Catalizando un cambio hacia una economía circular y una gestión sostenible de los residuos.** El PNUD también contribuyó al desarrollo de la Estrategia Nacional de Economía Circular y la primera política integrada de gestión sostenible de residuos del Uruguay, un esfuerzo de coordinación sin precedentes entre seis ministerios (MA, Ganadería, Industria, Economía, Transporte, Vivienda). Apoyó el marco regulatorio para la responsabilidad extendida del productor (REP) y amplió el Plan Vale de gestión de envases, de manera que pasó de soluciones punitivas a soluciones colaborativas e incluyó clasificadores de residuos en dos nuevos departamentos (Río Negro y Soriano).
- **Tendiendo puentes entre la política y la implementación en la transición del sector del transporte en el Uruguay.** El PNUD ayudó a transformar el sistema de subsidios de los autobuses diésel para incentivar los vehículos eléctricos, de modo de alinear los objetivos ambientales con la viabilidad económica y la accesibilidad de la extensa red de transporte público. Como parte de la transición energética más amplia del Uruguay, se introdujo un nuevo sistema de subsidios para compensar los altos costos iniciales de los autobuses eléctricos y la infraestructura. Los incentivos complementarios constaron de aranceles de importación reducidos para vehículos eléctricos y otros vehículos de emisión cero, subvenciones para estaciones de carga y tarifas preferenciales de energía. Estos incentivos crearon un entorno económico propicio para que las partes interesadas públicas y privadas invirtieran en soluciones de transporte sostenibles[29].

A través del proyecto MOVÉS del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el PNUD y el FMAM, se pusieron a prueba 30 autobuses eléctricos con cinco operadores públicos en Montevideo y dos autobuses interurbanos en Canelones, lo que permitió demostrar su viabilidad y fomentó la inversión. La iniciativa también promovió el cambio organizacional e integró las perspectivas de género en las prácticas comerciales y la planificación de la movilidad urbana. Al construir un caso financiero convincente, el proyecto catalizó más inversiones de actores públicos y privados, contribuyendo a la segunda transición energética del Uruguay. Entre ellos se encuentran CUTCSA[30], el principal operador de transporte público del país, otras iniciativas (MOVE, el Fondo de Innovación en Energías Renovables) y el fondo de movilidad eléctrica del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

Operar con escasez de recursos y depender de la financiación basada en proyectos socavó la sostenibilidad de las funciones técnicas clave y las estructuras de coordinación, muchas de las cuales seguían dependiendo de la cooperación internacional. Si bien algunos mecanismos, como el SNRCC, se institucionalizaron y ofrecen modelos replicables, la viabilidad a largo plazo de otros siguió siendo incierta. Los recursos limitados también dificultan el cumplimiento de las regulaciones ambientales y la implementación consistente de sistemas de monitoreo, en particular en áreas, como la gestión de áreas protegidas.

La integración de la biodiversidad en la toma de decisiones económicas se fue dando de forma paulatina, con algunos avances a través de las finanzas sostenibles. Sin embargo, los incentivos y la aceptación política de los marcos de rendición de cuentas y transparencia, como el presupuesto verde, siguieron siendo débiles.

La orientación de la gestión del sector público hacia enfoques basados en los resultados sigue siendo una prioridad. Es necesario prestar más atención a la armonización de los resultados con los objetivos nacionales y sectoriales de desarrollo sostenible, más allá de la mera ejecución.

Recuadro 3. La evolución de la gobernanza ambiental del Uruguay y el apoyo de larga data del PNUD

En las últimas tres décadas, el Uruguay ha pasado de un enfoque fragmentado y basado en proyectos a un marco de gobernanza ambiental más integrado. Un hito clave fue la creación del MA en 2020, que fortaleció la capacidad del país para priorizar y abordar los desafíos ambientales y climáticos. Anteriormente, estas funciones se alojaban dentro del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), lo cual restringía la priorización y la implementación.

Con una base institucional más sólida, el objetivo era permitir políticas y acciones sobre cambio climático, conservación de la biodiversidad, control de la contaminación y uso sostenible de los recursos. A lo largo de este proceso, el PNUD siguió siendo un socio estratégico valioso:

"El PNUD ha sido reconocido por su trayectoria, conocimiento y visión a largo plazo. El nuevo Gobierno recurrió con frecuencia al PNUD para obtener este conocimiento y orientación".

"El PNUD ha sido nuestro socio constante a través de múltiples gobiernos, ayudándonos a mantener nuestras prioridades ambientales mientras desarrollamos nuestra capacidad para abordar nuevos desafíos".

El apoyo del PNUD a la movilización de recursos a través de fondos verticales y la gestión de fondos fue fundamental para asegurar el funcionamiento básico del ministerio e impulsar una agenda más ambiciosa e innovadora.

A medida que el MA continuó fortaleciendo su liderazgo en iniciativas ambientales nacionales e internacionales, los hitos clave en su desarrollo incluyeron:

- Nuevos marcos de gobernanza ambiental y acuerdos de asociación con organizaciones internacionales e instituciones financieras para impulsar la capacidad de políticas.
- Marcos legales y regulatorios para la protección del medio ambiente, el control de la contaminación, la gestión de residuos y la resiliencia climática.
- Compromisos climáticos más audaces que posicionan al Uruguay como líder regional, incluidos instrumentos financieros sostenibles y asociaciones público-privadas que apoyan las CDN, la biodiversidad y las energías renovables.
- Iniciativas de ecosistemas y biodiversidad impulsadas localmente que involucran a comunidades, organizaciones no gubernamentales, autoridades y socios internacionales.
- Campañas educativas y de participación pública que promuevan la implicación y la acción de base.

A pesar de las limitaciones de recursos y los desafíos en la implementación, la evolución del ministerio con respecto a sus instituciones predecesoras refleja el creciente compromiso del Uruguay de abordar problemas ambientales complejos a través de una gobernanza integrada y una lente de desarrollo sostenible.

Hallazgo 3: Modernización de la administración pública, calidad y prestación eficiente de servicios. En apoyo de los procesos de modernización del sector público y transformación digital, el PNUD siguió prestando asistencia operacional, administrativa y técnica muy valiosa a múltiples instituciones gubernamentales. Sus contribuciones se alinearon con las prioridades nacionales y las estrategias institucionales en apoyo a los servicios públicos clave. Si bien el alcance y la evolución del apoyo variaron según los sectores, la labor del PNUD se caracterizó sistemáticamente por una fuerte innovación técnica y se guio por una estrategia coherente e intersectorial[31].

El PNUD cambió el enfoque hacia las nuevas prioridades, en aras de impulsar la innovación en la gobernanza y la prestación de servicios. A medida que disminuyeron las prioridades y las demandas en esferas que anteriormente recibían apoyo (por ejemplo, el desarrollo territorial, las evaluaciones de políticas públicas o el sector de la justicia), el PNUD hizo contribuciones notables a otras líneas de trabajo e iniciativas experimentales emergentes e innovadoras, a saber:

- **Avanzando el gobierno abierto, la infraestructura pública digital (DPI)[32] y la transparencia.** En asociación con la AGESIC, el PNUD apoyó el avance del Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2021 y la estrategia de gobierno digital, lo cual mejoró la accesibilidad, calidad y puntualidad de los servicios a través de plataformas, como la aplicación Gub.uy[33], y amplió la transformación digital de la Historia Clínica Electrónica Nacional. Estos esfuerzos mejoraron la accesibilidad, la calidad y la puntualidad de los servicios públicos, beneficiando particularmente a los grupos vulnerables. El PNUD también brindó apoyo operacional y técnico para el desarrollo de marcos de salvaguardias de ciberseguridad y DPI, lo que facilitó el intercambio de conocimientos y consolidó las mejores prácticas en una hoja de ruta para acciones futuras[34]. El liderazgo del Uruguay en materia de gobierno digital[35] fue reconocido aún más a través de su participación en la campaña global "50 in 5[36]" y sus contribuciones a los debates internacionales sobre bienes públicos digitales y marcos de DPI[37].
- **Modernizando la gestión del sector público a través de la innovación y la colaboración.** En asociación con la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), el PNUD apoyó la modernización del sector público mediante la promoción de metodologías innovadoras para mejorar las carreras de la administración pública, la prestación de servicios públicos y la motivación del personal. Las iniciativas clave constaron de la colaboración con la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE) para mejorar el ecosistema institucional, en particular el Sistema de Información de Compras y Contrataciones Estatales (SICE) a través de la transformación digital y un enfoque impulsado por la innovación para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios. Los esfuerzos conjuntos con la ANII avanzaron en la compra pública de soluciones innovadoras (CPI), lo cual permitió mejorar la calidad del servicio y fomentar un nuevo mercado para la innovación y el desarrollo científico. El PNUD también se asoció con la ANII y la Universidad de Warwick para poner a prueba una metodología destinada a aumentar la motivación y la creatividad de los funcionarios públicos. Esto se probó a través de un concurso público con el Gobierno de Canelones y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Si bien el INAU enfrentó desafíos internos que limitaron la implementación completa, ambos pilotos fueron valorados por promover el pensamiento innovador y las mejoras del servicio.
- **Impulsando la experimentación en programas sociales específicos.** El PNUD apoyó dos programas piloto innovadores del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) dirigidos a poblaciones vulnerables y en riesgo. El programa "Accesos[38]" facilitó la integración en el mercado laboral a través de pasantías públicas, oportunidades de empleo en el sector privado, capacitación personalizada para el personal y un mejor alcance. El Proyecto de Inclusión Asistida (PIA)[39] se dirigió a personas recién liberadas de prisión, en pro de promover la reintegración social y reducir la reincidencia a través del apoyo coordinado entre el MIDES, el Ministerio del Interior y la academia. El PNUD proporcionó asistencia técnica, financiación y acceso a las mejores prácticas. Los entrevistados destacaron la credibilidad añadida por la participación del PNUD (es decir, el "sello de calidad") como un importante valor agregado para ambas iniciativas. Ambos pilotos demostraron un gran potencial de escalamiento a nivel de política pública estatal, aunque las limitaciones de recursos, particularmente para el seguimiento personalizado con los beneficiarios y la evaluación integral de los resultados, se identificaron como barreras para la sostenibilidad y la obtención de financiamiento futuro.

El PNUD siguió prestando servicios administrativos clave (apoyo a la gestión de préstamos del BID, encargo de consultorías, nóminas, etc.) a diversas instituciones y direcciones. Mediante el apoyo de larga data a la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP), el PNUD ayudó a consolidar las capacidades relativas a eficiencia y transparencia en materia de presupuestación, ejecución de la inversión pública y rendición de cuentas. Sin

embargo, persistieron brechas en el fomento de una cultura de calidad del gasto público, rendición de cuentas y evaluación, como señalaron diferentes entrevistados. A nivel subnacional, los recursos limitados y la falta de capacidad técnica siguen dificultando la prestación de servicios, lo que subraya la necesidad de abordar las restricciones presupuestarias nacionales mediante un apoyo adaptado a la eficacia de los programas públicos, incluso mediante instrumentos de financiación innovadores, como bonos y asociaciones público-privadas.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

Si bien el PNUD aprovechó las oportunidades de innovación y el valor añadido desde el punto de vista técnico, las iniciativas a menudo permanecieron aisladas dentro de las estructuras institucionales de las entidades de ejecución. Esto limitó su integración en estrategias más amplias en torno a los desafíos estructurales y las brechas de desarrollo. Los ejemplos incluyen pilotos de servicio público relacionados con la educación y el acceso laboral de poblaciones vulnerables (por ejemplo, "Accesos", bono de impacto social, Programa de Mejoramiento de Barrios [PMB]) y su encuadre en estrategias sectoriales y de desarrollo más amplias, como las de transformación económica y del mercado laboral e inclusión social.

La evaluación de la eficacia de la innovación en los programas públicos requirió una medición más sólida de los resultados, tanto en motivación como en calidad del servicio, para determinar la escalabilidad. Por ejemplo, el impacto de las reformas en la administración de Canelones o las percepciones de los usuarios aún no se han evaluado por completo. Del mismo modo, renovar el compromiso con el INAU puede generar un impacto más amplio y lecciones valiosas para ampliar.

La coordinación y la comunicación interinstitucionales, en particular, cuando las funciones, las competencias o los intereses pueden superponerse, siguieron siendo una esfera de mejora y la función de facilitación del PNUD siguió siendo esencial. Esto se evidenció en relación con los problemas de competencia vinculados a la innovación en la contratación pública y la gestión de la administración pública y los diferentes roles desempeñados por la ONSC, la ARCE y la ANII.

Contribuciones del PNUD a las soluciones catalizadoras y a la financiación sostenible para el desarrollo

Introducción. Abordar los desafíos estructurales persistentes y las limitaciones en el financiamiento para el desarrollo como PCN requirió estrategias interconectadas y nuevos enfoques holísticos. Un histórico acuerdo de inversión extranjera directa[40] en 2019 desencadenó un proceso de replanteamiento centrado en el desarrollo de soluciones catalíticas para un cambio sostenible. La oficina de país se propuso explorar diferentes enfoques. La innovación como facilitador se integró en las tres áreas de resultados del DPP, con el objetivo de promover la experimentación de políticas públicas. La innovación tecnológica y las alianzas tácticas fueron fundamentales para alinear las agendas y prioridades en torno a los desafíos clave del desarrollo. El Laboratorio de Aceleración (AccLab) fue una de las estrategias para proporcionar una plataforma para la innovación y la experimentación, particularmente, a nivel subnacional. La financiación innovadora para el desarrollo (FpD), que promueve nuevos instrumentos y esquemas de colaboración, surgió como un enfoque crucial para el programa del país y el papel cambiante del PNUD en el Uruguay.

Hallazgo 4: Innovación en la financiación para el desarrollo. El Uruguay impulsó esfuerzos pioneros mediante el desarrollo de instrumentos de financiamiento innovadores y modelos de asociación para avanzar en los objetivos clave de desarrollo sostenible. El enfoque exploratorio, el apetito por el riesgo y el uso de la experiencia regional y mundial ayudaron a dar forma al papel y la posición de la oficina de país en apoyo de estos esfuerzos. A pesar de los éxitos, la evolución de las finanzas sostenibles en el Uruguay se encuentra en una coyuntura crítica, que requiere un mayor desarrollo institucional, un compromiso político sostenido para aumentar las inversiones y reforzar los marcos de rendición de cuentas y transparencia.

El Uruguay avanzó en el financiamiento del desarrollo sostenible a través de un marco nacional integrado. El país logró un progreso significativo hacia el establecimiento de un Marco Nacional Integrado de Financiación (MNIF) para acelerar la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El PNUD desempeñó un papel clave en el apoyo a la Mesa Redonda de Finanzas Sostenibles, que presidió el Banco Central y el MEF y representó un nuevo modelo de coordinación, ya que reunió a actores públicos y privados para alinear las finanzas nacionales con los objetivos climáticos. Esto incluyó el desarrollo de una taxonomía de finanzas sostenibles y un mapa de inversores para guiar los instrumentos futuros y la asignación de recursos. Los entrevistados destacaron la relevancia de integrar los compromisos de "economía integral" alineados con las CDN en las finanzas nacionales, junto con la apropiación y el compromiso que el MEF y el Banco Central han asumido en los últimos años. Esto fomentó la promoción de las finanzas nacionales sostenibles, la preparación de nuevos instrumentos financieros y la canalización efectiva de recursos.

- **El Bono Indexado a Indicadores de Cambio Climático (BIICC) redefinió el panorama del financiamiento climático en el Uruguay.** La emisión de este bono innovador representó un logro notable y un cambio significativo en los esfuerzos para implementar las CDN. Más que un mecanismo para recaudar capital redefinió el vínculo entre las finanzas públicas y el desempeño ambiental, anclado en un sólido marco de rendición de cuentas. Al incentivar la gestión ambiental, la estructura simétrica del bono vinculó las tasas de interés a dos indicadores de desempeño de las CDN y requirió políticas, acciones e inversiones concretas para cumplir con los objetivos. También estableció nuevos arreglos institucionales, en particular un grupo de coordinación interministerial que sigue fortaleciendo la gobernanza ambiental. El PNUD desempeñó un papel nuevo y fundamental para permitir este cambio, facilitando la gobernanza, la coordinación de las partes interesadas, así como sirviendo como verificador externo tanto para el bono como para un préstamo complementario del Banco Mundial. Esto profundizó su papel en las finanzas innovadoras y provocó un diálogo más amplio sobre nuevos modelos de cooperación.
- **Mecanismos de financiamiento mixto en apoyo a la transición energética y la innovación del Uruguay.** A través del Joint SDG Fund y en asociación con la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y ONU-Mujeres, el PNUD ayudó a lanzar el Fondo de Innovación en Energías Renovables (REIF)[41], que adoptó un enfoque diferente de las finanzas sostenibles. Al combinar capital de las Naciones Unidas, comercial y privado, el REIF se centró en inversiones para fomentar la competitividad en el sector energético, fomentar la inclusión social, promover la igualdad de género y generar nuevas capacidades a nivel local. También ayudó a promover los esfuerzos en torno al transporte limpio. El fondo ya aprobó varios proyectos ecológicos pioneros y tecnologías limpias, desde grúas eléctricas hasta bombas de calor industriales, y se espera que de sus 7 millones de dólares iniciales se pase a 50-60 millones de dólares en financiamiento adicional.
- **La iniciativa Finanzas para la Biodiversidad (BIOFIN) introdujo un enfoque transformador para la financiación de la biodiversidad.** Esta iniciativa, que se lanzó recientemente, apoyó la Estrategia Nacional de Biodiversidad mediante el desarrollo de una cartera de proyectos con una línea de base financiera y un plan de financiamiento específico. La novedad de BIOFIN es el desarrollo de una cartera integrada de proyectos, con una línea de base financiera y un plan de financiación para cumplir con los objetivos y metas ambiciosas de la estrategia. Aunque todavía se encontraba en sus primeras etapas, se reconoció que era un modelo prometedor para idear iniciativas más específicas y movilizar los recursos necesarios con objetivos claros y realistas.

Desde los **objetivos verdes hasta los de desarrollo social**, el PNUD colaboró estrechamente con el MIDES en la elaboración de otro instrumento financiero pionero para la financiación de políticas públicas. Esta iniciativa brindó apoyo específico a soluciones que buscaban abordar la exclusión socioeconómica de los jóvenes en riesgo.

- **Financiamiento del servicio público basado en resultados a través del primer bono de impacto social (BIS) del Uruguay.** El instrumento piloto de financiamiento, valorado en 600.000 dólares, tuvo como objetivo fomentar la finalización de la educación, promover el aprendizaje continuo y mejorar las oportunidades de empleo de personas jóvenes vulnerables y marginadas. Impulsado por el MIDES con un amplio apoyo del PNUD desde la etapa de prefactibilidad, introdujo un modelo transformador de financiamiento basado en resultados que combina asociaciones público-privadas, responsabilidad social corporativa y objetivos de desarrollo. Bajo el modelo, los inversores privados financian el programa por adelantado y las instituciones públicas les reembolsan con intereses en función de los resultados verificados: finalización de la educación, empleo o inscripción en la educación superior. La iniciativa también catalizó debates sobre la modernización del modelo de educación dual del Uruguay, con un enfoque en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) y oportunidades para las mujeres jóvenes.

El PNUD actuó como intermediario de confianza en todos los sectores e instituciones. El PNUD facilitó la coordinación entre las agencias públicas (MIDES, el Ministerio de Educación y Cultura, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional [INEFOP] como copagadores y la OPP), el BID, los inversionistas públicos y privados (Banco República [BROU], Banco Itaú, Banco Santander, ScotiaBank y la Fundación ReachingU) y el proveedor de servicios sociales ANIMA, una organización sin fines de lucro. Después de la verificación del logro de los objetivos a cargo de un agente externo (Grant Thorton), el primer reembolso se emitió con éxito en 2024. Esta experiencia pionera ya atrajo el interés de otras instituciones públicas que buscan abordar los desafíos socioeconómicos, como el apoyo a las personas liberadas de prisión o a las personas sin hogar.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

La escasez de recursos y las prioridades contrapuestas siguieron limitando los incentivos para aumentar la inversión pública en el desarrollo sostenible. El progreso en los objetivos ambientales, climáticos y relacionados con el género requirió una voluntad política más fuerte y una mejor alineación entre los sectores. Las persistentes deficiencias de capacidad y la fragmentación de la coordinación institucional obstaculizaron la adopción de la gestión basada en los resultados. Los marcos sólidos de rendición de cuentas y transparencia siguen siendo una necesidad crítica.

La sostenibilidad a largo plazo depende de tres factores críticos:

- **Institucionalización:** integrar mecanismos de finanzas sostenibles en estructuras de gobernanza permanentes, más allá de los modelos basados en proyectos.
- **Desarrollo de capacidades:** fortalecer la experiencia técnica nacional para diseñar, implementar y verificar un financiamiento transparente y basado en resultados, reduciendo la dependencia del apoyo internacional.
- **Recursos adecuados:** asegurar recursos financieros y humanos estables para apoyar la implementación, el monitoreo y la ampliación.

La transición de la financiación basada en proyectos a la institucional siguió siendo una prioridad clave. La fuerte dependencia de la cooperación internacional hace que las iniciativas sean vulnerables a la volatilidad de la financiación. Establecer equipos técnicos permanentes dentro de las instituciones financieras y mejorar la coordinación entre los sectores ambiental y financiero es esencial para mantener el progreso y ampliar el impacto.

A pesar de los desafíos, la experiencia del Uruguay con herramientas de finanzas sostenibles, como el bono de impacto social, ofreció lecciones valiosas, a saber:

- **Tiempo y complejidad:** La coordinación prolongada y los obstáculos burocráticos crearon fatiga para los inversores privados, quienes estaban acostumbrados a plazos de entrega más rápidos, así como una carga para el proveedor de servicio.
- **Preparación técnica:** Se subestimaron desafíos, como la adaptación del sistema contable de los bancos a la inversión.
- **Diseño colaborativo:** A pesar de requerir mucho tiempo, la resolución conjunta de problemas fue esencial para superar los cuellos de botella.
- **Facilitadores críticos:** Los proveedores de servicios experimentados con sistemas sólidos de monitoreo son clave para ampliar o replicar dichos instrumentos.

La futura expansión de las finanzas sostenibles en el Uruguay depende del desarrollo de sistemas de monitoreo y verificación más sofisticados para rastrear los impactos ambientales y sociales y mantener la confianza de los inversores. Asimismo, son importantes los marcos institucionales sólidos y resistentes que garanticen la continuidad a través de las transiciones políticas. Abordar estas brechas fundamentales es esencial para que el Uruguay desarrolle plenamente su potencial como líder regional en finanzas sostenibles.

Recuadro 4. El BIICC: un hito para el Uruguay y su compromiso con el trabajo multisectorial en materia de acción climática

El primer BIIC del Uruguay marca un paso pionero en las finanzas soberanas, con potencial para trascender del nivel regional al global. A diferencia de los bonos verdes tradicionales o vinculados a los ODS en América Latina, el bono del Uruguay, emitido a fines de 2022, utiliza un mecanismo de reducción que ajusta los pagos de intereses en función del progreso hacia los objetivos clave de sostenibilidad, incluida la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la preservación de los bosques nativos. El mecanismo refuerza la rendición de cuentas y la credibilidad en los compromisos climáticos del Uruguay.

Esta innovación fue posible gracias a la sólida gobernanza climática del Uruguay, la estabilidad institucional y la coordinación interinstitucional, condiciones compartidas solo por Colombia, México y Chile en la región. El apoyo técnico del BID y el PNUD ayudó a dar forma a la estructura del bono, reforzando la rendición de cuentas y la credibilidad en los compromisos climáticos del Uruguay.

El bono atrajo a 188 inversores globales de Europa, Asia, Estados Unidos y América Latina, y el 21 % invirtió en deuda uruguaya por primera vez. La demanda alcanzó los 3.960 millones de dólares, lo cual superó con creces los 1.500 millones de dólares emitidos. También atrajo y materializó un préstamo del Banco Mundial de 350 millones, lo que permitió vincular las reducciones de intereses a acciones de política que promueven un crecimiento económico más verde y resiliente.

"Este bono es un hito. Demuestra el compromiso del Uruguay de alcanzar los objetivos climáticos y ambientales en su primera CDN, al vincular su política de deuda soberana con el desempeño ambiental".

Funcionario superior

El PNUD en el Uruguay desempeñó un papel central en la facilitación del diálogo con las partes interesadas, la definición de los marcos de gobernanza y rendición de cuentas, lo que afianzó la transparencia. Como verificador imparcial, el PNUD aumenta la confianza de los inversores al monitorear de forma independiente el progreso ambiental del Uruguay. El proceso de verificación es fundamental, ya que influye directamente en los términos financieros del bono. Esto se alinea con la misión más amplia del PNUD de acelerar el logro de los ODS a través de una gobernanza eficaz y prácticas transparentes de presentación de informes.

Hallazgo 5: Repensar los problemas y co-creación de soluciones. El PNUD promovió la experimentación y la innovación social a través de diferentes plataformas y acciones impulsadas por el Laboratorio de Aceleración y una fuerte participación de los clústeres, que posibilitó probar diversos enfoques e iniciativas piloto. Estos esfuerzos ampliaron las asociaciones, profundizaron el trabajo centrado en las personas y fomentaron la participación ciudadana. Sin embargo, si bien generaron interés y sentido de propiedad, la mayoría carecía de la madurez y las condiciones propicias necesarias para la adopción y escalabilidad completas.

El Laboratorio de Aceleración fomentó la innovación a través de la experimentación inclusiva y de bajo costo. Trabajando con los clústeres y el aprovechamiento de pequeños recursos y el proyecto "*Deep Demo*" (demostración profunda)[42], el Laboratorio promovió intervenciones impulsadas por el aprendizaje arraigadas en la participación, la inclusión social y el compromiso de ciudadanía, y en particular las juventudes. Además de impulsar un marco conceptual y metodológico para la innovación y la experimentación, destacaron las siguientes contribuciones:

- **El urbanismo táctico promovió una movilidad y acceso al espacio público inclusivo.** Como parte del proyecto MOVÉS y en colaboración con el Gobierno departamental de Canelones, se ha creado una solución de movilidad activa en la Ciudad de la Costa, utilizando un enfoque de creación conjunta de soluciones. La intervención mejoró la accesibilidad, la movilidad inclusiva y la seguridad vial, lo que llevó a la adopción permanente después de la fase de prueba y amplió la transformación del espacio. El PNUD apoyó la replicación en cinco municipios adicionales y promovió espacios públicos de usos múltiples, inclusivos y accesibles. El enfoque también fortaleció la gobernanza participativa y la cohesión social en línea con la estrategia departamental de los ODS. Si bien la intervención a corto plazo y de bajo costo fue bien recibida, la evaluación develó un potencial limitado de escalabilidad dentro de marcos de planificación territorial más amplios.
- **La iniciativa "*Deep Demo*" replanteó la gestión de residuos mediante soluciones co-diseñadas e interconectadas.** En alianza con el Centro Lehendakaria Agirre y los gobiernos municipal y departamental de Montevideo, la iniciativa abordó retos sociales y ambientales persistentes en el vertedero Felipe Cardoso. Los esfuerzos anteriores habían resultado insuficientes debido a la complejidad de los actores involucrados —transportistas, recicladores, clasificadores y comunidades locales. A través de un extenso proceso participativo se desarrollaron varios prototipos, entre ellos un sistema de seguimiento en tiempo real de camiones recolectores y automóviles eléctricos y la rehabilitación de áreas degradadas. Aunque el monitoreo de los resultados no se integró de manera sistemática y el seguimiento quedó poco claro, las personas entrevistadas destacaron el valor del proyecto en romper enfoques en silos y fomentar la experimentación en políticas públicas. El uso de la metodología de evaluación evolutiva para capturar los avances de la innovación, retroalimentación en tiempo real y el aprendizaje fue una experiencia pionera para la oficina de país y enriqueció significativamente el proceso.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

Desarrollar la comprensión y la aceptación de la experimentación de políticas públicas requirió un esfuerzo significativo e incentivos de financiamiento, en especial cuando la innovación y los métodos participativos eran menos adoptados. Si bien el PNUD desarrolló valiosos procesos y colaboraciones, enfrentó desafíos para mantener el seguimiento, evaluar el "impacto" y aprovechar plenamente estos esfuerzos, en particular dada la limitada capacidad del equipo y el fin de la financiación para el personal del Laboratorio de Aceleración.

La iniciativa "*Deep demo*" ilustró tanto la promesa como la dificultad de una coordinación interinstitucional sostenida a nivel subnacional. Mantener el compromiso más allá de los plazos del proyecto resultó ser un desafío, lo que plantea dudas sobre la viabilidad a largo plazo bajo limitaciones de recursos. Aunque las prácticas de gobernanza adaptativa comenzaron a influir en el trabajo departamental, la adopción institucional más amplia siguió siendo limitada y requeriría más tiempo y apoyo para madurar.

Hallazgo 6: Innovación digital y tecnológica transformadora. El apoyo del PNUD a la transformación digital pasó de un ámbito limitado de gobierno electrónico a soluciones más integradas que fomentan la coordinación interinstitucional para una gestión pública eficaz y la toma de decisiones informada. Esto fue mejor ejemplificado por la plataforma Monitor Integral de Riesgo y Afectaciones (MIRA), que se convirtió en el logro tecnológico más destacado del Uruguay, cambiando fundamentalmente la gestión interinstitucional del riesgo de desastres y mejorando la efectividad de la respuesta.

El PNUD permitió soluciones escalables para el riesgo de desastres a pesar de la financiación limitada. Operando bajo estrictas limitaciones de recursos, la oficina de país aprovechó recursos modestos para desarrollar soluciones sofisticadas pero escalables que promovieron la gobernanza adaptativa y la resiliencia institucional. Esto sentó las bases para un sistema de alerta temprana (SAT) nacional de peligros múltiples, demostrando cómo la innovación puede prosperar incluso en entornos de bajos recursos.

La plataforma MIRA transformó el monitoreo de riesgos y la respuesta a emergencias. Con el apoyo de larga data del PNUD al Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), el sistema MIRA pasó de ser una herramienta básica a una plataforma integral e interinstitucional mediante la integración de datos históricos, indicadores de riesgo, visualización en tiempo real, evaluaciones de daños y pérdidas y alertas tempranas. Mejoró significativamente la preparación y respuesta ante emergencias y posicionó al SINAE como un actor central en la respuesta digital a la pandemia centrada en la ciudadanía del Uruguay[43].

El enfoque de innovación del PNUD fomentó soluciones prácticas impulsadas por el usuario. El éxito de MIRA se extendió a aplicaciones más amplias, pasando del mapeo inicial del riesgo de inundación a herramientas avanzadas de análisis de riesgos ambientales, y la plataforma virtual de gestión de emergencias mejoró los programas de capacitación con módulos remotos y basados en simulación. La participación y las consultas de las partes interesadas, como con los guardaparques, garantizaron la relevancia práctica y la facilidad de uso. El énfasis en la transferencia de conocimientos y el fomento de una cultura de innovación dentro de las instituciones asociadas se consideró clave para permitir un impacto a largo plazo por parte de los entrevistados.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

Mantener la innovación digital siguió siendo un desafío debido a los recursos limitados de tecnología de la información, las limitaciones financieras y las dificultades para retener personal calificado en medio de la competencia del sector privado. La dependencia continua de la financiación basada en proyectos y la experiencia externa para impulsar la innovación tecnológica plantea riesgos para la viabilidad a largo plazo, si no se aborda con un enfoque en la construcción de sistemas institucionales integrados.

Proyectos como MIRA demostraron el potencial de la transformación digital, pero la ampliación requirió una mayor inversión en capacidad técnica local que evoluciona con los sistemas y las necesidades (es decir, programas de capacitación avanzada, transferencia de conocimientos y puestos técnicos permanentes en instituciones clave), así como personal fijo. Garantizar sistemas robustos, fáciles de usar y seguros es

otra prioridad. El fortalecimiento de los marcos de protección de datos y el establecimiento de protocolos claros de intercambio de datos también fueron esenciales para garantizar la transparencia, la seguridad y la resiliencia institucional.

Contribuciones del PNUD a la cohesión social y territorial para el desarrollo sostenible

Introducción. La dimensión territorial se integró en los tres ámbitos de resultados destinados a abordar las desigualdades, la cohesión social y el bienestar inclusivo. Además de garantizar una mejor articulación del trabajo de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, este ciclo se centró en localizar la agenda de desarrollo sostenible, ampliar y fortalecer el papel de los Gobiernos locales y promover acciones e innovaciones impulsadas localmente para reducir las disparidades territoriales y lograr una transición económico-productiva sostenible, la inclusión y cohesión social y la resiliencia comunitaria. Las intervenciones, ejecutadas en apoyo de las contrapartes gubernamentales o mediante la modalidad de ejecución directa, se ubicaron en todos los niveles administrativos y trataron de poner en práctica los tres facilitadores: a) conocimiento e investigación; b) innovación, y c) conexión entre las redes mundiales y locales.

Hallazgo 7: Descentralización y desarrollo territorial inclusivo. El PNUD se asoció con los Gobiernos departamentales de Montevideo y Canelones para promover el desarrollo territorial y la innovación en políticas públicas, incorporando la participación ciudadana en el centro de la planificación y la formulación de políticas. Aprovechando la fuerte orientación a la innovación de los Gobiernos subnacionales, el PNUD agregó valor al identificar las brechas de planificación y fomentar la innovación metodológica, aportando experiencia externa a pesar de la financiación limitada. Si bien la colaboración generó modelos valiosos y mejores prácticas, la capacidad estratégica y los recursos limitados restringieron una replicación y escalabilidad más amplias.

La alianza del PNUD con Canelones lo posicionó como un modelo nacional de innovación territorial. Canelones encabeza la descentralización y el desarrollo general durante el último decenio[44], y la colaboración fomentó las estrategias del departamento como laboratorio de innovación territorial, creatividad y gobernanza inclusiva. Al alinearse con las prioridades departamentales y municipales, el PNUD apoyó a Canelones en el avance del desarrollo sostenible, la participación ciudadana y la innovación, con potencial para servir como modelos escalables y buenas prácticas. Las contribuciones se materializaron en distintos niveles:

- **Planificación territorial sostenible, co-creación y localización de los ODS.** El PNUD brindó asistencia técnica clave para localizar los ODS dentro del plan estratégico "Canelones 2040" y el presupuesto quinquenal y completar su primera revisión local voluntaria de los ODS. Este proceso fomentó el diálogo intersectorial, reveló brechas en los servicios (por ejemplo, en el ODS 5 sobre violencia de género) y fortaleció la rendición de cuentas. También elevó la visibilidad internacional de Canelones, con reconocimiento en el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas (ONU), fortaleció el acceso a plataformas regionales y redes globales y atrajo financiamiento externo[45]. Los entrevistados enfatizaron la importancia de este proceso como una oportunidad para repensar el desarrollo territorial y redefinir las competencias departamentales y locales frente a las del Gobierno central.
- **Innovaciones ambientales y de gobernanza escalables.** El departamento de Canelones se convirtió en un campo de pruebas para proyectos, como la clasificación de residuos domésticos, camiones de basura eléctricos y zonas de amortiguamiento ecológico para proteger el río Santa Lucía, con el apoyo del PNUD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Estas iniciativas mejoraron la alineación de políticas y demostraron cómo la innovación local puede influir en la adopción nacional.

- **Innovación e inclusión en la planificación y los servicios urbanos y municipales.** El PNUD apoyó al Municipio B de Montevideo en la adopción de un enfoque basado en carteras e impulsado por la comunidad para la planificación y la prestación de servicios. Entre ellos, el Plan Municipal de Cuidados, que promovía la corresponsabilidad y el ecofeminismo vinculando el cuidado social y ambiental. En asociación con la Universidad de la República, el PNUD ayudó a desarrollar un mapa georreferenciado de servicios de atención para niños, personas con discapacidad y ancianos. Aunque de pequeña escala, estos esfuerzos fortalecieron la capacidad municipal y mostraron estrategias alternativas para una adopción más amplia. Dados los limitados recursos municipales, el apoyo externo era esencial para poner a prueba y promover enfoques innovadores para una posible ampliación.
- **Respuesta integrada en materia de clima, medio ambiente y desastres en Montevideo.** El PNUD brindó apoyo, aunque más de carácter administrativo, al gobierno departamental de Montevideo para implementar una estrategia de ciudad más verde, alineada con los esfuerzos más amplios en materia climática y ambiental. Si bien la iniciativa presentó oportunidades para un enfoque más integrado en la participación ciudadana —como la creación de espacios públicos inclusivos y accesibles, y la atención de problemáticas vinculadas con la violencia urbana y de género—, estos vínculos fueron poco aprovechados. A partir de este involucramiento, el PNUD desempeñó un papel clave durante la sequía y crisis hídrica de 2023 al promover un modelo de planificación e intervención urbana para la preparación ante desastres y la respuesta a emergencias. Este modelo se nutrió de la experiencia previa con la evaluación de necesidades post-desastre (ENPD), utilizada anteriormente para evaluar el impacto de la pandemia en sectores, como el turismo y la educación. La iniciativa también contribuyó a la hoja de ruta nacional para un sistema de alerta temprana de amenazas múltiples y permitió fortalecer las capacidades locales y la planificación de la resiliencia a nivel subnacional.
- **Conexión de los gobiernos locales con redes globales para el intercambio de conocimientos.** El PNUD continuó su colaboración con Mercociudades, una red regional de 380 ciudades latinoamericanas, para promover la localización de los ODS, el fortalecimiento de capacidades y la cooperación Sur-Sur. A pesar de la financiación limitada, la coorganización de foros y talleres movilizó de manera efectiva el compromiso local hacia una mayor apropiación, el intercambio de conocimientos y el apoyo técnico. Eventos, como el Foro de Trabajo Decente y el Foro Regional de Desarrollo Económico Local, reunieron a municipios, sindicatos centrales, 40 universidades y socios internacionales para fomentar soluciones prácticas y orientadas a la acción para los gobiernos locales y ampliar su proyección regional y global.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

Las disparidades territoriales se mantuvieron pronunciadas en todo el país, en especial entre los departamentos rurales en contraste con aquellos de mayor densidad poblacional. La colaboración con gobiernos departamentales orientados a la innovación y varios de sus municipios resultó mutuamente beneficiosa para sentar las bases de una gobernanza descentralizada innovadora. Sin embargo, la articulación efectiva entre los niveles de gobierno central y subnacional, así como el avance de las agendas de descentralización, continuaron siendo un área relevante de trabajo en todo el país.

Los proyectos piloto ofrecieron soluciones alternativas, pero su adopción siguió siendo incierta debido a estrategias poco claras y a una débil coordinación intergubernamental. Los esfuerzos de localización de los ODS también enfrentaron brechas en la participación ciudadana, sensibilización y uso de dato, a menudo percibidos más como ejercicios de rendición de cuentas que como herramientas de toma de decisiones. Aún quedaba trabajo por hacer para convertir estos esfuerzos y resultados en una herramienta para la planificación estratégica y la elaboración presupuestaria.

El fortalecimiento de los sistemas de datos y la colaboración, en particular entre el Instituto Nacional de Estadística (INE), los Gobiernos subnacionales, las organizaciones de la sociedad civil y la academia, se identificó como una oportunidad crítica para mejorar los marcos de monitoreo, planificación y rendición de cuentas.

Hallazgo 8: Transición ambiental, económica y productiva impulsada territorialmente. El PNUD se basó en los enfoques iniciados durante el ciclo anterior para refinar e innovar en estrategias para las áreas protegidas y la transformación de la matriz productiva del Uruguay. A pesar de algunos avances, el ritmo de la transformación sistémica y sostenible siguió siendo lento. La viabilidad financiera, los marcos de aplicación débiles y la capacidad limitada para ampliar las iniciativas piloto continuaron desafiando los compromisos nacionales e internacionales definidos.

Sobre la base de los resultados del ciclo anterior, el PNUD siguió trabajando con los interesados públicos y privados y a nivel comunitario en la adaptación y puesta a prueba de enfoques adecuados al contexto particular del Uruguay. Entre estos se destacan:

- **El PNUD contribuyó a impulsar la conservación integrada y la producción sostenible en el singular contexto de uso de la tierra en el Uruguay.** En las tierras predominantemente privadas y de uso agrícola del Uruguay (96 por ciento), las áreas protegidas limitadas y la conectividad débil obstaculizan los objetivos de biodiversidad. El PNUD pasó de proyectos ambientales aislados a enfoques integrados que equilibran la conservación de la biodiversidad con la actividad económica. Esto incluyó categorías alternativas de áreas protegidas, reservas privadas y la integración de la planificación productiva del paisaje en un desarrollo territorial más amplio. Estos esfuerzos ampliaron las áreas protegidas de 7 a 14 (que cubren 280.184 ha), promovieron estrategias de uso de la tierra con perspectiva de género y apoyaron nuevos planes de gestión para zonas costeras y protegidas.

  El PNUD también fomentó la participación de la comunidad, la planificación participativa y las prácticas de producción sostenible a través del Programa de Pequeñas Donaciones. Si bien se fortalecieron las capacidades técnicas, como las de los guardaparques, la aplicación siguió siendo débil debido a los recursos y la coordinación limitados. Persistieron las barreras estructurales, como la gestión del ganado dentro de las áreas protegidas. Las prácticas agroecológicas y ganaderas sostenibles se mostraron prometedoras, pero siguieron siendo de pequeña escala. La ampliación de los modelos de cogestión y las soluciones prácticas público-privadas siguieron siendo fundamentales para alinear los objetivos ambientales y económicos.

- **Acciones climáticas y ambientales lideradas por la comunidad fomentaron la apropiación y resiliencia.** El PNUD promovió la gobernanza ambiental descentralizada y las iniciativas impulsadas localmente e involucró a jóvenes[46] y mujeres en soluciones climáticas, como la campaña de crowdfunding Plantatón[47] y la creación de una red de mujeres rurales, integrada por 70 mujeres de diferentes regiones a fin de fomentar su participación activa en los procesos de toma de decisiones ambientales. En muy pequeña escala, el PNUD también apoyó iniciativas de ecoturismo para medios de vida sostenibles en Paso Centurión y San Javier. A través del Proyecto Adaptación al Cambio Climático Río Uruguay, una iniciativa binacional de resiliencia entre el Uruguay y Argentina, las comunidades locales de Río Negro construyen infraestructura contra inundaciones, mejorando la reducción del riesgo de desastres, la resiliencia y la educación ambiental. Si bien estos esfuerzos demostraron el enfoque territorial integrado del PNUD, que promueve la gobernanza y el desarrollo económico local, siguieron siendo de pequeña escala y carecieron de integración con estrategias de transición económica más amplias.

- **Iniciativas de economía circular generaron nuevas oportunidades para alianzas público-privadas y de la sociedad civil.** En asociación con el Centro de Negocios de Reciclaje (CEMPRE), una plataforma que representa a las principales empresas y 19 gobiernos locales, el PNUD apoyó la iniciativa "Compromiso de Residuos 2030" para impulsar la participación del sector privado a través de la capacitación y la presentación de informes de recuperación de residuos. Esto permitió el compromiso con 19 gobiernos locales, la cofinanciación por parte de las autoridades departamentales y la implementación del Plan Vale de la gestión de envases. El PNUD también introdujo experiencia internacional, promovió innovaciones, como la expansión de la aplicación ¿Dónde Reciclo?[48], y preparó el proyecto Basura Cero financiado por el FMAM (lanzado en 2024, implementado en 2025) para poner a prueba el Plan Nacional de Gestión de Residuos del Uruguay en Montevideo, Canelones y San José. El papel del PNUD como conector entre los actores públicos y privados se consideró clave para avanzar en una agenda de cero residuos.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

El financiamiento sostenible siguió siendo el problema más apremiante, y la dependencia continua del financiamiento basado en proyectos y la cooperación internacional dejó vulnerables esfuerzos como el SNAP. La diversificación e innovación en las fuentes de financiamiento, como los pagos por servicios ecosistémicos, los ingresos por turismo y las nuevas modalidades de asociación público-privada, parecía fundamental para explorar la viabilidad a largo plazo.

La escasa capacidad de aplicación y regulación limitó los recursos locales, y la coordinación fragmentada en los diferentes niveles de gobierno obstaculizó la gestión ambiental y la acción climática efectivas. Las iniciativas a nivel comunitario siguieron dependiendo del apoyo externo y ampliarlas requirió bases institucionales y financieras más sólidas.

La integración de la conservación con las actividades productivas presentó tanto desafíos como oportunidades. Los incentivos económicos y la financiación innovadora fueron clave para involucrar a los actores privados, mientras que los esfuerzos de economía circular enfrentaron barreras estructurales, incluidas las brechas y la fragmentación de las políticas, y las desigualdades socioeconómicas, que afectaron, por ejemplo, a los recolectores de residuos.

Hallazgo 9: Evolución de las políticas y servicios de inclusión social. El PNUD siguió prestando servicios operacionales e insumos técnicos pertinentes para los programas sociales emblemáticos destinados a las poblaciones más vulnerables. Persistió el desafío de fortalecer las contribuciones sustantivas, particularmente en la identificación de puntos de entrada para integrar la innovación, el conocimiento y las mejores prácticas para abordar las desigualdades sociales y de género, así como las disparidades territoriales y residenciales, de una manera más sistémica e interconectada.

El PNUD mantuvo su apoyo administrativo y técnico de larga data a los programas sociales. Brindó servicios al PMB y al Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y la Familia)[49] que han operado durante varias décadas[50], en estrecha colaboración con el MVOT y el BID y el INAU, respectivamente. Como se señaló en la EIPP de 2019, el papel del PNUD se mantuvo casi sin cambios en todos los ciclos, se centró en el apoyo operativo y el cumplimiento, que en gran medida se consideró como efectivo, a pesar de los desafíos recientes, como la transición al nuevo sistema ERP del PNUD. Algunos entrevistados destacaron la importancia de transferir gradualmente estas responsabilidades a las instituciones nacionales y pidieron más innovación para abordar los desafíos estructurales y emergentes (por ejemplo, el crecimiento de la población impulsado por la migración, las necesidades de infraestructura), los cuellos de botella en las políticas y los recursos limitados (por ejemplo, las barreras a la expansión de los CAIF en las zonas rurales).

El papel del PNUD se amplió modestamente a medida que los programas evolucionaban en alcance y ambición. En 2021, tanto el PMB como los CAIF se sometieron a una reforma institucional, ampliaron sus objetivos, alcance y financiamiento con la finalidad de incluir soluciones de vivienda alternativas, intervenciones personalizadas para migrantes y hogares encabezados por mujeres, y servicios sociales ampliados para familias reubicadas (por ejemplo, capacitación vocacional, educación ambiental). En Uruguay, el número de asentamientos irregulares es de aproximadamente 670 en todo el país, y a través del nuevo plan se espera que se integren 120 nuevos asentamientos. A este ritmo, la integración completa tomaría unos 25 años[51]. La contribución técnica del PNUD al rediseño aumentó modestamente, pero su flexibilidad operativa fue muy valorada: facilitó la expansión de los CAIF, incorporó nuevos proveedores de servicios, apoyó un centro de servicios para migrantes cogestionado en Montevideo y construyó viviendas subsidiadas en terrenos propiedad del MVOT.

El PNUD fomentó el diálogo y la investigación sobre nuevas cuestiones sociales. Al movilizar recursos e involucrar a las OSC y la academia en torno a los nuevos problemas sociales, el PNUD fomentó el diálogo entre múltiples partes interesadas. Participó en la organización del Foro Nacional de Cuidados para revitalizar el apoyo al Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) y colaboró en investigaciones relacionadas con el trabajo decente, la vivienda, la movilidad y la seguridad. Si bien la influencia directa de las políticas fue limitada, estas contribuciones basadas en el conocimiento fueron ampliamente valoradas para estimular el debate público y la participación de múltiples partes interesadas.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

El PNUD se enfrentó a problemas persistentes a la hora de promover estrategias integradas para los asentamientos humanos, los servicios de atención (producto 3.1), la seguridad ciudadana (producto 3.2) y las reformas de la protección social (producto 3.3). A pesar de las relaciones gubernamentales de larga data, las oportunidades para influir en una nueva generación de políticas sociales inclusivas o incorporar la innovación en las estrategias nacionales siguieron siendo limitadas, en gran parte debido a las sensibilidades políticas y la falta de compromiso institucional.

Persistieron las limitaciones clave identificadas en la EIPP anterior, como la necesidad de intervenciones más sistémicas e intersectoriales que integren las cuestiones de género, el principio de "no dejar a nadie atrás" y la prevención de la violencia. La coordinación interinstitucional fragmentada continuó obstaculizando la implementación, lo que se tradujo en esfuerzos aislados dirigidos a poblaciones vulnerables, incluso en la mejora de los barrios, la integración de asentamientos y los servicios de atención.

Se identificó como una brecha crítica el fomento de un enfoque basado en datos y evidencia, la realización de evaluaciones integrales del impacto de estos programas emblemáticos, después de casi tres décadas de implementación. Esto se considera fundamental para mejorar el diseño del programa, la alineación del sector y la sostenibilidad a largo plazo, en especial en iniciativas como la red de CAIF.

Hallazgo 10: Formulación de políticas basadas en evidencia y reconfiguración de los sistemas de protección social. El PNUD contribuyó a la generación de conocimientos y pruebas para fundamentar las medidas de protección social desde una perspectiva de género e intergeneracional, fortaleciendo la recuperación socioeconómica. El esfuerzo y el apoyo más notables fue el desarrollo del índice de pobreza multidimensional, reconocido como un paso crítico para informar y mejorar las futuras políticas sociales y los marcos de protección social.

El PNUD ayudó a promover la capacidad del Uruguay para la medición de la pobreza multidimensional y la formulación de políticas basadas en evidencia. En colaboración con la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), el PNUD apoyó al INE en la elaboración del primer índice de pobreza multidimensional del Uruguay. Esto incluyó una amplia promoción, participación de expertos y capacitación para el personal del INE y otras partes interesadas. Este esfuerzo fue particularmente relevante en el contexto posterior a la pandemia y la realización del Censo de 2023 (con el apoyo del equipo de las Naciones Unidas en el país). Si bien, al momento de la presente evaluación, los resultados aún no se habían publicado[52], el ejercicio de dicho índice ayudó a generar una comprensión más profunda de la complejidad de la pobreza en el Uruguay y abordó el objetivo estratégico del INE de mejorar la calidad y la puntualidad de las estadísticas nacionales.

El enfoque de difusión de conocimientos y participación inclusiva del PNUD agregó valor al panorama político. Las partes interesadas enfatizaron la importancia de hacer un balance, la alineación e integración de los datos y encuestas existentes, y de asegurar una amplia aceptación institucional para promover la formulación de políticas basadas en evidencia. Los esfuerzos del PNUD para garantizar una amplia participación de las partes interesadas, incluida la sociedad civil y los partidos políticos, se consideraron un valor añadido que ayudaría a promover una nueva arquitectura de políticas públicas en el futuro. El PNUD también apoyó la investigación y las aportaciones a las evaluaciones, como los servicios de protección social para las poblaciones vulnerables y el diálogo sobre la reforma de la seguridad social y las pensiones. En general, tanto el apoyo administrativo como el técnico se consideraron valiosos para contrapartes como el INE. Sin embargo, parecía que se buscaban contribuciones técnicas para el capital de reputación y el acceso a experiencias internacionales principalmente.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

Los puntos de partida para la labor sustantiva sobre los nuevos marcos de protección social previstos en el DPP seguían siendo limitados. Aparte de los ajustes en los programas públicos emblemáticos, durante este ciclo de programación se llevaron a cabo escasos procesos de reforma estructural. No se fomentaron los incentivos y las demandas para trabajar en desafíos estructurales clave, como la transición demográfica y las divisiones sociales y territoriales profundamente arraigadas.

Entre las esferas en las que el PNUD podría añadir más valor figuraban el apoyo a las estadísticas y la integración de datos, en particular en lo que respecta al nivel subnacional, la capacidad estadística y la calidad de los datos para medir los indicadores de desarrollo y evaluar las políticas públicas a diferentes niveles.

Eficacia institucional del PNUD

Hallazgo 11: Gestión del cambio, búsqueda de soluciones y adaptación. Desde la transición a la condición de PCN, la oficina de país pasó a ser financieramente autosuficiente, equilibrando su papel dentro del marco de implementación nacional y creando nuevas oportunidades. La reestructuración mejoró la alineación entre las operaciones, la programación, las prioridades emergentes y la innovación. A pesar de su capacidad de adaptación y previsión, la oficina seguía limitada por el modelo de financiación del PNUD y obstaculizada por las políticas institucionales y las transiciones del sistema, factores que corrían el riesgo de socavar su credibilidad y sus ventajas comparativas.

La reestructuración del PNUD racionalizó las operaciones y los programas y fomentó la colaboración. La reorganización alineó la estructura básica en torno a los objetivos programáticos y las demandas de implementación, introdujo funciones de apoyo transversales y alentó a equipos de proyecto más integrados.

El trabajo de innovación abarcó múltiples grupos, fomentó una colaboración más estrecha y enfoques interconectados. Se crearon más oportunidades para alejarse de la gestión de proyectos aislados. Para el pequeño equipo en el país, la colaboración con las oficinas regionales y mundiales seguía siendo esencial para acceder a los conocimientos técnicos especializados y responder a los nuevos desafíos.

Los sistemas operativos se fortalecieron para mejorar la eficiencia y la continuidad. Una unidad de adquisiciones dedicada y una mayor capacidad en recursos humanos agilizaron los procesos y garantizaron una gestión contractual de calidad. Esto resultó fundamental durante la transición al nuevo sistema ERP del PNUD. Gracias a un enfoque proactivo y anticipatorio, el cambio se realizó de manera fluida, evitando interrupciones en los pagos y gestionando más de 600 contratos de servicio mensuales para la administración pública en el Uruguay.

Nuevas unidades y herramientas fortalecieron la gestión basada en resultados y la visibilidad. La creación de una unidad de M&E desempeñó un papel clave en la gestión orientada a resultados, mejorando el desarrollo de proyectos, el seguimiento y la integración entre programas y operaciones. A pesar de los recursos limitados, se avanzó en la definición de herramientas de M&E personalizadas y adaptadas y en la aplicación piloto de enfoques, como la evaluación evolutiva. La incorporación de personal de comunicación y el lanzamiento del Laboratorio de Aceleración aumentaron significativamente la visibilidad y la interacción con las partes interesadas. Se realizaron esfuerzos sustantivos para clarificar la propuesta de valor del Laboratorio y garantizar su alineación, aunque su funcionamiento sin un presupuesto dedicado lo distinguió de la red más amplia de Laboratorios de Aceleración del PNUD.

El modelo de financiación siguió dependiendo de la recuperación de costos. Los recursos provenientes del apoyo general a la gestión, de servicios de adquisiciones y los costos directos de los proyectos, sostuvieron las operaciones. Si bien no se consideró una prioridad inmediata abordar las limitaciones de las capacidades nacionales en estos servicios, muchas personas entrevistadas destacaron la necesidad de transferir gradualmente estas responsabilidades a los sistemas nacionales. Esto permitiría al PNUD concentrarse en un apoyo más especializado, como asesoría en políticas, asistencia técnica e innovación. Al mismo tiempo, implicaría contar con menos recursos y requeriría una mayor adaptación de los modelos de financiamiento y la adopción de diferentes estrategias para mantener la estructura y la sostenibilidad financiera.

El PNUD exploró modelos alternativos de financiación y destacó en la movilización de recursos. El Acuerdo de Apoyo al Desarrollo establecido con el Gobierno de Canelones para financiar infraestructura a través de un modelo no tradicional mostró potencial de réplica. La movilización de recursos en medio ambiente y cambio climático siguió siendo una fortaleza clave, junto con el aprovechamiento incluso de pequeños fondos regionales o globales, así como de la asistencia técnica. El liderazgo del PNUD en financiamiento sostenible fue ampliamente reconocido, abriendo nuevas oportunidades y reforzando su ventaja comparativa.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

La gestión del cambio —tanto cultural como operativo— siguió siendo un proceso en curso que exigió del PNUD una adaptación y un refinamiento constantes. La colaboración entre clústeres temáticos y las iniciativas piloto enfrentaron desafíos debido a recursos limitados y a la falta de claridad en los roles, lo que afectó la rendición de cuentas y la coordinación. Se identificó la necesidad de contar con mayores espacios de intercambio programático y técnico, reflexión estratégica y oportunidades de aprendizaje. La evaluación reveló también que una mejor integración de los equipos de proyectos sería un factor clave para potenciar sinergias entre sectores y mejorar la coherencia general.

La planificación financiera, la sostenibilidad y la alineación de la estructura de la oficina con las demandas y capacidades en evolución siguieron siendo desafíos clave. La rigidez de la estructura presupuestaria corporativa y de los procesos de planificación redujo la flexibilidad y la capacidad de respuesta. La presión financiera planteó riesgos reputacionales, obligando a la oficina a equilibrar estrategias de financiamiento alternativas con la entrega de resultados y la credibilidad. Los cambios a nivel corporativo (es decir, el centro de servicios compartidos y el sistema ERP) también desafiaron al PNUD a mantener sus ventajas comparativas, ya que algunas funcionalidades —como la transparencia financiera, el seguimiento en tiempo real y los prolongados procesos de aprobación— ocasionaron demoras, ineficiencias y quejas de las contrapartes nacionales (más allá del control de la oficina).

Los esfuerzos por crear capacidad de M&E se vieron limitados por la escasa orientación y los sistemas corporativos, lo que dificultó el desarrollo de herramientas adaptadas a las necesidades específicas de la oficina de país. La desalineación entre los indicadores del DPP y la programación real, en particular en innovación, complicó el seguimiento y la presentación de informes de resultados. Muchos indicadores quedaron obsoletos o no fueron adecuados al trabajo efectivo. Las restricciones financieras limitaron aún más la supervisión, estrechando el enfoque hacia la entrega y el cumplimiento en detrimento de la evaluación, el aprendizaje y la medición del impacto.

Hallazgo 12: Abordar la igualdad de género. El PNUD adoptó medidas concertadas para reflexionar, replantear y reformular sus esfuerzos anteriores para crear un programa centrado en el género en todas las esferas de trabajo, en vista de que no había logrado cumplir plenamente sus compromisos en materia de género. Sin embargo, siguió viéndose obligado, tanto interna como externamente, a "predicar con el ejemplo" de manera efectiva a través de acciones más audaces y aprovechar su papel y ventajas comparativas a nivel político y territorial.

La participación del PNUD en el proceso del Sello de Igualdad de Género catalizó el cambio interno y la claridad estratégica. A través del proceso de certificación corporativa del Sello de Igualdad de Género, la oficina reevaluó sus prácticas, capacidades y enfoques, lo que dio origen a una Estrategia de Igualdad de Género claramente articulada (2023-2025), un grupo de género multidisciplinario y, más recientemente, un nuevo subgrupo de masculinidad. Si bien la oficina logró la certificación de bronce y todavía había margen de mejora, el proceso fue ampliamente visto como un trampolín: fomentar la conciencia, profundizar el compromiso, redefinir las prioridades y establecer una hoja de ruta más realista para los esfuerzos de igualdad de género de la oficina.

A pesar de los avances, los resultados transformadores y con perspectiva de género en todas las carteras siguieron siendo limitados. (Véanse los detalles en el anexo 4 sobre marcador de género y desglose del gasto). Desde la EIPP de 2019, el PNUD avanzó en la incorporación de la perspectiva de género y la puesta en marcha de más iniciativas clasificadas con el marcador de género 2 (la igualdad de género es un objetivo importante), pero rara vez se llevaron a cabo proyectos que consideraran la igualdad de género como objetivo principal o abordaran las barreras estructurales a la inclusión. Si bien se consideraba que el PNUD cumplía con los compromisos básicos de género y el principio de "no dejar a nadie atrás", no se percibía un líder en la conducción de debates críticos de género alineados con las prioridades del DPP[53], a pesar de su amplio posicionamiento y trabajo en muchos sectores.

Las asociaciones estratégicas ayudaron al PNUD a mantener su pertinencia en la promoción de las cuestiones de género. El papel del PNUD en el fomento de la colaboración con el mundo académico y la sociedad civil fue ampliamente valorado, en especial teniendo en cuenta su acceso a los poderes ejecutivo y legislativo. Estas asociaciones permitieron avanzar en cuestiones relacionadas con el género, incluso en ausencia de un fuerte respaldo gubernamental. Las contribuciones, como la investigación sobre el sesgo

de género en el sistema tributario, las agendas emergentes, el esfuerzo conjunto de promoción de la ONU y el Banco Mundial para un Sistema Nacional de Cuidados y la incorporación de la perspectiva de género en la política climática y ambiental, aumentaron la conciencia y el discurso público informado. Sin embargo, aún no se habían materializado cambios tangibles en las políticas, y seguía siendo urgente abordar las desigualdades estructurales.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

El apoyo estructural limitado, el tiempo dedicado y los recursos continuaron obstaculizando la capacidad del PNUD para impulsar una acción transformadora en materia de género. Con la programación estrechamente alineada con las prioridades del Gobierno, las iniciativas sensibles al género a menudo no tenían prioridad. El progreso más allá de la integración se basó en la iniciativa del personal, las oportunidades emergentes y las asociaciones, particularmente con los Gobiernos locales y los actores no estatales que promueven agendas feministas. Sin embargo, las prioridades contrapuestas, la financiación limitada y las presiones operativas limitaron el seguimiento y corrieron el riesgo de perder impulso en los grupos de género. A pesar de la sólida capacidad técnica, la oficina carecía de una comprensión más integrada y estratégica de las barreras de género y el principio de "no dejar a nadie atrás" en áreas clave del DPP.

Hallazgo 13: Aprovechar el aprendizaje y el conocimiento. El papel del PNUD como intermediario de conocimientos siguió siendo un diferenciador clave, ya que vinculó los esfuerzos nacionales con la experiencia regional y mundial al tiempo que promovía al Uruguay como un laboratorio de políticas e innovación. Al facilitar la cooperación Sur-Sur y triangular y mostrar las mejores prácticas nacionales, la oficina avanzó en el intercambio de conocimientos. Todavía se necesitaba una mayor inversión para capturar aprendizaje, comentarios e información procesable, así como para producir productos emblemáticos de alta calidad basados en el conocimiento.

El PNUD fortaleció su papel como intermediario de conocimientos y conector para la cooperación internacional. Facilitó el intercambio de conocimientos prácticos y orientados a la acción a través de sectores y fronteras. Las entrevistas revelaron una fuerte demanda y expectativas de que el PNUD hiciera un mayor uso de su alcance mundial y sus redes para los intercambios internacionales, el acceso a las mejores prácticas e instrumentos, en particular entre las partes interesadas tradicionalmente menos integradas en los sistemas de cooperación internacional (por ejemplo, los bancos centrales, las instituciones académicas). El interés en la divulgación sirve a las prioridades e intereses tanto del Uruguay como del PNUD, en particular en la atracción de la cooperación internacional.

El PNUD apoyó el posicionamiento del Uruguay en la cooperación Sur-Sur y triangular. Continuó prestando asistencia a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y al Sistema Nacional de Cooperación Internacional, ayudó a configurar el marco estratégico del Uruguay (la cooperación Sur-Sur y triangular) y fortaleció los vínculos con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional (AMEXCID) a través de iniciativas conjuntas en el marco del Fondo Uruguay-México. Como se destacó en la EIPP de 2019 como un área para aprovechar las ventajas comparativas del PNUD, la oficina de país promovió, con el apoyo de la Oficina Regional[54], las mejores prácticas del Uruguay en espacios regionales y globales, como el sistema MIRA, y exploró el interés en instrumentos innovadores, como los bonos verdes y sociales. Si bien la visibilidad aumentó, aún están surgiendo resultados tangibles.

Se valoró la generación de evidencia y las experiencias piloto, pero es necesario ampliarlas. Se apreciaron las investigaciones y la puesta a prueba de nuevos enfoques por parte del PNUD, pero las partes interesadas destacaron la necesidad de una mayor inversión en la sistematización y en productos de conocimiento

emblemáticos, como el *Informe sobre Desarrollo Humano* y las series de programas emergentes. Estos ayudarían a construir narrativas convincentes, apoyar la ampliación y fortalecer la influencia y el desarrollo de políticas basadas en evidencia.

Desafíos, lecciones aprendidas y oportunidades futuras

A pesar de los notables esfuerzos por fortalecer la comunicación y la visibilidad, el alcance total de la labor y las contribuciones del PNUD seguían siendo parcialmente poco claros o desconocidos para muchos interesados externos. Las partes interesadas reconocieron el amplio mandato y la presencia del PNUD, pero a menudo desconocían su labor, incluidos los productos basados en el conocimiento, más allá de las iniciativas específicas. La gran demanda de mejores prácticas mundiales como ventaja comparativa puso de relieve la importancia de la inversión y la necesidad de identificación, comunicación y difusión en torno a las iniciativas nacionales y mundiales, y el uso de nuevos instrumentos y canales.

Del mismo modo, para impulsar y aprovechar mejor la cooperación Sur-Sur y triangular, sigue siendo esencial sistematizar y reproducir experiencias exitosas (por ejemplo, MIRA, herramientas de finanzas sostenibles) e identificar activamente oportunidades de intercambio a través de otras oficinas en los países y oficinas regionales, así como de forjar nuevos acuerdos de cooperación y financiación. El aprendizaje institucional y el intercambio de conocimientos aún dependían, en gran medida, de los individuos, y carecían de sistemas y herramientas adecuados para capturar, usar y formalizar los conocimientos. Como resultado, los conocimientos valiosos a menudo no lograban informar la toma de decisiones o adaptar la programación, con lo que se corría el riesgo de perder capital organizacional clave y la capacidad de adaptar la programación de una manera dinámica y con visión de futuro.

CAPÍTULO 3

PERSPECTIVAS EVALUATIVAS Y CONCLUSIONES

Un socio de confianza en transición y transformación

El apoyo del PNUD siguió estando muy orientado a la demanda y respondiendo a las cambiantes prioridades de desarrollo del Uruguay. Su posicionamiento estratégico fue particularmente valioso durante la transición política, ya que garantizó la continuidad de los procesos clave y la prestación eficiente de servicios esenciales y funciones de apoyo, al tiempo que aprovechó las oportunidades para promover y agregar valor a las agendas nuevas y emergentes.

El PNUD siguió siendo un ancla vital durante la transición política del Uruguay, al tiempo que amplió su papel como catalizador de la innovación y el cambio sistémico. El programa de país para Uruguay (2021-2025) se lanzó en un momento crucial, alineándose con una nueva administración y cambiando las prioridades y demandas de desarrollo. Las relaciones de larga data y la memoria institucional del PNUD le permitieron garantizar la continuidad en la prestación de servicios y, al mismo tiempo, dirigir la atención hacia las agendas emergentes. Su doble función —como proveedor confiable de apoyo operativo y socio de políticas públicas con visión de futuro— fue fundamental para su posicionamiento estratégico.

Marcando un cambio estratégico, el DPP destacó las soluciones integradas y transformadoras por encima de los enfoques aislados, con el afán de evolucionar del apoyo operativo a los resultados disruptivos. Este DPP de "nueva generación" reflejó la sólida capacidad analítica de la oficina de país, la autorreflexión crítica y la profunda comprensión contextual, al tiempo que se adaptó a las limitaciones y oportunidades de la condición de PCN del Uruguay. Su objetivo era abordar las desigualdades estructurales y promover el desarrollo inclusivo, sin dejar de adaptarse a un entorno de financiación con escaso acceso a la cooperación multilateral y bilateral.

El PNUD adaptó su oferta en torno a soluciones emblemáticas y conocimientos temáticos para alinearla con las prioridades nacionales y las demandas de la nueva administración. En un país de altos ingresos que depende de la financiación pública, la implementación estuvo determinada, en gran medida, por los recursos disponibles y los puntos de entrada, que variaron según las áreas de enfoque del DPP. Si bien amplió su propuesta de valor en esferas innovadoras y aprovechó las ventajas comparativas, el PNUD siguió siendo un socio de confianza y solicitado por las instituciones públicas.

La proximidad, flexibilidad y capacidad del PNUD para responder a las necesidades emergentes mantuvieron su pertinencia y posicionamiento. Como socio intersectorial, valorado por su memoria institucional, credibilidad y capacidad de respuesta, el PNUD mejoró su papel como intermediario de conocimientos, asesor técnico y coordinador neutral. Profundizó las asociaciones y contribuyó a ser articulador y facilitador de nuevas ideas e innovación, lo cual fomentó los procesos impulsados a nivel nacional y local. Desempeñó un papel influyente a través del compromiso y la promoción de multitud de procesos, espacios e iniciativas con apoyo a las agendas y la visión del "Uruguay del futuro" como modelo para la región. Reconociendo la lentitud del cambio estructural, el PNUD se mantuvo firme en sus esfuerzos por fomentar el diálogo y poner en primer plano las cuestiones críticas. Estos esfuerzos, aunque no produjeron resultados tangibles inmediatos, demostraron la capacidad de la oficina de país para mirar hacia el futuro.

Huella de exploración e innovación del PNUD

La oficina de país adaptó de forma continua su oferta programática a las prioridades cambiantes y respondió con agilidad a las demandas y oportunidades emergentes, en particular ampliando su huella de innovación. La implementación del DPP se vio limitada por la dualidad de las necesidades de financiamiento y las aspiraciones de cambios estructurales transformadores.

El papel y las contribuciones del PNUD evolucionaron en todas las áreas temáticas y los niveles de implementación, en especial en materia de gobernanza, apoyo a políticas y fortalecimiento institucional. Al mismo tiempo, los servicios administrativos y operativos, como la gestión de fondos y las adquisiciones, siguieron siendo un componente central del trabajo. El apoyo técnico a las instituciones públicas fue proactivo y de alcance variado, guiado por la voluntad política y un enfoque constante en la innovación estratégica y el valor agregado. Aunque menos disruptivo, el apoyo operacional del PNUD se mantuvo estratégicamente relevante para los objetivos del DPP y del MCNUDS, y para responder a las necesidades de las poblaciones marginadas y en situación de riesgo.

La oficina de país supo navegar con inteligencia la complejidad, pero la ambición superó en parte su capacidad. El equipo se mantuvo ágil y orientado a soluciones durante toda la implementación, anticipó los desafíos y solidificó la confianza como el socio de referencia del Gobierno e intermediario ante las instituciones financieras internacionales (IFI). Sin embargo, la ejecución estuvo marcada por estructuras corporativas complejas, limitaciones de financiamiento y la necesidad de sostenibilidad financiera. Estos factores afectaron la capacidad de respuesta y la pertinencia, al mismo tiempo que exigieron a un equipo pequeño equilibrar prioridades en competencia. Esta dualidad exige una reflexión más amplia sobre lo que implica cumplir con los compromisos, participar en una multitud de espacios y temas, y cómo se definen la relevancia y las contribuciones transformadoras en un contexto de PCN.

El PNUD incorporó la innovación en todas las áreas de trabajo, capitalizando distintas estrategias, como el enfoque de cartera, la experimentación del Laboratorio de Aceleración y las alianzas estratégicas. Ganó visibilidad y reconocimiento como socio de referencia para la innovación de impulso nacional, especialmente en gobernanza anticipatoria, transición energética, financiamiento sostenible y transformación digital y tecnológica en el sector público. La oficina fue estratégica en la identificación de oportunidades y en el apoyo a iniciativas de alto impacto y desarrollos prospectivos.

La huella de innovación se amplió, pero la ampliación a escala sigue siendo esquiva. Aunque los proyectos piloto fueron numerosos y a menudo prometedores, los recursos limitados y la rigidez institucional restringieron su integración en estrategias de mayor envergadura. La evaluación identificó la necesidad de equilibrar la tendencia a introducir nuevos marcos conceptuales corporativos, metodologías y apoyo a la innovación "hecha en Uruguay". Si bien la innovación elevó el perfil del PNUD, también generó el riesgo de fatiga entre los actores y creó expectativas de apoyo continuo. Con recursos limitados y una débil integración en estrategias más amplias, los esfuerzos de innovación supusieron una carga considerable sobre el pequeño equipo, generando un riesgo de sobrecarga.

Del trabajo invisible a los resultados visibles

El apoyo de larga data del PNUD en el Uruguay permitió logros significativos, en particular en el fortalecimiento normativo e institucional, a lo largo de sucesivos ciclos de programas. Si bien el progreso fue más limitado en áreas, como las disparidades territoriales y la cohesión social, el trabajo crítico, pero a menudo "invisible" del PNUD y su papel como articulador, facilitador e intermediario ayudaron a iniciar procesos clave, fomentar el diálogo y dar forma a debates con potencial para el futuro para producir resultados tangibles en el futuro.

Las contribuciones más reconocidas del PNUD fueron, en muchos casos, aquellas menos visibles. En todas las áreas de resultados del DPP, el PNUD aprovechó su experiencia nacional y regional, su sólida reputación y su acceso de alto nivel al Gobierno para garantizar la continuidad y aprovechar los logros anteriores. Más allá de los resultados medibles, la oficina de país se destacó por su compromiso a largo

plazo, su memoria institucional y, a menudo, sus actividades no capturadas o su "trabajo invisible", como la facilitación del diálogo, la generación de confianza y las negociaciones. El equipo en el país, altamente dedicado, cultivó enfoques de colaboración y diálogo entre múltiples partes interesadas para abordar cuestiones pasadas por alto en las agendas públicas. Permitió procesos clave y sentó las bases para estos procesos, sembró ideas y abrió un espacio para el diálogo, lo cual reforzó el posicionamiento estratégico del PNUD para contribuir a la transformación a largo plazo.

El PNUD ayudó a modernizar las instituciones y políticas públicas mediante enfoques sistémicos. Su apoyo a los marcos institucionales responde a la necesidad de un sector público más adaptable e innovador. Al fomentar el diálogo entre múltiples partes interesadas, las plataformas interinstitucionales y las estrategias intersectoriales, el PNUD ayudó a orientar la prestación de servicios hacia contribuciones más sistémicas. Esto incluyó tanto el trabajo en políticas de alto nivel como la asistencia operativa impulsada por la demanda, que siguió siendo la columna vertebral de su compromiso.

El PNUD se posicionó como socio estratégico y catalizador de la innovación y las agendas orientadas al futuro. La innovación no se circunscribió a iniciativas individuales, sino que se integró en todas las áreas de trabajo. El PNUD, que supo aprovechar el impulso a la innovación del Uruguay y las asociaciones de larga data, promovió el compromiso intersectorial con actores locales, regionales y globales para fomentar un entorno político con visión de futuro y apoyar temas emergentes y la experimentación. Las inversiones catalizadoras, la asistencia técnica específica y el intercambio de conocimientos a través de las redes regionales y mundiales del PNUD, junto con las plataformas de innovación proporcionadas a través del Laboratorio de Aceleración y la financiación para el desarrollo, fueron fundamentales para alinear las prioridades nacionales con los desafíos mundiales del desarrollo.

La reducción de las diferencias territoriales y el fomento de la cohesión social siguieron siendo prioridades transversales, pero se enfrentaron a retos. La participación del PNUD en el marco del resultado 3 del DPP, centrado en la descentralización y la reducción de las disparidades territoriales, enfrentó limitaciones estructurales, menos puntos de entrada y demanda nacional. A pesar de los esfuerzos específicos, el proceso de descentralización del Uruguay ha progresado de manera desigual debido a los sistemas de planificación excesivamente regulados, los desafíos en torno a la coordinación intergubernamental, la transferencia de competencias y las capacidades subnacionales reducidas. Si bien la contribución del PNUD en esta esfera fue modesta durante el ciclo, en la evaluación se destacó que la solución de estas deficiencias en la gobernanza sigue siendo fundamental para lograr un desarrollo inclusivo y equilibrado desde el punto de vista territorial.

El PNUD siguió encontrando obstáculos estructurales e institucionales para promover plenamente su programa de igualdad entre los géneros. Aunque hubo avances en la incorporación de la perspectiva de género y los diálogos basados en evidencia, el progreso se vio afectado por los recursos limitados, las prioridades cambiantes del Gobierno y los desafíos internos para articular una oferta de género centrada y de valor agregado. Las oportunidades estratégicas, como la creación de coaliciones innovadoras y la contribución a un pacto social renovado, siguen estando infrautilizadas. En el futuro, se requiere un análisis más profundo y un compromiso sostenido para cerrar la brecha de implementación y garantizar un progreso tangible en la igualdad de género.

Avances estratégicos en el entorno habilitante

El PNUD se posicionó como una fuerza catalizadora en el Uruguay, contribuyendo a impulsar un entorno propicio para una gobernanza anticipatoria, el liderazgo en medio ambiente y clima, el financiamiento sostenible pionero y la transformación del compromiso con el sector privado. No obstante, sostener estos logros exige una integración sistémica más profunda, coaliciones inclusivas y una ampliación audaz que convierta los proyectos piloto en cambios duraderos a nivel nacional.

El PNUD ayudó a promover la gobernanza democrática y la modernización institucional con un enfoque en una mayor participación ciudadana. Las inversiones catalizadoras, enfoques anticipatorios y espacios de participación y diálogo ayudaron a impulsar la agenda para la gobernanza inclusiva y anticipatoria, así como la innovación en la administración pública y la infraestructura digital pública. El PNUD fomentó el diálogo entre instituciones y sectores, desde colaboraciones con el Parlamento, autoridades subnacionales, partidos políticos, el sector privado, la academia y la sociedad civil. Sin embargo, el cambio estructural en el Uruguay sigue siendo lento. Para superar los espacios centralizados y la formulación de políticas se requieren coaliciones más amplias e inclusivas —en especial con la sociedad civil y los grupos marginados—. El fortalecimiento de plataformas multiactor y de la colaboración Estado–sociedad civil continúa siendo una prioridad clave para sostener resultados innovadores y escalables.

El PNUD desempeñó un papel decisivo en la formulación de políticas y capacidades para la transformación ambiental y productiva. Su apoyo a las agendas de cambio climático, biodiversidad y economía circular, y su integración en la planificación territorial, generaron avances significativos. Su involucramiento de largo plazo ayudó a institucionalizar procesos, fortalecer capacidades y mejorar la gobernanza ambiental, incluido el apoyo al establecimiento y consolidación del Ministerio de Ambiente. La movilización crítica de recursos por parte del PNUD y el financiamiento de personal técnico permitieron continuar con el desarrollo de la gobernanza ambiental y de cambio climático, así como avanzar en la protección de la biodiversidad. A pesar de los avances, persisten riesgos de sostenibilidad, y la integración sistémica de las prioridades ambientales y económicas aún requiere un mayor anclaje institucional, asignación de recursos e incentivos para garantizar estabilidad y efectividad a largo plazo.

El PNUD ayudó a posicionar al Uruguay a la vanguardia de las finanzas sostenibles gracias a su credibilidad, neutralidad y alianzas estratégicas. En un panorama dominado por las IFI, asumió pasos audaces: apoyó instrumentos financieros innovadores vinculados a indicadores climáticos y sociales, fomentó la colaboración multisectorial y actuó como verificador externo para fortalecer la transparencia y la gobernanza. Esto marcó un cambio en el papel del PNUD y sentó un precedente para la réplica regional. Estos esfuerzos ayudaron a abrir nuevas vías de cooperación y posicionaron al Uruguay para influir en los enfoques regionales en este ámbito. De cara al futuro y para avanzar en el desbloqueo de todo el potencial de estos mecanismos y el desarrollo de una cartera de inversiones alineada con las estrategias sectoriales y las CDN, se identificó como crítico involucrar a los tomadores de decisiones, integrar las unidades de planificación e inversión y el fortalecer los marcos normativos y de rendición de cuentas.

El PNUD pasó de un enfoque estrecho a uno más transformador en la integración e interacción con el sector privado. La transformación hacia energías limpias en el transporte público constituyó un logro importante, con impacto tanto en el sector energético del Uruguay como en los operadores de transporte. La iniciativa MOVÉS y el Fondo de Innovación en Energías Renovables demostraron el potencial de incentivar alianzas público-privadas a la hora de equilibrar la viabilidad económica con los compromisos ambientales. Del mismo modo, el avance de las estrategias de gestión de residuos y economía circular implicó un cambio de prácticas impulsadas por el cumplimiento normativo hacia estrategias proactivas y viables, alineadas con

los objetivos ambientales del país. Sin embargo, la aplicación de los marcos regulatorios y la movilización de financiamiento alternativo siguen siendo fundamentales para escalar las iniciativas piloto e incorporar más profundamente la participación del sector privado en las estrategias de desarrollo.

El costo de hacer más con menos

El modelo de financiación del PNUD en el contexto de un PCN influyó, en gran medida, en la capacidad de la oficina de país para implementar el DPP según lo previsto y maximizar las contribuciones mediante un trabajo más interconectado entre clústeres. Dada la ambición de una organización innovadora y con visión de futuro, se requería mayor flexibilidad, oportunidades de inversión estratégica y estructuras corporativas adecuadas para cumplir con estos compromisos.

El modelo de financiación del PNUD determinó su capacidad para cumplir plenamente con las ambiciones del DPP. La financiación tanto facilitó como limitó el trabajo del PNUD: permitió la inversión en insumos técnicos, innovación y desarrollo de capacidades, pero también requirió una adaptación constante. El PNUD se mantuvo como un socio influyente en el Uruguay, dado su papel catalizador en la movilización de fondos de donantes múltiples (por ejemplo, el FMAM, el FVC) y financiamiento semilla. Su presencia facilitó inversiones a gran escala, una coordinación interinstitucional eficaz y un uso creativo de recursos limitados para impulsar la innovación, el apoyo técnico y el desarrollo de capacidades. Asegurar una mayor contribución del Gobierno bajo el estatus de PCN del Uruguay siguió siendo un ejercicio de equilibrio, en particular al negociar márgenes de flexibilidad y alinear la capacidad de respuesta a la demanda con las prioridades estratégicas del DPP. Al mismo tiempo, el PNUD mostró una notable creatividad para capitalizar, incluso, recursos pequeños.

Una cartera diversa, pero en gran medida concentrada en unos pocos productos clave del DPP, lo que limitó la coherencia estratégica. En varios productos la financiación fue insuficiente, y el marco de resultados no reflejó plenamente el alcance del trabajo. Iniciativas más amplias, incluidos el Laboratorio de Aceleración y los proyectos piloto, no se integraron lo suficiente en la programación a nivel de políticas. Si bien prevalecieron los silos de proyectos, la cartera ambiental y de cambio climático se destacó por su coherencia y escala. Otras áreas tuvieron dificultades para lograr una integración entre clústeres o adoptar plenamente un enfoque de cartera debido a la fragmentación institucional y a las limitaciones de recursos.

La rigidez corporativa obstaculizó la adaptación a las prioridades emergentes. La ambición del PNUD de innovar a menudo chocó con los sistemas corporativos diseñados para enfoques convencionales de ejecución de proyectos y financiamiento. Esto fue especialmente evidente en áreas, como la vinculación con el sector privado y las finanzas para el desarrollo, donde la flexibilidad, la agilidad y la disposición a asumir riesgos son esenciales. La desalineación entre la ambición de innovar y las limitaciones estructurales sigue siendo un desafío clave.

Escalar proyectos piloto exitosos requiere voluntad política e inversión estratégica. Las limitaciones de financiamiento, el limitado progreso del proceso de descentralización del Uruguay y las correspondientes limitaciones de capacidad afectaron la ampliación de los pilotos. Avanzar en estos esfuerzos exige una mayor incidencia y mayor compromiso político a nivel nacional. La sistematización y evaluación de modelos y enfoques piloto para valorar los resultados y condiciones de replicabilidad siguen siendo fundamentales para respaldar su adopción e institucionalización más amplias.

CAPÍTULO 4

RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE LA DIRECCIÓN

Recomendaciones

Los decenios de experiencia del PNUD en el Uruguay subrayan las lecciones críticas y los desafíos persistentes que requieren enfoques integrados y alianzas más amplias. Su evolución de un ejecutor de proyectos a un socio estratégico destaca el potencial y las limitaciones de la cooperación internacional en un país de ingreso alto.

El próximo cambio de Gobierno y las elecciones departamentales y municipales de mayo de 2025 proporcionan un terreno propicio para hacer un balance y repensar aún más el "Uruguay del futuro", que dará forma al próximo MCNUDS y al programa del PNUD para el país. Equilibrar los servicios operativos con el cambio transformador requiere una asignación estratégica de recursos para lograr el máximo impacto y flexibilidad para responder a las oportunidades emergentes.

En cuanto a las oportunidades futuras, la oferta del PNUD sigue siendo muy atractiva en lo que respecta a lo siguiente:

- conectar las agendas nacionales, regionales y mundiales, centrándose en generar oportunidades para una mayor cooperación Sur-Sur y triangular y prestar atención a los niveles supranacionales en torno a los desafíos compartidos a través de las fronteras y como región; y
- facilitar la innovación de políticas integradas, los mecanismos de gobernanza y el desarrollo de capacidades a diferentes niveles, basados en la evidencia, las mejores prácticas y la experiencia internacional.

Sobre la base de los resultados de la evaluación, las ideas de las partes interesadas y las conclusiones surgen varias prioridades clave para el próximo ciclo de programación.

Recomendación 1: Fortalecer el análisis conjunto e intensificar el intercambio y la incidencia en torno a las agendas de desarrollo supranacionales y regionales compartidas.

El PNUD en el Uruguay, con el apoyo de la Oficina Regional y en colaboración con otras oficinas en los países de ingreso alto, debe profundizar el análisis conjunto, el intercambio entre pares y la incidencia regional en torno a agendas de desarrollo compartidas desde una perspectiva supranacional: la transformación sostenible de la matriz productiva, la integración a las cadenas de valor regionales y globales, la economía circular y la deslocalización de proximidad (nearshoring), los cambios demográficos, la migración, la seguridad y el crimen organizado. Para aumentar su pertinencia e influencia, es necesario sofisticar aún más la propuesta de valor del PNUD aclarando su apetito por el riesgo, alineando las inversiones estratégicas y adaptando las estructuras y políticas corporativas para apoyar las contribuciones transformadoras.

Dada su calidad de PCN y el modelo de financiamiento, similar al de Argentina y otros países de la región, se requiere equilibrar el trabajo central con la exploración estratégica de temas y áreas emergentes. Esto exige una inversión sostenida en capacidades técnicas y operativas, un mayor uso de la previsión y el pensamiento sistémico, y una vinculación más estrecha con las experiencias regionales y globales. El PNUD debe actuar en tres niveles, a saber:

- **Nivel estratégico:** El PNUD debe aprovechar mejor el intercambio de conocimientos entre países y fortalecer su narrativa, visibilidad y medición de las contribuciones tanto a nivel nacional como regional. En ello, debe demostrar la calidad y el valor de su apoyo en el abordaje de los desafíos de desarrollo.

- **Nivel programático y operativo:** Una estrategia de crecimiento sostenible requiere una evaluación realista de la capacidad de inversión de la oficina de país, en particular en términos de tiempo del personal, experiencia, oportunidades de aprendizaje y acceso a recursos catalíticos para iniciativas estratégicas.
- **Nivel institucional:** Esto implica abordar los cuellos de botella en los sistemas corporativos, perfeccionar los marcos de planificación y presupuestación, y seguir fortaleciendo el M&E para apoyar la gestión adaptativa y la rendición de cuentas.

Recomendación 2: Continuar fomentando la innovación y la exploración como ejes centrales del valor agregado del PNUD en el Uruguay.

La innovación y la exploración aportan valor al rol del PNUD en el Uruguay, ofreciendo oportunidades tanto internas como externas. Para asegurar un enfoque estratégico, los esfuerzos de innovación deben guiarse por análisis de costo-beneficio, condiciones habilitantes y requerimientos de recursos y capacidades. De cara al próximo DPP, el PNUD debe colaborar con los socios nacionales e internacionales para diseñar conjuntamente una cartera de innovación integrada y de impulso nacional que avance tanto en el financiamiento para el desarrollo como en los objetivos de cooperación Sur-Sur y triangular.

Si bien las iniciativas globales de innovación pueden aportar recursos adicionales, la oficina de país debe evaluar lo que es contextualmente pertinente, adecuado para su propósito y sostenible en el tiempo. Esto implica considerar los siguientes aspectos:

- Los esfuerzos de innovación deben centrarse en estrategias claras y procesos o ideas impulsados local y nacionalmente que aseguren condiciones para: (i) la institucionalización; (ii) la adopción intersectorial para maximizar el impacto y la eficiencia de los recursos, y (iii) la aplicación de modelos de financiamiento viables, con énfasis en la participación del sector privado y oportunidades para servir a múltiples objetivos (por ejemplo, vínculos entre objetivos económicos, ambientales o sociales).
- El PNUD agrega valor como articulador entre diferentes actores, niveles de gobierno e iniciativas para promover la innovación. Este rol exige prospectiva estratégica, trabajo de inteligencia y adaptación contextual de experiencias regionales y globales útiles, lo cual requiere inversión de tiempo tanto de la oficina de país como de la oficina regional.
- Se necesita mayor atención y recursos para sistematizar experiencias (incluidas nuevas metodologías e instrumentos de M&E), aprender y generar conocimientos desde el Uruguay para su difusión más amplia y en apoyo a la cooperación Sur-Sur y triangular.

Recomendación 3: Enfocarse en las oportunidades para nuevos instrumentos financieros y en el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza y los marcos de rendición de cuentas.

Dado el potencial del Uruguay para escalar el financiamiento del desarrollo sostenible y las alianzas público-privadas, el próximo programa de país del PNUD debe priorizar el aprovechamiento de los instrumentos financieros existentes y nuevos para abordar las brechas de financiamiento, avanzar en las prioridades nacionales de desarrollo y apoyar la implementación de políticas públicas. Esto requiere sofisticar el rol del PNUD, atender las principales brechas de capacidades y de gobernanza, fortalecer su propuesta de valor y contribuir a los compromisos nacionales y globales. Se debe poner un énfasis transversal en mejorar los mecanismos de gobernanza, en particular la gestión basada en resultados, los marcos de rendición de cuentas y de transparencia dentro de las instituciones públicas.

Si bien se espera la continuidad en muchas esferas, en el próximo ciclo de programación, el PNUD debe fortalecer tres pilares estratégicos:

- **Gobernanza efectiva y sus mecanismos:** integrar de manera más sistemática la gestión basada en resultados, la evaluación de políticas públicas (incluidas las evaluaciones de impacto para programas públicos de larga data) y la rendición de cuentas de manera más sistemática en todas las áreas.
- **Financiamiento e instrumentos para el desarrollo:** incorporar estrategias de financiamiento sostenible dentro de sistemas de gobernanza permanentes para garantizar la asignación y movilización sostenibles de recursos para implementar marcos normativos y de políticas, particularmente en los servicios centrales y descentralizados (p. ej., el Ministerio de Ambiente y sus Direcciones asociadas).
- **Desarrollo territorial y descentralización:** promover el avance de la agenda de descentralización, fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales y ampliando el apoyo a iniciativas impulsadas localmente, interconectadas y alineadas con las agendas de desarrollo locales, subnacionales y nacionales.

El PNUD en el Uruguay también tiene la oportunidad de profundizar el compromiso con el gobierno a través de modelos de implementación y financiamiento flexibles e innovadores. Estas estrategias pueden abrir la puerta a una colaboración más amplia y contribuir a abordar los desafíos financieros y estructurales. Sin embargo, el PNUD a nivel corporativo debe garantizar que se realicen las adaptaciones necesarias y que existan los sistemas adecuados para responder de manera ágil y efectiva a las oportunidades emergentes.

Recomendación 4: Refinar la Estrategia de Igualdad de Género y aprovechar las ventajas territoriales.

El PNUD en el Uruguay debe profundizar aún más su análisis y propuesta de valor en torno a la Estrategia y el Plan de Acción de Género, aprovechando sus ventajas comparativas, particularmente a nivel territorial, para abordar las persistentes brechas de género y las disparidades sociales. En un contexto de recursos limitados, esto requiere alianzas audaces, creativas y estratégicas con la sociedad civil, los grupos de jóvenes y mujeres, la academia, expertos nacionales y otras agencias de la ONU. La oficina de país debe concentrar sus esfuerzos en uno o dos temas prioritarios, como la economía del cuidado y la participación política con perspectiva de género, en aras de profundizar sus aportes técnicos, impulsar la incidencia basada en evidencia y reforzar su influencia. Se deben considerar los siguientes aspectos:

- La implementación efectiva del Plan de Acción de Género requiere el compromiso de toda la oficina, incluidos el tiempo, los recursos y el apoyo institucional dedicados para la interacción y colaboración.
- Dada la complejidad de la desigualdad y las brechas de género en el Uruguay, se necesita un enfoque de agenda más focalizado y de valor agregado, basado en perspectivas integradas y análisis granulares basados en evidencia para informar agendas viables y accionables.
- Sobre la base de las colaboraciones con la Comisión Especial de Futuros y los partidos políticos, el PNUD debería considerar la generación de una comprensión más profunda de la polarización y las divisiones territoriales, con un análisis de los patrones de voto desagregados y de la participación ciudadana. Asimismo, la incorporación de las perspectivas de género y territoriales en la promoción de un Sistema Nacional de Cuidados Integrales podría enriquecer el debate y guiar el desarrollo de estrategias más adaptadas y efectivas.

Para el próximo DPP, la oficina de país debe ir más allá de las metas a nivel de productos o la incorporación genérica de la perspectiva de género en los indicadores y, en cambio, alinear la integración de las cuestiones de género y el principio de "no dejar a nadie atrás" con las alianzas propuestas en la Estrategia de Género, recursos dedicados y las herramientas sólidas de M&E para medir avances y cambios transformadores.

Respuesta de la Dirección

Esta respuesta de la Dirección expone los compromisos y las acciones planificadas de la oficina de país del PNUD en Uruguay en respuesta a los hallazgos y recomendaciones presentados en la EIPP para Uruguay, aplicable al DPP 2021-2025. La evaluación subrayó las principales fortalezas del PNUD en el impulso de agendas innovadoras sobre gobernanza anticipatoria, infraestructura pública digital y financiamiento sostenible, al tiempo que consolidó la gobernanza ambiental y fomentó el desarrollo territorial impulsado localmente. También identificó oportunidades para fortalecer el posicionamiento estratégico, mejorar los sistemas de evaluación, ampliar la comunicación y visibilidad de los resultados, avanzar en la igualdad de género y promover enfoques más transformadores y sistémicos.

La oficina de país reconoce la pertinencia de los principales hallazgos y conclusiones de la EIPP y acepta plenamente todas las recomendaciones, con excepción de una dirigida a la Oficina para América Latina y el Caribe, la cual se acepta parcialmente. Para fortalecer la rendición de cuentas institucional y la mejora continua de la oficina de país, este documento presenta la justificación y las acciones detalladas para cada recomendación, incluidos los plazos, las unidades responsables y su estado.

Fecha: Mayo 2025

Representante Residente, i.A.: Paloma Morazo Pérez

Representante Residente Adjunta: Paloma Morazo Pérez

Analista de Monitoreo y Evaluación: Sofía Cancela

RECOMENDACIÓN 1.

Fortalecer el análisis conjunto e intensificar el intercambio y la incidencia en torno a las agendas de desarrollo supranacionales y regionales compartidas.

El PNUD en el Uruguay, con el apoyo de la Oficina Regional y en colaboración con otras oficinas en los países de ingreso alto, debe profundizar el análisis conjunto, el intercambio entre pares y la incidencia regional en torno a agendas de desarrollo compartidas desde una perspectiva supranacional: la transformación sostenible de la matriz productiva, la integración a las cadenas de valor regionales y globales, la economía circular y la deslocalización de proximidad (nearshoring), los cambios demográficos, la migración, la seguridad y el crimen organizado. Para aumentar su pertinencia e influencia, es necesario sofisticar aún más la propuesta de valor del PNUD aclarando su apetito por el riesgo, alineando las inversiones estratégicas y adaptando las estructuras y políticas corporativas para apoyar las contribuciones transformadoras.

Dada su calidad de PCN y el modelo de financiamiento, similar al de Argentina y otros países de la región, se requiere equilibrar el trabajo central con la exploración estratégica de temas y áreas emergentes. Esto exige una inversión sostenida en capacidades técnicas y operativas, un mayor uso de la previsión y el pensamiento sistémico, y una vinculación más estrecha con las experiencias regionales y globales. El PNUD debe actuar en tres niveles, a saber:

- **Nivel estratégico:** El PNUD debe aprovechar mejor el intercambio de conocimientos entre países y fortalecer su narrativa, visibilidad y medición de las contribuciones tanto a nivel nacional como regional. En ello, debe demostrar la calidad y el valor de su apoyo en el abordaje de los desafíos de desarrollo.

- **Nivel programático y operativo:** Una estrategia de crecimiento sostenible requiere una evaluación realista de la capacidad de inversión de la oficina de país, en particular en términos de tiempo del personal, experiencia, oportunidades de aprendizaje y acceso a recursos catalíticos para iniciativas estratégicas.
- **Nivel institucional:** Esto implica abordar los cuellos de botella en los sistemas corporativos, perfeccionar los marcos de planificación y presupuestación, y seguir fortaleciendo el M&E para apoyar la gestión adaptativa y la rendición de cuentas.

Respuesta de la Dirección: Parcialmente aceptada

El PNUD en el Uruguay reconoce la importancia de fortalecer el análisis conjunto e intensificar el intercambio en torno a agendas compartidas, y planea continuar participando en instancias de trabajo e intercambio entre las diferentes oficinas del PNUD ya establecidas, a saber: las reuniones periódicas de Representantes Residentes (RR) (regionales y subregionales del Cono Sur) y Representantes Residentes Adjuntos (RRAd), las comunidades de práctica de las áreas temáticas, la implementación del Programa Regional con iniciativas regionales, como los informes regionales sobre desarrollo humano, y el informe Democracia y desarrollo, el Atlas de Inteligencia Artificial o la gobernanza colaborativa. La recomendación se acepta parcialmente en la medida en que la aplicación de todas las sugerencias puede requerir ajustes en las estructuras y políticas institucionales que deben evaluarse cuidadosamente. Se propone continuar con un análisis de las agendas nacionales y regionales y determinar áreas prioritarias para la colaboración y el intercambio de conocimientos. Al mismo tiempo, se buscará fortalecer los mecanismos de medición de los resultados y contribuciones del PNUD en el Uruguay y se hará hincapié en la necesidad de profundizar en la sistematización y el análisis de escalabilidad que favorezca el intercambio de experiencias y la adopción de políticas públicas basadas en evidencia.

Acción(es) clave	Plazo	Unidades responsables	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
1.1 Continuar con el análisis de las agendas nacionales y regionales e identificar áreas prioritarias de colaboración e intercambio de conocimientos.	Octubre 2025	RBLAC y Dirección de oficina de país	Nuevo Programa Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, informes regionales, COP, reuniones de RR y RRAd	
1.2 Seguir promoviendo el papel del PNUD como facilitador de buenas prácticas regionales y mundiales para los agentes nacionales. Contribuir en mayor medida a la generación de espacios de intercambio y diálogo entre actores nacionales y regionales.	Diciembre 2030	RBLAC y oficina de país		
1.3 Definir un plan de acción que busque fortalecer la calidad de las evaluaciones del programa para el país.	Diciembre 2025	Oficina de país		

RECOMENDACIÓN 2.

Continuar fomentando la innovación y la exploración como ejes centrales del valor agregado del PNUD en el Uruguay.

La innovación y la exploración aportan valor al rol del PNUD en el Uruguay, ofreciendo oportunidades tanto internas como externas. Para asegurar un enfoque estratégico, los esfuerzos de innovación deben guiarse por análisis de costo-beneficio, condiciones habilitantes y requerimientos de recursos y capacidades. De cara al próximo DPP, el PNUD debe colaborar con los socios nacionales e internacionales para diseñar conjuntamente una cartera de innovación integrada y de impulso nacional que avance tanto en el financiamiento para el desarrollo como en los objetivos de cooperación Sur-Sur y triangular.

Si bien las iniciativas globales de innovación pueden aportar recursos adicionales, la oficina de país debe evaluar lo que es contextualmente pertinente, adecuado para su propósito y sostenible en el tiempo. Esto implica considerar los siguientes aspectos:

- Los esfuerzos de innovación deben centrarse en estrategias claras y procesos o ideas impulsados local y nacionalmente que aseguren condiciones para: (i) la institucionalización; (ii) la adopción intersectorial para maximizar el impacto y la eficiencia de los recursos, y (iii) la aplicación de modelos de financiamiento viables, con énfasis en la participación del sector privado y oportunidades para servir a múltiples objetivos (por ejemplo, vínculos entre objetivos económicos, ambientales o sociales).
- El PNUD agrega valor como articulador entre diferentes actores, niveles de gobierno e iniciativas para promover la innovación. Este rol exige prospectiva estratégica, trabajo de inteligencia y adaptación contextual de experiencias regionales y globales útiles, lo cual requiere inversión de tiempo tanto de la oficina de país como de la oficina regional.
- Se necesita mayor atención y recursos para sistematizar experiencias (incluidas nuevas metodologías e instrumentos de M&E), aprender y generar conocimientos desde el Uruguay para su difusión más amplia y en apoyo a la cooperación Sur-Sur y triangular.

Respuesta de la Dirección: Aceptada

La innovación y la exploración son fundamentales para el papel del PNUD en el Uruguay. Una de las prioridades de la nueva administración gubernamental en el Uruguay es la innovación, la ciencia y la tecnología y, en este sentido, el DPP las considerará como un eje transversal.

Acción(es) clave	Plazo	Unidades responsables	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
2.1 Integración del eje de innovación, ciencia y tecnología en el DPP, de acuerdo con la AUCI y las contrapartes nacionales pertinentes.	Febrero 2026	Dirección de oficina de país		
2.2 Mejorar la cooperación Sur-Sur y triangular a través del DPP en coordinación con la AUCI.	Diciembre 2030	Dirección de oficina de país		

RECOMENDACIÓN 3.

Enfocarse en las oportunidades para nuevos instrumentos financieros y en el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza y los marcos de rendición de cuentas.

Dado el potencial del Uruguay para escalar el financiamiento del desarrollo sostenible y las alianzas público-privadas, el próximo programa de país del PNUD debe priorizar el aprovechamiento de los instrumentos financieros existentes y nuevos para abordar las brechas de financiamiento, avanzar en las prioridades nacionales de desarrollo y apoyar la implementación de políticas públicas. Esto requiere sofisticar el rol del PNUD, atender las principales brechas de capacidades y de gobernanza, fortalecer su propuesta de valor y contribuir a los compromisos nacionales y globales. Se debe poner un énfasis transversal en mejorar los mecanismos de gobernanza, en particular la gestión basada en resultados, los marcos de rendición de cuentas y de transparencia dentro de las instituciones públicas.

Si bien se espera la continuidad en muchas esferas, en el próximo ciclo de programación, el PNUD debe fortalecer tres pilares estratégicos:

- **Gobernanza efectiva y sus mecanismos:** integrar de manera más sistemática la gestión basada en resultados, la evaluación de políticas públicas (incluidas las evaluaciones de impacto para programas públicos de larga data) y la rendición de cuentas de manera más sistemática en todas las áreas.
- **Financiamiento e instrumentos para el desarrollo:** incorporar estrategias de financiamiento sostenible dentro de sistemas de gobernanza permanentes para garantizar la asignación y movilización sostenibles de recursos para implementar marcos normativos y de políticas, particularmente en los servicios centrales y descentralizados (p. ej., el Ministerio de Ambiente y sus Direcciones asociadas).
- **Desarrollo territorial y descentralización:** promover el avance de la agenda de descentralización, fortaleciendo las capacidades de los gobiernos locales y ampliando el apoyo a iniciativas impulsadas localmente, interconectadas y alineadas con las agendas de desarrollo locales, subnacionales y nacionales.

El PNUD en el Uruguay también tiene la oportunidad de profundizar el compromiso con el gobierno a través de modelos de implementación y financiamiento flexibles e innovadores. Estas estrategias pueden abrir la puerta a una colaboración más amplia y contribuir a abordar los desafíos financieros y estructurales. Sin embargo, el PNUD a nivel corporativo debe garantizar que se realicen las adaptaciones necesarias y que existan los sistemas adecuados para responder de manera ágil y efectiva a las oportunidades emergentes.

Respuesta de la Dirección: Aceptada

El financiamiento para el desarrollo, el enfoque territorial y la gobernanza efectiva son áreas prioritarias de convergencia para el PNUD y la nueva administración gubernamental y, en este sentido, se incorporarán al DPP. Cabe destacar los avances en el establecimiento de una cartera de financiamiento para el desarrollo con financiamiento público-privado e instrumentos innovadores en el campo de las finanzas climáticas y sociales.

Recomendación 3 (cont.)

Acción(es) clave	Plazo	Unidades responsables	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
3.1 Incorporar un eje de gobernanza y nuevas capacidades institucionales en el DPP, de acuerdo con las AUCI y las contrapartes nacionales pertinentes.	Febrero 2026	Dirección de oficina de país		
3.2 Fortalecer el enfoque de desarrollo territorial en el DPP en coordinación con la AUCI y la OPP.	Febrero 2026	Dirección de oficina de país		
3.3 Profundizar la integración en el DPP del eje de financiación para el desarrollo, con enfoques innovadores, de acuerdo con la AUCI y las contrapartes nacionales pertinentes.	Febrero 2026	Dirección de oficina de país		
3.4 Continuar promoviendo alianzas público-privadas con el Gobierno para el desarrollo de una cartera de propuestas de instrumentos financieros que aborden las brechas de desarrollo prioritarias.	Diciembre 2030	Dirección de oficina de país; RBLAC; Centro de Finanzas Sostenibles; Oficina de Servicios de Gestión		

RECOMENDACIÓN 4.

Refinar la Estrategia de Igualdad de Género y aprovechar las ventajas territoriales.

El PNUD en el Uruguay debe profundizar aún más su análisis y propuesta de valor en torno a la Estrategia y el Plan de Acción de Género, aprovechando sus ventajas comparativas, particularmente a nivel territorial, para abordar las persistentes brechas de género y las disparidades sociales. En un contexto de recursos limitados, esto requiere alianzas audaces, creativas y estratégicas con la sociedad civil, los grupos de jóvenes y mujeres, la academia, expertos nacionales y otras agencias de la ONU. La oficina de país debe concentrar sus esfuerzos en uno o dos temas prioritarios, como la economía del cuidado y la participación política con perspectiva de género, en aras de profundizar sus aportes técnicos, impulsar la incidencia basada en evidencia y reforzar su influencia. Se deben considerar los siguientes aspectos:

- La implementación efectiva del Plan de Acción de Género requiere el compromiso de toda la oficina, incluidos el tiempo, los recursos y el apoyo institucional dedicados para la interacción y colaboración.
- Dada la complejidad de la desigualdad y las brechas de género en el Uruguay, se necesita un enfoque de agenda más focalizado y de valor agregado, basado en perspectivas integradas y análisis granulares basados en evidencia para informar agendas viables y accionables.

- Sobre la base de las colaboraciones con la Comisión Especial de Futuros y los partidos políticos, el PNUD debería considerar la generación de una comprensión más profunda de la polarización y las divisiones territoriales, con un análisis de los patrones de voto desagregados y de la participación ciudadana. Asimismo, la incorporación de las perspectivas de género y territoriales en la promoción de un Sistema Nacional de Cuidados Integrales podría enriquecer el debate y guiar el desarrollo de estrategias más adaptadas y efectivas.

Para el próximo DPP, la oficina de país debe ir más allá de las metas a nivel de productos o la incorporación genérica de la perspectiva de género en los indicadores y, en cambio, alinear la integración de las cuestiones de género y el principio de "no dejar a nadie atrás" con las alianzas propuestas en la Estrategia de Género, recursos dedicados y las herramientas sólidas de M&E para medir avances y cambios transformadores.

Respuesta de la Dirección: Aceptada

La oficina en el Uruguay seguirá perfeccionando su análisis y propuesta de valor con respecto a su estrategia y plan de acción en materia de género. Se buscará una colaboración más estrecha con las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de mujeres y jóvenes, el mundo académico y otros organismos de las Naciones Unidas.

Acción(es) clave	Plazo	Unidades responsables	Seguimiento*	
			Comentarios	Estado
4.1 Incorporación del enfoque de género en el DPP, de acuerdo con la AUCI y las contrapartes nacionales pertinentes.	Febrero 2026	Dirección de oficina de país		
4.2 Promover y acordar con el Gobierno alianzas con la sociedad civil, el mundo académico y otras agencias, fondos y programas de la ONU para el desarrollo de iniciativas transformadoras en materia de género.	Diciembre 2030	Dirección de oficina de país		
4.3 Fortalecer el trabajo de transversalización del enfoque de género, con el objetivo de lograr un salto cualitativo en el nivel del Sello de Igualdad de Género que actualmente tiene la oficina.	Junio 2027	Dirección de oficina de país; RBLAC; BPPS-Equipo Global y Regional de Género	Fortalecimiento del papel del grupo temático sobre género y de los dos coordinadores de las cuestiones	
4.4 Contribuir a posicionar la agenda de género en el debate político y parlamentario del país, con foco en los temas que se acuerdan priorizar.	Diciembre 2030	Dirección de oficina de país	Trabajo con el grupo interagencial de género	

* El estado de la implementación se monitorea electrónicamente en la base de datos del Centro de Recursos de Evaluación (CRE).

ANEXOS

Los anexos del informe (que se enumeran a continuación) pueden consultarse en el sitio web del Centro de Recursos de Evaluación de la Oficina Independiente de Evaluación, en la siguiente dirección: https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/24891.

Anexo 1. Términos de referencia de la evaluación

Anexo 2. Matriz de evaluación

Anexo 3. Lista de proyectos revisados

Anexo 4. La oficina de país de un vistazo

Anexo 5. Calificación del desempeño de los programas por países

REFERENCIAS

[1] Política de Evaluación del PNUD (2025). Véase: https://popp.undp.org/document/evaluation-policy.

[2] Documento de referencia de UNEG. Mapping Decentralised Evaluation Functions Across UN Agencies, UNEG (2025). Véase: http://www.unevaluation.org/document/detail/1914.

[3] Criterios de evaluación del CAD-OCDE. Evaluation Criteria: Adapted Definitions and Criteria for Use, OECD-DAC (2025). Véase: https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2019)58/FINAL/en/pdf.

[4] Véase: Escala de eficacia de los resultados en materia de género (GRES): nota de orientación metodológica de la OIE del PNUD: https://erc.undp.org/pdf/GRES_Spanish.pdf.

[5] Índice de Transformación del Instituto Bertelsmann, informes de país Uruguay (2020 a 2024); BTI 2024; informes de Freedom House "Libertad en el Mundo" (2024); análisis común sobre el país del equipo de coordinación de Naciones Unidas en el Uruguay; *Recomendaciones del sistema de las Naciones Unidas en Uruguay sobre políticas de recuperación post COVID* (ONU, 2020); Transiciones hacia el desarrollo sostenible en Uruguay: aportes al debate (PNUD, 2021).

[6] Esto incluye leyes, marcos regulatorios e iniciativas en torno a la movilidad sostenible, la legalización del cannabis y la biotecnología alimentaria.

[7] Según el informe *Latinobarómetro 2023*, los niveles de confianza en el Gobierno son del 56 % (ALC: 27 %); la autoridad electoral, 64 % (ALC: 31 %); el parlamento, 51 % (ALC: 20 %); el Poder Judicial, 56 % (ALC: 25 %), y partidos políticos, 33 % (ALC: 13 %). Véase: https://www.latinobarometro.org/.

[8] En 2021, el ingreso per cápita en el Uruguay fue de 18.000 dólares de los Estados Unidos en comparación con los 8.000 dólares del promedio latinoamericano. En 2023, ascendió a 23.000 dólares mientras que para América Latina fue de 10.000 dólares (Banco Mundial).

[9] A pesar de la persistencia de una alta inflación, el país ha mantenido indicadores macroeconómicos estables, con un ingreso nacional bruto per cápita que pasó de 18.230 dólares en 2019 a 19.530 dólares en 2023. El país se recuperó de manera sostenida de la pandemia de COVID-19 y de una severa sequía en 2022–2023 que impactó significativamente en la agricultura, *ibidem*.

[10] Uruguay presenta bajos niveles de pobreza y prácticamente nula pobreza extrema, con tasas que descendieron de 11,6 % en 2020 a 10,6 % en 2021, aunque todavía por encima del 8,8 % registrado en 2019. Persisten desigualdades, con mayores niveles de pobreza entre la población afrodescendiente (19,9 %) y los niños (18,6–19,4 %). Banco Mundial (2023). Poverty and Equity Brief Latin America & the Caribbean, Uruguay, Poverty and Equity Briefs. En cuanto al déficit fiscal, el Presupuesto del Gobierno en Uruguay promedió -2,22 % del PIB entre 2000 y 2018, alcanzando un récord de -5,10 % del PIB en 2020, -3,1 % en 2023 y aumentando aún más a -4,4 % en agosto de 2024, según las estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas.

[11] La tasa de suicidio del Uruguay ha aumentado de más de 21 casos cada 100.000 habitantes en 2019 a 23 casos por cada 100.000 habitantes en 2022, más del doble de la media regional (Ministerio de Salud Pública, 2023). OPS. Mental Health Profile Uruguay. OPS (2018). La carga de los trastornos mentales en la Región de las Américas, 2018.

[12] Un incremento del 55 % desde 2019 que, en su mayoría, se concentra en Montevideo (2.553 personas sin hogar): Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Relevamiento de personas en situación de calle en Montevideo 2023.

[13] La población penitenciaria casi se ha duplicado en los últimos 15 años, pasando de 8.324 en 2009 a 15.767 en 2024. En 2023, el 40 % de la población encarcelada enfrentaba "condiciones insuficientes para la reinserción social", mientras que el 43 % experimentó "tratos crueles, inhumanos o degradantes". El sistema penitenciario se encuentra al 121 % de su capacidad, lo que convierte a la tasa de encarcelamiento del Uruguay en la décima más alta del mundo. (Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2023). *Informe anual. Situación del sistema carcelario y medidas alternativas*. Gobierno del Uruguay, 2023.

[14] El resumen de los principales desafíos se basa en los documentos descritos en la nota 1, además de los siguientes: *UNCT Uruguay* (2020 y 2023). *UNCT SWAP Gender Equality Scorecard. Informe anual de progreso.* PNUD. Documento del programa para Uruguay (2021-2025); PNUD Uruguay (2024). *Fiscalidad y Género. Análisis de los sesgos de género en el sistema tributario uruguayo;* PNUD Uruguay (2024). *Hacer ciudad: la segregación socioespacial en el centro de la política urbana. Serie Ideas para agendas emergentes*. PNUD 2021; informe anual de la oficina del UNICEF en el país. *Actualización sobre el contexto y la situación de los niños* (UNICEF 2023); Banco Mundial (2020). *Inclusión social en Uruguay.*

[15] La participación femenina en el mercado laboral es 17 puntos inferior a la masculina, con solo el 11 % de mujeres en cargos directivos y el 12 % como propietarias de empresas, lo que implica una pérdida estimada del 13 % del PIB per cápita. La representación parlamentaria femenina alcanza el 26 %, por debajo de los promedios regionales. La violencia de género está ampliamente extendida, con un aumento de casos de violencia doméstica y avances limitados en la implementación de la Ley N.º 19.580, debido a restricciones de recursos y financiamiento. Banco Mundial (2020); PNUD (2024); Ministerio del Interior del Uruguay (2024).

[16] El puesto de analista es equivalente a las funciones de jefe de equipo, coordinador o asesor técnico superior en otras oficinas en los países. El perfil de asistente cumple con los servicios de apoyo administrativo y técnico.

[17] Atlas y PowerBi/Quantum; datos al 24 de febrero de 2025. Información financiera y número de proyectos (sobre la base de la identificación de los productos registrados) correspondientes al período 2021-diciembre de 2024. La evaluación solo incluye los gastos de los proyectos enumerados en el anexo 3.

[18] Los porcentajes corresponden a los marcadores digitales y de innovación y reflejan el grado en que el proyecto integra estos aspectos en una escala de "en cierta medida" a "significativamente". En comparación con los datos de la EIPP de 2019, el número de iniciativas que integran aspectos innovadores aumentó notablemente. Fuente: Quantum (octubre de 2024) y EIPP de 2019.

[19] Siguiendo ejemplos de otras Comisiones Especiales de Futuros en la región y en todo el mundo, la Comisión Bicameral Especial de Futuro fue creada en virtud de la Ley 19.509 en julio de 2017 y ha estado en funcionamiento desde 2021.

[20] El evento fue organizado por el Parlamento del Uruguay y la Unión Interparlamentaria (UIP). La primera Cumbre Mundial se celebró en Helsinki en octubre de 2022 y sentó las bases para una mayor participación de los parlamentos, en pro de fomentar la colaboración, el intercambio de conocimientos y el desarrollo de nuevas habilidades y competencias relacionadas con el "uso del futuro" en los procesos de toma de decisiones actuales.

[21] La plataforma se creó y existió brevemente en 2018 y tiene como objetivo promover la cooperación entre partidos para aumentar la participación de los jóvenes en la política. La iniciativa "Compromiso sistémico para una esfera pública inclusiva" apoyó su reactivación y dinamización. Informe de progreso del PNUD URU/23/005 (junio de 2024).

[22] Como parte de la iniciativa "Dialogar Acerca" representantes juveniles de los partidos Colorado, Frente Amplio, Nacional, Independiente y Cabildo Abierto elaboraron —con el apoyo del PNUD— el documento Acuerdos de las Juventudes Político-Partidarias del Uruguay. Véase: https://www.undp.org/es/uruguay/publicaciones/documento-de-acuerdos-de-las-juventudes-politico-partidarias-del-uruguay.

[23] Estas incluyen la experimentación en la gestión del sector público; democracia deliberativa e inclusiva; la economía del conocimiento en el contexto de la transición ecológica y digital; prácticas parlamentarias anticipatorias; innovación orientada a la misión, etc. El PNUD renovó y estableció nuevas colaboraciones con diferentes universidades nacionales (Universidad de la República Oriental del Uruguay y Universidad Católica del Uruguay) e internacionales (Universidad de Warwick y Universidad Pompeu Fabra).

[24] La Escuela de Gobierno del Parlamento del Uruguay tiene como objetivo mejorar la calidad de la gestión parlamentaria mediante el fortalecimiento de las habilidades técnicas de las nuevas generaciones de representantes parlamentarios y equipos de asesores. Véase: https://www.fundacionmgimenezabad.es/escuela-gobierno/uruguay.

[25] PROPACI es una plataforma que busca promover la participación ciudadana, la cual está reconocida en la Constitución de la República. Funciona a través de una plataforma en línea diseñada para que toda la ciudadanía pueda participar, hacer comentarios o aportes a los proyectos de ley en proceso, así como presentar sus propuestas. Véase: https://propaci.parlamento.gub.uy/sipfront/propaci.html.

[26] La transición del Uruguay de informes bienales a anuales de gases de efecto invernadero lo pone a la par con economías mucho más grandes, mientras que el desarrollo de 94 herramientas y metodologías (supera con creces la meta de 34) demuestra la creciente sofisticación técnica del país.

[27] En diciembre de 2022, Uruguay presentó su segunda CDN, en la que se refleja un aumento significativo de la ambición en comparación con su primera CDN y refuerza su compromiso con la estabilidad de las emisiones y la neutralidad de carbono. Se fijan objetivos de mitigación absolutos e incondicionales para tres gases de efecto invernadero (GEI) principales (CO2, CH4 y N2O) que deben cumplirse para 2030, y de mayor reducción de la intensidad de las emisiones de GEI de la producción de carne de res, al tiempo que mantiene su compromiso de preservar la totalidad del bosque nativo y mejorar las reservas de carbono. Además, Uruguay incluyó a los hidrofluorocarbonos (HFC) en sus metas de mitigación con el objetivo de reducir las emisiones de HFC en un 10 % para 2030, en consonancia con la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal. Fuente: CDN revisada.

[28] El SNRCC se estableció en 2009 a los efectos de coordinar y planificar acciones públicas y privadas destinadas a prevenir, mitigar y adaptarse al cambio climático y la variabilidad. El sistema es supervisado por el MA e incluye un Grupo de Coordinación integrado por representantes de ministerios clave, el Sistema Nacional de Emergencias, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso de Intendentes y el Instituto Uruguayo de Meteorología. El SNRCC ha sido fundamental en el desarrollo de las políticas climáticas del Uruguay, como la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) de 2017. Esta política proporciona un marco estratégico que guía los esfuerzos a largo plazo del país para abordar los desafíos del cambio climático.

[29] En el marco del proyecto se firmaron cinco convenios con empresas de transporte público (CUCTSA, COETC, COMESA, UCOT, CODELESTE). Se puso a disposición de los operadores un incentivo económico para la incorporación de buses eléctricos (USD 100.000 de fondos Movés para cada operador). Fuente: ProDoc y Evaluación Final.

[30] CUCTSA representa dos tercios del mercado en Montevideo y el 20 % en el área metropolitana (sector suburbano). La compañía cuenta con 1.154 autobuses, 120 líneas y 5.000 colaboradores directos entre socios y empleados, y transporta 170 millones de pasajeros. Consume unos 30 millones de litros de diésel al año (90 millones de kilómetros). Fuente: CUCTSA.

[31] Las contribuciones y el posicionamiento del PNUD con una agenda de innovación se integran en diferentes áreas de trabajo destacadas en este informe en el hallazgo 1 y, particularmente, en los hallazgos 4 a 6, incluidas iniciativas, como "Deep Demo" y pilotos/experimentos, innovación orientada a la misión, el apoyo a la Comisión de Futuros, etc., que son líneas de acción de la misma estrategia de innovación.

[32] DPI es un conjunto de componentes digitales que permiten el desarrollo y la prestación de servicios públicos y privados, basados en principios de apertura, interoperabilidad y escalabilidad para establecer ecosistemas digitales inclusivos, eficientes, innovadores, seguros y flexibles.

[33] A través de la aplicación móvil, los ciudadanos pueden recibir mensajes de su interés y avisos sobre los trámites, servicios, solicitudes que han presentado en una oficina estatal. Véase: https://www.gub.uy/.

[34] Barreiro, J. Salvaguardas de la DPI. Contribuciones de Uruguay, Presidencia del Uruguay/AGESIC, 2024.

[35] Según la encuesta del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), el Uruguay ocupa el primer lugar en la región en cuanto a gobierno digital y lidera el índice de preparación de los Gobiernos para la inteligencia artificial. También destaca en ciberseguridad: ocupa el quinto lugar en el continente, según el Índice Global de Ciberseguridad (GCI). También se reconoce el compromiso del Uruguay con la transparencia y el gobierno abierto, ya que se ubica en el primer puesto en la región en el Barómetro de Datos Abiertos y fue el primer país de la región en unirse a Digital Nations, una coalición global de gobiernos digitales.

[36] La campaña se lanzó en noviembre de 2023 y reunió a los países a fin de que se comprometieran a compartir aprendizajes, mejores prácticas y tecnologías con el objetivo de que, para 2028, 50 países diseñen, lancen y amplíen componentes de su infraestructura pública digital como facilitadores del desarrollo sostenible e inclusivo. La campaña cuenta con el apoyo de Bill y Melinda Gates, el Centro de Infraestructura Pública Digital, Co-Develop, la Alianza de Bienes Públicos Digitales y el PNUD, con el apoyo de GovStack, el BID, USAID, UNICEF y ONU Mujeres. Véase: https://50in5.net/.

[37] Cumbre del Futuro (septiembre de 2024) y Global DPI Summit (octubre de 2024).

[38] El programa tiene un alcance de 3.000 beneficiarios, con énfasis en mujeres y jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En asociación con instituciones públicas y municipios, el programa ofrece pasantías socioeducativas y capacitaciones que contribuyen a fortalecer las habilidades laborales. Al finalizar las prácticas, los participantes pasan a una segunda fase, donde se les incluye en una bolsa de trabajo durante un año con la posibilidad de incorporarse a una empresa "patrocinadora" en función de su desempeño y de acuerdo con la demanda de perfiles laborales solicitados. Fuente: Dirección Nacional de Gestión Territorial del MIDES.

[39] El piloto tiene un alcance de 500 beneficiarios, seleccionados en base a un muestreo aleatorio con criterios de exclusión realizado por la Universidad de Montevideo y el acuerdo mutuo de cumplir condiciones específicas para recibir apoyo durante un período de 6 meses. Los beneficiarios son acompañados por un referente técnico que brinda orientación sobre la matriz de protección social en general y el MIDES en particular (albergues, programas de alimentación, salud, documentación y reinserción educativa/laboral). Fuente: DINALI/MIDES.

[40] El Uruguay y la multinacional finlandesa UPM firmaron un acuerdo de 3.300 millones de dólares en julio de 2019 para construir una planta de celulosa de eucalipto en el centro del Uruguay, cerca de la ciudad de Paso de los Toros. Esta es la mayor inversión extranjera directa en la historia del país, que se estima que generará miles de nuevos empleos e impulsará el PIB.

[41] El REIF se centra en activar la financiación a gran escala acompañada de asistencia técnica para empresas, incluidas las pymes, que apoyan proyectos verdes nuevos y emergentes que impulsan la segunda transición energética en torno a 4 áreas principales: movilidad eléctrica, almacenamiento de energía y gestión de la demanda, Power to X y gestión y tratamiento de residuos. Los préstamos oscilan entre 30.000 y 100.000 dólares, lo que desbloquea el gran potencial de apalancamiento exponencial, crecimiento y creación de empleo. Véase: https://www.jointsdgfund.org/article/innovative-finance-clean-tech-solutions-uruguay.

[42] Esta iniciativa contó con el apoyo del Fondo de Innovación 2.0 y la Unidad de Estrategia e Innovación del PNUD con un presupuesto de 200.000 dólares.

[43] La creación por parte de la agencia, junto con el Ministerio de Salud Pública (MSP) y Salud.uy, de dos paneles en la plataforma que rastrean los casos y la ocupación de camas de la Unidad de Cuidados Intensivos ayudó al Gobierno a cumplir su compromiso de transparencia con la población. Antes de la declaración de emergencia de salud pública del 13 de marzo de 2020, el MIRA era solo para uso del Gobierno, pero eso ha cambiado desde entonces. Fuente: BID (2022): Friedmann, D. (2022). Uruguay: estrategia digital frente al COVID-19. https://doi.org/10.18235/0004307.

[44] Canelones, el departamento más descentralizado del Uruguay con 32 municipios, es de importancia logística estratégica (alberga el aeropuerto internacional, las principales rutas de transporte y las principales conexiones entre las zonas urbanas y rurales). Contribuye con el 15 % del PIB del Uruguay y de ser una región rural pasó a ser una región desarrollada con microrregiones que apoyan la gobernanza ambiental. Fuente: Plan Estratégico. Intendencia de Canelones.

[45] Esto incluye recursos a través del fondo de cooperación Uruguay-México para una iniciativa de turismo interdepartamental y movilidad metropolitana financiada por el CAF. Además, el desarrollo de parques científicos y tecnológicos, como el Parque Científico y Tecnológico de Pando y el Parque de las Ciencias, han atraído a empresas globales, como Google. Fuente: Intendencia de Canelones.

[46] El proyecto de Acción Climática Juvenil desarrollado en colaboración con el UNICEF, el INAU y el MA se centró en la sensibilización y acciones sobre el cambio climático en diferentes escuelas del país. A través de los proyectos de Promesa Climática, estudiantes, jóvenes y activistas juveniles climáticos de todo el país participaron y se conectaron, lo que les permitió expresar sus preocupaciones y proponer acciones.

[47] La iniciativa, que se elaboró a través del Laboratorio de Aceleración, creó conciencia, recibió apoyo de personas, empresas y organizaciones, y permitió financiar la plantación de 1.111 árboles y promover actividades de participación comunitaria.

[48] El PNUD apoyó la mejora y ampliación para fortalecer la aplicación del Plan Vale. Se transformó en una plataforma integral de economía circular que incluye ubicaciones de entrega de reciclaje, sitios de compostaje, ubicaciones de servicios de reparación y oportunidades de reutilización. Fuente: CEMPRE.

[49] Los centros del Plan CAIF, gestionados por el INAU y organizaciones de la sociedad civil, brindan servicios integrales de atención —como educación, apoyo psicológico y programas nutricionales— a niños de 0 a 3 años y sus familias a través del enfoque de crianza comprometida y la corresponsabilidad. Los centros están ubicados estratégicamente en áreas vulnerables. Mientras que el INAU financia las operaciones en función del número de niños matriculados, las OSC gestionan la administración diaria y la contratación de personal, asegurando la participación de la comunidad. La red integra 500 CAIF en todo el país en áreas urbanas y rurales.

[50] El Plan CAIF celebró 35 años de existencia en 2023, mientras que el PMB se inició en 1999. Ambos comenzaron como programas piloto que se transformaron en políticas públicas.

[51] MVOT e Intendencia de Montevideo.

[52] La publicación del índice de pobreza multidimensional y su primera medición está prevista para febrero de 2025.

[53] Estos incluyen el fortalecimiento de los marcos institucionales de género en el sector público y privado, y nuevas agendas de políticas públicas diseñadas con un marco de interseccionalidad y enfoques holísticos integrados para no dejar a nadie atrás (productos 2.4 y 3.4).

[54] La AUCI y la Oficina Regional firmaron una declaración de interés en abril de 2024 destinada a promover la cooperación Sur-Sur y triangular con el fin de facilitar la transferencia de capacidades y brindar respuestas más efectivas a los desafíos de desarrollo que enfrentan el Uruguay y la región.

Oficina Independiente de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Oficina Independiente de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One UN Plaza, DC1-20th Floor
Nueva York, NY 10017, EE. UU.
Tel.: +1(646) 781 4200

/www.undp.org/evaluation
/UNDP_Evaluation
/evaluationoffice
/undp-ieo

Evaluaciones para un #PNUDmásfuerte